

Christian Wendelborg, Joakim Caspersen og Trond Kongsvik

Mot et større mangfold?

Systemrettet arbeid og tilpasset opplæring i
kommuner med lavt omfang av
spesialundervisning

Christian Wendelborg, Joakim Caspersen og Trond Kongsvik

Mot et større mangfold?

Systemrettet arbeid og tilpasset opplæring i
kommuner med lavt omfang av
spesialundervisning

Rapport 2015

Mangfold og inkludering



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 2015

ISBN 978-82-7570-423-6 (web)
ISBN 978-82-7570-424-3 (trykk)

FORORD

Forholdet mellom spesialundervisning og ordinærundervisning er motsetningsfylt, og det er krevende for skoler og lærere å finne frem til gode løsninger for tilpasset opplæring for alle elever. I denne rapporten har NTNU Samfunnsforskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, sett nærmere på kommuner med lavt omfang av spesialundervisning, eller en nedgang i omfanget av spesialundervisning. Vi har kartlagt hvordan disse utvalgskommunene organiserer sitt arbeid omkring systemrettet arbeid og tidlig innsats, og sammenlignet med andre kommuner. Kartleggingen er gjennomført med studier av offentlige registre, spørreskjemaundersøkelser til ledere for Pedagogisk Psykologisk Tjeneste, skoleeiere og rektorer, i tillegg til intervjuer med lærere, rektorer, PPT-ledere, skoleeiere, foreldre og fylkesmenn i seks utvalgte kommuner.

Rapporten er skrevet av forskningsleder og prosjektleder Christian Wendelborg og seniorforsker Joakim Caspersen ved avdeling for Mangfold og inkludering, og forsker I/forskningsleder Trond Kongsvik ved Studio Apertura. Professor Anders Gustavsson ved Stockholms Universitet har vært med på å diskutere tolkningen av funnene i rapporten, og Jan Tøssebro har lest, kommentert og kvalitetssikret rapportutkast.

Vi ønsker å takke alle som har bidratt i intervjuer og tilrettelegging, og alle som har brukt tid på å fylle ut spørreskjema i en travel arbeidsdag. Vi ønsker også å takke Utdanningsdirektoratet ved Tone Abrahamsen for et godt samarbeid med prosjektet.

Trondheim, juni 2015
Christian Wendelborg
prosjektleder,
forskningsleder

INNHold

	side
FORORD	iii
INNHold	v
FIGURLISTE	vii
TABELLER	ix
SAMMENDRAG	xiii
1. Introduksjon	1
1.1 Problemstillinger	4
1.2 Teoretisk og analytisk perspektiv	4
1.3 Rapportens oppbygging	6
2. Datagrunnlag og metode	7
2.1 Kommuner med varig lavt eller redusert omfang av spesialundervisning	8
2.2 Casestudier	8
2.3 Breddeundersøkelser	9
2.3.1 Om de statistiske analysene	11
3. Organisering av spesialundervisning - Analyser av Grunnskolens informasjonssystem	13
3.1 Omfang av spesialundervisning	13
3.2 Andel elever med spesialundervisning med undervisningspersonale og assistent	20
3.3 Henvisning til og tilråding fra PPT	24
3.4 Organisering av spesialundervisning	27
3.5 Kompetanseårsverk i skolene	29
3.6 Oppsummering	31
4. Funn fra casekommunene	33
4.1 Kommune A	34
4.2 Kommune B	39
4.3 Kommune C	45
4.4 Kommune D	51
4.5 Kommune E	58
4.6 Kommune F	64
4.6 Intervjuer med foresatte	70
4.7 Likheter og forskjeller mellom case-kommunene	72
5. Samarbeid i saksgangen i spesialundervisning	75
Oppsummering	79
6. Systemrettet arbeid i kommunene	81
6.1 PPTs rolle i systemrettet arbeidet	85

7. Finansieringsmodellens innvirkning på organisering av spesialundervisning	91
8. Innvirkning på læringsmiljøet og læringsutbytte – Analyse av Elevundersøkelsen og grunnskolepoeng	95
8.1 Endringer og forskjeller 2009-2012	96
8.2 Endringer og forskjeller 2013-2014	99
8.3 Mobbing i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning.	103
8.4 Grunnskolepoeng	105
8.5 Avslutning	107
9. Mot et større mangfold?	109
Suksesskriterier - tydelige mål	109
Rolleavklaring	110
Utvalgskommuner versus øvrige kommuner	111
«Innenfor rammene av ordinær undervisning»	113
LITTERATUR	117

FIGURLISTE

Figur		side
Figur 1.1	Pentagonmodellen	5
Figur 2.1	Skjematisk oversikt over datainnsamlingsstrategien.	7
Figur 3.1	Andel med spesialundervisning i 1. trinn i 2010 til 5. trinn i 2014 i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner (GSI-data, kommunenivå)	18
Figur 3.2	Andel med spesialundervisning i 6. trinn i 2010 til 10. trinn i 2014 i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner (GSI-data, kommunenivå)	19
Figur 4.1	Oversikt over rutiner ved barneskole i kommune c, i de tilfeller man er bekymret over enkeltelever	49
Figur 4.2	Ulike nettverk i kommune D.	55
Figur 4.3	Obligatoriske kartleggingsverktøy i kommune D.	57
Figur 4.4	Tiltakskjeden for spesialpedagogiske tiltak (Frøyen, 2011) – som utgangspunkt for «Handlingshjulet».	59
Figur 5.1	Formaloppsett for saksgang i spesialundervisningen	75
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).	78
Figur 5.3	PPTs 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).	79
Figur 6.1	Rektorer og skoleeiers vurdering av samarbeid mellom barnehage og skoler fordelt på utvalgs kommuner og øvrige kommuner fordelt på utvalg g øvrige kommuner (Gjennomsnitt)	81
Figur 6.2	Ungdomsskolerektorer vurdering av samarbeid mellom barneskole og ungdomsskole fordelt på utvalgs kommuner og øvrige kommuner (Gjennomsnitt)	83
Figur 6.3	Rektorer og skoleeiers vurdering av rutiner og målsetting for systemrettet arbeid i skolen (kun rektor) og kommunen fordelt på utvalgs kommuner og øvrige kommuner (Gjennomsnitt)	84
Figur 6.4	Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av PPT som sakkyndig og rådgivende organ fordelt på utvalgs kommuner og øvrige kommuner (Gjennomsnitt)	85
Figur 6.5	Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av om PPT arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats fordelt på utvalgs kommuner og øvrige kommuner (Gjennomsnitt)	86
Figur 6.6	Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av om PPT er faglig kompetent, har tilstrekkelig kjennskap til hvordan skolen arbeider og er tilgjengelig, fordelt på utvalgs kommuner og øvrige kommuner (Gjennomsnitt)	87

Figur 6.7	Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering om det er felles møteplasser mellom skoler og PPT, fordelt på utvalgskommuner og øvrige kommuner (Gjennomsnitt)	88
Figur 9.1	Oppfatning av endring i tilbudet til elever med særskilt behov i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning de siste fem år. Skoleeiere, rektorer og PPT.	112
Figur 9.2	Tilpasset opplæring (Nordahl og Overland 2001:23)	114

TABELLER

Tabell		side
Tabell 2.1	Antall sendte spørreskjema, antall svar og svarprosjenter i surveyene fordelt på kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning og øvrige kommuner	10
Tabell 2.2	Effektmål og effektstørrelse	12
Tabell 3.1	Folketall, elevtall og andel elever med særskilt språkopplæring i 2014 i kommuner med varig lav eller redusert omfang av spesialundervisning og øvrige kommuner (Gjennomsnitt og standardavvik, GSI-data)	13
Tabell 3.2	Andel elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak i kommuner med varig lav eller redusert omfang av spesialundervisning og øvrige kommuner (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d og effektstørrelse (ES) GSI-data, kommunenivå)	14
Tabell 3.3	Andel elever med spesialundervisning i 1. – 4. trinn* i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data, Kommunenivå)	15
Tabell 3.4	Andel elever med spesialundervisning i 5. – 7. trinn* i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse (ES), GSI-data, Kommunenivå)	16
Tabell 3.5	Andel elever med spesialundervisning i 8. – 10. trinn* i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data, Kommunenivå).	17
Tabell 3.6	Andel barn av alle skoleelever som får spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven §5-7 i kommuner med varig lav eller redusert omfang av spesialundervisning og øvrige kommuner (Gjennomsnitt og standardavvik, GSI-data)	18
Tabell 3.7	Andel elever med ulikt antall timer spesialundervisning med undervisningspersonale i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 – 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data, kommunenivå)	21
Tabell 3.8	Andel elever med ulikt antall timer spesialundervisning med assistent i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014(Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data, Kommunenivå)	23
Tabell 3.9	Andel elever skolen har meldt til PPT i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 -	

	2014(Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data, Kommunenivå)	25
Tabell 3.10	Andel elever ved skolen som er tilrådd spesialundervisning fra PPT i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014(Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data kommunenivå)	26
Tabell 3.11	Differanse mellom meldt og tilrådd spesialundervisning fra PPT i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014(Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data kommunenivå)	27
Tabell 3.12	Andel elever med ulik organisering av spesialundervisningen i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014(Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI Data, Kommunenivå)	28
Tabell 3.13	Andel elever i fast organisert avdeling for spesialundervisning og i Alternativ opplæringsarena i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014(Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES))	29
Tabell 3.14	Antall elever per ulike typer årsverk på skolen i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014(Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data kommunenivå)	30
Tabell 3.15	Antall elever per ulike årsverk på skolen i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014(Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES))	31
Tabell 4.1	Kjennetegn ved casekommunene I (Tall hentet fra Skoleporten og GSI)	33
Tabell 4.2	Kjennetegn ved casekommunene II- Andel elever som er fritatt nasjonale prøver (2014-2015)	34
Tabell 5.1	Rektors og PPT lederes rapportering av grad av kontakt med ulike aktører i fasen før henvisning til PPT fordelt på om kommunen har varig lav eller redusert bruk av spesialundervisningen og øvrige kommuner (Gjennomsnitt, , 1: ingen kontakt – 5:Kontakt i svært stor grad)	76
Tabell 6.1	Rektors, skoleeieres og PPT lederes rapportering av hvor ofte PPT har dager på skolen hvor de er tilgjengelige for skolens personale, fordelt på om kommunen har varig lav eller redusert bruk av spesialundervisningen og øvrige kommuner (prosent)	89
Tabell 7.1	Rektors, skoleeieres og PPT lederes rapportering av hvilke ressursmodeller som passer best for deres kommune, fordelt på om kommunen har varig lav eller redusert bruk av spesialundervisningen og øvrige kommuner (prosent)	92

Tabell 7.2	Rektorers, skoleeieres og PPT lederes rapportering om ressurstildelingsmodellen for spesialundervisning er den samme som for fem år siden, fordelt på om kommunen har varig lav eller redusert bruk av spesialundervisningen og øvrige kommuner (prosent)	93
Tabell 8.1	Gjennomsnitt og standardavvik på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2009-2012, alle elever, sjuende og tiende trinn, alle elever, sjuende og tiende trinn	96
Tabell 8.2	Cohens d for forskjeller i gjennomsnitt på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2009-2012, alle elever, sjuende og tiende trinn	97
Tabell 8.3	Gjennomsnitt og standardavvik på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2009-2012, de ti prosent av elevene med lavest karaktergjennomsnitt, tiende trinn	98
Tabell 8.4	Cohens d for forskjeller i gjennomsnitt på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2009-2012, de ti prosent med lavest karaktergjennomsnitt, tiende trinn	99
Tabell 8.5	Gjennomsnitt og standardavvik på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2013-2014, alle elever, sjuende og tiende trinn	100
Tabell 8.6	Cohens d for forskjeller i gjennomsnitt på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2013-2014, alle elever, sjuende og tiende trinn	101
Tabell 8.7	Gjennomsnitt og standardavvik på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2013-2014, de ti prosent av elevene med svakest karakterer på tiende trinn	102
Tabell 8.8	Cohens d for forskjeller i gjennomsnitt på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2013-2014, de ti prosent av elevene med svakest karakterer på tiende trinn	103
Tabell 8.9	Mobbing alle elever, 7. og 10. trinn. Er du blitt mobbet på skolen de siste månedene? (Prosent)	104
Tabell 8.10	Mobbing, laveste kvintil tiende trinn. Er du blitt mobbet på skolen de siste månedene?	105
Tabell 8.11	Gjennomsnittlig Grunnskolepoeng i kommuner med varig lav eller redusert omfang av spesialundervisning og øvrige kommuner (Gjennomsnitt og standardavvik, Data fra Skoleporten)	106
Tabell 8.12	Andel elever uten grunnskolepoeng i kommuner med varig lav eller redusert omfang av spesialundervisning og øvrige kommuner (Gjennomsnitt og standardavvik, Data fra Skoleporten)	106

SAMMENDRAG

Utgangspunktet for dette prosjektet er at Utdanningsdirektoratet har identifisert 58 kommuner med varig lav eller redusert bruk av spesialundervisning. Hvordan disse kommunene arbeider og organiserer spesialundervisningen er viktig å få belyst og formålet med denne rapporten er å se nærmere på hvordan ulike aktører i kommunene jobber for at skoler tilrettelegges for et større elevmangfold, om barnehagen bidrar inn i dette arbeidet, og i så fall hvordan. Dette innebærer en kartlegging av systemrettet praksis i skoler og barnehager i kommuner som har vedvarende lavt eller synkende omfang av spesialundervisning, men også å undersøke konsekvenser av denne praksisen og se det i kontrast til øvrige kommuner. Rapporten baserer seg på casestudier i seks kommuner, der vi har intervjuet lærere, rektorer, barnehageledere, representanter for skoleeiere, ledere av PPT, i tillegg til foreldre og Fylkesmann. Dessuten har vi gjennomført spørreskjemaundersøkelser til ledere av PPT, skoleledere og skoleeiere, samt gjort analyser av data i Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Hovedproblemstillingene for dette prosjektet har vært:

- Hvordan jobber de ulike aktørene, og preges samarbeidet av tydelige rolleavklaringer?
- Er det satt mål for arbeidet?
- Hvilke suksesskriterier trekker ulike respondentgrupper fram som sentrale i arbeidet med å sikre en bedre ordinær opplæring som favner flere?
- Hvordan oppleves læringsmiljøet av elever i kommuner med redusert eller varig lavt omfang med spesialundervisning sammenlignet med sammenlignbare kommuner uten slik reduksjon/varig lavt omfang av spesialundervisning
- Hvilke erfaringer har brukere, representert med foreldre til elever som får spesialundervisning om tilrettelegging for et større elevmangfold i skolen
- I hvilken grad trekkes brukere inn i arbeidet med å tilrettelegge for et større elevmangfold
- Hvordan organiseres spesialundervisningen i kommuner med reduksjon eller varig lavt omfang av spesialundervisning og skiller dette seg fra øvrige kommuner?

I casestudiene har vi sett mange gode eksempler på at kommunene har et ganske klart og tydelig bilde av hva systemrettet arbeid og tidlig innsats innebærer. Særlig ser det ut til å være et fellestrekk at utvalgs kommunene har jobbet bevisst over tid med å få ned andelen som får spesialundervisning. Det er i stor grad faglige begrunnelser som løftes fram som bakgrunn for dette, men også økonomiske begrunnelser. Videre er det en fellesnevner at finansieringsmodellene for skolene når det gjelder spesialundervisning ikke utgjør et økonomisk incentiv for økt spesialundervisning. Analysene som er gjort av kommunenes økonomi indikerte at det ikke var forskjeller mellom utvalgs kommunene og de øvrige kommunene på frie inntekter og

driftsresultat. Dermed er det lite sannsynlig at det er økonomien i seg selv som er styrende for resultatene, men heller hvordan man manøvrerer og prioriterer innenfor begrensede rammer.

Skolene i casekommunene blir tildelt en ramme som inkluderer midler til spesialundervisning. Det er i kommunene vi har besøkt jobbet med en tydeliggjøring av hva tilpasset opplæring skal bety og med grenseoppganger opp mot spesialundervisning, og det er utarbeidet klare rutiner og systemer for tiltaksutprøving og kartlegging ved skolene. Disse er gjerne utarbeidet i tverrgående faglige nettverk og kan frigjøre ressurser for PPT. Dette gjør at PPT har klart å prioritere det systemrettede arbeidet og i stor grad nyter tillit blant skolepersonellet. Flere av informantene opplyser at de har fått en utvidet «normalitetsforståelse», forstått som at grensene for det å være en «normal» elev har blitt utvidet, og inkluderer i større grad elever som tidligere hadde falt inn i en «unormal»-kategori og fått spesialundervisning.

Kommunene vi har studert har først vedtatt en omlegging av spesialundervisningspraksis (for å få en lavere andel med spesialundervisning) sammen med en omlegging av finansieringssystemet, for så å følge opp med endring av selve organiseringen av undervisningen. Hvor lang tid omleggingen av undervisningspraksisen har tatt har variert mellom casekommunene. I noen kommuner skjedde omleggingen av undervisningspraksis for å sikre et godt tilbud innenfor rammene av ordinær undervisning mer eller mindre samtidig med andre endringer, mens det andre steder har kommet en bevissthet om at man etter hvert måtte foreta endringer utover bare å kutte i omfanget av spesialundervisning.

Det er dermed klare fellestrekk i hvordan samarbeidet mellom de ulike aktørene er organisert, og hvorvidt samarbeidet er preget av tydelige rolleavklaringer. En fellesnevner er at PPT og skole, og også andre aktører som helsesøster og barnevern, har klare møtepunkter og rutiner for når man involveres i saksgangen. Dette foregår gjerne i tverrfaglige møter på skolene, der man drøfter ulike saker og behov, gjerne før en henvisning til PPT, og med formål å undersøke hvorvidt man kan forsøke andre tiltak før henvisning. Samtidig oppgis det innad på skolene at ansvaret for elever som man vet har utfordringer, men som kanskje ikke har enkeltvedtak om spesialundervisning, kan bli litt utydelig. Bakgrunnen for dette kan finnes i at man har organisert undervisningen så fleksibelt som mulig mange steder, med tolærersystemer, flere kontaktlærere, og bruk av smågruppeundervisning. Hvem som da har hovedansvaret for den enkelte elev kan oppleves som uklart for lærerne.

Intervjuer med foresatte (og til dels fylkesmennene) viser at opplevelsen av møtet med hjelpeapparatet kan fortone seg ganske ulikt avhengig av hvilken side man står på. Foreldrene opplever at barn ikke får tilstrekkelig hjelp, at den kommer for sent og også at tiltak ikke gir den effekten som man forventet. Samtidig understrekes det at samarbeidet med skolen er godt og at barnet er «på rett vei». Det er vanskelig å relatere foreldrenes opplevelser direkte til omfanget av spesialundervisning i kommunen. Likevel indikerer intervjuene at en vridning fra spesialundervisning til

tilpasset opplæring kan medføre utrygghet hos foreldre, selv om deres barn ikke har behov som utløser enkeltvedtak med stort timetall spesialundervisning.

Samarbeidet med barnehagene fra både PPT og skole kan variere mellom barnehager innad i kommuner. Det er gjerne store kommunale barnehager som har tettest kontakt, og dette forsterkes i noen tilfeller gjennom geografisk nærhet. Det er variasjon mellom kommuner i hvilken grad barnehager er trukket med i det helhetlige og forebyggende arbeidet, for eksempel gjennom deltagelse i tverrfaglige nettverk som ikke kun omhandler enkeltsaker. En av kommunene har valgt å prioritere PPT sine ressurser til barnehagene, mens man i to kommuner har lagt ekstra ressurser til småtrinnet (1. til 4. klasse).

I spørreskjemaundersøkelsene har et sentralt spørsmål vært om tilbudet elevene får i utvalgskommunene har blitt bedre eller dårligere. Et enkeltspørsmål om dette har vært inkludert i alle surveyene, der respondentene har blitt spurt om det lave omfanget av spesialundervisning har ført til et bedre eller dårligere tilbud til elever med særskilt behov i kommunen. Det er flere rektorer som mener tilbudet har blitt litt dårligere (18 prosent) enn rektorer som mener det har blitt mye bedre (8,7 prosent). Samtidig sier litt over halvparten av rektorene at tilbudet enten ikke har endret seg eller har blitt litt bedre. Skoleeierne er enda mer positive, der over 70 prosent sier at de mener at tilbudet har blitt litt bedre eller mye bedre, og ingen skoleeiere har sagt at tilbudet har blitt dårligere. Også for PPT-lederne er det godt over halvparten (58 prosent) som oppgir at tilbudet har blitt litt bedre eller mye bedre, men 6 prosent mener at tilbudet har blitt litt dårligere. Alt i alt er det i utvalgskommunene en positiv vurdering av hvordan tilbudet har utviklet seg, selv om vurderingene er noe mer negative på skolenivået (rektorer) enn for de utenfor selve skolen (skoleeier og PPT-leder).

De kvantitative analysene ellers i rapporten tegner ikke et bilde av tydelige forskjeller mellom kommuner med lavt omfang av spesialundervisning eller med en nedgang, og de øvrige kommunene, men det er noen klare forskjeller. Utvalgskommunene ser ut til å ha kuttet i spesialundervisningstilbudet for elever på alle trinn, men i noe større grad for gutter på lavere trinn. PPT oppgis å ha en mer tilstedeværende rolle i saksgangen omkring spesialundervisning, og oppfattes i større grad som både et rådgivende og sakkyndig organ i kommunene med lavt eller redusert omfang. I utvalgskommunene opplever man i litt større grad at PPT arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats enn i de øvrige kommunene.

Samtidig er det en rekke funn som peker på at kommunene ikke har styrket det ordinære undervisningstilbudet som et resultat av omleggingen. Det er noe færre elever som blir meldt til PPT, og det er jevnt over flere elever per årsverk i utvalgskommunene enn i øvrige kommuner. Analysene av grunnskolepoeng i kommuner viser at de to gruppene kommuner ikke skiller seg fra hverandre i gjennomsnittlig grunnskolepoeng. Samtidig er det en høyere andel i utvalgskommunene som ikke mottar vitnemål etter 10. trinn. Dette kan indikere at reduksjon 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 har redusert spesialundervisning uten å ha kompensert for det i ordinær undervisning, mens andre utvalgskommuner har gjort det.

Avslutningsvis i rapporten diskuteres det hvordan spesialundervisning blir forstått, og hvorvidt uklarheter eller tvetydigheter i resultatene kan skyldes ulike forståelser av hva spesialundervisning er. Tidligere forskning har vist til et skille mellom formalavgrensning av spesialundervisning og praksisavgrensning av spesialundervisning. Formalavgrensningen av spesialundervisningen viser til de elever som får spesialundervisning etter et enkeltvedtak, på bakgrunn av § 5-1 i opplæringsloven. Praksisavgrensning viser til at elevene kan få opplæring som på mange måter er organisert som spesialundervisning, selv om de ikke har enkeltvedtak. Ut fra intervjuene kan det virke som om rektorene, og til dels også lærerne, forholder seg til formalavgrensningen av spesialundervisning. På den ene siden sier at de har opprettet praktisk rettede tilbud. Samtidig understrekes det at dette foregår «innenfor rammene av ordinær undervisning». Under dette ligger det at spesialundervisning er det som foregår ut fra enkeltvedtak, mens alt annet er ordinær undervisning.

I mange skoler blir deler av undervisningen dermed gjennomført på måter som gjør at den kan beskrives som spesialundervisning, selv om den ikke understøttes av enkeltvedtak. En slik praksis er med på å viske ut skillet mellom den ordinære undervisningen og spesialundervisningen, og kan være med på å skape en mellomsone der tilbudet til elever med særskilte behov, men som ikke har enkeltvedtak, får en uklar posisjon. Hvis utfallet er tilpasset opplæring til beste for eleven er dette uproblematisk. Hvis det fører til at eleven faller mellom to stoler, er det mer problematisk.

1. Introduksjon

Utgangspunktet for dette prosjektet er at Utdanningsdirektoratet har identifisert 58 kommuner med varig lav eller redusert bruk av spesialundervisning. Hvordan disse kommunene arbeider og organiserer spesialundervisningen er sentralt og formålet med denne rapporten er å belyse hvordan relevante aktører jobber for at skoler tilrettelegges for et større elevmangfold, og om barnehagen bidrar inn i dette arbeidet, og i så fall hvordan. Dette innebærer en kartlegging av systemrettet praksis i skoler og barnehager i kommuner som har vedvarende lavt eller synkende omfang av spesialundervisning, men også å undersøke konsekvenser av denne praksisen og se det i kontrast til øvrige kommuner.

Tilpasset opplæring er et prinsipp for både ordinær opplæring og spesialundervisning. Haug (2002, her etter Solli 2005) hevder at *”det er uråd å framstille, forklare eller forstå spesialundervisning uten å se denne i sammenheng med alt annet av undervisning og opplæring som foregår i skolen.”*. Særlig er det uråd i og med at all undervisning i skolen skal være tilpasset den enkelte elev og hans/hennes forutsetninger. Elever som ikke profitterer på ordinær undervisning har krav på spesialundervisning. Reglene for spesialundervisning er felles for hele grunnopplæringen og er samlet i kapittel 5 i opplæringsloven. Etter § 5-1 har elever som ikke har, eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, rett til spesialundervisning. Kommunen – for grunnskolen – eller fylkeskommunen – for videregående opplæring – skal fatte vedtak om spesialundervisning på grunnlag av sakkyndig vurdering av elevens særlige behov, og det skal legges vekt på elevens utviklingsmuligheter.

Tilpasset opplæring og spesialundervisning er altså nært knyttet sammen. Dette illustreres også i Kultur for læring (St.meld. nr. 30 2003-2004), hvor kapittelet om spesialundervisning heter *”Tilpasset opplæring i form av spesialundervisning”*. Imsen (2004:65) definerer tilpasset opplæring som at det *”... betyr i praksis at elevene blir stilt overfor ulike oppgaver og ulike forventninger om arbeidsinnsats, alt etter lærerens vurdering av deres evner, anlegg og forutsetninger for øvrig. Tilpasset opplæring innebærer med andre ord faglig og pedagogisk forskjellsbehandling av elevene”*. I følge Imsen (2003) skjer tilpasset opplæring i mindre grad enn det norske grunnskolelærere selv rapporterer.

Kultur for læring (St.meld. nr. 30 2003-2004) viser til at det er mangler i tilpasset opplæring og store variasjoner i bruk av spesialundervisning. Stortingsmeldingen peker på et behov for en målrettet satsing på kompetanseutvikling for å utvikle læringsmiljøet ved alle skoler, slik at man blir bedre i stand til å møte variasjonen i elevenes forutsetninger og behov. Det er stor variasjon mellom skoler i omfanget av spesialundervisning. Det søkes om midler til spesialundervisning for mellom to og 30 prosent av elevene, og denne variasjonen mellom skoler kan ikke primært forklares med kjennetegn ved elevgruppen, men vel så mye skolen (Moen & Øie 1994). Det søkes prosentvis mer midler til spesialundervisning for elever som går i små klasser framfor store, og mer i fådelte enn i fulldelte skoler (Skaalvik 2000).

Kvalitetsutvalget (NOU 2003:16) foreslo å styrke kravet om tilpasset opplæring til alle etter opplæringslovens bestemmelser (§ 1-2) og samtidig fjerne bestemmelser om spesialundervisning. Utvalget ønsket en styrket tilpasning innen rammene for det ordinære undervisningstilbudet istedenfor spesialundervisning. Utvalget mente at systemet med tildeling av spesialpedagogiske ressurser til enkelt elever ikke stimulerer til fokus på skolemiljøet som helhet. Dette forslaget fikk ikke gjennomslag. Motstanden mot å fjerne retten til spesialundervisning kom blant annet fra funksjonshemmedes organisasjoner, som var sterkt bekymret for den svekkingen av rettsikkerhet som forslaget også innebar. Resultatet kunne like gjerne bli innsparing som bedre tilpasning.

Pedagogisk psykologisk tjeneste er en sentral aktør i tilrettelegging for mangfold i skolen. Endringer i Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa har ført til forandringer i denne tjenestens oppgaver. Det har skjedd en dreining fra sorteringsfunksjon over til oppgaver knyttet til inkludering i tråd med føringer for den inkluderende skole som gjenspeiles i statlige føringer som St.meld. nr. 54 (1989-90) og St.meld. nr. 35 (1990-91). Konsekvensene av disse føringer ble blant annet omstrukturering av det statlige støttesystemet i spesialundervisningen. Føringer for PPTs arbeidsområder inkluderer: (1) Å være barnehagene, skolen, den kommunale voksenopplæringa og lærebedriftenes primære hjelpeinstans. (2) PPT skal være nettverksbygger og formidler i samarbeid med andre hjelpeinstanser på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå. (3) PPT skal fungere som sakkyndig og rådgivende organ. (4) Profilen på PPT skal være brukernær (St.meld. nr. 23 1997-98). Det påpekes at spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn skal inkludere foreldrerådgivning (Ot.prp. nr. 46 1997-98). En viktig arbeidsoppgave i PPT er sakkyndig vurdering knyttet til spesialundervisning.

I Melding til Stortinget nr 18 (2010-2011) uttrykkes også forventning om at PP-tjenesten skal tette på skole og barnehage for tidlig innsats. Mer konkret forventes det at PPT skal være tilgjengelig og bidra til helhet og sammenheng, PPT skal arbeide forebyggende, PPT skal bidra til tidlig innsats i barnehage og skole, samt at PPT skal være faglig kompetent i alle kommuner og fylkeskommuner.

Arbeidsoppgaver som tillegges PPT krever at man makter å balansere mellom individ- og systemrettet arbeid. Lærerforbundet (nå Utdanningsforbundet) påpekte at arbeidsoppgavene ikke kan løses ved bare én av disse arbeidsformene (Lærerforbundet 2001). For å hjelpe skole og PPT til å bli mer systemrettet, satte Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet i verk et opplæringsprogram under tittelen «Samtak». Det gikk fra år 2000 til år 2002 (St.meld. nr. 17 1999-00). I tråd med dette programmets mål er det mer ønskelig med en systemorientert tilnærming enn en individ- og behandlingstilnærming. En systemorientert arbeidsmodell innebærer at det forebyggende arbeidet prioriteres sterkere enn behandling (Faglig enhet for PP-tjenesten 2001, Ogden 1994). Systemrettet arbeid innebærer å se på barn og unges samspill med hverandre, lærere og andre i voksenmiljøet i og utenfor skolen. Videre inkluderer dette begrepet å vurdere hvordan systemfaktorer som eksempelvis lærestoff, lærerkompetanse, arbeidsmåter, organisering, læringsmiljø, rutiner,

ressurser og rammer har betydning for og påvirker utforming av utviklings- og læringstilbudet. Disse oppgavene krever generell organisasjonskunnskap og mer spesifikk kunnskap om skolen og barnehagen i tillegg til innovasjons- og endringskompetanse (Faglig enhet for PP-tjenesten 2001). I et systemrettet arbeid vil tidlig innsats være viktig. Tidlig innsats kan forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv, og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder (St.meld nr 16 2006-2007). Tidlig innsats innebærer følgelig både forebyggende handling og en styrking av skolens kjerneaktivitet – læring og utvikling.

Det at PPT sine arbeidsoppgaver skal gå mer mot et systemrettet og forebyggende arbeid er i tråd med den øvrige utviklingen av norsk skole de siste 50 årene. På 60-tallet var det internasjonale strømninger som satte kritisk lys på institusjonalisering og som frontet normalisering. I 1969 ble Blom-utvalget oppnevnt, hvor mandatet var å samordne lovverket slik at det ikke var to lovverk – et for elever i grunnskolen og et for barn med særskilte behov. Blomkomiteens innstilling la grunnlaget for endringer i grunnskoleloven som trådte i kraft i januar 1976 og først da falt spesialskoleloven bort. Dette betydde ikke at spesialskolene forsvant fra 1976. I 1977 ble mange av de statlige spesialskolene overført til kommunene (Tøssebro, 2003), og først ved en endring i grunnskolelova med virkning fra 1988 ble det presisert at alle barn så langt det er mulig skal få gå på den skolen de geografisk hører til. De statlige spesialskolene ble gradvis lagt ned og med Stortingsmelding nr 54 (1989-90) ble de gjenværende lagt ned eller omdannet til kompetansesentra (uten elever på langsiktig basis), med unntak av døveskolene.

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. 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. Til tross for de sterke politiske føringer for tilpasset opplæring og inkludering ser vi at siden skoleåret 2005-06 viser tall fra grunnskolens informasjonssystem (GSI) at det har skjedd en markant økning i bruk av spesialundervisning (Nordahl og Hausstätter, 2009). I skoleåret 2005-06 var det rundt 6 prosent av elevmassen som fikk spesialundervisning, mens det i skoleåret 2012-13 var det 8,7 prosent. I rene tall er det snakk om at det er 15558 flere elever som mottar spesialundervisning i 2012-13 enn i 2005-06. Denne utviklingen gir en indikasjon på at den ordinære skolen sliter med å gi tilfredsstillende læring til samtlige elever og det kan se ut til at en bruker spesialundervisning som en sikkerhetsventil.

Derfor er det svært interessant og viktig å se på hva det er som gjør at noen kommuner går i motsatt retning og greier å redusere bruken av spesialundervisning og hvordan slike kommuner tilrettelegger for et større elevmangfold. Et sentralt aspekt her er at det ikke er et likhetstegn mellom å redusere forekomst av spesialundervisning og en

bedre tilrettelegging for elevmangfold. Det kan være andre forhold enn bedre tilpassing og tilrettelegging, som økonomisk innsparing, som kan være vel så viktige.

1.1 Problemstillinger

Formålet med oppdraget er å kartlegge hvordan ulike relevante aktører jobber for at skoler tilrettelegges for et større elevmangfold, samt om og hvordan barnehagen bidrar i dette arbeidet. Gjennom dette skal oppdraget gi en bedre oversikt og kunnskap over hva som kan inngå i et systemrettet arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Prosjektet har følgende hovedproblemstillinger

- Hvordan jobber de ulike aktørene, og preges samarbeidet av tydelige rolleavklaringer?
- Er det satt mål for arbeidet?
- Hvilke suksesskriterier trekker ulike respondentgrupper fram som sentrale i arbeidet med å sikre en bedre ordinær opplæring som favner flere?

For å belyse disse hensiktsmessig med tanke på oppdragets formål er nødvendig også å belyse konsekvensene og erfaringer av kommunenes arbeid med å redusere eller opprettholde et lavt omfang av spesialundervisning og tilrettelegging for ett større elevmangfold. Dette er problemstillinger som:

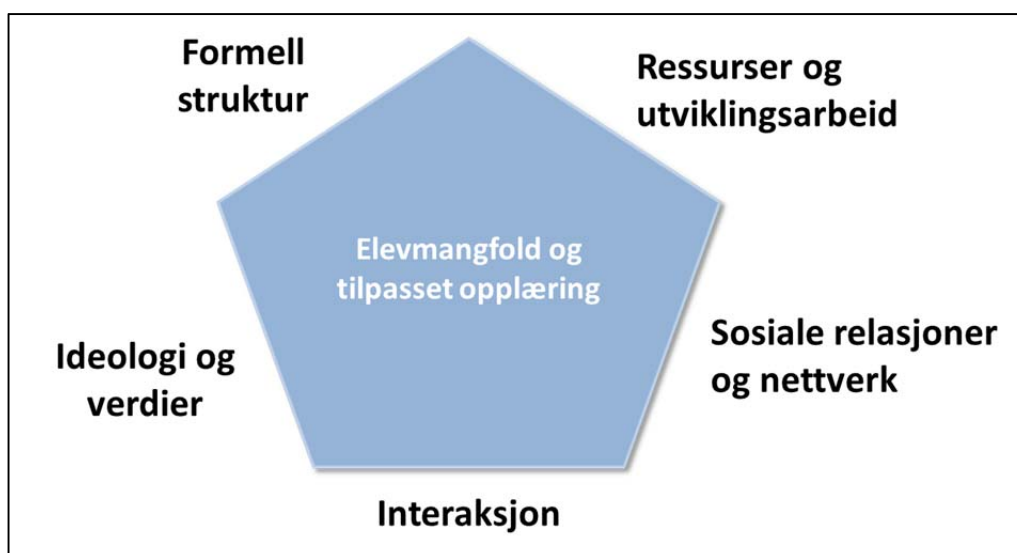
- Hvordan organiseres spesialundervisningen i kommuner med reduksjon eller varig lavt omfang av spesialundervisning og skiller dette seg fra øvrige kommuner?
- Hvordan oppleves læringsmiljøet av elever i kommuner med redusert eller varig lavt omfang med spesialundervisning sammenlignet med sammenlignbare kommuner uten slik reduksjon/varig lavt omfang av spesialundervisning
- Hvilken erfaringer har brukere, representert med foreldre til elever som får spesialundervisning om tilrettelegging for et større elevmangfold i skolen
 - o I hvilken grad trekkes brukere inn i arbeidet med å tilrettelegge for et større elevmangfold

1.2 Teoretisk og analytisk perspektiv

Hvilket perspektiv man har, bestemmer hva en fokuserer på og hvilket bilde man får av virkeligheten. Ulike perspektiv kan gi forskjellige svar på samme spørsmål. I dette prosjektet har vi et helhetlig og systemisk perspektiv. Dette perspektivet kan kalles økologisk og i denne sammenhengen vil det si at vi vil fokusere på helheten og systemene rundt elevene som får spesialundervisning og ikke kun på elevene som mottar spesialundervisning. Innenfor et økologisk perspektiv retter man ikke fokuset på bare individet eller til systemet rundt. Innen et slikt perspektiv er det verken

individet eller konteksten som er det essensielle, men samhandlingene mellom ulike aktører i en sosial, historisk og kulturell setting. Omfanget av spesialundervisning blir ikke bestemt av elevenes behov alene, men samhandling mellom ulike aktører som lærere, medelever, foreldre, PPT, skoleledelse og skoleeiere. Denne samhandlingens påvirkes av organisatoriske forhold og elevsammensetning, men også ideologiske forhold, kultur, økonomi og holdninger blant ulike aktører. Eksempelvis har tanken om en inkluderende skole svært sterkt i politiske og offentlige dokumenter siden 60-tallet og har fått direkte innvirkning på organiseringen av undervisningen av barn med særskilte behov. Et økologisk perspektiv er dermed også i tråd med den systemrettede måten skolen og PPT skal samarbeide i skoleutvikling. For en nærmere beskrivelse av vårt teoretiske og analytiske perspektiv henvises det til Wendelborg (2010).

