

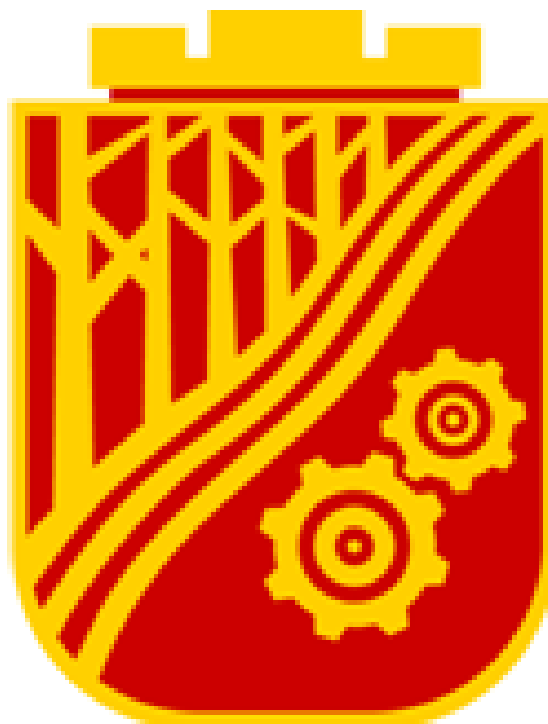


KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKT IKS

Kristiansand Søgne Songdalen Vennesla

Spesialundervisning, tilpasset opplæring og ressurstilodelingsmodell i Venneslaskolen

Rapport til kontrollutvalget i Vennesla kommune



Forvaltningsrevisjon
september 2013

Postadr.: Serviceboks 417,
4604 Kristiansand
Kontoradr.: Tollbodgt 6
Org.nr.: NO 976 007 875

Hovedkontor Kristiansand Søgne
Telefon: 38 07 27 00 Tlf 38 05 55 43
Telefaks: 38 07 27 20
e-post: post.revisjonen@kristiansand.kommune.no

Songdalen Vennesla
Tlf 38 18 33 19 Tlf 38 13 72 18

0.1 Sammendrag

Kontrollutvalget i Vennesla kommune har vedtatt at det skal gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet inn mot temaet spesialundervisning i Venneslaskolen. Bakgrunnen for prosjektet er at andelen elever som får spesialundervisning i Vennesla kommune over tid har ligget klart høyere enn landsgjennomsnittet, gjennomsnittet for Vest-Agder samt gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 8.

Revisjonen har for det første sett på **utbredelsen** av spesialundervisning i Venneslaskolen. Med 15 pst. spesialundervisning samlet sett i skoleåret 2012-13, ligger Vennesla høyest i Vest-Agder. Hele 22 pst. av skolesektorens årstimer er knyttet opp mot spesialundervisning. På ungdomstrinnet hadde faktisk hele 20 pst. av elevene enkeltvedtak om spesialundervisning. Det mest bemerkelsesverdige tallet er likevel at om lag 30 pst. av årstimene på ungdomstrinnet er knyttet opp mot spesialundervisning.

Vi skiller mellom **årsaker** til kommunens svært høye andeler elever med spesialundervisning som først og fremst ligger *utenfor* kommunens kontroll, og årsaker som er *interne* for skolesektoren i Vennesla kommune.

- Generelle drivere for spesialundervisning skolerformen «Kunnskapsløftet», klart sterkere innslag av tester og kartlegging av elever, økt fokus på tidlig innsats, foreldres økte fokus på barnas individuelle rettigheter samt sosiokulturelle faktorer.
- Samtidig har den enkelte kommune og skole store muligheter til å påvirke elevenes skolehverdag, og kommune- og skoleinterne drivere for spesialundervisning er innretningen av den ordinære tilpassete opplæringen (grunnleggende *inkluderingsstankegang* snarere enn en tankegang hvor det er kort vei til *segregerende* tiltak; *systemperspektiv* hvor skolen systematisk analyser hvilke faktorer de kan påvirke som bidrar til å opprettholde lite produktiv atferd, snarere enn et *individperspektiv* hvor fokuset er på elevens vansker og hvor eleven «eier» problemet selv.) samt innretningen av kommunens ressurstilodelingsmodell (bidrar ressurstilodelingsmodellen til å opprettholde dagens situasjon?).