Systemperspektivet for oppdraget innebærer å analysere hvordan ulike aktører i en kommune samarbeider og hvordan dette samarbeidet legger til rette for elevmangfold. Organisasjonsperspektivet blir dermed meget relevant. En generell analysemodell som vil bli benyttet for å belyse organisatoriske forhold i oppdraget er en tilpasset versjon av Pentagonmodellen (Schiefløe, 2014), som i vår sammenheng kan framstilles slik:



Figur 1.1 Pentagonmodellen

Å tilrettelegge for elevmangfold i en kommune vil ha sammenheng med ulike organisatoriske kvaliteter. Disse kan være av både formell og uformell art. Spørsmål som vil bli belyst er om samarbeidet mellom aktørene formelt er *strukturert* på en slik måte at elevmangfold støttes. Dette handler om organisering og fordeling av ansvar. Videre belyses hvordan uformelle forhold som ideologi/verdier, interaksjon/samhandling og relasjoner/nettverk mellom aktørene understøtter elevmangfoldet. Med *ideologi og verdier* menes det grunnleggende tankesett og de visjonene man har knyttet til elevmangfold. *Interaksjon* er knyttet til kvaliteter ved samhandling, hvem som samhandler om spørsmål rundt elevmangfold og om samhandlingens er preget av godt samarbeid eller konflikt. *Sosiale relasjoner og nettverk* omhandler hvilke aktører som har kontakt med hverandre og hvilke

møteplasser aktørene har tilgjengelig. Med *ressurser og utviklingsarbeid* menes økonomiske ressurser som er til rådighet og hvordan disse fordeles, samt faglig utviklingsarbeid, deltakelse i prosjekter etc. Til grunn for modellen ligger en systemisk tekning, i den forstand at de fem egenskapene har sammenheng med hverandre. En endring i den formelle strukturen kan f. eks. få følger for både nettverk og hvordan samhandlingen skjer. Modellen kan dermed også være et utgangspunkt for hvordan man organisatorisk kan legge til rette for et større mangfold i skolen. Modellen er brukt aktivt i datainnsamlingen og analysen.

1.3 Rapportens oppbygging

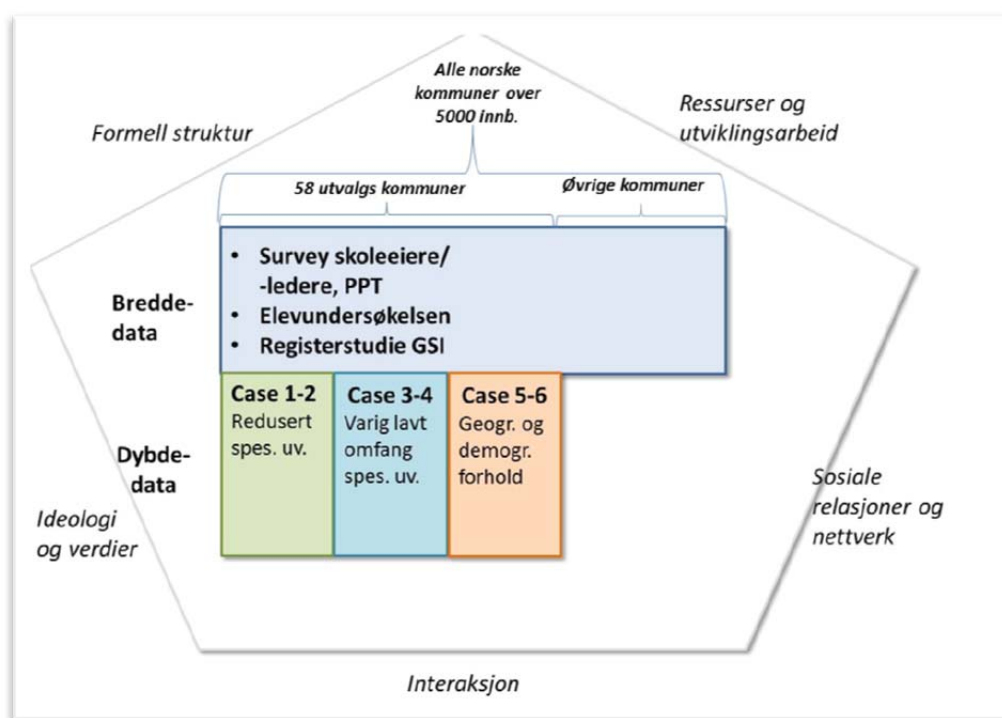
Denne rapporten har et omfangsrikt datamateriale basert på fire hoved-datakilder. Det er 1) Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), 2) Casestudier i seks kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning, 3) Surveys til samtlige skoleledere og skoleeiere i kommuner med over 5000 innbyggere unntatt de fire største byene, samt samtlige PPT-ledere og 4) Elevundersøkelsen.

Videre i rapporten vil vi først beskrive datamaterialet og vår metodiske framgangsmåte. Dette presenteres i kapittel 2. Deretter vil vi i kapittel 3 analysere GSI-data for å undersøke på hvordan kommuner med varig lav eller redusert bruk av spesialundervisning organiserer spesialundervisningen og sammenligne dem med øvrige kommuner. Kapittel 4 er en presentasjon av resultatene i casestudien hvor vi ut fra vårt analytiske perspektiv belyser problemstillingene i prosjektet. Kapittel 5 til kapittel 7 er resultater fra surveyene hvor vi fokuserer på forskjeller mellom kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning (utvalgskommuner) og øvrige kommuner 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 lavt/ redusert bruk av spesialundervisning i utvalgskommunene 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 i utvalgskommuner og øvrige kommuner. Kapittel 9 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 6 kommuner og 2) Breddeundersøkelser. I tillegg er det nødvendig med registerstudie av GSI for å belyse organiseringen av spesialundervisningen.



Figur 2.1 Skjematisk oversikt over datainnsamlingsstrategien.

Figuren gir en skjematisk oversikt over datainnsamlingsstrategien hvor vi får breddekunnskap både fra de 58 kommunene som har redusert eller varig lavt omfang av spesialundersøkelsen og øvrige kommuner med over 5000 innbyggere, samt dybdekunnskap fra seks casekommuner som alle har redusert eller lavt omfang av spesialundervisning. Datainnsamlingen settes inn i vår helhetlige og systemiske perspektiv.

2.1 Kommuner med varig lavt eller redusert omfang av spesialundervisning

Det er 58 kommuner som er definert av Utdanningsdirektoratet som kommuner med varig lav eller redusert bruk av spesialundervisning. Disse blir omtalt som utvalget eller utvalgskommunene. Dette er kommuner som enten har hatt en nedgang i andelen elever med spesialundervisning fra 2010 til 2013, eller som har ligget stabilt lavt i hele denne perioden. Utvalget hadde mindre enn 8,5 prosent elever med spesialundervisning i 2013. Utvalget består av 36 mellomstore kommuner (innbyggertall fra 5 000 til 19 999), og 22 store kommuner (innbyggertall over 20 000). Sammenligningsgrunnlaget er øvrige kommuner med over 5000 innbyggere, med unntak av de fire største byene. Totalt er det snakk om 196 kommuner.

2.2 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 kommuner. Kommunene er strategisk valgt. Bakgrunnen for utvelgelsen har vært at to kommuner har 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 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 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 vil være kvalitativt orientert og fokuserer på erfaringer med prosess, samarbeid, gjennomføring og resultaterfaringer.

2.3 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 reduksjon eller varig lavt omfang av spesialundervisning og øvrige kommuner vil dette gi avgjørende innsikt i kommuners arbeid med å tilrettelegge for elevmangfold. Denne informasjonen vil sammenholdes med det øvrige datamaterialet.

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

En avgjørende oppgave i prosjektet er å avdekke og identifisere hva som skiller kommuner med reduksjon eller varig lavt omfang av Spesialundervisning fra øvrige kommuner og skoler. Gjennom survey til samtlige skoleiere, 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 reduksjon eller varig lavt omfang av spesialundervisning skiller seg fra øvrige kommuner 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.

Tabell 2.1 *Antall sendte spørreskjema, antall svar og svarprosent i surveyene fordelt på kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning og øvrige kommuner*

Svarprosent	Øvrige			Utvalget			Totalt antall svar	Total svarprosent
	Skjema sendt	antall svar	Svarprosent	Skjema sendt	antall svar	Svarprosent		
Rektorer	1255	618	51,3	671	345	53,0	963	51,9
Skoleeiere	141	94	68,1	58	34	58,6	128	65,3
PPT-ledere	169	141	69,2	56	32	57,1	149	66,2

Tabell 2.1 viser at Den totale svarprosenten for rektorer er på rundt 52 prosent og 963 rektorer deltar i undersøkelsen. Det er 345 rektorer fra utvalgskommunene og svarprosenten blant rektorer i utvalgskommunene er 53. 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. Vi ser av tabellen at det er litt færre skoleeiere og PPT-ledere i utvalget som har svart på skjemaet med en svarprosent på 58 og 57. I og med at populasjonen for skoleeiere og PPT-ledere i utvalgskommunene er 58 (56 for PPT-ledere) vil det si at det er henholdsvis 34 og 32 personer som har svart på undersøkelsen fra disse gruppene i utvalgskommunene. Det betyr at det er relativt få som har svart på undersøkelsen noe vi må ta høyde for i tolkningen av resultatene.

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. Navnet på kommunen ble spesifisert i eposten fra oss. Det er to PPT-ledere som betjener to utvalgskommuner. De ble bedt om å svare for en av dem. Derfor er det sendt bare 56 skjema til PPT ledere i utvalgskommunene.

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 over tid og på et tidspunkt. Elevundersøkelsen ble revidert i 2013 og det blir derfor vanskelig å se på utvikling over tid om vi inkluderer 2013 og 2014, men en kan se på utvikling fra 2009-2012, samt egne analyser for 2013 og 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 5 til 10 prosent av elevene som rapporterer lavest karakterer og se på hvordan disse elevene opplever de ulike læremiljøvariabler. 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. Det kan også være forskjeller mellom kommuner som har lavt omfang/reduksjons i spesialundervisning. For en nærmere beskrivelse av datamaterialet i Elevundersøkelsen vises det til Wendelborg, Røe og Skaalvik 2011 og Wendelborg, Røe, Federici og Caspersen 2015.

2.3.1 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 trinna 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. Ut i fra Cohens d regner vi også ut effektstørrelse (ES).

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 for noen av variablene i Elevundersøkelsen, 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 2.2 *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 , Standardisert regresjonskoeffisient (Beta) og effektstørrelse (ES)	0-0.09	0.1-0.29	0.3-0.49	>0.5

3. Organisering av spesialundervisning - Analyser av Grunnskolens informasjonssystem

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan skoler i kommuner med varig lav eller redusert bruk av spesialundervisning organiserer spesialundervisningen og sammenligne dem med øvrige kommuner. 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. I 2014 var det 655 skoler i GSI fra utvalget og 1194 i de øvrige kommunene. Samtlige analyser i dette kapittelet er gjort på kommunenivå.

Tabell 3.1 Folketall, elevtall og andel elever med særskilt språkopplæring i 2014 i kommuner med varig lav eller redusert omfang av spesialundervisning og øvrige kommuner (Gjennomsnitt og standardavvik, GSI-data)

	Øvrige kommuner		Utvalgskommuner			
	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
Folketall 2014	23372	21041	36535	30118	0,51	0,25
Elevtall 2014	212	137	252	152	0,28	0,14
Andel særskilt norskopplæring	4,12	2,42	5,04	2,89	0,35	0,17

Dersom vi ser nærmere på kommunene viser tabell 4.1 at valgskommunene er større når det gjelder folketall enn de øvrige kommunene og at også gjennomsnittlig elevtall på skolene er høyere i valgskommunene. Videre viser tabell 3.1 at det er en litt høyere andel elever som mottar særskilt norskopplæring jf. opplæringsloven § 2-8 og privatskoleloven § 3-5 i valgskommunene. Mest sannsynlig henger dette sammen med at valgskommunene er større enn gjennomsnittet, noe som igjen henger sammen med at de har en mer sentral, geografisk beliggenhet, gjerne tett på regionale sentra der minoritetsandelen generelt sett er høyere. Det er altså en bakenforliggende påvirkning på både folketall, elevtall og andel med særskilt norskopplæring fra sentralitet.

3.1 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 varig lav eller redusert omfang av spesialundervisning, sammenlignet med de øvrige kommunene. Videre skal vi undersøke om det er noen systematiske forskjeller mellom valgskommunene og øvrige kommuner i fordeling av spesialundervisning på trinn og kjønn.

Tabell 3.2 *Andel elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak i kommuner med varig lav eller redusert omfang av spesialundervisning og øvrige kommuner (Gjennomsnitt og standardavvik, Cohens d og effektstørrelse (ES) GSI-data, kommunenivå)*

	Øvrige kommuner		Utvalgskommuner			
Alle elever	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	9,39	2,23	7,75	2,49	0,70	0,33
2011	9,85	2,27	7,49	2,22	1,05	0,47
2012	9,98	2,16	7,08	1,83	1,45	0,59
2013	9,53	1,94	6,48	1,03	1,96	0,70
2014	8,89	1,89	6,67	1,27	1,38	0,57
Gutter	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	6,41	1,47	5,24	1,72	0,73	0,34
2011	6,67	1,53	5,03	1,50	1,08	0,48
2012	6,82	1,49	4,78	1,22	1,50	0,60
2013	6,54	1,33	4,40	0,74	1,99	0,71
2014	6,15	1,35	4,52	0,92	1,41	0,58
Jenter	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	2,98	0,91	2,50	0,91	0,52	0,25
2011	3,18	0,92	2,45	0,85	0,82	0,38
2012	3,16	0,88	2,30	0,75	1,05	0,46
2013	2,99	0,80	2,09	0,51	1,34	0,56
2014	2,74	0,74	2,16	0,52	0,92	0,42

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 utvalget enn øvrige kommuner. Vi ser også at forskjellen øker fram til 2013, hvor den igjen reduseres i 2014 (Cohens d og ES øker fram til 2013 og reduseres litt i 2014). Vi kan selvfølgelig også se endringer i forskjellen mellom de to kommunegruppene ved å se på differansen i andelen for hvert år, men Cohens d og ES tar hensyn til variasjonen (Standardavviket) i de to kommunegruppene og er derfor et bedre mål. Størrelsen på Cohens d og ES indikerer at dette er en stor forskjell (jf tabell 1.1). At forskjellen øker fram til 2013 er også naturlig i og med at utvalget består delvis av kommuner hvor omfanget av spesialundervisningen er redusert fram til 2013.

Tabell 3.2 viser også utviklingen i omfanget av spesialundervisning for gutter og jenter separat. Dersom vi ser på ES så ser vi at det er moderate forskjeller i omfang av spesialundervisning blant jenter i utvalget og øvrige kommuner, mens forskjellene er store når vi ser på omfanget blant gutter (jf. Tabell 1.1). Det ser dermed ut til at den reduserte bruken av spesialundervisning i utvalgskommuner fordeler seg både på gutter og jenter, men reduksjonen i spesialundervisning gjelder i størst grad gutter.

Vi skal nå gå over til å se på omfanget av spesialundervisning på ulike trinn i utvalgs kommunene og øvrige kommuner. Vi begynner med 1. til 4. trinn.

Tabell 3.3 *Andel elever med spesialundervisning i 1. – 4. trinn* i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data, Kommun nivå)*

	Øvrige kommuner		Utvalgs kommuner			
Alle elever	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	2,35	0,77	1,89	0,82	0,58	0,28
2011	2,49	0,82	1,79	0,63	0,96	0,43
2012	2,57	0,83	1,74	0,52	1,20	0,51
2013	2,46	0,79	1,64	0,46	1,27	0,54
2014	2,27	0,75	1,75	0,58	0,78	0,36
Gutter	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	1,68	0,56	1,29	0,60	0,68	0,32
2011	1,77	0,64	1,21	0,51	0,97	0,44
2012	1,82	0,63	1,21	0,42	1,13	0,49
2013	1,75	0,60	1,15	0,37	1,21	0,52
2014	1,63	0,62	1,24	0,46	0,72	0,34
Jenter	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	,67	,30	,60	,29	0,23	0,11
2011	,73	,29	,58	,25	0,53	0,26
2012	,75	,32	,52	,22	0,82	0,38
2013	,71	,32	,49	,20	0,81	0,38
2014	,64	,25	,51	,23	0,52	0,25

**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 utvalgs kommunene og øvrige kommuner i omfanget av spesialundervisning i 1. til 4. trinn. Selv om andelen som mottar spesialundervisningen er betydelig lavere i utvalgs kommunene både blant jenter og gutter, viser tabellen at forskjellen mellom de to kommunegruppene gjelder i størst grad gutter. Dersom vi ser på år 2014 ser vi at forskjellen reduseres til moderat for gutter og til liten blant jenter (jf. tabell 1.1).

Tabell 3.4 *Andel elever med spesialundervisning i 5. – 7. trinn* i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse (ES), GSI-data, Kommun nivå)*

	Øvrige kommuner		Utvalgskommuner			
Alle elever	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	3,19	0,94	2,60	0,90	0,63	0,30
2011	3,35	0,86	2,61	0,92	0,84	0,39
2012	3,39	0,94	2,47	0,70	1,10	0,48
2013	3,25	0,88	2,29	0,54	1,33	0,55
2014	3,12	0,86	2,23	0,57	1,22	0,52
Gutter	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	2,13	0,63	1,79	0,69	0,52	0,25
2011	2,26	0,57	1,77	0,62	0,81	0,38
2012	2,34	0,67	1,65	0,45	1,22	0,52
2013	2,25	0,66	1,52	0,40	1,34	0,56
2014	2,14	0,64	1,48	0,41	1,23	0,52
Jenter	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	1,06	0,43	0,82	0,35	0,63	0,30
2011	1,09	0,43	0,83	0,39	0,63	0,30
2012	1,05	0,40	0,83	0,36	0,58	0,28
2013	1,00	0,36	0,76	0,24	0,76	0,36
2014	0,98	0,36	0,75	0,23	0,76	0,36

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

Tabell 3.4 viser omfanget av spesialundervisning på 5. til 7. trinn i de to kommunegruppene. Mønsteret er nærmest identisk som for 1. til 4. trinn hvor forskjellen er størst blant gutter. Imidlertid ser vi at det er ikke en like stor reduksjon i forskjell mellom utvalgskommuner og øvrige kommuner i omfanget av spesialundervisning i 2014.

Tabell 3.5 *Andel elever med spesialundervisning i 8. – 10. trinn* i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data, Kommun nivå).*

	Øvrige kommuner		Utvalgskommuner			
Alle elever	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	3,85	1,03	3,26	1,05	0,57	0,28
2011	4,01	1,10	3,09	1,04	0,86	0,39
2012	4,03	1,07	2,87	0,99	1,12	0,49
2013	3,82	0,95	2,55	0,65	1,55	0,61
2014	3,50	0,93	2,69	0,71	0,98	0,44
Gutter	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	2,60	0,72	2,17	0,69	0,61	0,29
2011	2,65	0,78	2,05	0,69	0,81	0,38
2012	2,66	0,76	1,92	0,69	1,02	0,46
2013	2,54	0,64	1,72	0,45	1,48	0,59
2014	2,37	0,64	1,80	0,51	0,99	0,44
Jenter	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	1,25	0,46	1,09	0,48	0,35	0,17
2011	1,36	0,48	1,04	0,47	0,68	0,32
2012	1,36	0,48	0,95	0,41	0,94	0,42
2013	1,28	0,48	0,83	0,33	1,08	0,48
2014	1,13	0,44	0,90	0,35	0,59	0,28

*Andelen er regnet ut fra alle skoleelever i kommunen

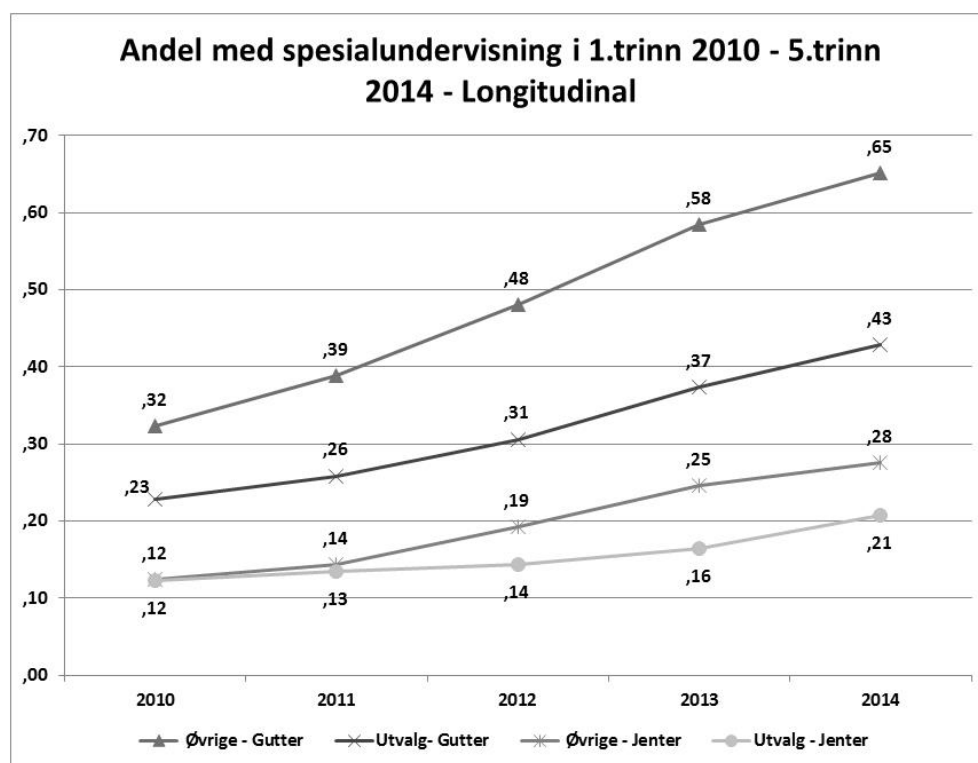
Mønsteret fra de to foregående tabellene gjentar seg i tabell 3.5 hvor forskjellene i omfang av spesialundervisning mellom de 58 utvalgskommunene og øvrige kommuner er betydelig både for gutter og jenter, men særlig for gutter. Forskjellene øker fram til 2013, mens forskjellen minker i 2014, men den er fremdeles betydelig og av moderat størrelse (jf. tabell 1.1).

Dersom vi ser på tabell 3.3 til 3.5 under ett, ser vi at forskjell i omfanget av spesialundervisning mellom utvalgskommunene og øvrige kommuner 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 en 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 utvalgskommunene sett i forhold til elever i øvrige kommuner.

Tabell 3.6 *Andel barn av alle skoleelever som får spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven §5-7 i kommuner med varig lav eller redusert omfang av spesialundervisning og øvrige kommuner (Gjennomsnitt og standardavvik, GSI-data)*

Alle elever	Øvrige kommuner		Utvalgskommuner		Cohens d	ES
	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik		
2010	0,91	0,45	0,85	0,47	0,13	0,07
2011	1,05	0,53	0,94	0,49	0,22	0,11
2012	1,10	0,53	1,01	0,49	0,17	0,09
2013	1,22	0,59	1,04	0,52	0,33	0,16
2014	1,25	0,99	1,07	0,53	0,23	0,11

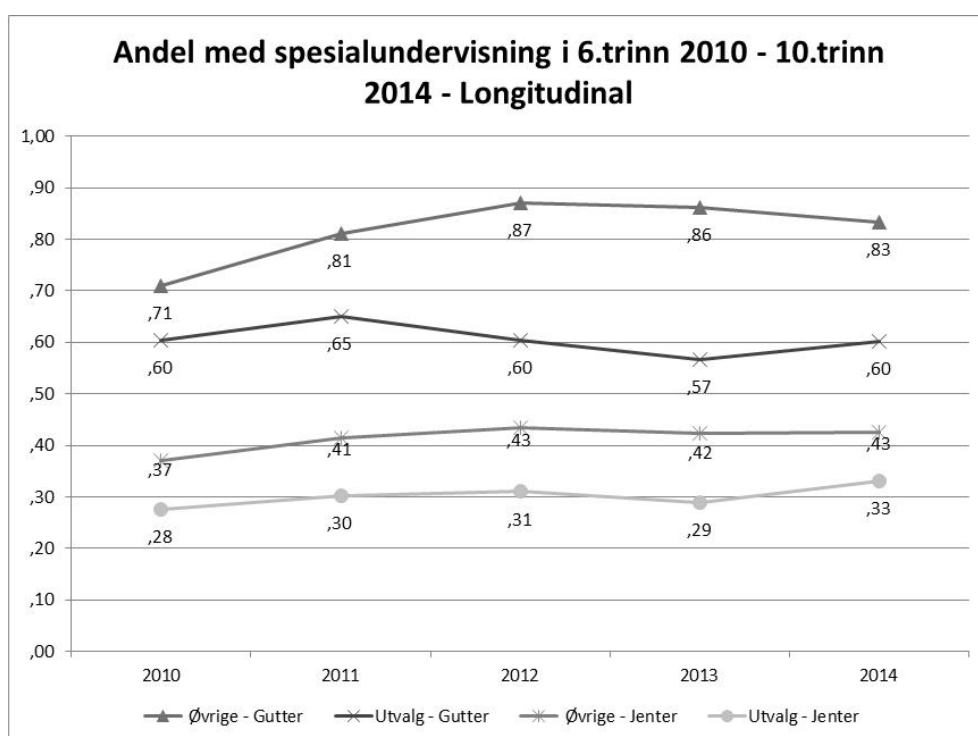
Tabell 3.6 viser andelen av barn under opplæringspliktig alder som mottar spesialpedagogisk hjelp. Andelen er regnet ut fra antallet elever i kommunen, da vi ikke har tallet for antall barnehagebarn for hånden. Tabellen viser at også for barn under opplæringspliktig alder er det en tendens at valgskommunene har en lavere andel av barn som mottar spesialpedagogisk hjelp enn hva som er tilfelle i øvrige kommuner.



Figur 3.1 *Andel med spesialundervisning i 1. trinn i 2010 til 5. trinn i 2014 i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner (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 utvalgskommunene og i de øvrige kommunene øker andelen med spesialundervisning etter hvert som de elevene går oppover i trinnene, men andelen øker mest for de øvrige kommunene.



Figur 3.2 Andel med spesialundervisning i 6. trinn i 2010 til 10. trinn i 2014 i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner (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 utvalgskommuner, mens den stabiliserer seg i øvrige kommuner.

3.2 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 utvalgs kommunene med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner. Vi skal nå gå over til å se på fordelingen av timer med undervisningspersonale og med assistent.

Tabell 3.7 *Andel elever med ulikt antall timer spesialundervisning med undervisningspersonale i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 – 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data, kommunenivå)*

	Øvrige kommuner		Utvalgskommuner			
1-75 timer	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	,67	,62	,44	,32	0,48	0,23
2011	,70	,77	,36	,27	0,59	0,28
2012	,66	,60	,37	,34	0,59	0,28
2013	,65	,68	,28	,24	0,73	0,34
2014	,59	,56	,27	,27	0,72	0,34
76-190 timer	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	4,37	1,66	3,34	1,60	0,63	0,30
2011	4,72	1,89	3,35	1,58	0,79	0,37
2012	4,84	1,88	3,21	1,26	1,02	0,45
2013	4,77	1,72	3,00	1,00	1,26	0,53
2014	4,44	1,61	3,10	0,98	1,00	0,45
191-270 timer	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	1,62	0,79	1,48	0,84	0,17	0,09
2011	1,62	0,75	1,45	0,60	0,25	0,13
2012	1,77	0,88	1,27	0,58	0,67	0,32
2013	1,67	0,78	1,31	0,65	0,51	0,25
2014	1,49	0,74	1,26	0,66	0,33	0,16
271 timer eller mer	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	2,23	1,30	2,03	1,34	0,15	0,07
2011	2,36	1,52	1,98	1,35	0,26	0,13
2012	2,34	1,36	1,87	1,05	0,39	0,19
2013	2,14	1,17	1,70	0,90	0,42	0,21
2014	2,09	1,20	1,78	0,80	0,31	0,15
sum elever	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Cohens d	ES
2010	8,89	2,16	7,29	2,29	0,72	0,34
2011	9,41	2,23	7,14	2,04	1,06	0,47
2012	9,61	2,13	6,72	1,75	1,48	0,60
2013	9,23	1,94	6,29	0,99	1,91	0,69
2014	8,61	1,85	6,41	1,18	1,42	0,58

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 utvalgskommunene og øvrige kommuner i antall timer spesialundervisning med undervisningspersonale. Noe annet er ikke å forvente i og med at kriteriet for å være i utvalgsgruppa er at kommunen har varig lav eller redusert bruk av spesialundervisning. Dersom vi ser på resten av tabellen ser vi at det er størst forskjell mellom utvalgskommunene og øvrige kommuner for andel elever som får 1-75 timer og 76-190 timer spesialundervisning med spesialundervisning. 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 varig lavt omfang eller redusert bruk av spesialundervisning i størst grad har redusert andelen til elever som i andre kommuner har under fem timer spesialundervisning med undervisningspersonale per uke.

Tabell 3.8 *Andel elever med ulikt antall timer spesialundervisning med assistent i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data, Kommun nivå)*

	Øvrige kommuner		Utvalgskommuner			
1-75 timer	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	,15	,21	,14	,19	0,02	0,01
2011	,14	,19	,12	,16	0,15	0,07
2012	,15	,23	,14	,23	0,04	0,02
2013	,13	,16	,11	,18	0,08	0,04
2014	,13	,18	,13	,20	0,01	0,00
76-190 timer	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	1,07	0,72	0,78	0,51	0,47	0,23
2011	1,09	0,75	0,81	0,57	0,43	0,21
2012	1,13	0,84	0,73	0,56	0,56	0,27
2013	1,03	0,83	0,64	0,47	0,58	0,28
2014	0,98	0,82	0,67	0,50	0,46	0,22
191-270 timer	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	,67	,49	,49	,64	0,32	0,16
2011	,63	,44	,51	,43	0,27	0,13
2012	,66	,48	,52	,57	0,26	0,13
2013	,62	,48	,44	,33	0,44	0,21
2014	,56	,41	,43	,36	0,34	0,17
271 timer eller mer	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	2,75	1,08	2,26	1,52	0,37	0,18
2011	2,79	1,16	2,33	1,43	0,36	0,18
2012	2,77	1,19	2,24	1,28	0,43	0,21
2013	2,72	1,17	2,10	1,05	0,55	0,27
2014	2,54	1,04	2,14	1,09	0,38	0,19
sum elever	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	4,64	1,65	3,68	1,72	0,57	0,28
2011	4,66	1,74	3,77	1,73	0,51	0,25
2012	4,70	1,85	3,63	1,56	0,63	0,30
2013	4,49	1,77	3,29	1,21	0,79	0,37
2014	4,21	1,67	3,37	1,30	0,56	0,27

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 utvalgskommuner og øvrige kommuner er at forskjellen samlet sett

er mindre enn i forrige tabell. Særlig gjelder det 1-75 timer hvor det ikke er forskjell. Vi ser også at for begge 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 utvalgskommunene i størst grad har redusert andelen av elever med under fem timer spesialundervisning med undervisningspersonale (jf. tabell 5.6), 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.

3.3 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 PPT¹. Først skal vi se på andel tilmeldinger til PPT fra skoler.

¹ 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 tilradd 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 videreføringer fra tidligere år. Når det gjelder punkt 2, elever som er tilradd spesialundervisning av PPT gir det en oversikt over alle elever som er tilradd 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 3.9 *Andel elever skolen har meldt til PPT i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data, Kommun nivå)*

	Øvrige kommuner		Utvalgskommuner			
Alle elever	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	12,08	2,54	10,18	2,72	0,72	0,34
2011	12,42	2,63	10,15	2,48	0,89	0,41
2012	12,41	2,48	9,58	2,19	1,21	0,52
2013	11,80	2,45	9,22	2,24	1,10	0,48
2014	11,34	2,35	9,04	2,16	1,02	0,45
Gutter	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	8,21	1,67	6,83	1,82	0,79	0,37
2011	8,37	1,75	6,82	1,64	0,91	0,42
2012	8,41	1,66	6,46	1,51	1,22	0,52
2013	8,01	1,65	6,25	1,53	1,11	0,48
2014	7,75	1,67	6,09	1,43	1,07	0,47
Jenter	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	3,87	1,06	3,35	1,10	0,48	0,23
2011	4,05	1,07	3,33	1,03	0,69	0,32
2012	4,00	1,04	3,11	0,86	0,92	0,42
2013	3,80	1,05	2,98	0,85	0,86	0,39
2014	3,59	0,92	2,95	0,87	0,71	0,33

Tabell 3.9 viser at det er en klar forskjell av andelen elever som blir meldt til PPT fra skoler i kommuner med varig lavt eller redusert omfang av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner. Rundt regnet er det rundt 2 prosentpoeng lavere andel som blir meldt til PPT i utvalgskommunene. Forskjellen gjelder både for gutter og jenter.

Tabell 3.10 *Andel elever ved skolen som er tilrådd spesialundervisning fra PPT i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI-data kommunenivå)*

Alle elever	Øvrige kommuner		Utvalgskommuner		Cohens d	ES
	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik		
2010	9,48	2,24	7,82	2,54	0,70	0,33
2011	9,94	2,26	7,57	2,27	1,05	0,46
2012	10,10	2,20	7,15	1,92	1,43	0,58
2013	9,64	1,97	6,62	1,20	1,86	0,68
2014	9,04	1,90	6,76	1,36	1,38	0,57
Gutter	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Cohens d	ES
2010	6,48	1,47	5,29	1,76	0,73	0,34
2011	6,73	1,52	5,08	1,52	1,08	0,48
2012	6,89	1,50	4,83	1,29	1,47	0,59
2013	6,62	1,34	4,48	0,86	1,90	0,69
2014	6,26	1,37	4,56	0,99	1,41	0,58
Jenter	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Cohens d	ES
2010	3,00	0,91	2,52	0,93	0,52	0,25
2011	3,21	0,92	2,48	0,88	0,81	0,37
2012	3,21	0,92	2,33	0,76	1,05	0,46
2013	3,03	0,82	2,13	0,55	1,28	0,54
2014	2,78	0,74	2,20	0,55	0,90	0,41

Tabell 3.10 viser at det også er en markant forskjell i andel som blir tilrådd spesialundervisning fra PPT i valgskommunene sammenlignet med øvrige kommuner. Det er rundt regnet 2 til 3 prosentpoeng lavere andel elever som blir tilrådd spesialundervisning fra PPT i valgskommunene sammenlignet med øvrige kommuner. I og med at valgskommunene også hadde en strengere henvisningspraksis, kan ikke resultatene i tabell 3.10 tolkes som at PPT i valgskommunene har en strengere tildelingspraksis. 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 valgskommuner og øvrige kommuner.

Tabell 3.11 Differanse mellom meldt og tilrådd spesialundervisning fra PPT i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse (ES), GSI-data kommunenivå)

	Øvrige kommuner		Utvalgskommuner			
Alle elever	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Cohens d	ES
2010	2,60	1,80	2,36	1,70	0,14	0,07
2011	2,48	1,88	2,58	1,95	0,05	0,03
2012	2,31	1,51	2,43	1,76	0,07	0,04
2013	2,16	1,39	2,61	2,14	0,25	0,12
2014	2,30	1,67	2,28	2,18	0,01	0,01
Gutter	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Cohens d	ES
2010	1,73	1,19	1,53	1,05	0,18	0,09
2011	1,64	1,20	1,74	1,26	0,08	0,04
2012	1,52	0,98	1,64	1,18	0,11	0,06
2013	1,39	0,89	1,77	1,46	0,31	0,15
2014	1,50	1,11	1,52	1,44	0,02	0,01
Jenter	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Cohens d	ES
2010	0,87	0,70	0,83	0,69	0,06	0,03
2011	0,84	0,74	0,85	0,74	0,00	0,00
2012	0,79	0,61	0,79	0,63	0,00	0,00
2013	0,77	0,58	0,84	0,73	0,11	0,06
2014	0,80	0,66	0,76	0,77	0,07	0,03

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 i utvalgskommunene og øvrige kommuner. 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 i utvalgskommunen og øvrige kommuner. Men vi finner altså at andelen som henvises til PPT er klart lavere i utvalgskommunene. Årsakene til dette vil bli belyst i senere kapitler.

3.4 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 i utvalgskommunen og øvrige kommuner.

Tabell 3.12 *Andel elever med ulik organisering av spesialundervisningen i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES), GSI Data, Kommun nivå)*

	Øvrige kommuner		Utvalgskommuner			
I ordinær klasse	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Cohens d	ES
2010	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-	-
2012	-	-	-	-	-	-
2013	2,88	1,91	1,87	1,21	0,63	0,30
2014	3,11	1,93	2,17	1,19	0,58	0,28
I grupper 6 eller flere	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Cohens d	ES
2010	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-	-
2012	-	-	-	-	-	-
2013	0,94	0,98	0,53	0,68	0,49	0,24
2014	0,86	1,11	0,43	0,61	0,49	0,24
I grupper 2 til 5	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Cohens d	ES
2010	5,87	2,31	4,81	1,94	0,50	0,24
2011	6,49	2,16	5,02	1,87	0,73	0,34
2012	6,54	2,11	4,68	1,59	1,00	0,45
2013	4,42	1,98	3,13	1,31	0,77	0,36
2014	3,71	1,89	3,08	1,22	0,40	0,20
Alene	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Cohens d	ES
2010	1,38	0,85	1,04	0,62	0,45	0,22
2011	1,50	0,92	1,11	0,60	0,50	0,24
2012	1,44	0,85	1,11	0,56	0,46	0,22
2013	1,30	0,89	0,96	0,49	0,47	0,23
2014	1,21	0,76	1,00	0,55	0,32	0,16
organisert på annen måte	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Cohens d	ES
2010	-	-	-	-	-	-
2011	1,86	1,51	1,36	1,14	0,38	0,19
2012	2,00	1,67	1,29	1,17	0,50	0,24
2013	-	-	-	-	-	-
2014	-	-	-	-	-	-

Tabell 3.12 viser hvor elever som får spesialundervisning får sin spesialundervisning i utvalgskommuner og i øvrige kommuner. Som vi ser er det flere tall som mangler og vi må derfor konsentrere oss om år 2013 og 2014, med unntak av variabelen

«organsiert på annen måte», som har tall for 2011 og 2012. Tabellen viser at jevnt over er det færre elever i utvalgs kommunene 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 utvalgs kommunen i både 2013 og 2014, mens tallet er 5,7 i 2013 og 4,9 i 2014 for øvrige kommune. Dette indikerer at det er færre elever i utvalgs kommunene som blir tatt ut av klassen. Tallene sier derimot ingenting om det er mer tilpasset undervisning i utvalgs kommunene.

Tabell 3.13 *Andel elever i fast organisert avdeling for spesialundervisning og i Alternativ opplæringsarena i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES))*

Elever i fast organisert avdeling for spesialundervisning	Øvrige kommuner		Utvalgs kommuner		Cohens d	ES
	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik		
2010	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-	-
2012	0,39	0,53	0,42	0,38	0,07	0,04
2013	0,35	0,54	0,40	0,37	0,12	0,06
2014	0,32	0,53	0,40	0,37	0,16	0,08
Elever i alternativ opplæringsarena	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Gjennom-snitt	Standard-avvik	Cohens d	ES
2010	0,30	0,37	0,36	0,50	0,12	0,06
2011	0,26	0,35	0,29	0,46	0,08	0,04
2012	0,26	0,35	0,27	0,52	0,03	0,01
2013	0,23	0,29	0,29	0,43	0,17	0,08
2014	0,26	0,33	0,31	0,36	0,16	0,08

Tabell 3.13 viser at det er ingen forskjell i Andel elever i fast organisert avdeling for spesialundervisning eller i alternativ opplæringsarena i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 (2012) – 2014.

3.5 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 utvalgs kommunene sammenlignet med øvrige kommuner.

Tabell 3.14 *Antall elever per ulike typer årsverk på skolen i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse (ES), GSI-data kommunenivå)*

	Øvrige kommuner		Utvalgskommuner			
Årsverk med godkjent undervisningskompetanse	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	12,52	1,56	13,00	1,60	0,30	0,15
2011	12,42	1,61	12,82	1,57	0,26	0,13
2012	12,38	1,59	12,88	1,58	0,31	0,16
2013	12,32	1,49	12,77	1,45	0,31	0,15
2014	12,38	1,65	12,74	1,55	0,22	0,11
Årsverk uten godkjent undervisningskompetanse	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	937,65	2037,64	1147,34	2877,69	0,08	0,04
2011	862,19	1659,72	1198,19	2142,89	0,18	0,09
2012	1613,51	7158,22	1441,49	2755,75	0,03	0,02
2013	1072,81	1856,60	1627,69	2802,05	0,23	0,12
2014	1345,02	5270,59	1063,44	1408,64	0,07	0,04
Årsverk til undervisning	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	12,01	1,44	12,53	1,40	0,37	0,18
2011	11,96	1,51	12,38	1,38	0,30	0,15
2012	11,92	1,51	12,47	1,34	0,39	0,19
2013	11,91	1,42	12,40	1,28	0,36	0,18
2014	11,94	1,51	12,35	1,38	0,28	0,14
Årsverk til spesialundervisning	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	67,14	20,02	78,05	26,75	0,46	0,23
2011	65,99	21,93	76,22	26,34	0,42	0,21
2012	65,84	21,93	79,35	25,89	0,56	0,27
2013	66,99	21,04	79,96	22,20	0,60	0,29
2014	70,48	21,29	79,76	23,67	0,41	0,20
Årsverk til spesialundervisning eller særskilt språkopplæring	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	53,26	15,38	57,77	17,65	0,27	0,13
2011	53,10	15,77	56,62	16,94	0,21	0,11
2012	53,13	16,39	59,12	18,06	0,35	0,17
2013	54,59	16,95	61,00	14,91	0,40	0,20
2014	56,95	16,90	61,52	17,26	0,27	0,13
Årsverk til ordinær undervisning	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	15,78	1,75	16,31	1,82	0,30	0,15
2011	15,70	1,82	16,13	1,77	0,24	0,12
2012	15,63	1,81	16,10	1,80	0,26	0,13
2013	15,50	1,69	15,74	1,62	0,14	0,07
2014	15,36	1,81	15,67	1,76	0,17	0,09

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

Tabell 3.15 *Antall elever per ulike årsverk på skolen i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner i perioden 2010 - 2014 (Gjennomsnitt, standardavvik, Cohens d og effektstørrelse(ES))*

Årsverk til assistent i alt	Øvrige kommuner		Utvalgskommuner		Cohens d	ES
	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik		
2010	73,07	34,15	87,20	32,28	0,43	0,21
2011	69,14	25,67	82,30	31,98	0,45	0,22
2012	73,47	29,65	84,87	37,63	0,34	0,17
2013	70,20	23,47	87,01	35,91	0,55	0,27
2014	71,78	22,40	86,43	33,26	0,52	0,25
Årsverk til assistent i spesped	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik	Cohens d	ES
2010	175,81	176,30	222,33	187,20	0,26	0,13
2011	116,66	187,52	127,75	64,43	0,08	0,04
2012	132,20	314,10	132,43	86,24	0,00	0,00
2013	105,59	54,25	136,72	63,06	0,53	0,26
2014	119,39	70,44	136,80	54,12	0,28	0,14

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 utvalgskommunene sammenlignet med øvrige kommuner. 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 utvalgskommunene 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 utvalgskommunene. Dersom vi ser på Årsverk til undervisning og årsverk til ordinær undervisning er elevtallet litt høyere i utvalgskommunene enn i øvrige kommuner. Samtidig er Cohens d og ES relativt lave, 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 lavere i utvalgskommunen.

3.6 Oppsummering

Våre analyser av GSI data har vist at forskjellen i omfanget av spesialundervisning mellom utvalgskommunene og øvrige kommuner 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 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 utvalgskommunene 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 øvrige kommuner. Om dette betyr at det er flere gutter med relativ «lette» vansker som ikke får et tilbud i utvalgskommunen 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 to til tre prosentpoeng lavere andel i begge kategoriene i kommuner med varig lavt eller redusert omfang av spesialundervisning sammenlignet med øvrige kommuner. Differansen mellom andel meldt og andel tilrådd er ikke nevneverdig forskjellig mellom de to kommunegruppene. Dette tyder på at det er ikke tilrådningspraksisen i PPT som er utslagsgivende for at omfanget av spesialundervisning er lavere i utvalgskommunene enn i øvrige kommuner. 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, 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 de seks kommunene 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 utvalgskommunene 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 utvalgskommunene enn i øvrige kommuner, 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 utvalgskommunene sammenlignet med de øvrige kommunene. 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 utvalgskommunene kan kompensere for lavere omfang av spesialundervisning.

4. Funn fra casekommunene

Det ble gjennomført intervjuer i seks case-kommuner som enten hadde en lav eller sterkt nedadgående andel spesialundervisning. Kommunene ble valgt ut med tanke på geografisk spredning, noe som innebar en kommune fra Nord-Norge, to fra Midt-Norge, en fra Vestlandet og to fra Østlandet. De er bevisst valgt ut for å inkludere både kommuner som har hatt en lav andel spesialundervisning over tid og som har hatt en sterk nedgang de senere årene.

Intervjuene ble tematisk lagt opp for å belyse alle de tre hovedproblemstillingene for undersøkelsen. Dette innebar at vi innhentet synspunkter blant annet på hvordan de ulike aktørene jobbet, om det var tydelige rolleavklaringer, om det var satt mål for arbeidet og hvilke suksesskriterier som ble ansett som viktig for å sikre en god tilpasset opplæring.

For å få et mest mulig komplett inntrykk av hvordan man jobbet for et større elevmangfold, intervjuet vi både representanter for skoleeier, skoleledere, lærere, barnehagepersonell og PPT. For å få synspunkter fra aktører utenfor skole- og hjelpeapparat ble også representanter fra Fylkesmannen og foresatte inkludert. Totalt er ca. 50 personer intervjuet. Først vil vi presentere casekommunene ved å se på ulike sentrale variabler.

Tabell 4.1 *Kjennetegn ved casekommunene I (Tall hentet fra Skoleporten og GSI)*

	Andel årstimer til undervisning gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning (2014/15)	Antall elever per årsverk til undervisning (2014/15)	Andel uten Grunnskolepoeng (2013/14)	Andel særskilt norskopplæring* (2013/14)
Nasjonalt	96,7	12,2	3,9	4,3
Kommune A	100	10,3	2,1	7,1
Kommune B	97,3	11,7	5,3	6,3
Kommune C	97,5	13,6	10,2	3,7
Kommune D	94,7	15,6	2,6	5,7
Kommune E	90,7	10,8	4,6	1,9
Kommune F	96,9	9,8	2,7	3,1

**For Andel særskilt norskopplæring er nasjonalt gjennomsnittet av kommuner med over 5000 innbyggere unntatt de fire største byene. For de øvrige kolonnene er Nasjonalt gjennomsnittet for samtlige kommuner.*

Tabell 4.1 viser at casekommunen varierer rundt landsgjennomsnittet for andel årstimer gitt av undervisningspersonale med godkjent utdanning, lærertetthet, andel elever uten grunnskolepoeng og andel elever som får særskilt norskopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8 og privatskoleloven § 3-5. At andelen uten grunnskolepoeng er såpass høy i kommune C skyldes mest sannsynlig et relativt stort innslag av privatskoler som ikke gir karakterer.

Tabell 4.2 Kjennetegn ved casekommunene II- Andel elever som er fritatt nasjonale prøver (2014-2015)

	5. trinn			8. trinn			9. trinn	
	Engelsk	Lesing	Regning	Engelsk	Lesing	Regning	Lesing	Regning
Nasjonalt	4,6	5	3,9	2,5	2,8	2,4	2,9	2,3
Kommune A	0	0	0	0	0	0	.	.
Kommune B	1,8	3,3	2,4	1,8	2,6	2,2	3,2	2,6
Kommune C	2,5	.	2,1	.	.	.	2,2	3
Kommune D	2,8	2,8	.	.	.	.	4,8	5,3
Kommune E	.	5,2	.	5,8	5,8	.	3,6	0
Kommune F	.	.	.	.	.	.	.	5,2

Tabell 4.2 viser andelen elever i casekommunen og nasjonalt som er fritatt nasjonale prøver i engelsk, lesing og regning på 5., 8. og 9. trinn. Tallene er hentet fra Skoleporten. Tallene viser ingen klar systematikk i andel elever i casekommunene som er fritatt nasjonale prøver, men vi kan legge merke til at kommune E har en relativ stor andel elever som er fritatt. Dette gjelder også for kommune D på 9. trinn. Det vi kan trekke ut fra tabell 4.1 og 4.2 er at casekommunene ikke skiller seg systematisk fra andre kommuner.

Pentagonmodellen vil bli brukt i det følgende for å oppsummere sentrale funn i de intervjuene som er gjennomført (se delkapittel 1.2 for en gjennomgang av de ulike dimensjonene i modellen). Funnene presenteres kommunevis for kommune A til F. For å ivareta anonymiteten presenterer vi foreldrenes intervjuer samlet etter kommunepresentasjonene. Avslutningsvis i dette kapitlet vil det bli gitt en samlet oppsummering, der vi diskuterer likheter og forskjeller mellom kommunene.

4.1 Kommune A

Bakgrunn

I kommune A ble det gjennomført fem intervjuer med til sammen åtte personer. Kommunen er en middels stor kommune i Midt-Norge, med et tett kommunesentrum og noen få grendeskoler. Det har vært en jevn nedgang i andelen elever som har fått spesialundervisning de senere årene i kommunen. I 2007 var det en andel på 14 % som hadde spesialundervisning på ungdomstrinnet, men man følte likevel at man ikke hadde tilstrekkelige ressurser - «...vi satt fremdeles og ventet på mer penger». Skolene hadde gjennom 2000-tallet fått mindre ressurser til spesialundervisning og man begynte etter hvert å føle et behov for å tenke annerledes på dette feltet.

I 2013 var andelen som fikk spesialundervisning nede i 6 %, altså en betydelig nedgang fra 2007. Noen mulige årsaker til utviklingen sammenfattes under på grunnlag av intervjuene og i lys av dimensjonene i Pentagonmodellen.

Formell struktur

Fra 2007 ble kommunen organisert som en to-nivå-kommune. I den forbindelse ble det etablert en enhet for Helse og familie, bestående av PPT, Psykiatritjenesten, Barnevern. Selv om PP-tjenesten var skeptisk til om denne organiseringen skulle «klientifisere» deres virksomhet, er oppfatningen i dag at dette har blitt en enhet som samarbeider godt på tvers av fagfeltene.

«Vi prøver å framsnakke hverandre. Vi prøver å være litt Eggensk, å spille hverandre god.»

PP-tjenesten blir ellers framhevet som en nøkkel for det man oppfatter som en positiv utvikling i den tilpassede opplæringen i kommunen. En viktig strukturell faktor for dette er en praksis *med to steg i henvisninger til PP-tjenesten*. Det er etablert et enkelt skjema for en første kontakt med PPT, hvor problemet beskrives og hvor samtykke fra foresatte er innhentet. PPT samtaler deretter med skole og barn og gir råd om tiltak, uten at det i første omgang munner ut i en sakkyndig vurdering. Dersom man senere ser at det er behov for ytterligere tiltak utover det som kan gis innen det ordinære tilbudet, meldes det inn et behov for spesialundervisning. Det gjennomføres så en mer ordinær utredning og en sakkyndig vurdering blir gitt.

Det blir beskrevet flere fordeler med denne to-stegsmodellen. For det første innebærer det at PPT er mer ute på skoler og barnehager enn tidligere og slik sett blir en større ressurs for dem. For det andre gir modellen mulighet for å komme i gang med tiltak tidlig etter at et behov er observert. For det tredje mener PPT at omfanget av sakkyndighetsarbeidet har gått ned som en følge av dette, og frigjort tid og ressurser til systemrettet arbeid. Flere lærere gir også uttrykk for at PPT er tilgjengelig og representerer et «lavterskeltilbud» ved skolene.

Det har også vært et omforent mål å ta bort «småtimer» for spesialundervisning, typisk for elever som har fått tildelt 2-3 timer pr uke. Denne målsettingen har i følge informantene vært basert på forskning på området som tyder på at dette ikke har effekt for læringsutbyttet, men også erfaring fra lærere om at nytteverdien var begrenset. Praktisk ble dette gjort ved at foresatte fikk et brev om at timene ble tatt bort og at man i stedet fikk et tilpasset tilbud innen den ordinære undervisningen. PPT tok også kontakt med alle berørte foresatte i etterkant for å undersøke hvilke utslag dette hadde fått. I følge PPT var det ingen betydelige negative reaksjoner på dette tiltaket. Det har også frigjort tid til mer systemrettet arbeid for PPT.

Et annet strukturtiltak omhandler overgangen barnehage-skole. Her er det utarbeidet felles rutiner på kommunenivå. Det er utarbeidet et eget skjema hvor barnehage beskriver situasjonen for alle barn. En barnehagestyrer forklarer dette slik:

«For noen år siden så laget vi noen felles rutiner for overgangen barnehage-skole. Der beskrives det noen samarbeidspunkter, med besøksordninger, de mer tradisjonelle bitene. Men vi laget også et overgangsskjema som ungene er med på å svare på sammen med pedagogisk leder her. Så blir det forelagt foreldrene så de kan uttale seg om sin unge. Dette handler om alle ungene. Så skriver de pedagogiske lederne en bit

om hva de mener skolen bør vite. Så har vi møter med skolen på våren der vi går gjennom hver unge. For de ungene som er oppmeldt, der er PP-tjenesten med på de samtalene, sånn at vi overfører den spesialpedagogiske jobbinga vi har gjort til skolen. Dette synes vi fungerer godt.»

I tillegg gjennomføres det ordinære overføringsmøter der også PPT er med. Barneskole må så skriftliggjøre hvordan man evner å ta i mot barnet. Dersom skolen mener å ha behov for ekstra ressurser meldes dette til PP-tjenesten som utarbeider sakkyndig vurdering.

Ideologi og verdier

Både skolene og PP-tjenesten oppga å ha jobbet en god del med å konkretisere begrepet «tilpasset opplæring». Man oppdaget tidlig at diskusjonen rundt begrepet var verdiladet og ikke bare enkel. PPT uttrykte det slik:

Vi hadde inntrykk av at lærerne følte at de ikke gjorde jobben sin hvis de ikke fikk skaffet elevene spesialundervisningen. Det var den vi måtte ta tak i. Vi ville over til at det var jobben med tilpasset opplæring som var viktig. Vi snakket om normalitetsbegrepet og hva som måtte til for å kalle det spesialundervisning. Dette satt litt langt inne.

Gjennom dette arbeidet oppdaget PPT også at skolene i kommunen tenkte veldig ulikt om tilpasset opplæring. På bakgrunn av dette ble det utviklet en felles kvalitetsstandard som skulle gjelde på tvers av skoler og barnehager. Selv om man nå ser at holdningene til spesialundervisning og tilpasset opplæring har endret seg etter at dette arbeidet ble igangsatt, oppgis det også at lærerne fremdeles opplever tilpasset opplæring som å være et vanskelig begrep.

Også innad i PPT har man diskutert egen rolle knyttet opp mot tilpasset opplæring. Man så at PPT i noen tilfeller inngikk i en allianse med lærere og foreldre, der spesialundervisning lett ble løsningen og at dette ble betraktet som en viktig del av jobben, også ut fra et juridisk og rettighetsperspektiv. Likeverdighetsprinsippet har inngått i diskusjonen.

Oppsummeringsvis betrakter skoleeier og PPT de siste årene som en bevisstgjøringsperiode, der tilpasset opplæring har blitt satt på agendaen. For flere grupper anses ikke spesialundervisning lenger som den beste måte i gi en tilpasset opplæring på, selv om grensedragningene fremdeles er et diskusjonstema.

Interaksjon

Det fremheves at det er en god kommunikasjon mellom skole- og barnehagelederne. Dette har blant annet gitt seg utslag i at økonomiske ressurser til spesialundervisning er overført fra skole- til barneområdet for å styrke den tidlige innsatsen. Tanken fra skolenes side har vært at dette kan bidra til et mindre omfang av spesielle hjelpebehov når barna begynner på skolen

I 2009 nedsatte skolefaglig leder en gruppe for tilpasset opplæring. Denne gruppen søkte å jobbe fram en forståelse for tilpasset opplæring som begrep.

For å fange opp elever tidlig gjennomføres det såkalte «sirkelsamtaler» både ved barnehager og skoler. Det enkelte barn vurderes av kollegiet og plasseres innenfor en av tre konsentriske sirkler i forhold til antatt behov for spesiell støtte i undervisningen. De som plasseres i innerste sirkel anses som elever som ikke har behov for spesielle tiltak. De som plasseres i midterste sirkel betraktes som gråsoneelever som kan ha behov for nærmere utredning og vurdering, mens de som er i ytterste sirkel er elever med klart behov for spesielle tiltak. Dette er oversikter som også brukes i forbindelse med overganger barnehage-skole og i jevnlige vurderinger av behov for ekstra tilrettelegging ved skolene.

Ungdomsskolen har også hatt en satsing på tiltak for å sikre opplæringstilbudet særlig for gutter, da disse tidligere var overrepresentert med småtimer til spesialundervisning, dårlige ordens- og oppførselskarakterer. Et tiltak har vært å rekruttere strategisk for å ha en bedre kjønnsbalanse blant undervisningspersonalet gjennom å rekruttere menn. Et annet tiltak har vært at man ved en nedlagt yrkesskole har etablert et praktisk rettet tilbud der elevene kan finne andre arenaer for mestring enn klasserommet, og tilsatt en lærer med ansvar for undervisningen her. Dette er en kombinert mestrings- og opplæringsarena der man for eksempel kan kombinere matematikkundervisning med snekkerarbeid. Etter opprettelsen har det vært en nedgang i hærverk og ordensproblemer. Elevene må søke seg til tilbudet, og det er både elever med IOP og andre elever som søker seg dit. Det er skolen, ved rektor, som har ansvar for utvelgelsen av elever til tilbudet.

Sosiale relasjoner og nettverk

Kommunen er forholdsvis liten befolkningsmessig og det har vært relativt liten utskifting av skole- og barnehageledere. Dette innebærer at det er godt etablerte relasjoner mellom de pedagogiske lederne i kommunen. Relasjonen til PPT beskrives som god. Sett fra en barnehagestyrer beskrives den slik:

«Vi er en liten kommune og vi har jobbet tett med PP-tjenesten. Det er kort vei for å ta en telefon. PPT er rask til å komme ut, og veilede oss som personale, ikke bare på enkeltunger, men også på tema.[...] Vi har en knalldyktig PP-tjeneste og hun som er leder er helt fenomenal.»

Det er også opprettet et skole- og barnehageledernetttverk i kommunen som har jevnlig møter. Tilpasset opplæring er et av temaene som tas opp i disse nettverkene. PPT er representert i begge nettverkene og mener selv de representerer en kontinuitet og fungerer som et «lim» i samarbeidet. For de enkelte barnehagene er det også opprettet såkalte Ressursteam, opprinnelig initiert fra helsesøstertjenesten. I tillegg til helsestasjonen er PPT, barnepsykatri og skole representert. Sett fra barnehagen har dette vært positivt:

«Det har gjort noe med åpenheten mellom enhetene. Nå er det enklere å ta det direkte, ta en telefon. Det har kanskje gjort noe med tidlig innsats også, at vi kommer tidligere på banen. Det har blitt kortere vei.»

Ressurser og utviklingsarbeid

Budsjettet til den enkelte skole gis i form av en ramme, i hovedsak basert på historikk og elevtall. Rektor prioriterer midler til spesialundervisning av mindre omfang innenfor denne rammen. Utover dette er det satt av til dels betydelige ressurser til elever som trenger mer omfattende tilrettelegging. PPT fordeler disse til de elevene og skoler som har større behov. Skolene uttrykker at de er tilfreds med denne ordningen. Skoleeier anser at satsningen med å få ned andelen som får spesialundervisning ikke har vært motivert ut fra økonomiske hensyn. Det har vært politisk vilje til å satse på skole i kommunen, og det henvises til at driftsbudsjettene til skole har økt de senere årene. I forbindelse med omleggingen av ressursfordelingssystemet har man også flyttet forholdsvis mye av ressursene nedover til barnetrinnet. Dette oppleves som greit for ungdomsskolen, da det oppleves som bedre å ha tidlige tiltak. «Det er for seint å reparere de når de kommer til oss», sier rektor ved en ungdomsskole.

Det er også en omfattende bruk av to-lærersystem i klassene, delvis som et resultat av at kommunen har fått tilført statlige midler for å øke lærertettheten («Kristin Halvorsen-satsningen»). På ungdomsskolen er det to-lærersystem i alle klasser. Dette gir rom for å organisere undervisning i mindre grupper innen basalfagene og bedre oppfølging av enkeltelever.

Kommunen har gjennomført ulike utviklingsprosjekter på det pedagogiske området som oppgis som å ha understøttet at de har begynt å tenke annerledes om tilpasset opplæring. Dette inkluderer Webster-Stratton-programmet, hvor atferdsproblemer møtes gjennom en systemisk tilnærming og hvor tidlig intervensjon anses som sentralt. Innen oppvekstfeltet er det også jobbet med den såkalte LP-modellen («Læringsmiljø og pedagogisk analyse») som et ledd i utviklingen av et bedre læringsmiljø. Arbeidet med LP-modellen skjer gjerne på tvers av trinn og fag, noe som bidrar til at det pedagogiske personalet får en oversikt over hele elevmassen. PPT har dedikerte personer som veileder skolene i LP-modellen. Flere gir uttrykk for at læringsmiljøet har blitt bedre på skolene i kommunen de senere årene.

Skoleeier og skoleledere oppgir også at det brukes en god del ressurser på statistikk og indikatorer på skolefeltet. Dette omfatter faktorer som lærertetthet, elevtall, andel som får spesialundervisning etc. Slike indikatorer tas jevnlig fram til diskusjon på rektormøter i kommunen.

Alle skolebygg og barnehagene er pusset opp eller nybygd de siste årene, og barneskole, ungdomsskole og videregående er samlokalisert i et nytt bygg, sammen med kulturhus, kino, bibliotek og frivillighetssentral. Dette gjør at skolen oppleves å være en del av det offentlige rommet som alle i kommunen har et forhold til, og har kjennskap til, både foresatte og elever.

Oppsummering

Den lave andelen spesialundervisning i kommunen fremstår i stor grad som et resultat av et strategisk arbeid over tid, der man i tillegg til å bestemme seg for å kutte ned på omfanget av spesialundervisning for elever med «småtimer», også har gjort et systematisk arbeid med å omfordele ressurser mot lavere trinn, etablere nye opplæringsarenaer og samarbeidsprosesser, lage systemer for oppfølging av elever (sirkelsamtaler) og ha tett kontakt med PPT. Totalt sett gjør dette at kommunen virker å ha organisert opplæringen på en slik måte at opplæringstilbudet er bra for et stort omfang av elevene.

4.2 Kommune B

Bakgrunn

Kommune B er en relativt stor kommune sør-vest i Norge, og ligger i et generelt ganske tett befolket område. Andelen elever som har fått spesialundervisning har vært stabilt lav de senere årene i kommunen og under 5 prosent. I kommune B ble det gjennomført sju intervjuer med til sammen åtte personer. I tillegg ble en representant fra Fylkesmannen i det aktuelle fylket intervjuet.

Noen mulige årsaker til utviklingen sammenfattes under på grunnlag av intervjuene og i lys av dimensjonene i Pentagonmodellen.

Formell struktur

Det er etablert to overordnede arenaer i kommunen i et samarbeid mellom PPT og skolekontoret, hvor tilpasset opplæring er tema:

1. *Fagsamlinger* med alle skolelederne i kommunen arrangeres to ganger årlig. Skolekontoret ser dette som en møteplass hvor man kan formidle sine forventninger til skolene når det gjelder tilpasset opplæring og spesialundervisning. PPT deltar på samlingene.
2. *Nettverkssamlinger* for alle som har ansvar for spesialpedagogiske team på skolene gjennomføres 3-4 ganger pr semester. I hovedsak er dette inspektører og eventuelt en person i tillegg fra hver skole. Saker som tidligere er tatt opp på fagsamlingene følges opp her. I tillegg gjennomføres kollegabasert veiledning på disse samlingene, samt at roller, ansvar, krav og forventninger til ulike aktører diskuteres. PPT deltar også på disse samlingene.

Skolene i kommunen har fast kontaktperson hos PPT. Det tilstrebes regularitet i møtene mellom skolen og PPT og det er etablert en tidskontoordning, hvor skolen disponerer en timerressurs som kan brukes etter behov. PPT søker å følge opp saker som er tatt opp på fag- og nettverkssamlinger ut på skolene.

Det er også utarbeidet et rammeverk for saksgangen for elever med særlige behov, benevnt som «Tiltakstrappa». Rammeverket innebærer at tiltak i første omgang skal initieres av kontaktlærer i samarbeid med foresatte og prøves ut på klassenivå og evalueres. Deretter kan en sak løftes til trinn-nivå, med en tilsvarende utprøving og evaluering av tiltak. Neste trinn i «trappa» er det spesialpedagogiske teamet ved skolen hvor PPT også deltar. Her kan saken analyseres og diskuteres anonymt eller også åpent etter samtykke fra foresatte. Dersom teamet vurderer det som nødvendig, henvises det formelt til PPT. En eventuell henvisning inkluderer en pedagogisk rapport hvor faglige kartlegginger og allerede gjennomførte tiltak beskrives.

«Tiltakstrappa» innebærer at en god del faglig kartlegging gjøres av skolen. Selv om det kan variere en del avhengig av kompetanse ved den enkelte skolen, gjennomføres det kartlegginger innen blant annet leseutvikling, matematikk og engelsk og også rom- og fargeforståelse. PPT er også opptatt av at skolene skal ha en viss kompetanse på de høyfrekvente vanskene som PPT har oftest henvisning på, som lese- og skrivevansker, matematikkvansker og atferdsproblematikk. Med en slik grunnkompetanse mener man at behovet for spesialundervisning også blir mindre.

PPT ser at strukturen for saksgangen medfører at saker i mange tilfeller kan løses før de kommer til dem som en formell henvisning. I tillegg ser PPT at rammeverket kan bidra til at man unngår å «klientifisere» barn unødvendig og dessuten at det bidrar til å utnytte kompetansen som skolen besitter som helhet. Man anser at skolen ofte kan sitte på mye kompetanse som ikke nødvendigvis er i den klassen hvor et problem oppstår. Da er det mulig å få hjelp fra andre på skolen.

Ved den enkelte skole skal det altså være etablert spesialpedagogiske team. PPT oppgir å ha jobbet spesifikt med disse teamene, etter en periode hvor flere har vært sovende eller ikke fungert som tiltenkt. I samarbeid med den enkelte skole har man gått gjennom organisering, innhold, oppgaver og også fått aktiviteten i teamene timeplanfestet med en reell ressurs. PPT har også sett det som viktig at skoleledelsen, som har mandat til fordele ressurser, er med i teamet. De fleste skolene har spesialpedagogiske team, men ved en ungdomsskole vi besøkte i kommunen var det ikke et aktivt team nå. Inspektøren ved denne skolen som hadde ansvaret for spesialundervisning tok kontakt med andre enkeltpersoner i kollegiet ved behov, men så også at behovet for å få opp et aktivt team klart var tilstede.

Ideologi og verdier

Både PPT, representanter for skolene og skolekontoret gir tydelig uttrykk for at integrering av elever er et overordnet ideologisk mål i kommunen. En rektor uttrykte dette slik:

«Tankegangen som råder i kommunen og som PPT er talspersoner for, går på at elever lærer mest og har det best når de er integrert i klasse. Det støtter også forskning opp under.»

PPT anses av flere av aktørene som sentrale bærere av dette budskapet og sier også selv at det har vært en viktig målsetting for dem å bidra til en sterkere integrering av elever «...som lærer på andre måter enn det store fellesskapet». For å bidra til dette har en vridning fra individ- til mer systemrettet arbeid blitt en nødvendig konsekvens. En ansatt i PPT uttrykker det slik:

«Vi har vært på en klar reise fra en individ- og spesialisttjeneste til å være mer generalist og ha mer fokus på det systemrettede arbeidet. [...]. PPT har vært i en patogen tilstand, der man gjerne har fokusert på vansken og vanskens utvikling, istedenfor å se på de omgivende faktorene i læringsmiljøet som gjør at man klarer å ivareta disse elevene. Jeg tror at vi som kontor har klart å løfte og få fokus på de faktorene som ligger i miljøet, og ikke bare vansker hos elevene.»

Sammen med skolekontoret i kommunen har PPT jobbet fram en strategi og et rammeverk for tilpasset opplæring og etablert noen arenaer der dette forankres blant skolelederne og andre med ansvar for det spesialpedagogiske feltet.

Interaksjon

Samarbeidet rundt overganger mellom barnehager, barneskoler og ungdomsskoler følger et mønster som er kjent fra andre kommuner. Når det gjelder overgangen fra barnehage til barneskole, så arrangerer skolen et informasjonsmøte der representanter fra barnehagene inviteres og hvor det blant annet diskuteres generelt hvordan barnehagen kan jobbe med å forberede barna faglig og sosialt til skolehverdagen. Senere gjennomføres det overføringsmøter med den enkelte barnehage der spesielle behov for enkeltbarn diskuteres dersom samtykke fra foresatte er gitt. Barnehagepersonell gir uttrykk for at informasjonsflyten i overgangen fungerer godt. Fra skolens side ble det gitt uttrykk for at man ønsket at barnehagen skriftliggjorde noe rundt det enkelte barnet. Dette hadde det vært en viss motstand mot fra barnehagenes side, men det var nå besluttet politisk i kommunen at en slik skriftliggjøring skulle gjennomføres.

Barnehagen beskriver samarbeidet mellom ulike instanser i kommunen som meget godt, og som en mulig forklaring på at andelen som får spesialundervisning er lav. Man har faste månedlige møter hvor PPT og barnevern er med samtidig. En styrer i en barnehage uttaler at «...det kan være en forklaring. Vi kommer tidlig i gang hvis det skulle være noe».

Når det gjaldt overgangen til ungdomsskole, begynner man med overgangsmøter en måneds tid før jul med muntlige gjennomganger av alle elever på klasselistene. Her varsler barneskolen også om elever som bør vurderes for spesialpedagogiske tiltak på ungdomsskolen. Sett fra ungdomsskolens side blir det gitt uttrykk for at man får noen elever som ikke har hatt individuell opplæringsplan (IOP) eller spesielle tiltak på barneskolen, men som likevel ikke er funksjonelle lesere eller har store kunnskapshull i matematikk. Ungdomsskolen etterlyser tiltak på et tidligere tidspunkt for noen elever på barneskolen:

«Kontaktlærer kan si at han klarer seg fint på barneskolen, men han må kanskje meldes opp til PPT når han skal på ungdomsskolen. Da har vi tenkt på, hva er det egentlig de sier? Hvorfor har de ikke gjort noe før?»

Samhandlingen med PPT beskrives som god og forutsigbar av skolene. Det gjennomføres faste møter med en fast PP-tjener og tjenesten beskrives som «tett på». Flere gir imidlertid også uttrykk for at man kan være uenig i PPTs forventninger. Dette virker spesielt å omhandle hvordan man kan integrere elever med atferdsvansker innenfor skolehverdagen.

«Vi har nok i noen få saker ulikt syn på hvordan vi skal håndtere elever. Det gjelder tunge atferdssaker. [...]. PPT presser på for å få elevene tilbake til klassen sin. Vi er ikke uenige i målet, men vi kan være uenige i tempoet.»

Oppfatningen av for høye forventninger til integrering av elever med store atferdsvansker virker å gjelde både på barne- og ungdomsskolenivået.

Også blant barnehageansatte er oppfatningen av PPT god. En styrer uttaler at *«Vi har en handlekraftig og konstruktiv PP-tjeneste i kommunen. Vi har veldig gode erfaringer»*. Barnehagene har også faste møter med PPT og har en fast PP-kontakt på årsbasis, det vil si at man får tildelt en fagperson på begynnelsen av året.