Konsekvenser av høye andeler spesialundervisning er

- (i) for det første en ond og selvforsterkende sirkel hvor andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning øker, noe som igjen fører til at en økt andel av skolesektorens samlede ressurser knyttes opp mot spesialundervisning. Svekket ressursituasjon fører til at den ordinære, tilpassete opplæringen svekkes, noe som igjen fører til at behovet for spesialundervisning øker, idet færre elever får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen. Slik kommer man inn i en ond sirkel som det er vanskelig å komme ut av.
- (ii) For det andre kommer PPT inn i en selvforsterkende, ond sirkel: høye andeler elever med spesialundervisning fører til at PPTs forebyggende, systemrettede arbeid må vike for ressurskrevende individrettet, re-aktivt arbeid. Slik svekkes muligheten for å arbeide forebyggende med å redusere behovet for spesialundervisning ute på skolene.
- (iii) For det tredje kan det være en kostnad ved det å gjøre grunnskoleelever til klienter som ikke kan delta i det ordinære læringsfellesskapet på lik linje med de andre: på den ene siden kan det å være spesialundervisningselev oppleves som stigmatiserende - selv om det trolig oppleves som mindre stigmatiserende når, satt på spissen, normen blir at «alle» får spesialundervisning. På den andre siden er det grunn til å tro at det å være spesialundervisningselev gjennom store deler av grunnskolen kan bidra til at man, mer eller mindre bevisst, reduserer troen på egne evner og

dermed også forventningene til egne fremtidige prestasjoner. Den indre motivasjonen til å ta videre utdanning, og kanskje også til å håndtere motstand og vanskeligheter som dukker opp på veien, kan i så måte svekkes. Det kan således tenkes at dersom man gjennom grunnskolen i utstrakt grad har opplevd å bli tatt ut av - segregert fra - det ordinære læringsfellesskapet, så er veien kortere til i neste runde å falle utenfor arbeidsliv og samfunnsliv, samtidig som klientrollen overfor NAV i større grad kan oppleves å være i tråd med egen selvforståelse.

Kunnskapsdepartementet konkluderer i sitt høringsnotat om endringer i opplæringsloven med at «en forskyvning av ressursbruk fra spesialundervisning til ordinær opplæring etter departementets syn innebærer en bedre utnyttelse av ressursene innenfor kommunenes gjeldende budsjettammer». Revisjonens **anbefalinger** knytter seg opp mot skoleinterne forhold, det vil si forhold som Vennesla kommune og skolesektoren i Vennesla selv kan påvirke. Med utgangspunkt i bildet revisjonen har dannet seg av situasjonen i skolesektoren i Vennesla, sett opp mot lovverk, stortingsmeldinger og forskning, har vi følgende overordnede anbefalinger vedrørende tilnærmingen til den ordinære opplæringen i Vennesla kommune:

1. Vennesla kommune bør arbeide målrettet mot at skolene møter utfordringer i skolehverdagen med et systemperspektiv snarere enn et individ- og diagnoseperspektiv hvor eleven selv «eier» problemene.
2. Vennesla kommune bør arbeide målrettet mot at skolenes grunnleggende holdning er inkluderende: I utgangspunktet skal alle elevene få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

Nøkkelordet for dette prosjektet er spesialundervisning, og det må antas at revisjonens anbefalinger vil kunne bidra til å redusere den høye andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i Vennesla kommune, jf. stortingsmeldinger og forskning. Samtidig er det viktig å være klar over at det i lys av pedagogikkforskningen er rimelig å anta at en slik satsing vil ha positive effekter også i form av

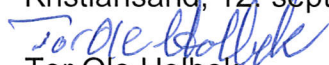
- bedre læringsutbytte / bedre resultater og
- styrking av det psykososiale miljøet og dermed redusert mobbing.

Revisjonen anbefaler videre at

3. Vennesla kommune bør gjennomgå ressurstilodelingsmodellen med tanke på om den kan innrettes på en måte som i mindre grad bidrar til å opprettholde en høy andel elever med spesialundervisning.
4. PPT i Vennesla kommune bør reflektere over egen praksis med tanke på i hvilken grad sakkyndige vurderinger kan utarbeides med utgangspunkt i et inkluderende elevsyn.

Rapporten er skrevet av doktorgradskandidat og master (Université Paris 8), Cand.-Philol (filosofi) og siviløkonom Stein Grøntoft. Revisjonssjef Tor Ole Holbek er oppdragsansvarlig for prosjektet.