Sosiale relasjoner og nettverk

Som nevnt vurderes relasjonen til PPT som god av de andre aktørene i kommunen, det vil si skole, barnehage og skolekontor. Det har blitt tydelig for dem at PPT jobber mer systemrettet enn for noen år tilbake. En ansatt ved en skole i kommunen sier det slik:

«Det har utviklet seg til noe mye mer konstruktivt og vi får mer støtte. PPT og skolen har faste møter hver 14. dag. Da tenker vi systemretta arbeid. Vi kan også tenke enkeltsaker, men vi tenker systemisk for få ned andelen.»

PPT får også gode skussmål når det gjelder å koble på andre aktører i hjelpeapparatet.

«PPT er flinke til å sette søkelys på andre instanser utenfor skolen, for eksempel BUP. Vår kontakt nå er tydelig på hva som er vårt ansvar og hva som er andres ansvar.»

Som nevnt over er det også etablert faglige nettverk på tvers i kommunen som har tilpasset opplæring på agendaen, både på skoleledernivå, blant barnehagestyrere og for personell som har spesialpedagogiske oppgaver mer direkte. Disse har eksistert over flere år og er institusjonalisert i den forstand at de ikke er avhengige av enkeltpersoner: *«Rammeverket er der selv om det endres hvem som er rektorer og så videre.»*

For barnehagene er det også opprettet mindre nettverksgrupper. Det er opprettet flere slike grupper, bestående av 5-6 styrere. Her er det åpent for å ta opp alle typer saker.

Ressurser og utviklingsarbeid

Økonomien i den aktuelle kommunen oppgis av flere av informantene å ha vært under press de senere årene og man har måttet gjort krevende prioriteringer blant de ulike sektorene. Allikevel opplever man generelt å ha tilstrekkelige ressurser tilgjengelig på skolene til det spesialpedagogiske feltet. Handlingsrommet beskrives som å være bedre enn flere av de omkringliggende kommunene og man har en god grunnbemanning på skolene.

Modellen for tildeling av økonomiske ressurser til skolene ble endret for flere år tilbake. Gjeldende modell innebærer at skolene får en økonomisk ramme ut fra elevgrunnlag og denne rammen inkluderer midler til spesialundervisning. Rektor fatter enkeltvedtak om spesialundervisning. Det eksisterer også en justeringspott som skolene kan søke på dersom det er behov for ekstraordinære ressurser.

I følge informantene kan denne modellen være noe av forklaringen på at andelen som får spesialundervisning har vært stabilt lav. En skoleleder forklarte dette slik:

«Vi får ikke tilført midler etter hvor mange elever som har IOP. Det ligger altså ingen motivasjon i å få flest mulig på IOP for å få tilført midler. Så føringene fra kommunen er at vi har et stort ansvar for å integrere flest mulig elever.»

Representanten fra Fylkesmannen gir på generelt grunnlag uttrykk for at det er en fare for at både rektor og foresatte kan komme i et krysspress når skolen får et delegert økonomisk ansvar. Når budsjettansvaret også på det spesialpedagogiske feltet blir delegert på skolenivå kan hensynet til å få et balansert budsjett potensielt overskygge rettighetsaspekter. Likeledes kan foresatte få inntrykk av at ressurser gitt til egne barn kan gå utover mulighetene skolen får til å hjelpe andre.

Alle informantene ble spurt om den lave andelen som fikk spesialundervisning i kommunen kunne innebære at noen ikke fikk den hjelpen de hadde behov for. Ingen ga uttrykk for at de strukturelle grepene som har vært gjort har medført at flere ikke får den hjelpen som de burde fått: *«Det er ingen røde varselamper»*. Samtidig er det flere som generelt mener at det alltid er en fare for at noen ikke får den hjelpen man burde hatt, selv om dette ikke kobles til måten kommunen har jobbet på når det gjelder spesialundervisning. Man er også tydelig på at man ikke vil tilbake til hvordan spesialundervisningen var organisert tidligere. En skoleleder sier: *«Hvis vi går 10 år tilbake, så fikk en IOP-elev nærmest automatisk undervisning en til en. Jeg vil ikke tilbake dit.»*. PPT uttrykker også stor tro på å sette skolen i stand til å *«...møte mangfoldet er veien å gå, mer enn at man skal binde opp alt i enkeltvedtak.»*. Man mener at en lav andel spesialundervisning frigjør ressurser og gir skolen et større handlingsrom, noe som kan komme alle elever til nytte.

Fra Fylkesmannen gis det uttrykk for at det har vært svært få klagesaker knyttet til vedtak om spesialundervisning fra foresatte i kommunen de siste fem årene. Av de tre klagesakene som nevnes fikk en klager medhold. Det er også *generelt* få klagesaker som kommer til Fylkesmannen i dette fylket og det blir opplyst at det har vært en drastisk nedgang etter Kunnskapsløftet – fra 200-300 til 20-30 klagesaker årlig. På

generell basis er man bekymret for at antallet klagesaker kan være *for* lavt, og man lurer på om foresatte er blitt gjort klar over klageretten. Fra Fylkesmannen er det ikke gjennomført tilsyn på det spesialpedagogiske området i denne kommunen de senere årene. Ut fra en risikovurdering har man valgt å prioritere ressurser til andre tilsynsområder og kommuner.

Tidlig innsats har vært et fokusområde i kommunen og man har hatt to-lærersystem på de laveste trinnene (1. – 3. trinn), med en lærertetthet på om lag 1:10. Dette har vært mulig på bakgrunn av den relativt gode grunnbemanningen på skolene i kommunen. Ved en barneskole i kommunen mener man å se at dette har effekt; man har forholdsvis få enkeltvedtak og lite sosiale problemer. Barnehagene deltar i et prosjekt kalt «Tidlig sett», som blant annet innebærer at flere instanser (barnevern, PPT, fysioterapeut) kommer til barnehagen og observerer barnegruppene uten at dette er knyttet til enkelte barn og hvor man sammen oppsummerer det man har sett i etterkant.

Omfanget av prosjektbasert utviklingsarbeid på det spesialpedagogiske feltet virker å være på et normalt nivå. På ungdomstrinnet har man i samarbeid med en høgskole gjennomført et prosjekt som omhandlet grunnleggende ferdigheter i alle fag. Et tema har vært hvordan man differensierer undervisningen i full klasse. En ressurslærer har videreført dette temaet på trinn-nivå. En annen satsning har vært intensiv lesetrening i mindre grupper for ikke-funksjonelle lesere på 8. trinn. Dette har omfattet flere elever enn de som har hatt IOP. Erfaringene har vært gode og man ønsker å gjennomføre tilsvarende intensive opplegg i skriving og matematikk. Ellers gir skolen tilbud om «Ny giv» for elever på 10. klassetrinn, dvs. den nasjonale satsningen for å begrense frafall i videregående skole. Intensivopplæringen gis til elever som får svake resultater ved utgangen av 9. klasse, og startes etter høstferien i 10. klasse. PPT jobber dessuten med kollegabasert veiledning ved de ulike skolene.

Oppsummering

Den stabilt lave andelen som får spesialundervisning i kommunen kan ut fra dette særlig knyttes til fire forhold. For det første er det slik at PPT og skolekontoret har et felles og tydelig faglig utgangspunkt, som kan oppsummeres med at elever lærer mest og best i en integrert kontekst. Det er videre etablert et institusjonalisert rammeverk som støtter opp under integreringstanken. Dette inkluderer møteplasser for skoleledere, barnehageledere og andre med ansvar for spesialpedagogiske tiltak og en etablert saksgang for utprøving og evaluering av tiltak på skolen. Det siste kan innebære at flere saker løses uten sakkyndig vurdering av PPT. Skolene har også en relativt god grunnbemanning som gir et bedre handlingsrom for tilpasset opplæring sammenlignet med andre kommuner. Ressurstildelingsmodellen for skolene med rammetilskudd gir ingen uttelling for elever med sakkyndig vurdering, dvs. spesialundervisning er ingen direkte driver for skoleøkonomien.

Det er ingen av de som er intervjuet som gir uttrykk for at noen elever ikke får den hjelpen de trenger som følge av den lave andelen som får spesialundervisning. PPT i

kommunen jobber mer systemrettet enn tidligere. Antallet klagesaker fra foresatte til Fylkesmannen knyttet til vedtak om spesialundervisning har vært svært lavt, både fra denne kommunen og fra andre kommuner i fylket. Fra Fylkesmannens side gis det uttrykk for at antallet klagesaker kan være *for* lavt og det stilles spørsmålstegn ved om foresatte alltid blir gjort klar over klageadgangen man har.

4.3 Kommune C

Bakgrunn

Kommune C ligger sentralt på Østlandet, og er en relativt stor kommune. I kommunen har det vært et lavt omfang av spesialundervisning over flere år, og de siste årene har andelen ligget på rett over tre prosent.

Av alle informantene understrekes det at foreldregruppen er i snitt svært ressurssterk, med høy utdanning, og relativt homogen med tanke på etnisk bakgrunn. Den lave andelen med spesialundervisning forklares i stor grad med dette.

I kommune C ble det gjennomført sju intervjuer med til sammen åtte personer, i tillegg til fylkesmannen. Til tross for gjentatt kontakt har det ikke vært mulig å få gjennomført intervju med foreldre i kommunen.

Formell struktur

Kommune C er en to-nivå kommune der skole, helse og omsorg er organisert under egen kommunalsjef, og det er en egen kommunalsjef på helse- og omsorg. Alle skolelederne er altså ansvarlige for sin enhet, men i følge fylkesmannen har man likevel opprettholdt et sterkere skolekontor med høyere skolefaglig kompetanse enn i mange andre kommuner.

PPT er lokalisert i et kommunesenter, og en av ungdomsskolene ligger også i det samme bygget. Kommunen er en «TIBIR-kommune», altså en del av Atferdssenterets program «Tidlig innsats for barn i risiko»². Dette innebærer at alle ansatte i PPT er utdannet til PMTO-veiledere (PMTO står for Parent Management Training – Oregon, og er en metode som vektlegger foreldreveiledning for å sette tydelige grenser for barna). PPT og førskoleteamet er organisert sammen, etter en omlegging i 2011-2012.

På slutten av nittitallet ble det opplevd som at det ble bestemt at skolene i kommunene skulle ha et lavt omfang av spesialundervisning, og i sammenheng med dette sørget man også for å fjerne det som kunne være incentiver i finansieringsmodellen for å ha en høyere andel med spesialundervisning på skolen.

² <http://www.atferdssenteret.no/tidlig-innsats-for-barn-i-risiko-tibir/category162.html>

Finansieringsmodellen er i hovedsak slik at man må sørge for undervisning innenfor den ordinære rammen, men for elever med svært stort behov for spesialundervisning (tidligere kalte de det livslangt læringsbehov i denne kommunen) følger det ekstra ressurser. Et slikt behov er definert som at 80 prosent av undervisningen skal dekkes av spesialundervisning, og gjelder dermed i størst grad elever med omfattende vansker.

I kommune C er det ikke rektorene som fatter vedtak om spesialundervisning, på bakgrunn av PPTs innstilling, men vedtakene fattes på kommunenivå. Denne ordningen er i ferd med å endres, og vedtakene skal fattes av rektor. Det mangler bare et rapporteringssystem for å få dette på plass, i følge skoleeier. Ordningen må sees i sammenheng med den tidligere nevnte sterke skolefaglige kompetansen i kommunen, noe også rektorene opplever som en god støtte i sitt arbeide.

Flere skoler i kommunen har forsterka enheter, blant annet for elever med autisme. Enhetene er ikke nødvendigvis skilt ut som egne driftsenheter i kommunen, men ligger innunder ordinære skoler. Dette medfører, i følge rektor, at skolene kan komme til å se ut som om de har høyere lærertetthet enn det som kommer til syne i offentlig statistikk (GSI), da mye av undervisningspersonalet er nærmest bundet opp i en til en undervisning. Dermed er det grunn til å tro at den forholdsvis lave lærertettheten faktisk er enda lavere i denne kommunen (og trolig i andre kommuner med samme organisering). Kommunen er også medeier i en interkommunal skole for elever med særskilte behov. I tillegg har skolen en alternativ opplæringsarena som er knyttet til gårdsdrift og en egen øy med vekt på maritime aktiviteter.

I tilknytning til overgangene mellom de ulike trinnene finnes det utarbeidet retningslinjer og faste møtepunkter, der kontaktlærere på ungdomstrinnet er med på ansvarsgruppemøte/spespedgruppe på våren før overgangen fra mellomtrinnet, for elever med IOP. På denne måten sikres kjennskap til eleven og elevens utfordringer. Det er også etablert tilsvarende rutiner for kontakt mellom barneskole og barnehage. Samtidig så oppgis disse overgangene å være mer utfordrende, da kommunen har svært mange små, private barnehager. Rektor på barneskolen oppga at de til neste år skulle få 85 nye elever fra 15 barnehager, og det var dermed en utfordring å få nok informasjon om alle elever. Skolene besøker derfor kun fast de store, kommunale barnehagene og går gjennom elevgruppa sammen med barnehagen, og har telefonkontakt med de private for å undersøke behovet. I første trinn deler man inn elevgruppa på bakgrunn av samtalene de har hatt med barnehagene, og foretar eventuelle endringer inn mot andre trinn. Dette beskrives som en kommunal praksis med lokale tilpasninger på hver enkelt skole.

Det er ikke etablert faste strukturer omkring tolærersystemer og ekstra ressurser inn i undervisningen på permanent basis, men fra ungdomsskolen oppgis det at man bruker tolærersystem i de skriftlige fagene – matematikk, engelsk og norsk – og det er veldig lite en-til-en undervisning. Man ønsker ofte å benytte seg av tolærersystemer, men oppgir at dette er et ressurs spørsmål. Lærerne på barneskolen, som er lokalisert i det man kan kalle et «tradisjonelt» skolebygg, med klasserom og skolegård, oppgir at det

er ikke de strukturelle betingelsene som skolebygg og lærertetthet som er med på å skape fleksibilitet i undervisningen, men at det er lærerne som må være fleksible og legge til rette for tilpassede løsninger hele veien.

Ideologi og verdier

I følge rektor ved ungdomsskolen, som har lang fartstid ved skolen, var PPT for om lag 20 år siden svært tydelige på hva man skulle forstå som spesialundervisning, og at spesialundervisning skulle være et tilbud utelukkende til de som ikke hadde utbytte av ordinær undervisning. I tiden etter endret bevisstheten seg, og det var først de siste fem årene man hadde en ny bevissthet og forståelse rundt spørsmål om inklusjon og spesialundervisning, og dette var i stor grad utløst av at det kom en ny leder i PPT nok en gang.

PPT-lederen oppgir at PPT «lå helt nede» da hun overtok, med lang saksbehandlingstid og mange utfordringer. PPT-leder tok selv tak i bunken, og ga mange avslag, samtidig som hun brukte sin egen erfaring fra skole til å skrive handlingsforslag til skolen innenfor rammene av ordinær undervisning. Ingen skulle få et avslag uten at man hadde et annet tilbud å gi. Det ble også satt i gang kompetanseutviklingstiltak for hele staben i PPT (11 personer totalt). PPT opplever at de har satt i gang en endring nedenfra, der man har gjort endringer som har gitt resultater, og dermed har man også fått aksept fra ledelsen i kommunen.

Interaksjon

De fleste informantene oppgir at det er en tett kontakt mellom de ulike aktørene, og at PPT har en synlig rolle ut i skolen. PPT har faste møter og møtepunkter, og lærerne opplever at PPT er en god samarbeidspartner. Det oppgis fra PPT at de har faste møtetider ute på skolene, men på ungdomsskolen vi besøkte var det ikke noe lærerne kjente til. Til gjengjeld var denne skolen lokalisert i samme bygg som PPT, og opplevde dermed at det var lett bare å stikke innom PPT-kontoret. PPT oppgir at de har ulike intervaller på besøkene, avhengig av behovet til skolene, som igjen henger sammen med blant annet størrelsen på skolene. Små skoler har mindre behov og mindre hyppig oppfølging, mens de har hyppigere møter med store skoler.

Det oppleves, i alle fall på ungdomstrinnet, at det er en noe uklar ansvarsfordeling for elevene som har særskilte behov – er det faglærer eller kontaktlærer. Dette gjør at det i noen grad blir utydelig for lærerne hvem som i grunn har ansvaret for å følge opp elevene, og det er en frykt for at elevene ikke får det tilbudet de har krav på i og med den uklare ansvarsfordelingen.

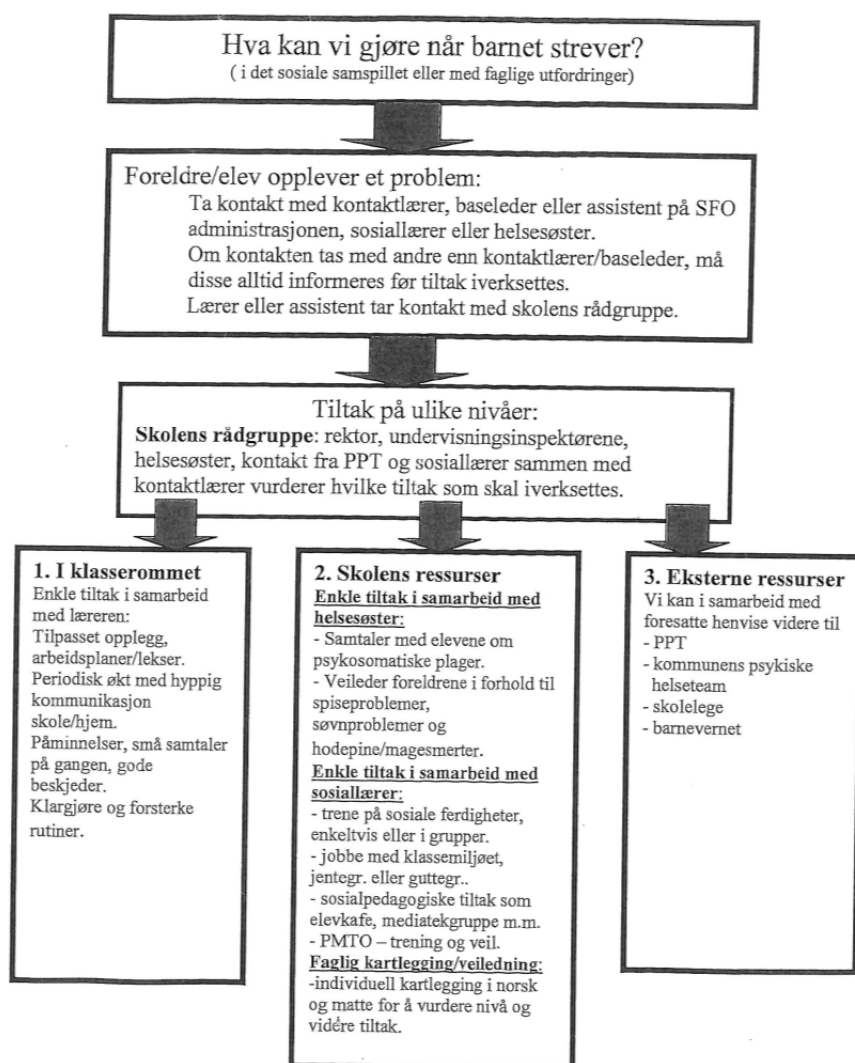
Rektor på ungdomsskolen oppgir at man har en dialog med PPT omkring vedtak, og har en diskusjon omkring hvorvidt man kan tilrettelegge for elevene innen ordinær undervisning før man fatter vedtak. PPT beskriver at de gjerne har en periode med utprøving av tiltak i dialog med lærerne før man setter i gang med en henvisning til PPT og sakkyndig vurdering, og at man har denne dialogen gjennom forskjellige dialogforum på skolene. Eksempelvis har en barneskole et ukentlig møte i det de

kaller rådgruppa, der PPT også er representert (se figur 4.1). Rådgruppa er en tverrfaglig møteplass der man kan diskutere saker som lærerne ønsker hjelp med, og inngår i skolens arbeid og rutiner omkring elever der man kan oppfatte at det er ekstra utfordringer og behov.

3: SKOLENS RUTINER FOR BEKYMRINGSMELDINGER OMKRING ELEVER

Under er det beskrevet hvilke rutiner skolen har for melding av bekymringer omkring et enkelt barn eller grupper av elever.

Hvert år blir det gitt informasjon til foreldrene i 1., 2. og 6. trinn om skolens rutiner for kontakt mellom skole og hjem i saker hvor det er bekymring for barnet. Her følger en forenklet fremstilling av dette:



Figur 4.1. Oversikt over rutiner ved barneskole i kommune c, i de tilfeller man er bekymret over enkeltelever

Oversikten i figur 1 viser at det ved denne skolen er lagt et grunnlag for å diskutere ulike tiltak for elevene, avhengig av hva slags utfordringer de opplever i skolehverdagen, gjennom å ha faste møtepunkter og tiltak. Informasjonen om skolens ulike tiltak og rutiner gjøres også kjent for foreldrene.

Sosiale relasjoner og nettverk

Til tross for at PPT oppgir å ha sterk skolefaglig kompetanse og kjennskap til arbeidet i skolen er det ikke alle som har like stor tillit til alle deler av PPT. Både blant rektorer og lærere uttrykkes det en viss skepsis til PPTs kjennskap til hvordan hverdagen er inne i klasserommet. I den grad PPT-medarbeiderne hadde erfaring fra skolen eller annen skolefaglig bakgrunn ble dette sett på som svært positivt, mens PPT-ansatte uten skolefaglig bakgrunn, altså psykologer eller annen helse- og sosialfaglig bakgrunn ikke hadde den samme positive vurderingen hos personalet.

Foreldrenes rolle er på mange måter å være sine barns forsvarsadvokater og de har et naturlig og legitimt ønske om å sikre rettigheter for sine barn. Dette kan oppleves å bli satt under press når kommunen eller skolen ønsker å sikre opplæringstilbudet innenfor rammene for ordinær undervisning i stedet for å bruke ressurser på undervisningsopplegg der eleven får ekstra støtte (spesialundervisning). I den sammenheng oppleves det som viktig for skolelederne at beslutningsmyndigheten om enkeltvedtak skal flyttes ned til skolenivået fra kommunenivået, da dette gjør det enklere å ha en dialog omkring vedtak med foreldrene. Samtidig opplyses det fra fylkesmannen at de ikke har hatt noen klagesaker fra denne kommunen de siste tre årene. Generelt opplever fylkesmannen at det er en utfordring for skolene å gi god nok informasjon, og på riktig tidspunkt, til foreldrene, og da særlig i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning, der behovene til elevene likevel skal dekkes på andre måter.

Ressurser og utviklingsarbeid

Skolene i kommunen deltar i ulike utviklingstiltak, som NY GIV og Ungdomstrinn i utvikling. Når det gjelder NY GIV, som er særlig rettet mot fullføring av videregående opplæring ved hjelp av blant annet tett oppfølging av elever i tiende trinn, så opplyser ungdomsskolen at de har innført virkemidlene allerede fra åttende trinn, for å fange opp elever tidlig.

De forskjellige skolene bruker også ulike kartleggingsverktøy, og det finnes et relativt transparent system for kartlegging i kommunen.

Oppsummering

Den lave andelen i kommunen kan på bakgrunn av det ovenstående oppsummeres med at kommunen har et relativt homogent, høyt utdannet befolkningsgrunnlag. Det er etablert på kommunalt nivå at omfanget av spesialundervisning skal være lavt, og dette er over tid understøttet med rutiner og tiltak. I tillegg har skolene (og barnehagene) har etablert et tett samarbeid omkring overganger mellom trinn for å tilrettelegge for elever med ulike utfordringer. Ressurstilodelingsmodellen for skolene, som er basert på rammetilskudd, gir ingen uttelling for elever med sakkyndig vurdering, dvs. spesialundervisning er ingen direkte driver for skoleøkonomien. I tillegg oppgis det at PPT har en restriktiv praksis med å fatte vedtak om spesialundervisning, men etterstreber en dialog med skolene omkring mulige tiltak innenfor ordinær undervisning

4.4 Kommune D

Bakgrunn

I kommune D ble det gjennomført sju intervjuer med til sammen 10 personer, i tillegg til ett intervju med foreldre, og intervju med fylkesmannen.

Kommunen har rettet oppmerksomheten mot spesialundervisning over lengre tid, og det har lenge vært vektlagt at så mange som mulig skal få et tilbud om tilpasset opplæring innen ordinær undervisning, fremfor å ha et segregert tilbud med spesialundervisning. I kommunen har det dermed vært et lavt omfang av spesialundervisning over flere år, og de siste årene har andelen ligget på rett over tre prosent.

Kommune D ligger sentralt på Østlandet. Kommunen har ved to anledninger de siste ti årene (med noen års mellomrom) hatt tilsyn av fylkesmannen, der man har funnet avvik knyttet til spesialundervisning. Det fremkom i tilsynet at kommunen ikke fulgte opplæringslovens skille mellom ordinær opplæring og spesialundervisning og at PPT ikke skriver sakkyndige vurderinger til alle som blir henvist til PP-tjenesten. I tillegg utsatte PP-tjenesten å utarbeide sakkyndige vurderinger. PP-tjenesten fattet ikke vedtak når de ikke anbefalte spesialundervisning, og kommunens system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskrifter til loven blir oppfylte, ble hevdet å være ufullstendige.

Av spesiell interesse for dette prosjektet var det at kommunen opererte med en egen begrepsbruk der de skilte mellom ordinær undervisning, tilpassede opplæringsplaner og spesialundervisning, noe som gjorde at fylkesmannen beskrev at kommunen praktiserte prinsippet om tilpasset opplæring i en form som ikke gjenkjennes i lovverket. Kommunen ga ekstra ressurser til enkeltelever for gjennomføring av det kommunen kaller "Tilpasset opplæringsplan", istedenfor at de fikk rett til spesialundervisning.

Ved tilsynet noen år etter var det kun kommunens system for å sikre at elever ved skolene i kommunen får oppfylt sine rettigheter slik de er vedtatt i opplæringsloven kapittel 5 som ble vurdert. Det ble konkludert med at selv om rektorene hadde god og kanskje tilstrekkelig kjennskap til lovverket og de skjønnsmessige vurderingene som må gjøres, så hadde ikke kommunen et tilfredsstillende system for å kvalitetssikre dette.

Ved utvelgelsen av caser har ikke tilsynssakene i disse kommunene vært kjent, men de har kommet fram gjennom intervjuer med informanter, særlig fylkesmannen.

Formell struktur

Kommunen er en to-nivå kommune der barnevern, PPT, fysio- og ergoterapi og flyktning- og inkluderingstjenesten er organisert under Enhet for familie og helse.

Holdningen om at spesialundervisningen skulle ned kunne i følge noen av informantene spores tilbake til slutten av 90-tallet, da det var en økende bevissthet om at spesialundervisning ikke var løsningen for mange av elevene, og at inklusjon av elever i mange tilfeller ville være en de facto styrking av tilbudet. Det en enkeltelev har nytte av, det har alle elever nytte av. PPT oppgir å tilpasse vedtakene etter forskjellige skoler i forskjellige perioder. Hvis skolene ikke er i stand til å sikre elevenes behov gjennom tilpasset opplæring, vil de søke andre løsninger (enkeltvedtak om spesialundervisning), og dette innebærer at det vil kunne være forskjeller mellom skolene i hvor stor grad henvisninger fører til enkeltvedtak eller ikke.

Fordelingsmodellen for ressurser til spesialundervisning er basert på et rammetilskudd som ikke utløser ekstra ressurser ved spesialundervisning, men der pengene i stedet gis per elev ved skolen. Det finnes en avdeling i kommunen for multifunksjonshemmede og sterkt funksjonshemmede barn. Hvis foreldrene med barn som kvalifiserer til disse tilbudene likevel ønsker å benytte seg av nærscole får nærscole ressurser for dette barnet, og det omtales som «fullintegrrert» i undervisningen. At man opprettholder en slik fleksibilitet fremheves som en styrke ved systemet. Elevvekst kompenseres til skolene, men skoleeier er åpen for at konjunkturrendringer også har slått ut på skolenivået, i form av endring i rammetilskuddet uten at det har bakgrunn i endringer i skolenes behov.

PPT uttrykker på generell basis skepsis til spesialundervisning. Spesialundervisning kan være med på å løse problemer for læreren på kort sikt, men kommunen har prioritert å være gode på tilpasset opplæring, med begrunnelse i at dette gir gode resultater på lang sikt. PPT er aktivt inne i dialog med skolene i henvisnings- og utredningsfasen for å undersøke og diskutere mulighetene for tilpasset opplæring i ordinær undervisning. Fra rektorene og lærernes side ble denne holdningen omtalt som en noe overraskende ramme å komme inn i dersom man blir tilsatt i skolen i denne kommunen, men noe man vente seg til og anså som god for å sikre et godt opplæringsstilbud for alle.

En annen viktig satsing fra kommunen er ordningen med ressurslærere. Ressurslærere ble innført som en ordning i alle skoler i kommunen fra skoleåret 2013. Alle skoler skulle ha ressurslærere i lesing fra oppstarten av skoleåret 2013, og i regning fra oppstarten av skoleåret 2014. Rollen som ressurslærer innebærer å være en ressursperson på skolen, fagspesialist med ansvar for egne områder og kartleggingsarbeid, og ledelsens rådgiver og støttefunksjon. Stillingene finansieres over budsjettet til skolene, men det ble satt av ekstra penger til ressurslærerstillingerne på hver skole. Ressurslæreren oppfattes som en viktig støttespiller i det systemrettede arbeidet, av lærere, rektor og skoleeier.

Det har også vært en kompetansesatsing i kommunen, der den statlige spesialpedagogiske tjenesten (statped) har deltatt med kurs i lesing og lesestrategier. Kompetanseprogram i lesing har vært utviklet og blitt fulgt opp i hele kommunen, og blir nå etterfulgt av en satsing på regning.

PPT har faste møtepunkter ute i skolene, der lærerne kan melde inn saker for drøfting. Ledelsen ved skolen, gjerne ved inspektør, holder i disse møtepunktene, og det varierer fra gang til gang og skole til skole hvilke grupper som møter.

Mye av det tidlige kartleggingsarbeidet gjøres ute i skolene. I følge PPT er systemet slik at dersom skolene har en elev hvor de mistenker for eksempel dysleksi, så må skolene legge ved resultater fra STAS (Standardisert test i avkoding og staving) til henvisningen til PPT. Dersom skolene ikke har kompetanse til å gjennomføre slik kartlegging/testing på egen hånd, så må de henvende seg til en annen skole for å få hjelp, ikke PPT. Ved innføringen av ressurslærerordningen er det ressurslæreren i lesing som i dette tilfellet ville ta seg av kartleggingen, men ressurslærerordningen er som nevnt innført fra 2013 (i lesing) og 2014 (i regning), og ved skolene opplever man at den ikke nødvendigvis har «satt seg» helt enda.

PPT har også et tilbud om engangskonsultasjon for foreldre, der foreldre kan komme og drøfte saker de er usikre på.

PPT ønsker seg en fast plass å være i skolene, på samme måte som helsesøster, men opplever at det er ikke tilrettelagt for dette på skolene. Det finnes ikke et PPT-kontor eller sted å være ute i skolene, og PPT opplever at det å ha en fysisk tilrettelagt møteplass ute i skolene kunne vært en bra måte å få tettere kontakt med skolene. I samtale med rektorer og lærere kommer det frem at PPT i liten grad gjør observasjoner i skolen, i følge en av rektorene «tror ikke PPT på observasjon i skolen».

Ideologi og verdier

PPT opplever at det er en lav terskel for å ta kontakt med PPT fra skolene, og understreker at de har lite formalisme knyttet til arbeidet sitt. I PPT hadde man tidligere en eksplisitt praksis knyttet til det å anbefale tiltak innenfor ordinær undervisning. I stedet for å skrive individuelle opplæringsplaner (IOP-er) skrev man «tilpasset opplæringsplaner», der man skisserte opp hva slags tilbud elevene måtte ha innen ordinær undervisning, for likevel å ha et fullgodt tilbud, og hvilke mål man så for seg at eleven skulle arbeide mot. Denne praksisen ble ved tilsyn av Fylkesmannen stoppet, da det for Fylkesmannen fremsto som en mellomting mellom ordinær undervisning og spesialundervisning som det ikke var åpning i lovverket for. Kommunen oppfattet dette som problematisk, men måtte selvsagt innfinne seg med fylkesmannens avvikspåpekninger. På samling med andre PP-tjenester har PPT fått vite at dette ville ikke være en praksis som andre fylkesmenn reagerer på - «de ville heller sagt: «så flott»! Skoleeier opplyser nå om at man har gått bort fra praksisen, men at utarbeidelsen foregår på skolen, av lærerne, i stedet, og at det ikke er ressurser knyttet til slike planer. Skoleeier opplever også fylkesmannens vedtak som litt på kant med intensjonene om å få til tilpasset opplæring innenfor rammene for ordinær undervisning.

Fra alle informanter kommer det fram at man oppfatter at «spesialundervisning også kan gjennomføres innenfor klassen uten enkeltvedtak», altså at det ikke er nødvendig

med enkeltvedtak om spesialundervisning for å tilrettelegge for elever med særskilte behov, i alle fall ikke i alle tilfeller. I tilfeller der det er snakk om spesialundervisning spiller PPT en sentral rolle, men i større grad opp mot rektor enn opp mot lærerne. Før PPT fullfører sin sakkyndige vurdering og kommer med anbefaling om vedtak diskuterer de med skolen hvorvidt det er mulig å dekke elevens behov innenfor ordinær undervisning. Denne avklaringen foregår med rektor, ikke med lærerne som er ansvarlige for undervisningen.

Det oppgis fra flere i kommunen at PPT lenge har vært for individrettet og for lite systemrettet i sitt arbeid, selv om beskrivelsen av eget arbeid fra PPT peker i motsatt retning. Det er altså en motsetning i hvordan man oppfatter at PPT har deltatt i det systemrettede arbeidet. Selv om man er enige om at det hele tiden har vært et mål at flest mulig elever skal få et tilbud innenfor ordinær opplæring, så oppfatter rektorene, lærerne og skoleeier at det først er de siste årene at PPT har organisert arbeidet på en slik måte at dette understøttes. Tilsynelatende har det vært en endring de siste årene, der PPT har fått kortere saksbehandlingstid og er mer synlige ute i skolene.

Lærerne opplever at det er krevende å tilpasse seg de begrensede ressursene, og de jobber hardt med å tilrettelegge for elevene. De opplever det som svært vanskelig å få ressurser fra PPT til elever (og opplever at rektor følger PPTs anbefalinger), noe som til en viss grad kan gjøre at de ikke henviser elever til PPT, men forsøker å tilpasse innenfor egne rammer først som sist. Lærerne uttrykker noe bekymring over at det kan være skjevheter i hva slags tilbud elever får ettersom hva slags «trykk» foreldrene deres utøver mot PPT. De opplever at foreldre som står på og argumenterer for lovfestede rettigheter får et bedre tilbud enn andre elever som har samme behov. En slik praksis forstår lærerne som at PPT ikke anbefaler det tilbudet de er pålagt å ha i alle tilfeller.

Interaksjon

Det er etablert en rekke forskjellige nettverksfunksjoner i skolene i kommunen, for å understøtte arbeidet med tilpasset opplæring. Det skilles mellom funksjonsnettverk, temanettverk og lærende nettverk. Ressurslærerne i lesing har for eksempel et funksjonsnettverk seg i mellom, mens det finnes et lærende nettverk med ressurslærere i regning, lærere og PPT, som er rettet mot kompetanseutvikling innen regning. Funksjonsnettverkene følger stillingskategoriene, slik at for eksempel rektorer har ett funksjonsnettverk, og lærere med ansvar for spesialundervisning har eget funksjonsnettverk med PPT. I tillegg er det en fleksibilitet etter tema, der for eksempel skoleeiers nettverk med rektorene kaller inn leder for PPT etter behov.

Overganger mellom de ulike trinnene og skolene har man også utarbeidet nye rutiner for, da det fra skoleeiers side oppleves at man tidligere har vært for lite opptatt av pedagogiske behov og kommunikasjon rundt dette. Det er åpenbart etter møte med informantgruppene at ingen av aktørene tror på en «blanke ark» tilnærming til overganger. Man samarbeider bevisst rundt overgangene, og trekker inn den nødvendige kompetansen, særlig for elever som har ekstra utfordringer innenfor eller

utenfor ordinær undervisning. Fra barnehage til skole innebærer det å ha overføringsmøter for alle skolestartere, og der har man hentet inn samtykke fra foreldrene i forkant for å kunne diskutere enkeltbarn. Elever med enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagene diskuteres på ansvarsgruppemøte et halvt års tid før skolestart. Her kalles skolen inn, samt foreldre. Rektor er kontaktperson på skolesiden, men har ofte med sosiallærer og SFO-leder.

Nettverk	Kategori	Deltakere
Rektorer	Funksjonsnettverk	Rektorer
Mellomledere	Funksjonsnettverk	Inspektorer, avdelingsledere, SFO-ledere
Skoleledere	Temanettverk	Skoleledere
Sekretærer	Funksjonsnettverk	Sekretærer
Spesial- og sosialpedagogikk	Funksjonsnettverk	Spes.ped / sos.ped.-ansvarlige, PPT
Rådgivere	Interkommunalt nettverk	Rådgivere ungdomstrinn
IKT-ansvarlige	Funksjonsnettverk	IKT-ansvarlige
Baseledere	Funksjonsnettverk	Baseledere/ -koordinatorer
Ressurslærere lesing	Funksjonsnettverk	Ressurslærere lesing
Regning	Lærende nettverk	Ressurslærere regning. Integrert kompetanse-program med ressurslærere, lærere og PPT
SNO (særsilt norskopplæring)	Funksjonsnettverk	Ressurslærere SNO

Figur 4.2 Ulike nettverk i kommune D.

To ganger i året arrangerer kommunen Fagforum, som er et kompetanseutviklingstilbud for skolene og lærerne, der blant annet PPT bidrar med å presentere aktuelle tema.

PPT opplever at det har vært et problem at BUP (barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk) og habiliteringstjenesten for barn går lenger enn hva de har formelle fullmakter til når det gjelder å informere foreldre om barna har krav på spesialundervisning eller ikke. Det har vært tilfeller der disse aktørene har sagt til foreldre at de har krav på spesialundervisning, samtidig som PPT fatter vedtak om at tilbudet skal ivaretas innenfor ordinær undervisning. Dette skaper gjerne konflikt mellom PPT og foreldre, da foreldrene ønsker at barnet skal få de rettighetene det har krav på, og opplever at PPT ikke oppfyller dette. På bakgrunn av dette har PPT og BUP inngått en formell avtale der slik dobbeltkommunikasjon ikke skal forekomme.

Sosiale relasjoner og nettverk

Kontinuitet i sentrale roller fremheves som en viktig faktor for å sikre gode resultater. I følge skoleeier kan alle større variasjoner og avvik de siste årene knyttes til endringer i ledelsesfunksjoner i kommunen.

Ressurser og utviklingsarbeid

I kommunen har man et klart etablert kartleggingsprogram, som kan beskrives som ambisiøst, da det strekker seg langt utover det som kan kalles et minstenivå (nasjonale prøver). Alle skolene følger et sentralt utarbeidet kartleggingsmønster, med faste gjennomføringer av ulike kartleggingsverktøy, og har i tillegg frihet til å velge andre kartleggingsverktøy. I figur 2 er minimumsnivået av kartleggingsverktøy beskrevet.

Som tidligere nevnt er det også et kartleggings- og utredningsarbeid som gjennomføres dersom lærere ønsker å henvise elever til PPT. Mye av dette gjøres av ressurslærere. I forkant av drøfting med PPT skal elever testes med STAS for å undersøke lese- og skriveferdigheter, og «Alle Teller!» i regning.

Barnehage	TRAS - tidlig registrering av språkutvikling		
	Lesing	Regning	Engelsk
1.trinn	Bokstavtesten 1 og 2 (uke 35-38, uke 3-5) Nasjonal kartleggingsprøve (april)	Alle teller! (uke 35-39) Nasjonal kartleggingsprøve (april)	
2.trinn	Nasjonal kartleggingsprøve (april)	Nasjonal kartleggingsprøve (april)	Kommunal kartleggingsprøve (uke 16)
3.trinn	Ordkjedetesten (uke 35-39) Nasjonal kartleggingsprøve (april)	Nasjonal kartleggingsprøve (april)	Nasjonal kartleggingsprøve (mars)
4.trinn	Carlsten leseprøve (uke 35-39)	Alle teller! fortest (uke 35-39) Alle teller! ettertest (etter tiltak)	Kommunal kartleggingsprøve (uke 16)
	Nasjonal kartleggingsprøve digitale ferdigheter (mars)		
5.trinn	Nasjonal prøve (okt)	Nasjonal prøve (okt)	Nasjonal prøve (okt)
6.trinn	Kartleggeren fortest (uke 35-39) Kartleggeren ettertest (etter tiltak)	Kartleggeren fortest (uke 35-39) Kartleggeren ettertest (etter tiltak)	Kartleggeren fortest (uke 35-39) Kartleggeren ettertest (etter tiltak)
7.trinn	Kartleggeren fortest (uke 35-39) Kartleggeren ettertest (etter tiltak)	Kartleggeren fortest (uke 35-39) Kartleggeren ettertest (etter tiltak)	Kartleggeren fortest (uke 35-39) Kartleggeren ettertest (etter tiltak)
8.trinn	Nasjonal prøve (sept)	Nasjonal prøve (sept-okt)	Nasjonal prøve (sept-okt)
9.trinn	Nasjonal prøve (sept)	Nasjonal prøve (sept-okt)	Kartleggeren fortest (uke 35-39) Kartleggeren ettertest (etter tiltak)
10.trinn	Kartleggeren fortest (uke 35-39) Kartleggeren ettertest (etter tiltak)	Kartleggeren fortest (uke 35-39) Kartleggeren ettertest (etter tiltak)	Kartleggeren fortest (uke 35-39) Kartleggeren ettertest (etter tiltak)

Figur 4.3. Obligatoriske kartleggingsverktøy i kommune D.

Generelt framstår kommune D som svært grundige i sitt arbeid med å tilrettelegge og klargjøre ansvar for de ulike ledere og personer. De har utarbeidet og jevnlig revidert en veileder for tverrfaglig samarbeid for barn og unge i aldersgruppen 0-23 år, der roller og ansvar er avklart.

Lærerne oppgir at det å ha en vedtatt politikk på at elever i størst mulig grad skal få et tilbud innenfor ordinær undervisning setter noen andre krav til deres kompetanse enn hva det ville gjort dersom man i større grad hadde tatt elever ut av ordinær undervisning for å gi de et tilbud. For eksempel oppgir de i større grad å arbeide med visualisering av undervisningsmaterieell enn det de ville gjort dersom de ikke måtte tilrettelegge for en bred gruppe elever.

Oppsummering

I kommune B oppgis det at ressurstilodelingsmodellen for skolene med rammetilskudd gir ingen uttelling for elever med sakkyndig vurdering, dvs. spesialundervisning er ingen direkte driver for skoleøkonomien. Det er etablert på kommunalt nivå at omfanget av spesialundervisning skal være lavt, og dette er over tid understøttet med rutiner og tiltak. Videre er det slik at PPT er aktivt inne i dialog med skolene i henvisnings- og utredningsfasen for å undersøke og diskutere mulighetene for tilpasset opplæring i ordinær undervisning. Kommunen har også etablert tydelige rutiner for nettverk, samhandling og kartlegging, som er åpent tilgjengelig for alle aktører

4.5 Kommune E

Bakgrunn

Kommune E er en mellomstor kommune med rundt 10 000 innbyggere og ligger i Nord-Norge. Kommunesenteret er også senter for en større region. I kommune E ble det gjennomført seks intervjuer med til sammen åtte personer. Dessuten ble en representant fra Fylkesmannen intervjuet. Andelen elever som har fått spesialundervisning har gått ned de senere årene i kommunen og er nå under 7 prosent.

Noen mulige årsaker til utviklingen sammenfattes under på grunnlag av intervjuene og i lys av dimensjonene i Pentagonmodellen.

Formell struktur

Ved den enkelte skolen er det en person som har fått ansvar for å koordinere spesialundervisningen og den tilpassede opplæringen. Dette er normalt en spesialpedagog som også veileder det øvrige pedagogiske personalet.

Det er også opprettet spesialpedagogiske team ved den enkelte skolen, som i tillegg til koordinatoren består av rektor, eventuelt andre spesialpedagoger ved skolen og PPT. Teamene har normalt faste møtetidspunkt. Det er noen større skoler i kommunen og flere mindre, og på bakgrunn av denne skolestrukturen er det etablert felles spesialpedagogiske team for noen av de mindre for å skape slagkraftige team.

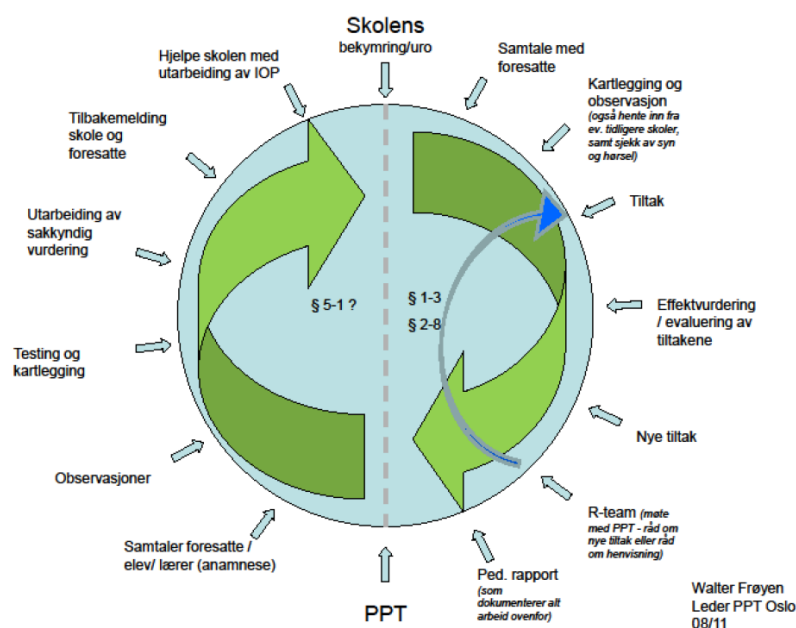
Et nettverk for tilpasset opplæring og spesialundervisning har vært aktivt over flere år. Dette ble etablert med bakgrunn i en regional satsning som etter hvert ble avviklet, men selve nettverket ble videreført for denne kommunen. Deltakere har vært de som er ansvarlige spesialpedagoger fra alle skolene, en representant fra skolekontoret i kommunen og PPT. Det siste året har nettverket ikke vært aktivt på bakgrunn av at man på kommunalt nivå har satt i gang et større arbeid for å bedre kvaliteten i skolen og ønsker å se på muligheten for å samordne ulike nettverk. Dette arbeidet har blitt forsinket.

Informantene mener at nettverket har vært svært viktig for å skape felles rutiner og et felles ståsted i arbeidet og mener det er et stort savn at det nå ikke er aktivt. Fra kommuneadministrasjonens side har man imidlertid en ambisjon om å få etablert et nytt nettverk som ivaretar de samme funksjonene.

Nettverket har hatt jevnlige møter og bidratt til erfaringsutveksling på tvers av skolene i kommunen. En ansvarlig spesialpedagog ved en av skolene uttrykte dette slik:

«Vi hadde to samlinger før jul og to samlinger etter jul. Vi diskuterte masse ting innenfor skole men med fokus på tilpasset opplæring, hvordan vi jobbet, hvordan vi så at ting fungerte best for elevene, vi delte på nyttige ting innenfor skolen. [...] Og vi informerte skolene når vi kom tilbake.»

Et konkret resultat av arbeidet i nettverket som flere av informantene trakk fram var et *handlingshjul* som beskrev hvordan man ønsket at tiltakskjeden på det spesialpedagogiske feltet skulle se ut. Utgangspunktet var en modell utarbeidet av Walter Frøyen (Figur 4.4). Her beskrives det hvilke tiltak som skolen skal gjennomføre før en bekymring eventuelt manifesterer seg i en henvisning til PPT, og også hvilke aktiviteter som PPT skal utføre etter en henvisning.



Figur 4.4: Tiltakskjeden for spesialpedagogiske tiltak (Frøyen, 2011) – som utgangspunkt for «Handlingshjulet».

Modellen ble videreutviklet i nettverket og tilpasset til det ståstedet man hadde i egen kommune. Blant annet ble det tilknyttet egne kartleggingsverktøy og evalueringsrutiner til de ulike stegene i modellen som omhandler det som skal skje på skolen. Det ble også konkretisert hvordan foresatte skulle involveres underveis.

Nedgangen i andelen som får spesialundervisning i kommunen kobles av flere til arbeidet i nettverket og til handlingshjulet. En spesialpedagog uttrykte dette slik:

«Jeg vil påstå at det handler om et systemarbeid over tid. Kommunen hadde et nettverksarbeid når det gjelder spesialundervisning inntil for et års tid siden. Det har vært både et fagnettverk der vi har drevet med erfaringsutveksling, men også en tanke om hvordan vi jobber med system. Det er laget et handlingshjul for rutiner og også jobbing med hva som skal til for å få spesialundervisning. Litt flåsete sagt så har det dreid mer over til tilpasset opplæring. Man prøver en del tiltak lenger nå. Kompetanseheving på lavere trinn gjør at man kan sette inn tilpassa tiltak tidligere. Det har også vært en større ansvarliggjøring av den enkelte lærer i klasserommet.»

Ideologi og verdier

Flere av informantene beskriver at det har skjedd en bevisstgjøring over tid i kommunen, blant annet knyttet til hvordan man kan man kan skille mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. *«Skillet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning kan være ganske tåkete»* som en uttrykte det. Konkret så har man nå et utgangspunkt om at elever skal ha to års avvik fra læreplanen før spesialundervisning skal vurderes. Dette knyttes også opp mot nedgangen i andelen som får spesialundervisning:

«Vi har vært nødt til å fokusere på tilpasset opplæring fordi PPT har en filosofi som går på at så lenge eleven ikke henger mer enn 2 år etter læreplanen så skal det ikke utløses spesialundervisning. Vi føler at tidlig intervensjon er det viktigste. Da har vi et ansvar. Når vi vet at PPT har den filosofien så blir det vår oppgave å ta tak i det innenfor de rammene vi har.»

Tidligere var tendensen at en bekymringssak ganske raskt medførte en tilmelding til PPT, uten at tiltak i særlig grad ble prøvd ut på skolen først, og at enkeltvedtak da ofte ble resultatet. Dette har endret seg de senere årene og man opplever også å utnytte kompetansen bedre på skolene. *«Vi har folk med master og årsenheter i spesialpedagogikk og så videre. Vi mener vi må dra veksler på denne kompetansen».* En tydelig endring i følge informantene er altså at det skjer mer tiltaksutvikling og -utprøving på skolen nå enn tidligere og at det har blitt mer oppmerksomhet rundt tilpasset opplæring blant lærerne.

Barnehagepersonell gir også uttrykk for at man utfører en god del kartleggingsarbeid og prøver ut tiltak før PPT kobles inn:

«Vi har noen observasjonsverktøy vi bruker som er felles for alle kommunale barnehagene. Så lager vi tiltak og de individuelle planene som vi presenterer for foreldrene og så evaluerer vi etter en periode.[...]. Vi har jobba ei bra tid før vi kommer til den konklusjonen at vi må ha mer hjelp fra PPT.»

Fra kommunens side framheves det at man har jobbet med etikk og verdier, blant annet knyttet til begrepsbruk.

«Vi har jobbet en del med etikk og verdier og jeg tror vi har oppnådd en endring i måten vi tenker på. Før hadde de en gruppe elever som de kalte EKV-elever, det

vil si enkeltvedtakselever. Som om det var en egen rase mennesker. Vi var opptatt av å slutte å sette merkelapper på elevene. Alle elevene er deres elever.»

Man har også et klart utgangspunkt om at spesialundervisningen ikke skal foregå en til en, da ut fra en faglig begrunnelse om at man lærer best i en sosial sammenheng. Det kan være unntak, men nå er praksisen at undervisning en til en må særskilt begrunnes. «Vi har snudd på argumentasjonen» som kommuneledelsen uttrykker det.

Interaksjon

Det er laget skriftlige rutinger på kommunenivå når det gjelder overgangen fra barnehage til skole. Barnehagen har ansvaret for å kalle inn til et første møte for elever som har spesielle behov. Skolen tar initiativ dersom det er behov for flere møter. I hovedsak beskrives samhandlingen mellom barnehage og skole som god. I intervjuene er det imidlertid også ulike syn på hvor store tilretteleggingsbehovene kan være sett fra barnehage og skole. En barnehageansatt sier:

«I enkeltsaker kan det være vanskelig for skolen å forstå omfanget. Hvis vi sier at vi har gjort sånn og sånn, og anbefaler at skolen viderefører disse tiltakene, så kan vi se at de gjør ikke det. Da gjør de noe for ungen som blir veldig negativt.»

Fra skolens side ser man dette annerledes. Man har opplevd at man kan være for problemfokuset fra barnehagen og at det kan være urealistiske syn på hva man kan få til innenfor skolerammen:

«Vår oppfatning er at dette ikke er tilfelle. Noen faller på plass når det kommer en struktur på plass.»

Samhandlingen mellom barneskole og ungdomsskole i overgangene beskrives som god sett fra barneskolen og man anser at ungdomsskolen har meget gode rutiner. Det er ungdomsskolen som tar initiativ til kontakt og det gjennomføres møter med foreldre og i noen tilfeller også elever. Det gjennomføres også besøk for elever på ungdomsskolen. Fra ungdomsskolen beskrives overgangsarbeidet slik:

«Vi har jobbet mer intenst med overgangen barneskole-ungdomsskole og vi er mer bevisst sammensetningen av klassene når det gjelder de med særskilte behov. Men vi er avhengig av at opplysningene vi får fra barneskolen er riktig. Det er ikke alltid like stor forståelse for hva som kreves i ungdomsskolen. Det vil jo alltid kunne oppstå overraskelser.»

Involvering av foreldre betraktes som helt sentralt av flere av de som ble intervjuet og blir også sett på som en del av systemarbeidet. Ungdomsskolen anser at de har fått til denne involveringen på en god måte:

«En annen del av systemarbeidet er jo kommunikasjon med foreldrene, blant annet i overgangen fra barneskolen. Vi får tilbakemelding på at de blir tatt med på råd og blir anerkjent for beskrivelsen av sitt barn. Det å kommunisere og skape en felles forståelse for hva man jobber med er viktig, det innebærer en

trygghet, som innebærer at foreldrene ikke blir sånn på hugget. Det blir tillit til skolen.»

Sosiale relasjoner og nettverk

Fra skolens side omtales PPT som å ha vært en aktiv medspiller i det tverrgående nettverket for tilpasset opplæring og spesialundervisning. På ungdomsskolen beskrives også tjenesten som å ha hatt en aktiv rolle i organiseringen av den tilpassede opplæringen og at man har hatt et tett samarbeid. Man savner imidlertid en større deltakelse fra PPT i de spesialpedagogiske teamene ved skolene og ønsker at PPT bidrar mer kontinuerlig til det systemrettede arbeidet. Både PPT selv og skolene kobler dette til reduserte ressurser til tjenesten. En skoleleder sa det slik:

«Det er jo lite kapasitet i PPT, det krever mer hvis de skal reelt gå inn i systemarbeid. [...] De blir jo lett oppslukt i sakkyndighetsarbeid. Men det har jo med kapasitet å gjøre, den har jo blitt redusert.»

Fra barnehagens side oppgir man å ha hatt god nytte av PPT når det gjelder mindre kurs på ulike typer vansker:

«Vi har en del kursing fra PPT. [...] Vi har hatt PPT inne for å snakke om atferdsvansker, hva bør vi gjøre for unger med motoriske problem eller sammensatte problemer. Etter hvert har vi opparbeidet oss en verktøykasse på forskjellige vansker som har vært veldig nyttig.»

Som nevnt blir nettverket for tilpasset opplæring og spesialundervisning beskrevet som viktig for den felles forståelsen som har vokst fram på feltet i kommunen. Alle som har deltatt i det, ønsker at det videreføres og at det er et savn nå som det nå ikke er aktivt.

Ressurser og utviklingsarbeid

Skolene får tildelt en grunnressurs basert på elevtall. Barneskolene får i tillegg tildelt en ressurs øremerket tidlig innsats basert på antall elever fra 1. til 4. klasse. Behov for ressurser til spesialundervisning meldes inn til skolekontoret i to grupper; en for den generelle spesialundervisningen og en for dem som har spesielt store hjelpebehov. Enkeltvedtakene gjøres formelt av rektor. Skolelederne som ble intervjuet oppga at man generelt får de ressursene som man har behov for.

Ordningen med tildeling av ressurser øremerket tidlig innsats oppleves som svært positiv blant de som er intervjuet i barneskolen, og blir sett på som noe som kan bidra til å redusere behovet for spesialundervisning framover. En rektor og en spesialpedagog sier det slik:

«For oss blir dette opp mot to ekstra årsverk. [...] Det er helt fantastisk. Vi har prioritert mye på første trinn og resten på andre til fjerde. For de som har fått spesialundervisning på mellomtrinnet, så ser vi at vi har ventet for lenge før det ble satt inn tiltak. Det blir plutselig akutt.»

«Det blir en ekstra lærerressurs som tar ut elever i gruppe som trenger hjelp til å knekke lesekode eller trenger skjerming. Jeg synes det er bra. Det har masse å si for selvtillit og det sosiale. Det gjør noe med eleven hvis det ikke blir tatt tak i før og det kan være avgjørende for ganske mange.»

Ved ungdomsskolen er det to funksjonsstillinger på det spesialpedagogiske området som er lagt inn i rammetimetallet. Disse brukes blant annet til spesialpedagogisk veiledning for det øvrige kollegiet. Muligheten dette har gitt for intern kompetanseheving oppleves som viktig av rektor:

«Intern kompetanseheving er et annet stikkord. Da må man ha ressurs og kontinuitet og kompetanse som kan spres til kollegiet. Dette er kanskje litt underkjent. Vi har jo en ressurs til koordinatoren som egentlig går fra rammetimetallet. Alternativet hadde vært å spre disse timene ut på klassene. Dette hadde det blitt veldig lite utav. Nå har vi en person som kan gi råd og veiledning, teste elevene i samarbeid med PPT.»

Det er også opprettet en stilling som avdelingsleder for spesialpedagogikk som inngår i skolens lederteam. Dette har i følge rektor også bidratt til å bevisstgjøre ledergruppen når det gjelder tilpasset opplæring og spesialundervisning.

På spørsmål om alle får den hjelpen de trenger, er det ingen av informantene som svarer negativt på dette, selv om noen legger inn forbehold. Skolerepresentanter framhever at handlingshjulet har gjort at PPT kommer tidligere inn i tiltakskjeden, noe som kan bidra til at behov fanges opp tidligere enn før. Skoleledelsen mener også at den omleggingen som har vært ikke har gått ut over enkelte elever. PPT uttrykker imidlertid at de har fått mindre ressurser de senere årene og har fått redusert antallet stillinger ved kontoret. De er også klar på at det må være et reelt alternativ når andelen som får spesialundervisning blir mindre:

«Hvis det ikke settes inn noe tiltak på skolene, at de skyver de over fra spesialundervisning til noe som ikke er der, så er det klart at de ikke får oppfylt sine rettigheter, at det blir bare en retorikk. Jeg har ikke lyst til å tro at dette gjelder så mange elever. Man anslår jo at det er en 7-8 prosent som skal ha spesialundervisning, det er landsnormen. Og jeg tror at [kommunen] er der.»

Representanten fra Fylkesmannen anser at antallet klagesaker på vedtak om spesialundervisning er på et gjennomsnittlig nivå, størrelsen på kommunen tatt i betraktning. Omfanget anslås til 4-5 i løpet av de siste fem årene. Selv om det har vært relativt få, har noen av sakene vært relativt komplekse. Fra Fylkesmannen mener man at kommunen har vært i en positiv utvikling og prosess de senere årene når det gjelder spesialundervisning. Man opplever at skoleeier tar mer ansvar for å ta tak i saker på et tidlig tidspunkt før det oppstår mer alvorlige konflikter. Man oppfatter også PPT i kommunen som en aktiv tjeneste. Fylkesmannen har ikke gjennomført tilsyn på det spesialpedagogiske området i løpet av de siste fem årene.

Det blir oppgitt at spesialundervisningen vanligvis organiseres i grupper med 2 -3 elever og i noen tilfeller noen flere. Andre elever kan også delta i perioder dersom de trenger det. Ved ungdomsskolen har man eksempelvis en lærerressurs på fem lærere

knyttet til tre klasser. Her har man i samarbeid med PPT innført et opplegg med støtte i engelsk, norsk og matematikk. To av de tre lærerne jobber med grupper som er satt sammen av elever på tvers fra alle tre klassene. Opplegget har gitt fleksibilitet, gjennom at elever som trenger støtte i en avgrenset periode, for eksempel knyttet til et spesifikt tema i matematikk, kan få en tilpasset opplæring og så gå tilbake til den ordinære undervisningen. Fra skolens side ser man at dette har ført til at det har blitt mer «normalt» og mindre stigmatiserende å få ekstra hjelp i gruppe.

Oppsummering

Nedgangen i andelen som får spesialundervisning i kommunen virker å ha bakgrunn i et arbeid over tid som har bidratt til en bevisstgjøring rundt tilpasset opplæring og spesialundervisning. Et nettverk for spesialpedagoger, PPT og skolekontoret ser ut til å ha vært en nøkkel i denne bevisstgjøringen. Nedgangen ser ikke ut til å ha bakgrunn i sparetiltak.

Et handlingshjul er videreutviklet i nettverket og er gjort gjeldende for hvordan tiltak skal utvikles fra skolen blir bekymret for en elev. Handlingshjulet inkluderer også kartleggingsverktøy som skal brukes og er nå aktivt i bruk i kommunen. Spesialpedagogiske team følger opp arbeidet på skolene.

Skolen virker å ha tatt et større ansvar for tilpasning av undervisningen både praktisk og organisatorisk. Dette handler både om bevisstgjøring, men også at det er ressurser til stede som gjør det mulig. På barneskolenivå er tidlig innsats synliggjort og på ungdomsskolenivå er det opprettet funksjonsstillinger som blant annet veileder personalet.

PPT har bidratt i det overordna systemrettede arbeidet, men fra skolenes side ønsker man en mer aktiv tjeneste på dette området i det daglige i samarbeid med de spesialpedagogiske teamene. Fra PP-tjenestens side anser man at man har for knappe ressurser til dette. Fra Fylkesmannen er inntrykket at skoleeier har bidratt til at kommunen har hatt en positiv utvikling på området de senere årene.

4.6 Kommune F

Bakgrunn

I kommune F ble det gjennomført seks intervjuer med til sammen åtte personer. Kommunen er en mellomstor kommune som ligger i Midt-Norge. Kommunen har hatt en lav andel elever med spesialundervisning over flere år, hvor andelen med spesialundervisning har vært mellom sju og åtte prosent de siste fem åra. Selv om andelen elever med spesialundervisning har over flere år vært relativt lavt, har det siden årtusenskiftet vært et fokus fra politisk nivå på at det har vært brukt for mye penger på spesialundervisningen. Historisk sett har andelen elever med enkeltvedtakene vært lav, men enkeltvedtakene har vært store i timer. Det er en liten

tendens til økt antall enkeltvedtak på småskoletrinna og i barnehage, noe som skoleeier trekker fram som et resultat av kommunens arbeid med tidlig innsats.

Noen mulige årsaker til utviklingen sammenfattes under på grunnlag av intervjuene og i lys av dimensjonene i Pentagonmodellen.

Formell struktur

Kommune F er organisert i såkalt "flat struktur". Dette er en to-nivåmodell med rådmannen som kommunens øverste administrative leder og tjenesteproduksjonen som eksempelvis skoler, er organisert i driftsenheter. PP-tjenesten er samorganisert i en enhet sammen med barnevern, helsestasjon og skolehelsetjeneste, samt flykningstjeneste og psykisk helse og rus. Enheten har en felles enhetsleder som har personal- og økonomiansvar. Lederen for PPT er dermed en faglig leder og har lite personal og økonomiansvar. Det er tre ansatte i PP-tjenesten, som alle har lang fartstid i kommunen.

I følge PPT-leder har denne samorganiseringen positiv innvirkning på flerfaglig samarbeid. *Det er absolutt fordel for oss som jobber her og ikke minst for bruker. Det er lettere å «selge» hverandre inn til foreldre når vi kjenner hverandre så godt og vet hva en jobber med. Vi har kompetanse på forskjellige ting og det er sjelden at et barn bare har en ting.*

I tillegg er det opprettet et nytt Familiesenteret som er et lavterskeltilbud i kommune, utviklet gjennom et samarbeid mellom PPT, Barneverntjenesten og helsestasjonen. En dag i uka er helsestasjonen åpen for foreldre med barn opp til 15 år.

Kommunen har etablert det en kaller arbeidslag. I arbeidslagene er barnehage og/eller skole, PPT, Helsestasjon og BVT representert, og en diskuterer saker anonymt. Arbeidslagene blir initiert av den enkelte barnehage eller skole ca. 2 ganger i året og en tar opp og diskuterer aktuelle saker og problemstillinger. Ved behov er det hyppigere kontakt. Temaene kan omhandle enkeltsaker anonymt, men også et helt årskull hvor det er atferdsproblematikk. Diskusjonen handler om hvordan en skal håndtere problematikken på best måte, og en inviterer aktører etter behov eksempelvis skole og psykisk helse. Det er barnehagen eller skolen som melder saker til arbeidslaget gjennom PPT, mens PPT koordinerer møtene.

Arbeidslagene har vært etablert i ti-femten år, men PPT har vært mye mer aktivt inn de seneste årene. Dette kan bunne i tilsyn fra fylkesmannen i 2006/7 hvor det ble påpekt at PPT måtte bistå mer i systemarbeid og utarbeide felles prosedyrer for saksgang fra man oppfatter et behov, til enkeltvedtak er fattet og skal følges opp. PPT har etter det blitt mer på tilbudssiden, og er mer ute på skoler og i barnehager ifølge skoleeier. Også private barnehager er inkludert i arbeidslag.

Fra kommunalt hold har det blitt vektlagt at skolene skal ha egen spesialpedagogisk kompetanse som er i stand til å kartlegge om elever har lese- og skrivevansker eller andre behov og skolene skal gjøre de første undersøkelsene. PPT har dermed overført

mye av kartleggingsarbeidet til skolene som på den måten avlastet PPT og PPT har fått større handlingsrom til å arbeide systemrettet, ifølge informantene.

Informantene forteller at det er stor oppmerksomhet på tidlig innsats i skolene. Det gjennomføres kartlegging på alle trinn og skolene bruker kartleggingen for å finne ut hvordan en kan gå inn. Samtidig setter en ikke inn spesielle tiltak, men mer universelle tiltak som gjør at samtlige elever blir fulgt opp og at elever som en er ekstra oppmerksomme på blir fulgt opp innenfor de universelle tiltakene. Videre forteller informantene at når det da kommer så langt som et enkeltvedtak er det et fåtall som får spesialundervisningen for seg selv. En mindre andel får spesialundervisningen i ordinær undervisning, mens de fleste får spesialundervisningen i mindre grupper (2 til 6). Eldre elever får spesialundervisning i større grupper, mens yngre elever får dem i mindre grupper.

PPT har etablert det de kaller «PPT i skolen» hvor de er ute i skolen en dag i måneden på de større skolene og en halv dag på de mindre grendeskolene (under betingelsen av at skolene har meldt inn saker eksempelvis ønsker om observasjon på generelt grunnlag eller drøfting av testresultat).

Elever friskmeldes dersom skolen ser at det ikke lenger er behov for tiltak. Målet er å få alle tilbake til tilpasset opplæring, men samtidig så understrekes det av lærerne at man ikke kan få tilbake alle. Det oppleves som viktig å bruke kartlegging underveis slik at lærere og foreldre vet at det skjer en utvikling.

Ideologi og verdier

Kommunen vektlegger tidlig innsats som en sentral ideologi for kommunens arbeid barn med særskilte behov. Skoleeier trekker fram at det har vært en utvikling i kommunen med flere enkeltvedtak i barnehage og småskole og færre på ungdomstrinn. Skoleeier uttaler

Det er en ønsket utvikling at vi skal tidlig inn og hjelpen skal inn så tidlig som mulig for å sørge for at behovet forhåpentligvis blir mindre etter hvert utover utdanningsløpet. Tidligere så har vi hatt en utfordring med at vi har hatt store vedtak på slutten av mellomtrinnet og over til ungdomstrinnet. Nå ser vi at det er noen justeringer der og det er bra, og det er en villet politikk i forhold til tidlig innsats.

Arbeidet med tidlig innsats innebærer blant annet at det er opprettet de nevnte arbeidslag som bistår barnehager og skoler tidlig med å se på om det er tiltak som skal settes inn. Det er ikke nødvendigvis enkeltvedtak som er i fokus, men at det handler om å sette inn tiltak som kan hjelpe elevene å mestre i forhold til forutsetningene sine. Informantene erfarer også at det er et godt samarbeid mellom barnehager og helsestasjon når de har fireårskontroll.

Flere framhever også at det er gode rutiner og system for hvordan en gjør ting i kommunen:

Vi er i en kommune som er veldig glad i struktur og system. Alt som kan puttes inn i et system og datofestes går ganske bra. Sann at det er litt av grunnen at vi har faste møtepunkter og diskuterer. Etter hvert som du har hatt noen fast møtepunkt så vil du ha feler og så bygger det på seg.

Det fremheves at det er en felles identitet i skolene hvor en har en felles forståelse «at det er sann vi gjør det her i kommunen». Denne skoleidentiteten skal være gjenkjennbar om en går i den ene eller den andre skolen i kommunen. Holdninger og kulturen til hvordan en gjennomfører spesialundervisningen har endret seg over år:

Og så handler også om litt om kulturen om hvordan du driver denne undervisningen har endret seg litt fra at du tok med deg den eleven innpå det rommet og satt der, til mer gruppetenkning og helhetstenkning og undervisning i det faget inn i gruppe, litt sann anna, så det er mye større sjanse å hekte elevene innpå [ordinær undervisning] igjen enn hva det var før.

Tilbakeføring av elever med enkeltvedtak blir også understreket som viktig av flere i kommunen. Spesialundervisningen blir sagt å være lagt opp som mer intensive løp enn tidligere. Bakgrunnen er et klart ønske fra kommunen om at spesialundervisningen skal avta etter hvert som elevene blir eldre. Det er en av intensjonene i deres satsing på tidlig innsats. En rektor forteller:

Noen starter opp på første trinn og har spesialundervisning hele løpet. Andre får i knekken til 4 femte trinn, mens andre vurderes at de ikke lenger trenger. Det er en kontinuerlig vurdering og det har endret seg fra tidligere år. Før var det mer slik at en plusset på noen timer ved nytt skoleår, mens nå er det en kontinuerlig behovsvurdering. Nasjonale prøver er med å vise om vi treffer eller treffer ikke. Men da må en jo være flink å bruke Kartleggeren da som vi kjører to ganger i året. Dette gjør vi for samtlige elever, ikke bare for elever med enkeltvedtak. Dette er bestemt fra ledelsen at vi skal gjøre og lage individuelle utviklingsplaner for samtlige elever. Det er ikke slik at enkeltlærere har ansvar for enkeltelever, men det er gjennomgripende at alle lærere har ansvar for alle elever og sosial tilhørighet er et fundament i all opplæring.

Interaksjon

Samtlige aktører har framhevet den gode kontakten det er mellom skole, barnehage, PPT og kommune samt andre aktører i kommunen. Tonen i interaksjonen mellom aktørene i kommunen kan sies å være åpen og preget av lav terskel for å ta kontakt med hverandre. Barnehageleder forteller om at skolen er proaktive i overgangssamtaler. Skolen kommer og besøker barnehagen dersom det er behov for det for å bli kjent med barnet. Barnehageleder fortalte om en overgangssamtale for et barn med utsatt skolestart hvor PPT, foreldre skole og barnehage var tilstede og helsesøster og lege var invitert. PPT insisterte på å være med.

Det er en aktiv innhenting av informasjon gjennom kartlegging og overføring av informasjon mellom ulike aktører i kommunen. Dette viser seg også i kontakt med foreldre hvor det rapporteres om en generell lav terskel for å ta kontakt med hjemmet og foreldre. Skolene gjennomfører utviklingssamtaler med foreldre to ganger i året for

samtligje elever. I tillegg har elever med enkeltvedtak har to ansvarsgruppemøter. Samtligje elever har Individuelle utviklingsplaner (IUP) i alle fag som formidles til foreldre to ganger i året. IUPen inneholder beskrivelse av hvor eleven står faglig og konkrete mål for neste halvår.

Rektor ved barneskolen forteller at ledelsen er veldig systemglad og ønsker å bruke ulike kartlegginger, Elevundersøkelsen og nasjonale prøver som et verktøy for kvalitetsutvikling i skolen. De gjennomgår resultater med lærere og ser på utvikling over år som fører til konkrete tiltak. Rektoren understreker at det er viktig å bygge en slik kvalitetsutviklingskultur på skolen og kommunen. Den opparbeidede informasjonen en har om den enkelte elev, gjennom blant annet IUP, blir også overført til ungdomskolen når elevene skal over i ungdomstrinnet.

Det er også et aktiv samarbeid mellom skole og barnehage og det satses på hensiktsmessig kompetanseoverføring som en del av tidlig innsats. Rektoren på barneskolen forteller:

Det ser vi også noe nå, for vi har jobbet med noe så banalt som blyantgrep for eksempel og nå har hun som har ansvaret for småtrinna hatt møte med alle barnehagene i forhold til hva som er viktig i forhold til det. Hva skal en øve på når en sitter og tegner og koser seg. For å få bort det man kan slite med. Helt sånn superenkelt. Slik at problemet ikke er der når de begynner på skolen.

Det er flere møtepunkter i kommunen som muliggjør en åpen kommunikasjon mellom de ulike aktørene i kommunen. Eksempler er Pedagogiskforum for alle barnehagestyrer, rektorer og PPT. Temaene kan være generelt pedagogisk utviklingsarbeid og temaer som overgangen fra barnehage til skole. Dette forumet blir sett på som nyttig og barnehagestyrer legger vekt på at et slikt forum gjør styrere og rektorer mer likeverdig og dette fører igjen til en bedre og mer åpen interaksjon.

PPT blir sett på som meget aktiv og skolene har faste møtepunkt to ganger i året hvor en diskuterer samtligje elever som har enkeltvedtak eller som er tilmeldt PPT. I tillegg er det månedlige møter mellom spespedkoordinator er ved skolen og PPT. Skolen understreker at det er viktig at spespedkoordinatorene blir kurset av PPT for å sikre at det sitter god kompetanse på skolen. Dette letter jobben til PPT samtidig at den gjør at skolen lettere ser om elever havner «innenfor» eller «utenfor» behov for henvisning til PPT.

I samarbeidet med barnehagene fremhever PPT-Leder tjenestene de tilbyr som et lavterskeltilbud.

Vi sier til barnehagen at de trenger ikke å henvise for at vi skal komme, det er bare å ringe og be om at vi kan komme på observasjon eller samarbeidsmøter der vi kan drøfte i forkant. Mange ganger holder det med at vi kommer inn og observerer og kommer med råd om hva de kan jobbe videre med. Så terskelen er lav for å ta kontakt med oss.

Sosiale relasjoner og nettverk

Det framkommer i intervjuene at det både er en åpen og god dialog mellom de ulike aktørene i kommunen. Informantene har lang fartstid i kommunen og i sine respektive stillinger som gjør at det er etablerte relasjoner som gjør det enkelt å ta kontakt. Kommunen er heller ikke større enn at de fleste kjenner hverandre og det er også slektskap mellom flere av de aktørene som samarbeider i det systemretta arbeidet i kommunen. Det er også flere tverrfaglige møteplasser hvor det en møtes og det uttrykkes at dialogene er preget av åpenhet og likeverdighet som er viktig å etablere tillit i relasjonene.

Ressurser og utviklingsarbeid

Kommune F har en ordnet økonomi, selv om inntektene er relativt lave. I 2011 ble det innført en endring i ressursmodell i 2011 som skoleeier trekker fram som en medvirkende årsak til kommunens lave andel elever med spesialundervisning. Politisk nivå hadde over lengre tid, siden rundt årtusenskiftet, satt fokus på at det blir brukt mye penger på enkeltvedtak i spesialundervisning. Andelen elever var ikke større enn sammenlignbare kommuner, men enkeltvedtakene var større. Politikerne bestilte en ekstern vurdering av hvordan kommunen jobbet med spesialundervisning. Den eksterne vurderingen hadde ikke mange innvendinger om hvordan en gjorde det, men stilte spørsmål om hvorfor så lite av spesialundervisningen ble gitt innenfor den ordinære undervisningen. Resultatet ble at det ble satt ned en kommunal gruppe og det ble en nedskjæring av den tilgjengelige ramma til spesialundervisning. Enhetene fikk disponere rammen fullt og helt selv og gjøre fordelingen selv, i samarbeid med PPT som gjør de sakkyndige vurderingene. Tidligere var det også rammetilskudd, men med unntak for spesialundervisning med enkeltvedtak. Tidligere var det slik at når det ble fattet enkeltvedtak over en viss fastsatt timegrense, fikk skolene automatisk tilført friske ressurser. Kommunen stilte spørsmål om dette var et godt incentivsystem, og om det sikret fornuftig bruk av ressurser. En del av endringen av ressursmodellen innebar også at en ikke skulle isolere spesialundervisningen, men å se på tilpasset undervisning og spesialundervisning i sammenheng, med flytende grenser seg imellom. I følge skoleeier var det tidligere en uheldig organisering, der den ordinære (tilpassete) undervisningen var i det generelle rammetilskuddet, mens spesialundervisningen var isolert i enkeltvedtakene.

Når det gjelder utviklingsarbeid så framhever samtlige viktigheten av den kommunale satsningen på tidlig innsats. Konkret har et ledd i denne satsningen vært en treårig kompetansestyrking av samtlige skoler, barnehager og PPT i Løsningsfokusert tilnærming (LØFT). I tillegg har skolen satsning på Vurdering for læring i alle trinn som de ser sammen med arbeidet med tilpasset opplæring.

Oppsummering

Det er flere faktorer som kan ha innvirkning på den lave andelen elever med spesialundervisning i kommune F. Det er et fokus på tidlig innsats som innebærer et godt samarbeid på tvers av faggrupper og mellom barnehage, barneskole og

ungdomsskoler. Det er flere faste møteplasser hvor en både kan diskutere enkeltsaker og mer overordna utviklingsarbeid. Dette er møteplasser som Arbeidslag, pedagogisk forum PPT i skolen, samt faste møter mellom PPT og spespedkoordinatorer. Skolene har etablert egen kartleggingskompetanse, som frigjør ressurser for PPT og øker PPTs handlingsrom til å jobbe systemrettet. Det er også en tverrfaglighet både på kommunalt nivå, men også i den største skolen er det en bred kompetansesammensetning som kan være med på å oppdage barn med særlige behov tidlig. Videre blir endringen i ressurstildelingsmodellen trukket fram som en medvirkende årsak til både at kommunen har en lav andel elever med enkeltvedtak, men også til at det har blitt et større fokus på tidlig innsats og tilpasset opplæring.

Det er også et utpreget fokus på kartlegging og nyttiggjøring av kartleggingsinformasjon for kvalitetsutvikling av skolen og for å finne områder for å sette inn tiltak. Kommunen oppfattes å ha et tydelig fokus på systemer og rutiner og har bevisstgjort de ulike aktørene på viktigheten av tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid.

4.6 Intervjuer med foresatte

Alle kommunene vi har brukt som case har et lavt omfang av spesialundervisning, eller har redusert omfanget av spesialundervisning. I det store og hele oppfattes endringene som positive blant de ulike gruppene av fagpersoner, selv om alle erkjenner at det er en balansegang mellom det å oppfylle rettigheter elevene har krav på og å ha elever med særskilte behov inkludert i ordinær undervisning. Ofte blir det trukket frem at det for foreldrene kanskje er vanskelig å være sikker på at barnet får et tilstrekkelig opplæringsbehov innenfor ordinær undervisning, når foreldrene selv opplever at barnet har ekstra utfordringer.

For å få mer kunnskap om hvordan disse spenningene arter seg har vi intervjuet foreldre fra casekommunene. For å ivareta anonymiteten presenterer vi foreldrenes intervjuer samlet. Til tross for gjentatte forsøk (kontakt gjennom PPT) har vi ikke fått tak i foresatte i alle kommunene.

I flere av kommunene har man hatt en bevisst strategi på å kutte «småtimer», altså tilbudet til elever med lavt omfang av spesialundervisning. En av foreldrene vi intervjuet hadde opplevd nettopp dette, i tillegg til at sønnen ikke fikk alle timene med spesialundervisning som han hadde krav på, i følge moren. Sønnen hadde vedtak om spesialundervisning i matematikk, og hadde tidligere også hatt det i andre fag, men foreldrene hadde på et tidspunkt fått beskjed om at tilbudet skulle bli kuttet og at hjelpen skulle finne sted innen ordinær undervisning. Foreldrene opplevde at de fikk lite informasjon om hvordan dette skulle foregå, og var skeptiske til i hvilken grad tilbudet egentlig var godt nok for sønnen. Sønnen hadde opplevd mobbing opp gjennom hele barnetrinnet, og etter hvert hatt svake skoleresultater, selv om dette hadde bedret seg over årene, også i andre fag enn matematikk. Særlig hadde det kommet en endring når sønnen selv hadde blitt fysisk stor nok til å «ta igjen» på

mobberen, noe som moren opplevde som nødvendig da skolen ikke gjorde noe for å stoppe det.

I en annen kommune, der man i følge de intervjuede informantene hadde etablert rutiner for oppfølging av overganger mellom barnehage og skole, og mellom barnetrinn og ungdomstrinn, fortalte foreldrene om at datteren deres hadde vært gjenstand for bekymring allerede i barnehagen. Ved avslutning hadde den ansvarlige i barnehagen sagt at foreldrene nok kom til å få en del å følge opp gjennom skoletiden. Om dette ble kommunisert også til skolen kunne ikke foreldrene si sikkert, men det ble på skolen tidlig klart at datteren hadde store konsentrasjonsvansker og havnet lenger og lenger bak de andre elevene i klassen. Foreldrene tok gjentatte ganger dette opp med skolen, men opplevde at de fikk beskjed om å vente og se om hun vokste det av seg. De hadde selv ingen barn fra før, og hadde ingen erfaring og sammenligningsgrunnlag og stolte på skolens vurdering.

Etter noen år tok foreldrene selv kontakt med PPT for å få en sakkyndig vurdering. PPT kontaktet skolen, og «da var det i gang». På bakgrunn av resultatene fra utredningen ble datteren sendt videre til habiliteringstjenesten i fylket, og fikk påvist en ADD diagnose. Foreldrene oppfattet dette som noe overdrevet, og reagerte også på PPT sin fremgangsmåte i møte med datteren, som ble oppfattet som veldig rett på sak og uten forsøk på å skape trygghet for datteren. Dette gjorde at hun låste seg og fremsto som dårligere enn hun var, i følge foreldrene.

Etter utredning på habiliteringstjenesten fikk foreldrene beskjed om at datteren kom til å trenge tett oppfølging og mye hjelp på skolen. I møte med PPT fikk de med en gang beskjed om at det var det ikke ressurser til, her måtte man klare seg i størst mulig grad innenfor ordinær undervisning. Datteren fikk tre timer i uken med spesialundervisning, noe med en til en undervisning, noe som tilbud sammen med andre.

Foreldrene opplever nå et godt samarbeid med skolen, og opplever at ting er på rett vei. De uttrykker forståelse for at ressursene kan være knappe, men stiller spørsmål ved hvorfor man går veien om utredninger over lang tid, hvis man likevel ikke akter å følge opp med tiltak. Datteren har nå hatt tilbud i tre år, og selv om det nå går bedre henger hun fortsatt et stykke bak sine medelever. Foreldrene opplever kommunen som «seint på banen», og det har ikke vært noen evaluering av tilbudet datteren får i løpet av perioden som har gått.

Det er selvsagt ikke vanskelig å finne enkeltsaker som går mot en trend. Det er et faktum at kommunene vi har undersøkt har et lavt omfang av spesialundervisning, og det er et faktum at de relativt eksplisitt oppgir å ha kuttet i tilbudet for elever med relativt lavt omfang av spesialundervisning. Dette understøttes også av analysene av GSI i forrige kapittel. Det er nettopp i dette skjæringspunktet foreldrenes stemme blir viktig, og i intervjuene kommer det frem en skepsis og utrygghet på om elevene faktisk får et så godt opplæringsstilbud som de har krav på.

4.7 Likheter og forskjeller mellom case-kommunene

De kommunene hvor vi har gjennomført intervjuer har noen klare trekk til felles, men varierer også en god del. Et fellestrekk ved kommunene er at kommuneadministrasjonen, eventuelt i et samarbeid med PPT, har jobbet bevisst for å få ned andelen som får spesialundervisning. Nedgangen eller den lave andelen er altså ikke et resultat av tilfeldigheter. I case-kommunene begrunnes dette faglig, ved at man anser at elever lærer best med tilrettelegging innenfor det ordinære tilbudet. Samtidig harmonerer dette også med at skolebudsjettene har vært under press i flere av kommunene. For disse kommunene kan vi altså si at de faglige begrunnelsene for å tilpasse undervisningen bedre innenfor ordinære rammer, forenes med innsparingsbehov og en skoleøkonomi som er under press. Dette kan være en sterk miks.

Relatert til dette beskriver også de fleste kommunene at man har jobbet med en tydeliggjøring av hva tilpasset opplæring skal bety og hvordan man kan og bør skille mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. Selv om man beskriver dette som vanskelige grenseoppganger, anser flere at diskusjonene i seg selv har økt bevisstheten rundt de mulighetene man har for tilpasning innenfor de ordinære rammene.

Kommunene har også store likhetstrekk når det gjelder finansieringsmodellen for skolene. Ressurser tildeles skolene på grunnlag av elevtall og denne rammen inkluderer midler til spesialundervisning i alle kommunene med et unntak. Rektor fatter enkeltvedtakene i de fleste kommunene. Generelt kan vi altså si at spesialundervisning ikke utgjør et økonomisk insentiv for skolene i våre case-kommuner.

Et annet fellestrekk som gjelder de fleste av kommunene er at de har etablert rutiner og systemer som gjør at skolene og delvis også barnehagene prøver ut tiltak før elever henvises formelt til PPT. De innebærer også at skolene og barnehagene selv utfører en god del faglig kartleggingsarbeid. Slikt kartleggingsarbeid kan også innebære at dersom skolen ser at det ikke lenger er behov for tiltak, tilbakeføres elever til ordinær undervisning. Selv om rutinene og systemene har ulike benevnelser («Tiltakstrappa», «Handlingshjulet» etc.), får de samme funksjon, som en «buffer» mot PPT. Det er rimelig å tro at slike systemer og rutiner kan bidra til at tilpasset opplæring blir løsningen for flere, heller enn spesialundervisning. Ideelt sett bør de også bidra til frigjøring av tid for PPT som kan brukes til systemrettet arbeid.

En «muliggjører» for de felles rutinene og systemene ser ut til å være godt fungerende faglige nettverk i flere av kommunene, hvor man har kunnet jobbet fram felles forståelse av begreper og utviklet metoder og verktøy.

I flere av kommunene har PPT klart å prioritere systemrettet arbeid. Dette innebærer at tjenestene er «tett på» og forholdsvis mye ute i skolene og barnehagene, som oftest representert med en fast kontaktperson og også at man bidrar med råd om

tilrettelegging av undervisningen før en eventuell tilmelding. I disse kommunene har skolene og barnehagene god tillit til tjenesten. Oppfatningen av PPT varierer imidlertid også en god del mellom kommunene. Lærere i noen kommuner ønsker en større tilgjengelighet til tjenesten og at de har større forståelse for skolehverdagen.

Det varierer hvor godt forankret det spesialpedagogiske arbeidet er på skolenivå i kommunene. I tre av kommunene er det etablert spesialpedagogiske team og noen har også en ansvarlig person som koordinerer arbeidet med tilpasset opplæring og spesialundervisning. I andre kommuner er det en mer uklar ansvarsfordeling for elever med særskilte behov og dermed en fare for ansvarspulverisering.

Organiseringen av tidlig innsats varierer mellom kommunene. Alle har rutiner for overføring av barn som skal begynne på skolen. En av kommunene har valgt å prioritere ressurser til barnehagene, mens man i to kommuner har lagt ekstra ressurser til småtrinnet (1. til 4. klasse). Ut i fra intervjuene kommer det fram at samarbeidet med barnehagene fra både PPT og skole kan variere mellom barnehager innad i kommuner. Det er gjerne store kommunale barnehager som har tettest kontakt, og dette forsterkes i noen tilfeller gjennom geografisk nærhet. Det er variasjon mellom kommuner i hvilken grad barnehager er trukket med i det helhetlige og forebyggende arbeidet, for eksempel gjennom deltagelse i tverrfaglige nettverk som ikke kun omhandler enkeltsaker.

I intervjuene med foresatte får vi formidlet at de opplever møtet med hjelpeapparatet og samarbeidet med skolen ganske ulikt. Man opplever at barn ikke får tilstrekkelig hjelp, at den kommer for sent og også at tiltak ikke gir den effekten som man forventet, men også at man samarbeider godt med skolen og at barnet er «på rett vei». Det er vanskelig å relatere foreldrenes opplevelser direkte til omfanget av spesialundervisning i kommunen. Likevel indikerer intervjuene at en vridning fra spesialundervisning til tilpasset opplæring kan oppleves som utrygt for flere foreldre.

Oppsummert kan vi si at våre seks case-kommuner har følgende trekk som i stor grad er felles:

- Man har jobbet bevisst over tid med å få ned andelen som får spesialundervisning, særlig ut fra en faglig, men også ut fra en økonomisk begrunnelse
- Finansieringsmodellene for skolene når det gjelder spesialundervisning utgjør ikke et økonomisk insentiv. Overveiende blir skolene tildelt en ramme som inkluderer midler til spesialundervisning
- Det er jobbet med en tydeliggjøring av hva tilpasset opplæring skal bety og med grenseoppganger opp mot spesialundervisning
- Det er utarbeidet rutiner og systemer for tiltaksutprøving og kartlegging som skal skje ved skolene og delvis barnehagene. Disse er gjerne utarbeidet i tverrgående faglige nettverk og kan frigjøre ressurser for PPT

- PPT har klart å prioritere det systemrettede arbeidet og har tillit blant skolepersonell, selv om dette også varierer noe mellom kommunene

Case-kommunene varierer en god del knyttet til følgende forhold:

- I noen av kommunene er det etablert spesialpedagogiske team på skolene, mens ansvaret for tilpasset opplæring og spesialundervisning er mer uklart og svakere forankret i andre
- Synliggjøringen av tidlig innsats er tydelig i noen kommuner, men ser ut til å være mindre vektlagt i andre

5. Samarbeid i saksgangen i spesialundervisning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på saksgangen omkring spesialundervisningen, med utgangspunkt i surveyene gjort som en del av prosjektet. I spørreskjemaene til skoleledere og PPT-ledere 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 kapittel 5 kom det frem at skoler hadde organisert ulike systemer som «rådgruppe», «tiltakskjede», 2-stegs søknad til PPT og andre løsninger, og dette peker på at det er store variasjoner i hvordan kontakten organiseres. I dette kapitlet må vi derfor tolke tallene forsiktig og se på det overordna mønsteret. I analysene vil vi i stor grad fokusere på forskjeller mellom respondenter i kommuner med varig lavt eller redusert omfang av spesialundervisning (utvalgskommunene) og øvrige kommuner med over 5000 innbyggere unntatt de fire største byene.

Tabell 5.1 *Rektorer og PPT lederes rapportering av grad av kontakt med ulike aktører i fasen før henvisning til PPT fordelt på om kommunen har varig lav eller redusert bruk av spesialundervisningen og øvrige kommuner (Gjennomsnitt, , 1: ingen kontakt – 5:Kontakt i svært stor grad)*

	Rektorer		PPT	
Før henvisning	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg
PPT/Skole	3,87	4,04	4,20	4,34
Skoleeier	1,81	1,88	2,02	2,29
Foreldre	4,38	4,38	3,02	3,03
Andre aktører	2,60	2,61	2,70	2,69
I vurderingsfasen	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg
PPT/Skole	3,82	3,90	4,35	4,26
Skoleeier	1,75	1,76	2,16	2,11
Foreldre	3,52	3,56	4,06	3,89
Andre aktører	2,30	2,37	3,11	3,11
I vedtaksfasen	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg
PPT/Skole	3,26	3,40	2,78	3,00
Skoleeier	2,14	2,08	2,14	2,14
Foreldre	3,15	3,17	2,37	2,40
Andre aktører	2,01	2,00	1,80	1,77
I gjennomføringsfasen	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg
PPT/Skole	3,46	3,50	3,70	3,74
Skoleeier	1,90	1,95	2,08	2,26
Foreldre	3,89	3,86	3,22	3,34
Andre aktører	2,54	2,46	2,77	2,91
I evalueringsfasen	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg
PPT/Skole	3,55	3,66	3,59	3,73
Skoleeier	1,90	1,93	2,02	2,24
Foreldre	3,91	3,94	3,31	3,30
Andre aktører	2,47	2,37	2,64	2,52

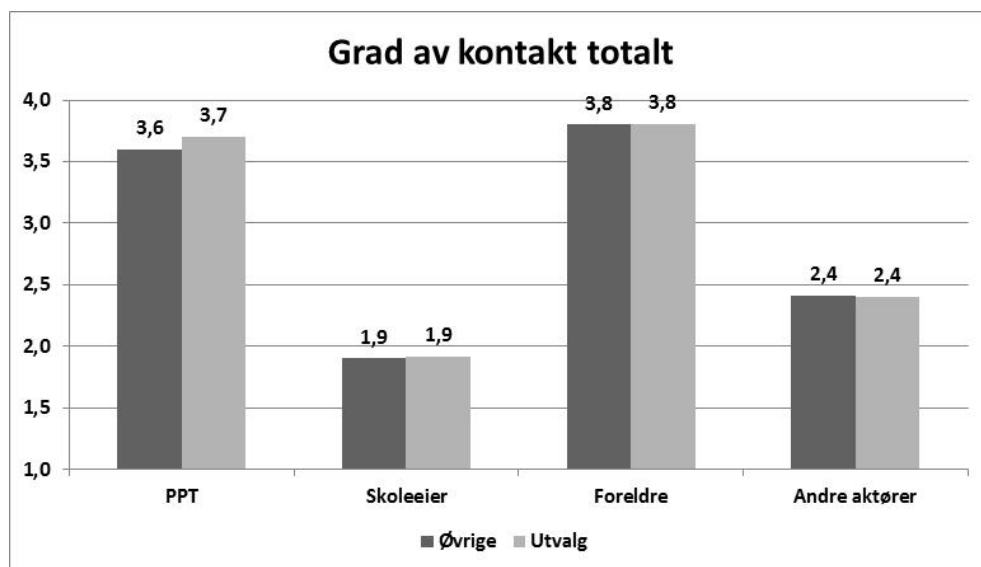
Tabell 5.1 viser rektorer og PPT-lederes vurdering av kontakt med ulike aktører i de ulike fasene i saksgangen for spesialundervisning. Dersom vi først ser på fasen før henvisning ser vi at rektorer i utvalgskommunene og rektorer i øvrige aktører svarer gjennomsnittlig nærmest identisk på grad av kontakt med skoleeier, foreldre eller andre aktører. Vi ser en liten forskjell mellom kommunegruppene når det gjelder rektorer vurdering av grad av kontakt med PPT i fasen før henvisning. Rektorer i utvalgskommunene vurderer at de gjennomsnittlig har litt mer kontakt med PPT i denne fasen enn rektorer i øvrige kommuner (Cohens $d=0,23$; $ES=0,12$). Når det gjelder PPT-lederes vurdering av grad av kontakt med ulike aktører, gjenspeiler de vurderingene til rektorer, hvor PPT-ledere i utvalgskommunene rapporterer om litt mer kontakt med skole i fasen før henvisning, enn hva øvrige PPT-ledere gjør (Cohens

$d=0,20$; $ES=10$). I tillegg rapporterer PPT-ledere i utvalgskommunene om litt mer kontakt med skoleeier i fasen før henvisning (Cohens $d=0,24$; $ES=0,12$).

Disse funnene stemmer godt overens med hva som kom frem i case-studiene, der det fra de fleste rektorene 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 (kommune C) sa at de «aldri fikk henvist et barn de ikke visste om på forhånd».

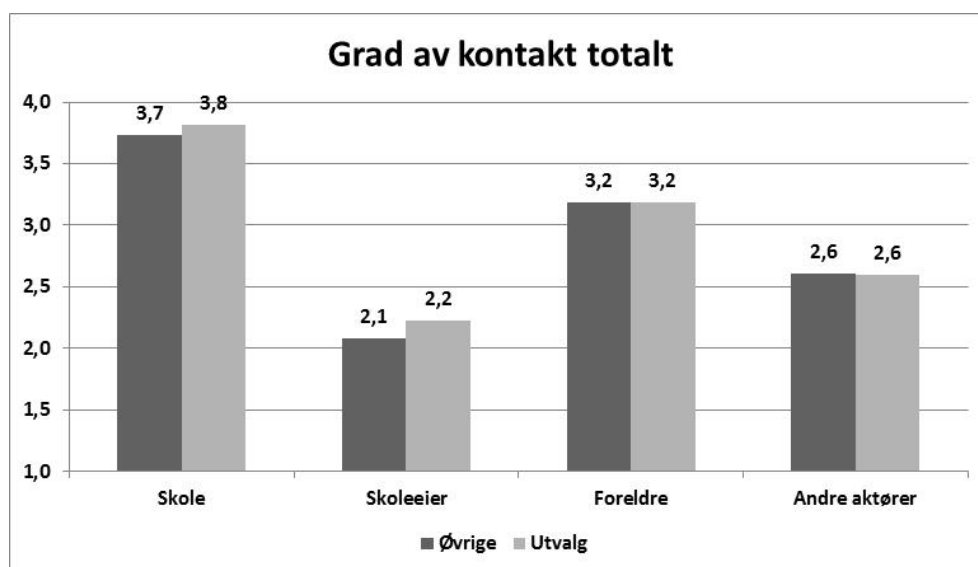
I vurderingsfasen er det ingen forskjeller mellom rektors vurdering i de to kommunegruppene, mens PPT-ledere i utvalgskommunene rapporterer om litt mer kontakt med foreldre (Cohens $d=0,23$; $ES=0,12$). Heller ikke i vedtaksfasen er det forskjeller mellom rektorer i utvalgskommunene og rektorer i øvrige kommuner sin rapportering av grad av kontakt med de ulike aktørene. PPT-lederne i utvalgskommunene rapporterer på sin side mer kontakt med skole i vurderingsfasen enn øvrige PPT-ledere (Cohens $d=0,22$; $ES=0,11$). Dette kan igjen sees i sammenheng med den praksisen PPT-lederne i casekommunene oppga med å diskutere mulige tiltak med rektor/skolen før et endelig vedtak fant sted. Her ble det gjerne diskutert i hvilken grad skolene mente de var i stand til å sikre opplæringstilbudet for elevene innenfor den ordinære undervisningen, eller om behovene var såpass store at man mente det var nødvendig med andre tiltak.

I gjennomføringsfasen rapporterer PPT-ledere i utvalgskommunene om mer kontakt med andre aktører enn øvrige PPT-ledere (Cohens $d=0,22$; $ES=0,11$), mens det ikke er forskjell i hva rektorene rapporterer av kontakt med de ulike aktørene. Til slutt ser vi at det i evalueringsfasen er få forskjeller, foruten at PPT-ledere i utvalgskommunene rapporterer om mer kontakt med skoleeier/kommune enn øvrige PPT-ledere. Ellers er det ingen store forskjeller i tabellen. Vi har også undersøkt om forskjellene kan skyldes om PPT tjenesten er interkommunal eller kommunal, men vi ser ingen forskjeller i svargivingen blant verken rektorer eller PPT-ledere når vi kontrollerer for dette.



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 utvalgs kommuner og øvrige kommuner. Det eneste er at rektorer i utvalgs kommunene rapporterer om litt mer kontakt med PPT enn øvrige rektorer (Cohens $d=0,20$; $ES=10$).



Figur 5.3 PPTs 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).

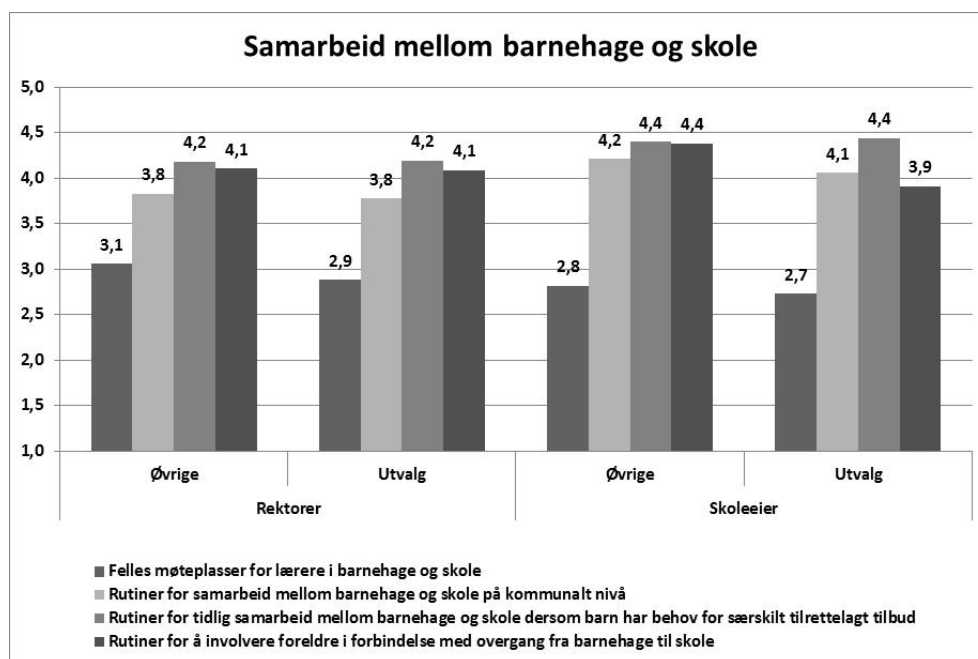
Figur 5.3 viser PPT-lederes vurdering av grad av kontakt med de ulike aktører i samtlige faser. Også her er det få forskjeller mellom PPT-ledere i utvalgs kommuner og øvrige kommuner. Vi ser at PPT-ledere i utvalgs kommunene rapporterer om litt mer kontakt med skole og skoleeier enn øvrige PPT-ledere, men forskjellen er ikke av statistisk betydning.

Oppsummering

Til sammen peker analysene av vurdering av saksgangen at det er små forskjeller mellom utvalgs kommunene og øvrige kommuner. Imidlertid vurderer rektorer i utvalgs kommunene at de gjennomsnittlig har litt mer kontakt med PPT i fasen før henvisning enn rektorer i øvrige kommuner, og dette bekreftes av PPT-ledernes svar. PPT-lederne i utvalgs kommunene oppgir også litt mer kontakt med skoleeier i henvisningsfasen. PPT-lederne i utvalgs kommunene oppgir også at de har mer kontakt med skolelederne i vurderingsfasen, og med andre aktører i gjennomføringsfasen. Det er altså særlig i PPTs egne vurderinger av arbeidet vi finner forskjeller mellom utvalgs kommunene og de øvrige kommunene, og resultatene peker mot en mer aktiv rolle for PPT i utvalgs kommunene. Dette innebærer at inntrykket fra casestudiene i kapittel 5 om at PPT spiller en svært viktig rolle i kommunene med lavt omfang blir forsterket.

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 Rektorer og skoleeiers vurdering av samarbeid mellom barnehage og skoler fordelt på utvalgs kommuner og øvrige kommuner fordelt på utvalg og øvrige kommuner (Gjennomsnitt)

Figur 6.1 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.

Det første vi kan legge merke til i figur 6.1 er at det er svært små forskjeller mellom rektorer og skoleeiere i utvalgs kommunene sett i forhold til de i øvrige kommuner. Den eneste forskjellen er at i utvalgs kommunene oppgir skoleeierne i mindre grad at de har rutiner for å involvere foreldre sammenlignet med skoleeiere i øvrige kommuner. På dette spørsmålet er gjennomsnittet 3,9 i utvalgs kommunene mot 4,4 i øvrige kommuner (Cohens $d=0,57$, $ES=0,28$). Rektorer i både utvalgs kommuner og øvrige kommuner plasserer seg på 4,1 som gjenspeiler at de mener at de involverer

foreldre i stor grad. Utover det kan vi se 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 både rektorer i utvalgskommuner og øvrige rektorer seg på litt under 4 (I stor grad) med en gjennomsnittsverdi på 3,8. 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. En rektor fra en av de øvrige kommunene beskriver rutiner for overganger og samarbeid mellom barnehage og skole.

Kommunen har utarbeidet egne rutinebeskrivelser for overgangen, samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole. Rutinebeskrivelsen gir føringer for felles møteplasser for lærere i barnehage og skole og rutiner for samarbeid mellom barnehagene og skolene. I tillegg har vi en egen prosedyreperm som spesifikt gir føringer for samarbeid knyttet til barn/elever med spesialpedagogisk hjelp og vurdering om videre spesialundervisning i skolen. (Rektor, Øvrige kommuner)

Det er imidlertid rektorer som kommenterer at det ikke er nok med skriftlige rutiner, det må også være rom for å gjennomføre dem:

Det finnes rutiner for overganger, men det er ikke tid og rom, slakk nok i systemet til å få gjennomført store deler av rutineene. Verken skole eller barnehager har rom for å frigjøre tid til samarbeid. Ressursene brukes til elevene/ungene. (Rektor, Øvrige kommuner)

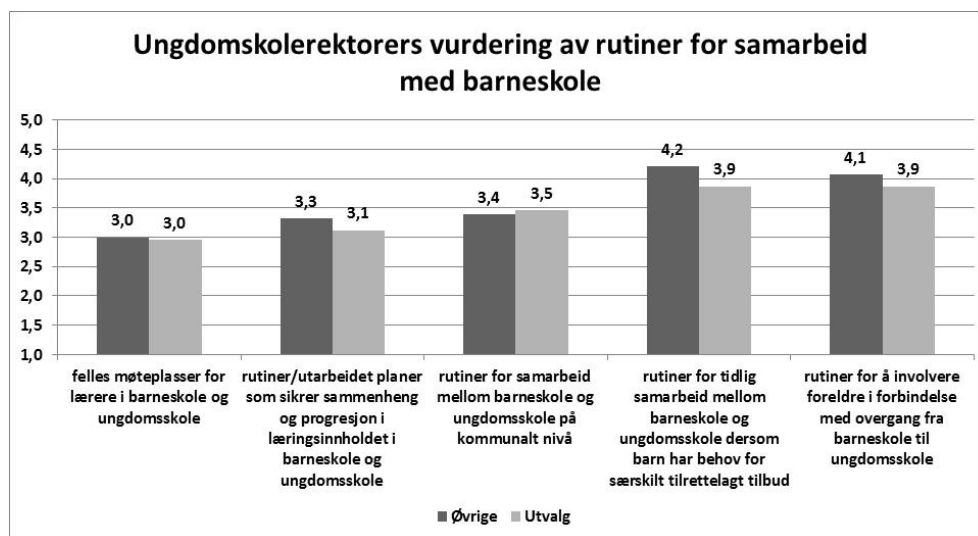
En annen rektor i en utvalgskommune peker på at det ikke alltid er likhetstegn mellom rutiner og hvordan de gjennomføres i praksis.

Mange gode intensjoner på kommunalt nivå og mellom barnehage og skole. Utfordringer mht skriftliggjøring omkring barnet fra barnehagens side. Foreldres syn har også en del å si i forhold til tiltak rundt barn. Foreldre kan stoppe samarbeid og opplysninger som kunne vært viktige for skolen. (Rektor, Utvalgskommune)

En rektor i en av utvalgskommunene gir følgende beskrivelse av hvordan de samarbeider med barnehager i systemrettet arbeidet.

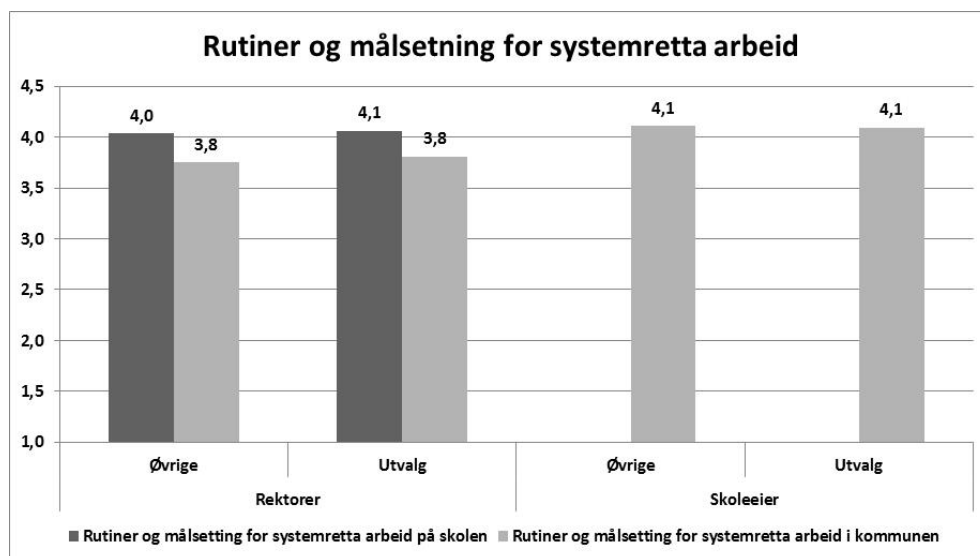
Vi gjennomfører besøksrunder ved alle barnehager som avgir barn til vår skole. Her drøftes det enkelte barn og barnets behov ved overgangen. det legges ekstra vekt på atferdsavvik og manglende språkutvikling. Elever som vurdert med behov for s-vedtak blir vurdert og fulgt opp i overgangen. (Rektor, Utvalgskommune).

Disse sitatene er hentet fra kommentarfeltene i spørreskjemaet og viser for det første eksempler på hvilke rutiner for samarbeid en har og hvordan det foregår i praksis. For det andre illustrerer det at det gjøres mye arbeid i øvrige kommuner som ikke har varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning. Dette vil si at det ikke er et likhetstegn mellom omfang av spesialundervisning og godt systemrettet arbeid.



Figur 6.2 Ungdomsskolerektorer vurdering av samarbeid mellom barneskole og ungdomsskole fordelt på utvalgskommuner og øvrige kommuner (Gjennomsnitt)

Figur 6.2 viser Rektorer på ungdomsskoler sin vurdering for tilsvarende spørsmål som figur 6.1, men her er det relatert til samarbeid mellom barneskole og ungdomsskole. Figur 6.2 viser at rektorene i både utvalgskommunene og øvrige kommuner plasserer seg midt på treet på spørsmålet om i hvilken grad det er felles møteplasser for lærere i barneskole og ungdomsskole. Rektorene oppgir i litt større grad at det er etablert rutiner/planer som sikrer progresjon i læringsinnholdet i barneskole og ungdomsskole. Her er det en liten forskjell mellom rektorer utvalgskommunene og øvrige kommuner, hvor rektorer i øvrige kommuner oppgir dette i større grad enn rektorer i utvalgskommunene (Cohens $d=0,20$; $ES=0,10$). 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 utvalgskommunen 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 $d=0,42$; $ES=0,21$). En tilsvarende, men litt mindre forskjell ser vi også når det gjelder om det er etablert rutiner for foreldreinvolvering ved overgangen fra barneskole til ungdomsskole (Cohens $d=0,26$; $ES=0,13$).



Figur 6.3 Rektorer og skoleeiers vurdering av rutiner og målsetting for systemrettet arbeid i skolen (kun rektor) og kommunen fordelt på utvalgskommuner og øvrige kommuner (Gjennomsnitt)

Figur 6.3 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 utvalgskommuner og øvrige kommuner 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 i kommunen. Videre ser vi at skoleeiere mener i større grad at det er etablert rutiner og målsetting for systemrettet arbeid i kommunen enn rektorer (Cohens d 0,38; $ES=0,19$).

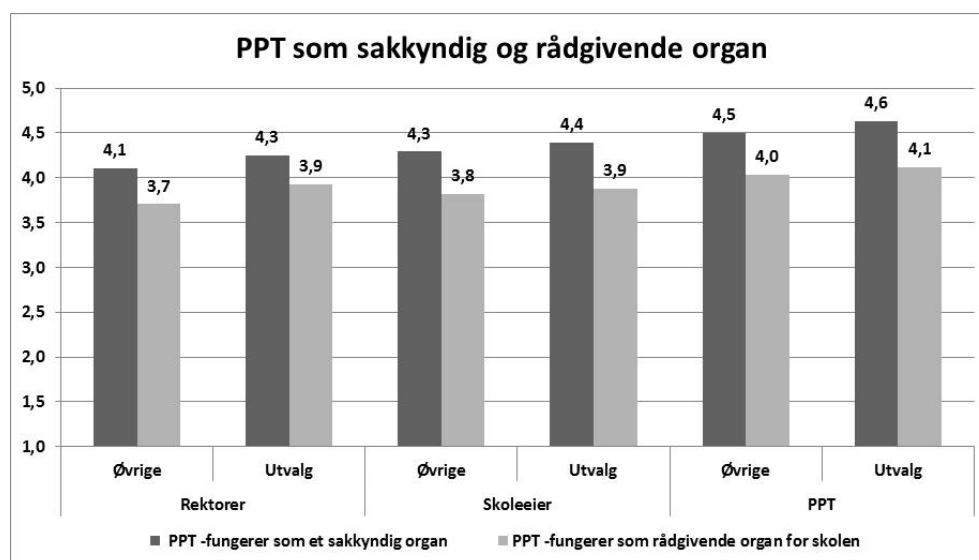
Vi har opprettet ressursteam på alle skoler. Spespedkoordinator har nettverk på tvers av skolene. Ressursteamet har en gng. pr mnd med ressursperson fra PPT. Her diskuteres videre gang i systemrettet arbeid ved skolen. (Rektor, Øvrige kommuner)

Vi har ressurser til systemtiltak på skolene, slik at vi kan gi elever i gråsoneskiktet et tilbud relativt raskt. Vi har både internt ressursteam og ressursteam på kommunen, som fungerer bra. Her har vi tett samarbeid med kontaktperson fra PPT blant annet. Helsesøster er aktiv på skolen. (Rektor, Øvrige kommuner)

De to rektorene som har kommentert på spørreskjemaet her representerer øvrige kommuner. Rektorene beskriver et strategisk arbeid med ressursteam på skolen og i kommunen hvor PPT er en sentral aktør. Ressursteam og skoleoverskridende nettverk for spesialkoordinatorer er tiltak som også er funnet i casekommunene. Sitatene illustrerer nok en gang at det gjøres mye godt arbeid også i øvrige kommuner, samt at de understreker PPTs sentrale rolle. Det skal vi se nærmere på nå.

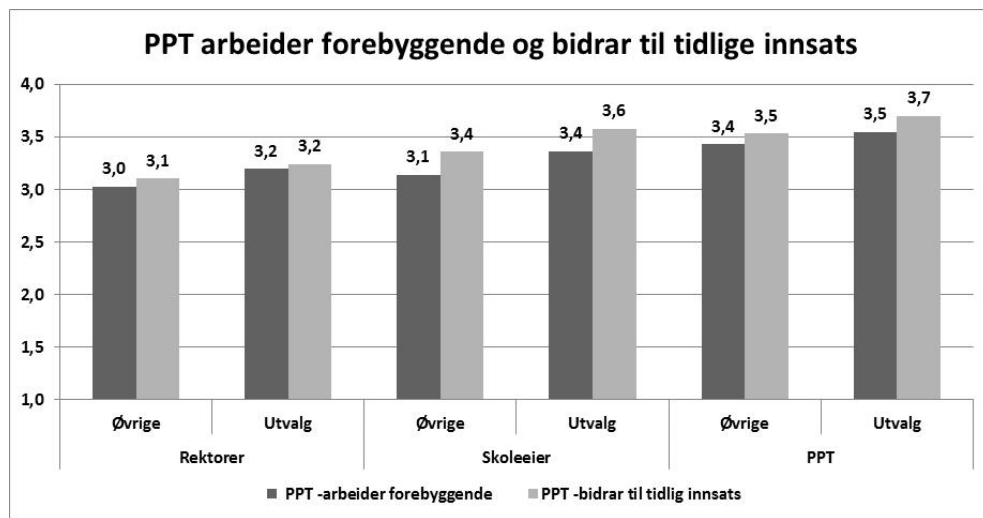
6.1 PPTs rolle i systemrettet arbeidet

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.



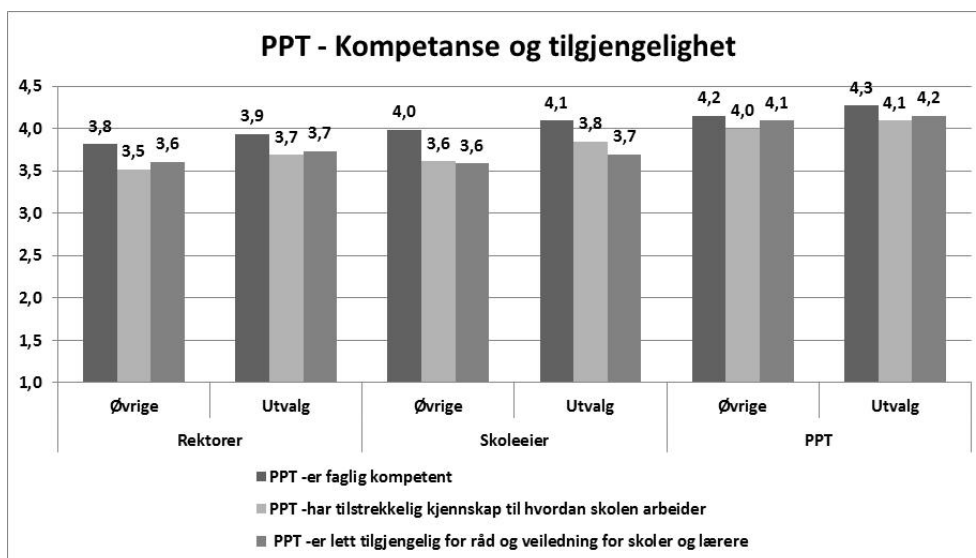
Figur 6.4 Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av PPT som sakkyndig og rådgivende organ fordelt på utvalgskommuner og øvrige kommuner (Gjennomsnitt)

I figur 6.4 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 at utvalgskommunene skårer høyere på begge spørsmål enn respondentene fra øvrige kommune. Rektorer i utvalgskommunene oppgir i høyere grad at PPT fungerer som et sakkyndig organ (Cohens $d=22$; $ES=0,11$) og at de fungerer som et rådgivende organ for skolen (Cohens $d=26$; $ES=0,13$) enn hva rektorer i øvrige kommuner gjør. Forskjellen mellom skoleeiere i de to kommunegruppene er ikke store, mens PPT-lederne i utvalgskommune oppgir i større grad enn i øvrige kommuner at de fungerer som et sakkyndig organ (Cohens $d=26$; $ES=0,13$), mens det ikke er stor forskjell i vurderingen av at de er et rådgivende organ for skolen.



Figur 6.5 Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av om PPT arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats fordelt på utvalgskommuner og øvrige kommuner (Gjennomsnitt)

Figur 6.5 viser at jevnt over så vurderer utvalgskommunene at PPT arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats i litt høyere grad enn aktører i de øvrige kommunene. Forskjellen er ikke stor mellom rektorer og PPT-ledere i utvalgskommuner og øvrige kommuner, men forskjellen er betydelig mellom skoleeiere i de to kommunegruppene. Skoleeiere i utvalgskommunene vurderer i høyere grad enn skoleeiere i øvrige kommuner at PPT i deres kommune arbeider forebyggende (Cohens $d=0,29$; $ES=0,14$), og bidrar til tidlig innsats (Cohens $d=0,28$; $ES=0,14$).



Figur 6.6 *Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering av om PPT er faglig kompetent, har tilstrekkelig kjennskap til hvordan skolen arbeider og er tilgjengelig, fordelt på utvalgskommuner og øvrige kommuner (Gjennomsnitt)*

Som for de to foregående figurene viser figur 6.6 at aktørene i utvalgskommunene jevnt over vurderer PPT høyere enn aktørene i øvrige kommuner. Det vil si at aktørene i utvalgskommunene oppgir at PPT er i høyere grad er faglig kompetent, har tilstrekkelig kjennskap til hvordan skolen arbeider og er lett tilgjengelig for råd og veiledning for skoler og lærere, enn hva aktørene i øvrige kommuner gjør. Forskjellene er imidlertid ikke store og det er bare skoleeieres vurdering av om PPT har tilstrekkelig kjennskap til hvordan skolen arbeider (Cohens $d=36$; $ES=0,17$) og PPTs vurdering av om PPT er faglig kompetent (Cohens $d=21$; $ES=0,10$), hvor forskjellen er statistisk signifikant.

I kommentarfeltene er gjennomgangstonen at dette er personavhengig og at det varierer mellom saksbehandlere. Eksempler er :

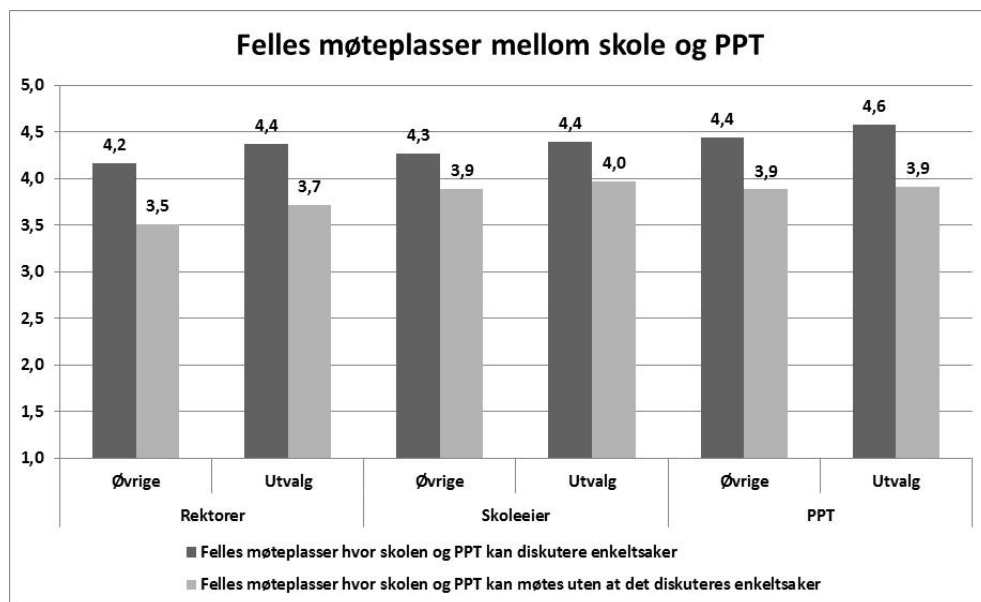
Kontaktpersonen frå PPT er svært lite kompetent. Det er likevel fleire andre på PPT kontoret som er kompetente og stiller opp, som kjem med råd og hjelper til. (Rektor, Utvalgskommune)

Lite PPT-kontor med få tilette. Stor spreining i kompetanse og korleis dei møter lærarar og foreldre. Leiar for PPT har vore ein del borte frå leiarjobben i det siste, så felles samkjøring innad er tydeleg merka av dette. I rektorgruppa i kommunen slit me litt med at det er manglande tillit mellom skule og PPT pga av svært høge tilrådingar på omfang og stramt RTT som gjer at rektor ikkje kan innfri det foreldre ofte blir førespegla i timeomfang. Kontinuerleg arbeid for å betre dette, men TTT. (Rektor, Øvrige kommune)

Det siste sitatet beskriver også en situasjon av manglende tillit mellom PPT og rektorer på grunn av at PPT tilrår for mange timer gitt det budsjettet rektorene rår over. Dette er eksempler på et samarbeidsklima som ikke er representativt gitt

svargivingen på spørreskjemaene og øvrige kommentarer. Et eksempel på godt samarbeid gir en annen rektor.

Me har eit tett og godt samarbeid med PPT, dei har faste tider dei er på skulen og er såleis også tilgjengeleg for uformell kontakt (ein kan rådføra seg med PPT utan avtale på førehand). (Rektor, Øvrige kommune)



Figur 6.7 Rektorer, skoleeiers og PPTs vurdering om det er felles møteplasser mellom skoler og PPT, fordelt på utvalgskommuner og øvrige kommuner (Gjennomsnitt)

Figur 6.7 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. Igjen ser vi at aktørene i utvalgskommunene skårer høyere på skalaen enn aktørene i øvrige kommuner. Forskjellen er ikke alltid like stor, men analyser av Cohens d/ES viser at rektorer i utvalgskommuner oppgir i høyere grad at det er møteplasser for å diskutere enkeltsaker enn hva rektorer i øvrige kommuner gjør (Cohens d=0,27; ES=0,13). Utover dette er det ingen store forskjeller mellom aktørene i de to kommunegruppene.

Tabell 6.1 *Rektors, skoleeiers og PPT lederes rapportering av hvor ofte PPT har dager på skolen hvor de er tilgjengelige for skolens personale, fordelt på om kommunen har varig lav eller redusert bruk av spesialundervisningen og øvrige kommuner (prosent)*

Har PPT dager på skoler i kommunen hvor de er tilgjengelige for skolens personale	Rektorer		Skoleeier		PPT	
	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg
Ja, hver dag	0,4	2,9	1,1	3,2	0,8	3,0
Ja, ukentlig	21,2	24,2	23,6	29,0	36,1	18,2
Ja, månedlig	37,9	43,2	55,1	51,6	34,5	51,5
Ja, en sjelden gang	19,1	11,6	9,0	12,9	10,9	12,1
Nei	21,4	18,1	11,2	3,2	17,6	15,2

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 utvalgs kommunen oppgir rundt 27 prosent at PPT er daglig eller ukentlig på skolen. Tilsvarende andel blant rektorer i øvrige kommuner er rundt 22 prosent. Videre ser vi at rundt 40 prosent av rektorene i øvrige kommuner oppgir at PPT er på skolen de en sjelden gang eller ikke, hvor den tilsvarende andelen i utvalgs kommuner 30 prosent. Svarfordelingen er signifikant forskjellig mellom rektorene i de utvalgs kommunene og øvrige kommuner ($K_{ji}=19,8$; $p=.001$; Cramers $V=0,15$). Når det gjelder svarfordelingen blant skoleeiere og PPT er den ikke signifikant forskjellig mellom utvalgs kommunene og øvrige kommuner.

En rektor fra en av de øvrige kommunene beskriver at PPT har egne dager på skolen og uttrykker at dette er sentralt for tidlig innsats og forebyggende arbeid

PPT er rundt på alle skolene en fast dag kvar måned, og denne dagen er til skolen sin disposisjon. Da legg vi opp programmet, om det trengs møter og oppfølging rundt enkeltelevar, observasjon av klasser, testing av elevar, eller møter med lærarar som treng råd, enten til klassearbeidet eller til enkelte elevar. PPT kan også be om å få følge opp enkeltelevar. Dette er svært forebyggende og gjer at vi kan fange opp elevar som strevar tidleg, sette inn tiltak, og kanskje slepp å melde eleven inn i PPT. (Rektor, Øvrige kommuner).

En rektor fra en av utvalgs kommunene har tilsvarende gode erfaring med PPT på skolen.

På min skole har vi vår skolekontakt i PPT ute på skolen en dag annen hver uke. Det er betryggende. Han kan vi drøfte større og mindre utfordringer, noe vi lurar på, diskutere om opplegget en lærer bruker, er godt nok. (Rektor, utvalgs kommune).

Sitatene fra kommentarfeltene er eksempler og ikke egnet for generalisering. Gjennomgangen av kommentarene viser mer at det er en variasjon av erfaringer som ikke er avhengig av om en er i en utvalgs kommune eller i en av de øvrige

kommunene. De systematiske forskjellene vi finner i surveyen indikerer at jevnt over vurderer aktørene i utvalgs kommunene PPT litt mer positiv, men forskjellene er små.

7. Finansieringsmodellers innvirkning på organisering av spesialundervisning

Organiseringen av undervisningen av kan være drevet av økonomiske insentiver. 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. Samtlige av casekommunene i kapittel 4 har modeller der tilskuddene er organisert ut fra et generelt rammetilskudd (oftest per elev), eventuelt med et tillegg for elever med spesielt store behov som går på nærskolen. I surveyene ønsket vi derfor å få kartlagt om ressurstilodelingsmodellene for spesialundervisning skilte seg ut i de to gruppene med kommuner.

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 ressurstilodelingsmodeller 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 utvalgs kommunene i større grad har rammetilskudd enn øvrige kommuner og om det kan være med å forklare forskjellen i omfanget av spesialundervisning.

Tabell 7.1 *Rektorer, skoleeieres og PPT lederes rapportering av hvilke ressursmodeller som passer best for deres kommune, fordelt på om kommunen har varig lav eller redusert bruk av spesialundervisningen og øvrige kommuner (prosent)*

1. Skolene får ressurser basert på antall barn med vedtak om spesialundervisning	Rektorer		Skoleeier		PPT	
	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg
Stemmer ikke	61,3	66,9	60,4	68,8	71,4	81,8
Stemmer delvis	29,6	23,9	30,8	25,0	25,2	18,2
Stemmer bra	9,1	9,2	8,8	6,3	3,4	0,0
2. Skolene får ressurser basert på vedtak om antall timer spesialundervisning	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg
Stemmer ikke	56,5	59,2	51,6	50,0	60,5	66,7
Stemmer delvis	27,5	25,8	31,9	28,1	27,7	21,2
Stemmer bra	16,0	15,0	16,5	21,9	11,8	12,1
3. Skolene får ressurser basert på et generelt rammetilskudd basert på omfanget av forrige/tidligere års spesialundervisning	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg
Stemmer ikke	59,8	63,4	61,5	75,0	47,9	57,6
Stemmer delvis	27,6	23,6	26,4	15,6	31,9	24,2
Stemmer bra	12,5	13,1	12,1	9,4	20,2	18,2
4. Skolene får ressurser basert på et generelt rammetilskudd basert på andre kriterier enn vedtak om spesialundervisning	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg
Stemmer ikke	30,9	31,8	26,4	28,1	21,0	27,3
Stemmer delvis	27,5	22,0	38,5	31,3	27,7	18,2
Stemmer bra	41,6	46,2	35,2	40,6	51,3	54,5

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. Om lag 10 prosent av rektorene oppgir det første, mens om lag 15 prosent av rektorene oppgir det andre.

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 ressurstilodelingsmodeller i utvalgskommuner og øvrige kommuner. 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 lavere i utvalgskommunene. Dette utelukker selvsagt likevel

ikke at økonomiske begrunnelser kan ha vært tilstede i de tilfellene hvor man har lagt om ressurstilodelingsmodellene. For å undersøke om endringene i spesialundervisning kan sammenfalle med endring i resurstilodelingsmodell ble respondentene bedt om å svare på om modellen er den samme som for fem år siden.

Tabell 7.2 *Rektors, skoleeiers og PPT lederes rapportering om ressurstilodelingsmodellen for spesialundervisning er den samme som for fem år siden, fordelt på om kommunen har varig lav eller redusert bruk av spesialundervisningen og øvrige kommuner (prosent)*

Er gjeldende ressurstilodelingsmodell den samme for fem år siden	Rektorer		Skoleeier		PPT	
	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg	Øvrige	Utvalg
Ja	44,0	48,1	46,2	50,0	43,7	66,7
Nei	38,4	25,2	44,0	40,6	28,6	12,1
Vet ikke	17,6	26,8	9,9	9,4	27,7	21,2

Tabell 7.2 viser at det ikke er forskjell i utvalgskommuner og øvrige kommuner i om en har endret ressurstilodelingsmodell. Dette betyr igjen at vi ikke har holdepunkt for å hevde at forskjeller i ressurstilodelingsmodeller eller endringer i disse har medført lavt eller redusert omfang av spesialundervisning.

For videre å undersøke om det kan være underliggende økonomiske motiv som har vært drivkraften for lavt eller redusert omfang av spesialundervisning i utvalgskommunene har vi analysert KOSTRA-tall av kommuners frie inntekter og driftsresultat. Analysene viste at det var ingen forskjeller mellom utvalgskommunene og øvrige kommuner i kommunenes driftsresultat og frie inntekter. 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.

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

I dette kapitlet skal vi se nærmere på elevenes oppfatning av hvordan det er å gå på skole i utvalgs kommunene våre sammenlignet med de øvrige kommunene. Dette gjør vi å analysere resultatene fra Elevundersøkelsen fra 2009 til 2014 (Wendelborg, Røe og Skaalvik 2011; 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 høyere 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 lavt omfang av spesialundervisning og andre kommuner. 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.

Elevundersøkelsen ble revidert i 2012, og det gjennomføres derfor separate analyser for perioden 2009 til 2012, og 2013 til 2014. Spørsmålene som er tatt inn er, med bakgrunn i den samme revideringen, noe ulike. For perioden 2009-2012 har vi sammenlignet utvalgs kommunene på sammensatte mål for Trivsel med lærerne, sosial trivsel, mestring, faglig utfordring, elevdemokrati, fysisk miljø, motivasjon, faglig veiledning, medbestemmelse, og karriereveiledning. I tillegg har vi sett på andelen som har opplevd mobbing.

I 2013 og 2014 har vi sett på trivsel, motivasjon, innsats, skole-hjem samarbeid, støtte fra lærerne, mestring, relevans, vurdering for læring (VFL), medvirkning, regler på skolen, faglige utfordringer, arbeidsro og læringskultur, i tillegg til andelen som har opplevd mobbing. Se Wendelborg mfl, 2011; 2014 for nærmere beskrivelse av spørsmål og oppbygging av indeksene.

8.1 Endringer og forskjeller 2009-2012

I tabell 8.1 presenteres gjennomsnittene for elevene i de 58 utvalgs kommunene og de øvrige kommunene, for perioden 2009 til 2012, for alle elever på sjuende og tiende trinn.

Tabell 8.1 Gjennomsnitt og standardavvik på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2009-2012, alle elever, sjuende og tiende trinn, alle elever, sjuende og tiende trinn

		2009		2010		2011		2012		Cohens d 2009- 2012
		Gj. snitt	Sd. avvik	Gj. snitt	Sd. avvik	Gj. snitt	Sd. avvik	Gj. snitt	Sd. avvik	
Trivsel med lærerne	Utvalg	3,95	0,82	3,91	0,82	3,93	0,81	3,95	0,81	0,01
	Øvrige	3,94	0,82	3,94	0,80	3,95	0,80	3,97	0,79	0,03
Sosial trivsel	Utvalg	4,32	0,67	4,33	0,68	4,33	0,69	4,33	0,68	0,01
	Øvrige	4,33	0,66	4,35	0,66	4,35	0,67	4,35	0,67	0,03
Mestring*	Utvalg	3,62	0,73	3,84	0,62	3,85	0,62	3,82	0,62	0,29
	Øvrige	3,72	0,66	3,86	0,60	3,87	0,61	3,84	0,60	0,20
Faglige utfordringer*	Utvalg	2,44	0,75	3,38	0,68	3,39	0,68	3,23	0,75	1,04
	Øvrige	2,41	0,67	3,40	0,67	3,41	0,67	3,23	0,74	1,15
Elev-demokrati	Utvalg	3,57	0,98	3,42	1,01	3,45	1,00	3,45	1,01	0,12
	Øvrige	3,57	0,99	3,45	1,00	3,46	1,00	3,49	1,00	0,09
Fysisk miljø	Utvalg	3,10	1,04	2,98	1,01	3,00	1,02	2,94	1,01	0,16
	Øvrige	3,11	1,04	3,04	1,02	3,02	1,02	3,00	1,02	0,11
Motivasjon	Utvalg	3,98	0,75	3,94	0,74	3,94	0,75	3,99	0,72	0,01
	Øvrige	3,98	0,75	3,95	0,74	3,96	0,74	4,03	0,70	0,07
Faglig veiledning	Utvalg	3,43	1,03	3,27	1,01	3,30	1,00	3,24	0,99	0,18
	Øvrige	3,41	1,02	3,26	0,99	3,31	0,98	3,28	0,99	0,13
Medbestemmelse	Utvalg	2,31	0,90	2,27	0,91	2,29	0,91	2,31	0,90	0,00
	Øvrige	2,31	0,89	2,26	0,90	2,29	0,92	2,34	0,91	0,04
Karriere-veiledning*	Utvalg	3,51	1,03	3,60	1,02	3,62	1,02	3,56	1,05	0,05
	Øvrige	3,56	1,03	3,66	1,01	3,66	1,02	3,65	1,03	0,09

*spørsmål kun stilt på tiende trinn

I tabell 8.1 er svarene til elevene i utvalgs kommunene og svarene til elevene i de øvrige kommunene sammenlignet. For å undersøke om det har vært en endring over tid i kommunene med lavt eller redusert omfang av spesialundervisning har vi beregnet Cohens d for gjennomsnittene i starten av perioden (2009) og i slutten av perioden (2012). Dersom vi holder oss til tommelfingerregelen om at Cohens d større enn 0,2 innebærer en moderat effekt/endring, ser vi at det er på målene for mestring og faglige utfordringer det har skjedd endringer. En nærmere inspeksjon av resultatene viser her at det er svarene fra 2009 som skiller seg ut, med klart lavere gjennomsnitt enn for senere i perioden. Årsaken til dette er uvisst, men disse to spørsmålene er faset gradvis inn i Elevundersøkelsen, og det er først fra 2010 spørsmålene er stilt til alle

elevene. Det aller viktigste for vår analyse er likevel at det er en like stor endring i utvalgskommunene som i de øvrige kommunene, noe som tyder på at det ikke er spesielt knyttet til det lave omfanget av spesialundervisning.

Mens vi i tabell 8.1 har sammenlignet utvalget over tid, har vi i tabell 8.2 sammenlignet utvalgskommunene med de øvrige kommunene år for år. Som det fremgår av disse analysene er det ingen betydningsfulle forskjeller mellom kommunene med lavt omfang av spesialundervisning og de øvrige kommunene, når vi ser på alle elevene på sjuende og tiende trinn.

Tabell 8.2 *Cohens d for forskjeller i gjennomsnitt på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2009-2012, alle elever, sjuende og tiende trinn*

Cohens d – mellom utvalg og øvrige kommuner				
	2009	2010	2011	2012
Trivsel med lærerne	0,01	0,04	0,03	0,03
Sosial trivsel	0,01	0,03	0,02	0,04
Mestring*	0,13	0,03	0,03	0,04
Faglige utfordringer*	0,04	0,02	0,03	0,01
Elevdemokrati	0,01	0,03	0,01	0,04
Fysisk miljø	0,01	0,06	0,02	0,06
Motivasjon	0,00	0,02	0,03	0,06
Faglig veiledning	0,02	0,01	0,01	0,03
Medbestemmelse	0,01	0,01	0,00	0,03
Karriereveiledning*	0,05	0,06	0,03	0,09

**kun tiende trinn*

Sammenligningen av kommunene år for år viser at det heller ikke her er forskjeller mellom utvalgskommunene og de øvrige.

I tabell 8.3 har vi gjort tilsvarende analyser som i den første tabellen i kapittelet, men kun for de ti prosentene med svakest karakterer på tiende trinn.

Tabell 8.3 Gjennomsnitt og standardavvik på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2009-2012, de ti prosent av elevene med lavest karaktergjennomsnitt, tiende trinn

		2009		2010		2011		2012		Cohe ns d 2009- 2012
		Gj. snitt	Sd. avvik	Gj. snitt	Sd. avvik	Gj. snitt	Sd. avvik	Gj. snitt	Sd. avvik	
Trivsel med lærerne	Utvalg	3,04	1,01	3,23	1,05	3,22	1,06	3,25	1,08	0,20
	Øvrige	3,06	0,99	3,27	0,99	3,30	1,04	3,32	0,95	0,27
Sosial trivsel	Utvalg	3,75	1,06	3,82	1,06	3,82	1,09	3,81	1,08	0,05
	Øvrige	3,78	1,04	3,88	0,99	3,85	1,06	3,91	0,97	0,13
Mestring	Utvalg	2,92	0,96	3,04	0,89	3,00	0,92	2,97	0,91	0,05
	Øvrige	3,28	0,67	3,08	0,85	3,02	0,93	3,01	0,86	0,34
Faglige utfordr.	Utvalg	2,62	0,95	3,16	0,86	3,21	0,88	3,51	0,98	0,92
	Øvrige	2,65	0,74	3,14	0,82	3,21	0,86	3,52	0,91	1,04
Elevdemo krati	Utvalg	3,02	1,11	3,07	1,14	3,13	1,09	3,09	1,15	0,07
	Øvrige	3,00	1,11	3,08	1,13	3,18	1,12	3,22	1,11	0,21
Fysisk miljø	Utvalg	2,41	1,11	2,51	1,14	2,53	1,16	2,48	1,10	0,06
	Øvrige	2,44	1,12	2,56	1,15	2,50	1,15	2,52	1,10	0,07
Motiv- asjon	Utvalg	2,76	0,94	2,95	0,98	2,89	0,99	3,00	0,97	0,25
	Øvrige	2,80	0,99	2,95	0,98	2,93	0,99	3,09	0,90	0,31
Faglig veiledning	Utvalg	3,07	1,25	3,09	1,20	3,10	1,18	3,05	1,16	0,02
	Øvrige	3,12	1,20	3,13	1,17	3,12	1,18	3,12	1,13	0,00
Medbeste mmelse	Utvalg	2,12	0,99	2,20	1,03	2,16	1,01	2,24	0,98	0,12
	Øvrige	2,11	0,96	2,25	1,01	2,21	1,05	2,32	1,02	0,21
Karriereve iledning	Utvalg	3,24	1,22	3,28	1,15	3,26	1,20	3,30	1,22	0,05
	Øvrige	3,28	1,24	3,36	1,17	3,29	1,19	3,42	1,18	0,11

Resultatene viser at det har vært en endring i gjennomsnitt fra 2009 til 2012 på variablene trivsel med lærerne, mestring, faglige utfordringer, elevdemokrati, motivasjon og medbestemmelse. Trivselen med lærerne har steget både i utvalget og de øvrige kommunene, mens den opplevde mestringen kun har endret seg for elevene i de øvrige kommunene, og da i negativ retning. På målet for faglige utfordringer har det vært et stigende gjennomsnitt for elever i både utvalgskommunene og de øvrige kommunene. Variabelen for elevdemokrati har utviklet seg i positiv retning i de øvrige kommunene, men ikke i utvalgskommunen, mens gjennomsnittet i motivasjon har steget i begge typer kommune. Elevenes opplevelse av medbestemmelse har steget i de øvrige kommunene, men ikke i utvalgskommunene. Til sammen har det altså vært noen endringer, og i noen tilfeller skiller utvalgskommunene seg fra de øvrige, men da med en manglende endring i utvalgskommunene.

I tabell 8.4 har vi sammenlignet gjennomsnittene år for år.

Tabell 8.4 Cohens d for forskjeller i gjennomsnitt på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2009-2012, de ti prosent med lavest karaktergjennomsnitt, tiende trinn

	Cohens d			
	2009	2010	2011	2012
Trivsel med lærerne	0,01	0,04	0,08	0,02
Sosial trivsel	0,02	0,07	0,03	0,02
Mestring	0,44	0,04	0,02	0,01
Faglige utfordringer	0,03	0,03	0,00	0,01
Elevdemokrati	0,02	0,01	0,05	0,00
Fysisk miljø	0,03	0,05	0,03	0,00
Motivasjon	0,04	0,00	0,04	0,00
Faglig veiledning	0,04	0,03	0,01	0,01
Medbestemmelse	0,01	0,05	0,05	0,01
Karriereveiledning	0,03	0,07	0,02	0,01

Det er kun på målet for mestring at vi kan finne en forskjell mellom utvalgskommunene og de øvrige kommunene når vi avgrenser analysene til de ti prosent av elevene med dårligst karakterer, og denne forskjellen finner vi bare i 2009. Elevene i utvalgskommunene har her klart lavest gjennomsnitt, og altså lavest opplevd mestring. Vi gjenfinner ikke denne forskjellen i andre år, noe som understøtter at differansen ikke skal overdrives.

8.2 Endringer og forskjeller 2013-2014

I tabell 8.5 har vi videre sammenlignet utvalgskommunene og de øvrige for perioden 2013 til 2014. Det er som tidligere nevnt andre indekser og mål inkludert i denne perioden enn i den foregående, med bakgrunn i revidering av Elevundersøkelsen.

Det er en endring mellom 2013 og 2014 for målene for trivsel, arbeidsro og læringskultur. Endringene er i positiv retning, og kan finnes i både utvalgskommunene og i de øvrige kommunene. På målene for arbeidsro og læringskultur skyldes nok noe av forskjellen at skalaen på svaralternativene ble snudd for en rekke spørsmål i 2014 undersøkelsen sammenlignet med 2013 undersøkelsen. På alle spørsmål som fikk snudd svaralternativene var det en positiv utvikling man ikke gjenfant på andre spørsmål, noe som indikerer at det mest sannsynlig skyldtes endringen i seg selv.

Tabell 8.5 Gjennomsnitt og standardavvik på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2013-2014, alle elever, sjuende og tiende trinn

		2013		2014		Cohens d 2013- 2014
		Gj.snitt	Sd.avvik	Gj.snitt	Sd.avvik	
Trivsel	Utvalg	4,29	0,78	4,48	0,61	0,28
	Øvrige	4,30	0,78	4,50	0,61	0,30
Motivasjon	Utvalg	3,72	0,82	3,74	0,82	0,03
	Øvrige	3,74	0,82	3,78	0,81	0,04
Innsats	Utvalg	4,10	0,84	4,09	0,85	0,01
	Øvrige	4,11	0,84	4,13	0,83	0,02
Skole-hjem samarbeid	Utvalg	4,07	0,91	4,15	0,89	0,08
	Øvrige	4,09	0,90	4,19	0,88	0,11
Støtte fra lærerne	Utvalg	4,10	0,73	4,19	0,73	0,13
	Øvrige	4,11	0,72	4,22	0,72	0,14
Mestring	Utvalg	3,96	0,65	4,00	0,65	0,05
	Øvrige	3,98	0,65	4,02	0,64	0,07
Relevans	Utvalg	3,47	1,05	3,61	0,96	0,14
	Øvrige	3,45	1,04	3,58	0,97	0,13
VFL	Utvalg	3,52	0,82	3,58	0,83	0,08
	Øvrige	3,54	0,82	3,63	0,83	0,11
Medvirkning	Utvalg	3,41	0,83	3,50	0,83	0,10
	Øvrige	3,42	0,84	3,54	0,85	0,14
Regler på skolen	Utvalg	4,04	0,78	4,07	0,77	0,04
	Øvrige	4,06	0,77	4,11	0,77	0,07
Faglige utfordringer	Utvalg	3,98	0,92	4,12	0,87	0,15
	Øvrige	4,00	0,91	4,13	0,87	0,15
Arbeidsro	Utvalg	3,30	1,14	3,56	1,01	0,23
	Øvrige	3,30	1,14	3,59	1,01	0,27
Læringskultur	Utvalg	3,57	0,93	3,89	0,77	0,37
	Øvrige	3,58	0,93	3,92	0,77	0,40

I tabell 8.6 har vi undersøkt forskjellene mellom hver enkelt gruppe kommuner per år, og finner der ingen forskjeller av betydning.

Tabell 8.6 *Cohens d for forskjeller i gjennomsnitt på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2013-2014, alle elever, sjuende og tiende trinn*

	Cohens d	
	2013	2014
Trivsel	0,01	0,03
Motivasjon	0,03	0,04
Innsats	0,02	0,05
Skole-hjem samarbeid	0,01	0,04
Støtte fra lærerne	0,02	0,03
Mestring	0,03	0,04
Relevans	0,02	0,03
VFL	0,02	0,05
Medvirkning	0,01	0,05
Regler på skolen	0,02	0,05
Faglige utfordringer	0,01	0,01
Arbeidsro	0,00	0,03
Læringskultur	0,01	0,04

Dersom vi ser nærmere på resultatene for de ti prosent av elevene med svakest karakterer, så viser resultatene også her at det er en endring mellom årene for spørsmålet om trivsel, spørsmålet om arbeidsro og spørsmålet om læringskultur i klassen. I tillegg er det en endring i gjennomsnitt for spørsmålet om relevans.

Endringen i trivsel er tydeligst i utvalgs kommunene, men skiller seg svært lite fra de øvrige kommunene (Cohens d på 0,23 vs 0,19). Spørsmålet om relevans dreier seg om opplæringen og undervisningens relevans for arbeidslivet, og det er i de øvrige kommunene det er en klare positiv utvikling her, selv om tendensen er den samme i utvalgs kommunene. På målene for arbeidsro og læringskultur er det en positiv utvikling i begge grupper, men her skyldes nok igjen noe av forskjellen at skalaen på svaralternativene ble snudd, slik det ble nevnt tidligere.

Tabell 8.7 Gjennomsnitt og standardavvik på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2013-2014, de ti prosent av elevene med svakest karakterer på tiende trinn

		2013		2014		Cohens d 2013- 2014
		Gj.snitt	Sd.avvik	Gj.snitt	Sd.avvik	
Trivsel	Utvalg	3,80	1,08	4,04	0,98	0,23
	Øvrige	3,87	1,06	4,06	0,98	0,19
Motivasjon	Utvalg	3,05	0,96	3,00	0,99	0,04
	Øvrige	3,04	0,98	3,04	0,98	0,01
Innsats	Utvalg	3,21	1,03	3,13	1,06	0,07
	Øvrige	3,21	1,06	3,20	1,04	0,01
Skole-hjem samarbeid	Utvalg	3,45	1,13	3,48	1,13	0,03
	Øvrige	3,47	1,13	3,55	1,11	0,07
Støtte fra lærerne	Utvalg	3,54	0,93	3,67	1,03	0,13
	Øvrige	3,58	0,94	3,70	1,00	0,13
Mestring	Utvalg	3,26	0,88	3,23	0,96	0,04
	Øvrige	3,30	0,92	3,30	0,94	0,01
Relevans*	Utvalg	3,21	1,17	3,41	1,15	0,17
	Øvrige	3,15	1,19	3,42	1,15	0,23
VFL	Utvalg	3,08	0,93	3,16	0,96	0,09
	Øvrige	3,11	0,96	3,17	0,94	0,06
Medvirkning	Utvalg	3,00	0,95	3,07	0,98	0,07
	Øvrige	3,00	0,98	3,07	0,95	0,08
Regler på skolen	Utvalg	3,60	1,02	3,63	1,04	0,03
	Øvrige	3,65	1,05	3,66	1,03	0,01
Faglige utfordringer	Utvalg	3,97	1,04	4,04	1,06	0,06
	Øvrige	4,03	1,04	4,07	1,02	0,04
Arbeidsro	Utvalg	3,03	1,26	3,31	1,19	0,23
	Øvrige	3,01	1,28	3,37	1,21	0,29
Læringskultur	Utvalg	3,17	1,03	3,50	0,99	0,33
	Øvrige	3,12	1,07	3,53	0,99	0,40

*spørsmålet kun stilt på tiende trinn

I tabell 8.8 har vi sammenlignet gjennomsnittene år for år, og det er da ingen forskjeller av betydning mellom de to gruppene av kommuner.

Tabell 8.8 *Cohens d for forskjeller i gjennomsnitt på ulike indekser i Elevundersøkelsen 2013-2014, de ti prosent av elevene med svakest karakterer på tiende trinn*

	Cohens d	
	2013	2014
Trivsel	0,07	0,02
Motivasjon	0,01	0,04
Innsats	0,01	0,07
Skole-hjem samarbeid	0,02	0,06
Støtte fra lærerne	0,04	0,03
Mestring	0,04	0,07
Relevans	0,05	0,01
VFL	0,04	0,01
Medvirkning	0,01	0,00
Regler på skolen	0,04	0,03
Faglige utfordringer	0,06	0,00
Arbeidsro	0,02	0,01
Læringskultur	0,04	0,01

Oppsummert er det små eller ingen forskjeller i elevenes svar i Elevundersøkelsen, avhengig av om de er i en kommune med lavt omfang av spesialundervisning eller ikke. Det er ingenting som tyder på at elevene oppfatter lærings- og undervisningsmiljøet særlig annerledes i de to gruppene av kommuner. Avslutningsvis skal vi undersøke om det er noen forskjeller i andelen som opplever mobbing i disse to gruppene av kommuner.

8.3 Mobbing i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning.

I tabell 8.9 har vi undersøkt andelen som oppgir at de de blir mobbet flere ganger i uken, omtrent en gang i uken, to eller tre ganger i uken, en sjelden gang, eller ikke i det hele tatt. Tabellen viser resultater for alle elever på sjuende og tiende trinn.

Tabell 8.9 Mobbing alle elever, 7. og 10. trinn. Er du blitt mobbet på skolen de siste månedene? (Prosent)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Flere ganger i uken	Utvalg	3,5	3,4	3,4	2,7	1,7	1,6
	Øvrige	3,6	3,5	3,6	3,2	1,8	1,7
omtrent en gang i uken	Utvalg	2,0	1,8	1,9	1,9	1,3	1,0
	Øvrige	1,8	2,0	2,0	1,9	1,2	1,1
2 eller 3 ganger i uken	Utvalg	3,3	3,2	3,5	3,2	2,0	1,9
	Øvrige	3,3	3,5	3,6	3,3	2,1	1,8
en sjelden gang	Utvalg	15,9	16,0	15,7	15,1	11,2	10,1
	Øvrige	16,5	16,3	16,1	15,6	11,7	10,5
ikke i det hele tatt	Utvalg	75,3	75,7	75,5	77,0	83,8	85,4
	Øvrige	74,7	74,7	74,8	76,1	83,1	84,9

Som det fremkommer er det små eller ingen forskjeller mellom de to typene kommuner i andelen som opplever mobbing. Den eneste variasjonen som er verdt å merke seg er at andelen som opplever mobbing synker i 2013 og 2014 sammenlignet med de foregående årene. Det er uvisst om dette skyldes at det er en reell nedgang i mobbetallene eller om det skyldes at mobbespørsmålene ble presentert på et annet sted i spørreskjemaet i 2013 og 2014. For analysene i dette kapitlet er det uansett det faktum at endringen finner sted i begge grupper av kommuner som er viktigst.

I den siste tabellen har vi sett på andelen som opplever mobbing i de to ulike gruppene av kommuner dersom vi ser på kun de ti prosent av elevene som har dårligst karakter. Det er heller ikke her særlig store forskjeller mellom gruppene, og ingen signifikante forskjeller. Likevel er det interessant å merke seg hvor stor andelen som her oppgir å oppleve å bli mobbet flere ganger i uken er. At andelen er såpass høy understreker at dette er en sårbar gruppe, samtidig som de manglende forskjellene mellom utvalgskommuner og øvrige kommuner, peker mot at det ikke ser ut til å være klare forskjeller i opplevelsen av tilrettelegging av undervisningen for denne gruppen.

Tabell 8.10 *Mobbing, laveste kvintil tiende trinn. Er du blitt mobbet på skolen de siste månedene?*

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Flere ganger i uken	Utvalg	15,4	13,8	14,4	12,8	6,9	6,7
	Øvrige	15,1	13,4	14,4	10,9	7,3	7,0
omtrent en gang i uken	Utvalg	3,6	3,4	3,6	3,1	1,9	2,1
	Øvrige	3,6	3,1	3,7	3,2	1,8	2,3
2 eller 3 ganger i uken	Utvalg	4,4	6,1	6,3	5,6	3,2	3,4
	Øvrige	5,6	6,1	6,3	5,9	2,8	3,3
en sjelden gang	Utvalg	19,1	19,7	18,9	18,8	13,5	12,8
	Øvrige	18,7	19,1	17,6	18,8	13,6	13,4
ikke i det hele tatt	Utvalg	57,6	57,0	56,8	59,7	74,5	75,0
	Øvrige	57,0	58,3	57,9	61,3	74,5	74,1

8.4 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 8.11 Gjennomsnittlig Grunnskolepoeng i kommuner med varig lav eller redusert omfang av spesialundervisning og øvrige kommuner (Gjennomsnitt og standardavvik, Data fra Skoleporten)

Alle elever	Øvrige		Utvalg		Cohens d	ES
	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik		
Skoleåret 2010/11	39,75	1,66	39,86	1,85	0,06	0,03
Skoleåret 2011/12	39,76	1,47	39,76	1,98	0,00	0,00
Skoleåret 2012/13	39,65	1,72	39,81	1,83	0,09	0,04
Skoleåret 2013/14	40,01	1,56	40,03	1,94	0,01	0,00

Tabell 8.11 viser at det er små, om ingen forskjeller i gjennomsnittlig grunnskolepoeng i utvalgskommunene sammenlignet med øvrige kommuner.

Tabell 8.12 Andel elever uten grunnskolepoeng i kommuner med varig lav eller redusert omfang av spesialundervisning og øvrige kommuner (Gjennomsnitt og standardavvik, Data fra Skoleporten)

Alle elever	Øvrige		Utvalg		Cohens d	ES
	Gjennomsnitt	Standardavvik	Gjennomsnitt	Standardavvik		
Skoleåret 2010/11	4,54	3,23	4,53	3,22	0,00	0,00
Skoleåret 2011/12	4,11	2,34	4,59	2,74	0,19	0,09
Skoleåret 2012/13	3,80	2,60	4,56	3,63	0,24	0,12
Skoleåret 2013/14	3,98	2,62	4,67	3,30	0,23	0,12

Tabell 8.12 viser i motsetning til forrige tabell det er en forskjell i andel som ikke har grunnskolepoeng ved utgangen av 10.trinn i utvalgskommunene og øvrig kommuner. Tabellen viser at det er en høyere andel i utvalgskommunene som ikke har grunnskolepoeng i skoleåret 2012/13; 4,56 mot 3,8 prosent (Cohens d= 0,24; ES=0,12) og i skoleåret 2013/14; 4,56 mot 3,8 prosent (Cohens d= 0,23; ES=0,12).

Vi kan ikke hevde at denne forskjellen skyldes redusert eller varig lavt omfang av spesialundervisning i utvalgskommunene, men det stiller seg i rekken av flere funn som indikerer at reduisering av omfanget av spesialundervisning ikke har ført til styrking av den ordinære undervisningen. Vi kan også legge merke til i tabell 8.12 at standardavviket er høyere i utvalget enn i øvrige kommuner. Dette indikerer at det er en større spredning i utvalgskommuner, som igjen kan indikere at det er noen kommuner som ikke har styrket ordinær undervisning mens andre utvalgskommuner har gjort det.

8.5 Avslutning

Denne overordnede analysen av elevenes oppfatning av sin skolehverdag i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning gir få pekepinner på om kommunene skiller seg ut i noen særlig retning. Det er få eller ingen forskjeller å peke på, og endringer over tid ser ut til å skje i alle kommuner. Noen av endringene må vi også anta skyldes spørreskjematekniske endringer.

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 utvalgskommuner og øvrige kommuner ikke skiller seg i gjennomsnittlig grunnskolepoeng, men det er en høyere andel i utvalgskommunene 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.

9. Mot et større mangfold?

Gjennom en rekke forskjellige innfallsvinkler har vi i denne rapporten forsøkt å belyse flere problemstillinger omkring det å ha lavt omfang av spesialundervisning i en kommune. Hovedproblemstillingene for dette prosjektet har vært:

- Hvordan jobber de ulike aktørene, og preges samarbeidet av tydelige rolleavklaringer?
- Er det satt mål for arbeidet?
- Hvilke suksesskriterier trekker ulike respondentgrupper fram som sentrale i arbeidet med å sikre en bedre ordinær opplæring som favner flere?
- Hvordan oppleves læringsmiljøet av elever i kommuner med redusert eller varig lavt omfang med spesialundervisning sammenlignet med sammenlignbare kommuner uten slik reduksjon/varig lavt omfang av spesialundervisning
- Hvilke erfaringer har brukere, representert med foreldre til elever som får spesialundervisning om tilrettelegging for et større elevmangfold i skolen
 - I hvilken grad trekkes brukere inn i arbeidet med å tilrettelegge for et større elevmangfold
- Hvordan organiseres spesialundervisningen i kommuner med reduksjon eller varig lavt omfang av spesialundervisning og skiller dette seg fra øvrige kommuner?

Vi vil i dette kapittelet forsøke å oppsummere funnene våre, samt forsøke å trekke opp noen generelle diskusjoner omkring forholdet mellom spesialundervisning og ordinær undervisning.

Suksesskriterier - tydelige mål

Gjennom casestudiene har vi sett mange gode eksempler på at kommunene har et ganske klart og tydelig bilde av hva systemrettet arbeid og tidlig innsats innebærer. Særlig ser det ut til å være et fellestrekk at utvalgte kommuner har jobbet bevisst over tid med å få ned andelen som får spesialundervisning. Det er i stor grad faglige begrunnelser som løftes fram som bakgrunn for dette, men også økonomiske begrunnelser. Videre er det en fellesnevner at finansieringsmodellene for skolene når det gjelder spesialundervisning ikke utgjør et økonomisk insentiv. Skolene blir tildelt en ramme som inkluderer midler til spesialundervisning. Det er i kommunene vi har besøkt jobbet med en tydeliggjøring av hva tilpasset opplæring skal bety og med grenseoppganger opp mot spesialundervisning, og det er utarbeidet klarer rutiner og systemer for tiltaksutprøving og kartlegging ved skolene. Disse er gjerne utarbeidet i tverrgående faglige nettverk og kan frigjøre ressurser for PPT. Dette gjør at PPT har klart å prioritere det systemrettede arbeidet og i stor grad nyter tillit blant skolepersonellet. Flere av informantene opplyser at de har fått en utvidet «normalitetsforståelse», forstått som at grensene for det å være en «normal» elev har

blitt utvidet, og inkluderer i større grad elever som tidligere hadde falt inn i en «unormal»-kategori og fått spesialundervisning.

Det ser ut til å være en fellesnevner at kommunene først vedtok en omlegging av spesialundervisningspraksis (for å få en lavere andel med spesialundervisning) sammen med en omlegging av finansieringssystemet, for så å følge opp med endring av selve organiseringen av undervisningen. Hvor lang tid omleggingen av undervisningspraksisen har tatt har variert mellom casekommunene. I noen kommuner skjedde omleggingen av undervisningspraksis for å sikre et godt tilbud innenfor rammene av ordinær undervisning mer eller mindre samtidig med andre endringer, mens det andre steder har kommet en bevissthet om at man etter hvert måtte foreta endringer utover bare å kutte i omfanget av spesialundervisning. Dette fremkommer tydelig i intervjuene i caseundersøkelsene, der informantene er spurt om nedgangen i spesialundervisning skyldes at læringsmiljøet i skolene er bedre tilrettelagt for et større elevmangfold. Flere av informantene svarte at det heller var motsatt, at på bakgrunn av den vedtatte nedgangen i spesialundervisning har man blitt nødt til å tilrettelegge for et større elevmangfold.

«Jeg føler at spørsmålet er snudd på hodet (...) Vi må tilrettelegge, fordi vi har lavt varig omfang av spesialundervisning» (lærer, barneskole).

Rolleavklaring

På bakgrunn av dette er det altså klare fellestrekk i hvordan samarbeidet mellom de ulike aktørene er organisert, og hvorvidt samarbeidet er preget av tydelige rolleavklaringer. En fellesnevner er at PPT og skole, og også andre aktører som helsesøster og barnevern, har klare møtepunkter og rutiner for når man involveres i saksgangen. Dette foregår gjerne i tverrfaglige møter på skolene, der man drøfter ulike saker og behov, gjerne før en henvisning til PPT, og med formål å undersøke hvorvidt man kan forsøke andre tiltak før henvisning. Samtidig oppgis det innad på skolene at ansvaret for elever som man vet har utfordringer, men som kanskje ikke har enkeltvedtak om spesialundervisning, kan bli litt utydelig. Bakgrunnen for dette kan finnes i at man har organisert undervisningen så fleksibelt som mulig mange steder, med tolærersystemer, flere kontaktlærere, og bruk av smågruppeundervisning. Hvem som da har hovedansvaret for den enkelte elev kan oppleves som uklart for lærerne.

Som det fremgår av intervjuene med foresatte (og til dels fylkesmennene) opplever de møtet med hjelpeapparatet og samarbeidet med skolen ganske ulikt, og til en viss grad kommer det fram et annet bilde enn det man får av å snakke med lærere, rektorer, skoleeiere og PPT. Foreldrene opplever at barn ikke får tilstrekkelig hjelp, at den kommer for sent og også at tiltak ikke gir den effekten som man forventet. Samtidig understrekes det at samarbeidet med skolen er godt og at barnet er «på rett vei». Det er vanskelig å relatere foreldrenes opplevelser direkte til omfanget av spesialundervisning i kommunen. Likevel indikerer intervjuene at en vridning fra spesialundervisning til tilpasset opplæring kan medføre utrygghet hos foreldre, selv om deres barn ikke har behov som utløser enkeltvedtak med stort timetall

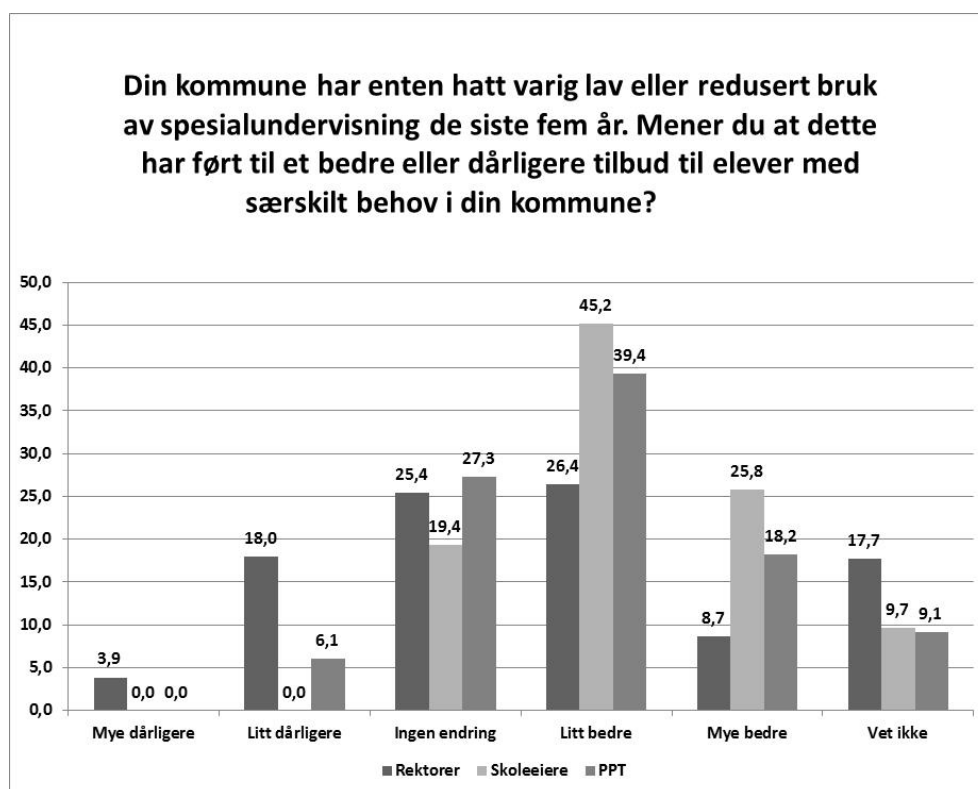
spesialundervisning. Det påpekes fra fylkesmann at mange kommuner kanskje har en utfordring med å gi rett informasjon til foreldrene, og til rett tid, og at dette kanskje er særlig sårbart i de tilfellene der kommunene endrer praksis og fjerner spesialundervisning for å inkludere elevene i ordinær undervisning.

Organiseringen av tidlig innsats varierer mellom kommunene. Alle har rutiner for overføring av barn som skal begynne på skolen. En av kommunene har valgt å prioritere PPT sine ressurser til barnehagene, mens man i to kommuner har lagt ekstra ressurser til småtrinnet (1. til 4. klasse). Ut i fra intervjuene kommer det fram at samarbeidet med barnehagene fra både PPT og skole kan variere mellom barnehager innad i kommuner. Det er gjerne store kommunale barnehager som har tettest kontakt, og dette forsterkes i noen tilfeller gjennom geografisk nærhet. Det er variasjon mellom kommuner i hvilken grad barnehager er trukket med i det helhetlige og forebyggende arbeidet, for eksempel gjennom deltagelse i tverrfaglige nettverk som ikke kun omhandler enkeltsaker.

Utvalgskommuner versus øvrige kommuner

Bildet som så langt er tegnet opp er i stor grad hentet fra casestudiene. Disse gir ikke informasjon som kan generaliseres til andre kommuner, men gir heller et nærmere innblikk i hvordan arbeidet kan foregå i ulike kommuner. For å få et bredere bilde må vi sammenligne med kommuner som ikke faller inn under definisjonen av varig lavt omfang eller en nedgang i spesialundervisning. Dette har vi gjort gjennom registerstudier av GSI, surveyer til skoleeiere, skoleledere og PPT-ledere, samt analyser av Elevundersøkelsen.

Et sentralt spørsmål i undersøkelsene har vært om tilbudet elevene får i utvalgskommunene har blitt bedre eller dårligere. Et enkeltspørsmål om dette har vært inkludert i alle surveyene, der respondentene har blitt spurt om det lave omfanget av spesialundervisning har ført til et bedre eller dårligere tilbud til elever med særskilt behov i kommunen. Svarene på dette spørsmålet er vist i figur 9.1, for rektorer, skoleeiere, og PPT-ledere.



Figur 9.1. Oppfatning av endring i tilbudet til elever med særskilt behov i kommuner med varig lavt eller redusert bruk av spesialundervisning de siste fem år. Skoleeiere, rektorer og PPT.

Det er flere rektorer som mener tilbudet har blitt litt dårligere (18 prosent) enn rektorer som mener det har blitt mye bedre (8,7 prosent). Samtidig sier litt over halvparten av rektorene at tilbudet enten ikke har endret seg eller har blitt litt bedre. Skoleeierne er enda mer positive, der over 70 prosent sier at de mener at tilbudet har blitt litt bedre eller mye bedre, og ingen skoleeiere har sagt at tilbudet har blitt dårligere. Også for PPT-lederne er det godt over halvparten (58 prosent) som oppgir at tilbudet har blitt litt bedre eller mye bedre, men 6 prosent mener at tilbudet har blitt litt dårligere. Alt i alt er det i utvalgskommunene en positiv vurdering av hvordan tilbudet har utviklet seg, selv om vurderingene er noe mer negative på skolenivået (rektorer) enn for de utenfor selve skolen (skoleeier og PPT-leder).

De kvantitative analysene ellers i rapporten tegner ikke et bilde av tydelige forskjeller mellom kommuner med lavt omfang av spesialundervisning eller med en nedgang, og de øvrige kommunene, men det er noen klare forskjeller. Utvalgskommunene ser ut til å ha kuttet i spesialundervisningstilbudet for elever på alle trinn, men i noe større grad for gutter på lavere trinn. Det er ikke klare forskjeller i finansieringsmodeller og ingen forskjeller i elevenes oppfatning av læringsmiljøet. Det ser ut til at PPT har en mer tilstedeværende rolle i saksgangen omkring spesialundervisning, oppfattes i større grad som både et rådgivende og sakkyndig organ. I utvalgskommunene opplever man i litt større grad at PPT arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats enn i de øvrige kommunene.

Samtidig er det en rekke funn som peker på at kommunene ikke har styrket det ordinære undervisningstilbudet som et resultat av omleggingen. Det er noe færre elever som blir meldt til PPT, og det er jevnt over flere elever per årsverk i utvalgskommunene enn i øvrige kommuner. Analysene av grunnskolepoeng i kommuner viser at de to gruppene kommuner ikke skiller seg fra hverandre i gjennomsnittlig grunnskolepoeng. Samtidig er det en høyere andel i utvalgskommunene som ikke mottar vitnemål etter 10. trinn. Dette kan indikere at reduksjon av omfanget av spesialundervisning ikke har ført til styrking av den ordinære undervisningen. Imidlertid er spredningen i utvalgskommunene høyere enn i øvrige kommuner. Dette kan indikere at det er noen kommuner som har redusert spesialundervisning uten å ha kompensert for det i ordinær undervisning, mens andre utvalgskommuner har gjort det.

At det er stor variasjon innad i de to gruppene av kommuner er også et viktig poeng å ha med. I analysene er dette uttrykt gjennom mål på spredning (standardavvik) og tatt hensyn til når vi har sett på forskjeller (effektmålene Cohens d og effektstørrelse (ES) benytter standardavviket i nevneren, og tar således hensyn til spredningen når vi sammenligner grupper), men også gjennom de åpne kommentarfeltene i spørreskjemaene. Her kommer det fram at det for eksempel i både utvalgskommunene og de øvrige kommunene finnes rutiner omkring overganger mellom barnehage og barnetrinn, og videre til mellomtrinn, ungdomstrinn og til dels videregående, men at det mangler ressurser til å følge de opp i noen av de øvrige kommunene. Det kan være at en undersøkelse der man tok enda større hensyn til slike implementeringsforskjeller ville gitt andre resultater. Analysene som er gjort av kommunenes økonomi indikerte at det ikke var forskjeller mellom utvalgskommunene og de øvrige kommunene på frie inntekter og driftsresultat. Dermed er det lite sannsynlig at det er økonomien i seg selv som er styrende for resultatene, men heller hvordan man manøvrerer og prioriterer innenfor begrensede rammer. Dette kan igjen sees i sammenheng med at det i casekommunene ble påpekt, om ikke som den viktigste årsaken, at økonomi var en driver på at man ønsket en lavere andel spesialundervisning.

«Innenfor rammene av ordinær undervisning»

Som det er diskutert over er det en del tvetydigheter i resultatene. Noe av det som kan fremstå som uklarheter eller tvetydigheter i resultatene kan kanskje skyldes ulike forståelser av hva spesialundervisning faktisk er. Markussen m. fl (2007) skiller mellom formalavgrensning av spesialundervisning og praksisavgrensning av spesialundervisning. Formalavgrensningen av spesialundervisningen viser til de elever som får spesialundervisning etter et enkeltvedtak, på bakgrunn av § 5-1 i opplæringsloven. Praksisavgrensning viser til at elevene kan få opplæring som på mange måter er organisert som spesialundervisning, selv om de ikke har enkeltvedtak. I denne undersøkelsen har et av hovedtemaene vært hvordan kommunene med lavt omfang av spesialundervisning, eller med en nedgang i omfanget, organiserer tilbudet for de elevene som kanskje i andre kommuner ville fått tilbud om spesialundervisning. Kommunene er valgt ut med bakgrunn i en formalavgrensning, men spørsmålet er om de kanskje likevel får opplæring som kan ta form av spesialundervisning. Selv om vår

undersøkelse ikke direkte har undersøkt undervisningspraksisen kommer det fram gjennom intervjuer med lærere og rektorer at det i mange tilfeller gis undervisning i små grupper til elever med ekstra behov og utfordringer, at man etablerer egne opplæringsarenaer (gjerne med praktisk rettet innhold) som elevene kan bruke også uten enkeltvedtak), og at de har lærere som følger de tett og i noen tilfeller en til en.

Ut fra intervjuene kan det virke som om rektorene, og til dels også lærerne, forholder seg til formalavgrensningen av spesialundervisning. På den ene siden sier at de har opprettet praktisk rettede tilbud, særlig for gutter som i denne kommunen nok tidligere ville fått vedtak om spesialundervisning. Samtidig understreker rektor at dette foregår «innenfor rammene av ordinær undervisning». Under dette ligger det at spesialundervisning er det som foregår ut fra enkeltvedtak, mens alt annet er ordinær undervisning.

Tilsvarende kan man si at utvalgskriteriet for de 58 kommunene er basert på at man antar at det med en formalavgrensning ikke foreligger en praksisavgrensning av spesialundervisning. Analysene våre gir ikke mulighet til å sette to streker under tolkningen om at kommuner med lav grad av spesialundervisning ut i fra en formalavgrensning har en høyere grad av spesialundervisning ut fra en praksisavgrensning. Dette kan undersøkes nærmere i senere studier, ved å gå tettere på skolens arbeid og gjennomføringen av undervisningen.

Samtidig er det vanskelig å trekke klare linjer mellom det som kan kalles spesialundervisning i praksis og tilpasset opplæring innenfor rammene til ordinær undervisning. Tilpasset opplæring defineres gjerne som å innbefatte både ordinær undervisning, og fremstilles gjerne med følgende enkle modell:

Figur 9.2 Tilpasset opplæring (Nordahl og Overland 2001:23)

Tilpasset opplæring	
Ordinær undervisning	Spesialundervisning

Markussen m. fl. (2007), bygger på Kvalsund (1997), og argumenterer for at det finnes en «gråson» mellom de som får spesialundervisning etter enkeltvedtak og de som skal ha tilbud om ordinær tilpasset opplæring. Dersom skoler har en praksis med å organisere undervisningen i mindre grupper og med egne undervisningstiltak for elever med utfordringer, uten at dette gjøres på bakgrunn av enkeltvedtak, kan man gjerne si at dette er en måte å tilpasse undervisningen innenfor rammene av ordinær undervisning. Samtidig kan det også forstås som spesialundervisning ut i fra en praksisavgrensning. Tidligere undersøkelser av spesialundervisning i skolen etter Kunnskapsløftet har konkludert med at «skoler gjennomfører spesialundervisning både i normalskolen og i segregerte tilbud til elever uten at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger og IOP» (Nordahl og Hausstätter, 2009), og tilsvarende ser vi også i undersøkelsene i dette prosjektet. En slik praksis er med på å viske ut skillet

mellom den ordinære undervisningen og spesialundervisningen, og kan være med på å skape en mellomzone der tilbudet til elever med særskilte behov, men som ikke har enkeltvedtak, får en uklar posisjon. Hvis utfallet er tilpasset opplæring til beste for eleven er dette uproblematisk. Hvis det fører til at eleven faller mellom to stoler, er det mer problematisk.

Resultatene i denne rapporten gir ingen holdepunkter for å si om disse gråsoneelevene får et dårligere eller bedre tilbud i utvalgs kommunene, men det hadde vært interessant med egne oppfølgingsstudier av denne gruppen elever med tanke på hva slags tilbud de får og hvilke utfall det gir. Man kunne også her tatt utgangspunkt i en formalavgrensning på kommunenivå, eller aller helst skolenivå, og sammenlignet elever på skoler med høyt og lavt omfang av spesialundervisning (formalavgrenset), og fulgt elevene over tid, med ulike metoder.

LITTERATUR

- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. 2 utg. New York: Psychology Press.
- Faglig enhet for PP-tjenesten (2001). *Håndbok for PP-tjenesten*. Oslo: Læringssenteret.
- Haug, P. (2002). *Forsking om spesialundervisning. Innlegg på fagseminar om tilpasset opplæring og spesialundervisning for elever med særskilte behov*. Utdannings- og forskningsdepartementet 10.10.2002.
- Imsen, G. (2003). *Skolemiljø, læringsmiljø og elevutbytte: En empirisk studie av grunnskolen 4., 7. og 10. trinn*. Trondheim: Tapir akademiske forlag.
- Kvale, S (2001): *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo.
- Kvalsund, R. (1997), I gråsona. Om opplærings situasjonen for gråsoneelever i videregående opplæring. I F. O. Båtevik, R. Kvalsund og J. O. Myklebust (1997), På særvilkår. Om gråsoner, overgangar og kanalisering i videregående opplæring. Forskningsrapport nr.24. Volda. Høgskolen i Volda og Møreforskning Volda.
- Lærerforbundet (2001): Informasjonshefte om spesialundervisning. Oslo: Lærerforbundet.
- Markussen, E., Strømstad, M., Carlsten, T. C., Hausstätter, R. og Nordahl, T. (2007). Inkluderende spesialundervisning? Om utfordringer innenfor spesialundervisningen i 2007 Rapport nr. 1 fra prosjektet: Gjennomgang av Spesialundervisning, Evaluering av Kunnskapsløftet. NIFU STEP rapport 19/2007.
- Mason, J. (2005): *Qualitative Researching*. London: Sage.
- Meld. St. 18 (2010-2011) Læring og fellesskap. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Miles, B. H., A. M. Huberman, (1994). *Qualitative Data Analysis*, (2.utg.). London: Sage Publications.
- Moen, V., & Øie, A. (1994). *Spesialundervisning. En kartlegging av undervisningen for barn og unge med særskilte behov i grunnskolen og i den videregående skolen*. Rapport nr. 9403. Volda: Møreforskning.
- Nordahl, T. og T. Overland (2001). Individuelle opplæringsplaner. Oslo:Gyldendal Akademisk
- Nordahl, T. og Hausstätter, R. (2009). Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet. Rapport nr 2 fra prosjektet: Gjennomgang av spesialundervisning, evaluering av Kunnskapsløftet. Høgskolen i Hedmark.
- NOU (2003:16): I første rekke — Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Ogden, T. (1994). PP-rådgiveren – behandler eller skoleutvikler? I: I. M. Helgeland (red.), *Utfordrende ungdom i skolen*, (141 - 152). Oslo: Kommuneforlaget.
- Patton, M. Q. (1990): *Qualitative Evaluation and Research Methods* (2nd ed.). Newbury Park,

- Schiefloe, P. M. (2014). Analyzing and and developing organizations: The Pentagon approach. Trondheim: NTNU Social Research.
- 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.
- Skaalvik, E. M. (2000). Klassestørrelse og behov for spesialundervisning. *Spesialpedagogikk*, 3, 10-16.
- Solli, K.-A. (2005). *Kunnskapsstatus om spesialundervisningen i Norge*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- St. meld nr 35 (1990-91) Tillegg til St meld nr 54 (1989-90) «Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov». Oslo: Kirke og undervisningsdepartementet.
- St.meld nr 16 (2006-2007). ... og ingen sto igjen — Tidlig innsats for livslang læring Oslo: Kunnskapsdepartementet
- St.meld. nr. 17 (1999-2000). *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2003-2004). *Kultur for læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- St.meld.nr.54 (1989-90). *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov*. Oslo: Kirke og undervisningsdepartementet.
- Tøssebro, J. (2003). Utviklingshemmede i norsk skole. I : SOU 2003:35 *För den jag är – om utbildning och utvecklingsstörning*. Bilaga 5.
- 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., Røe, M & R.A. Federici (2014). *Elevundersøkelsen 2013*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS
- Wendelborg, C., Røe, M. & E. Skaalvik (2011). *Elevundersøkelsen 2011*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS
- Wendelborg, C., Røe, M, Federici R.A. og J. Caspersen(2015). *Elevundersøkelsen 2014*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*, (2.utg.). London: Sage Publications.

ISBN 978-82-7570-423-6 (web)
ISBN 978-82-7570-424-3 (trykk)

Dragvoll allé 38 B
7491 Trondheim
Norge

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

 **NTNU**
Samfunnsforskning