Kristiansand, 12. september 2013


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Stein Grøntoft
Forvaltningsrevisor

0.2 Innhold

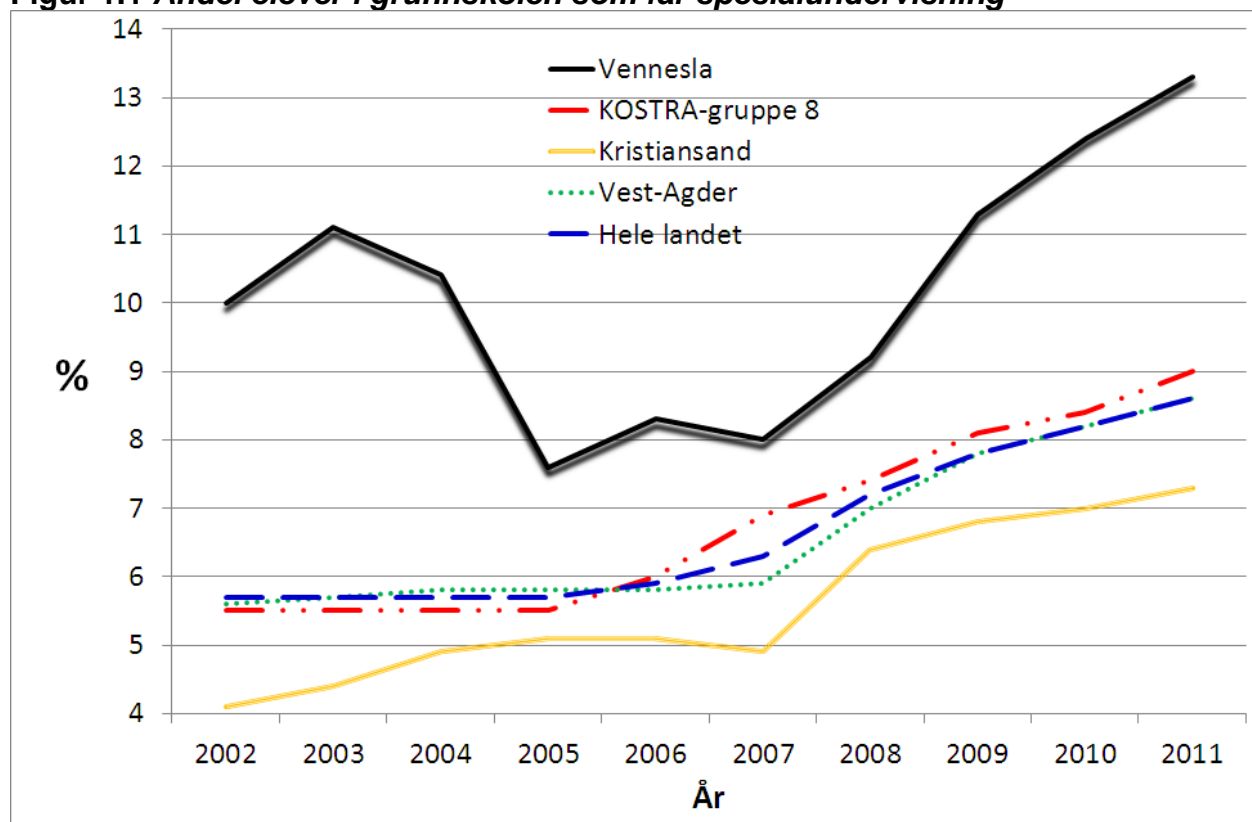
0.1	SAMMENDRAG	2
0.2	INNHold	4
1	INNLEDNING	6
2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	7
2.1	OVERORDNET FORMÅL	7
2.2	PROBLEMSTILLING 1: UTBREDELSE AV SPESIALUNDERVISNING I VENNESLA?	7
2.3	PROBLEMSTILLING 2: DRIVERE - ÅRSAKER TIL HØY ANDEL SPESIALUNDERVISNING I VENNESLA?	7
2.4	PROBLEMSTILLING 3: KONSEKVENSER AV HØY ANDEL SPESIALUNDERVISNING I VENNESLA?	7
3	METODE OG GJENNOMFØRING	8
3.1	DOKUMENTANALYSE	8
3.2	INTERVJUER AV NØKKELPERSONER (KVALITATIVT INNRETTET DATAINNSAMLING)	8
3.3	GSI OG KOSTRA (KVANTITATIVT INNRETTET DATAINNSAMLING)	8
4	REVISJONSKRITERIER	9
4.1	OPPLÆRINGSLOVEN	9
4.1.1	§ 1-3 Tilpasset opplæring og tidlig innsats	9
4.1.2	§ 5-1 Rett til spesialundervisning	10
4.1.3	Spenningsforhold: Individuell rettighet til spesialundervisning (§ 5-1) VS økonomiske realiteter. 11	
4.1.4	§ 5-3 Sakkyndig vurdering (PPT)	13
4.1.5	Unntak fra hovedregel om konkretiseringsgrad i sakkyndig vurdering: atferdsvansker	14
4.1.6	Enkeltvedtaket	15
4.2	HØRINGSNOTAT OM ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVEN VEDRØRENDE SPESIALUNDERVISNING	15
4.2.1	Oppsummert om forslaget til lovendring	15
4.2.2	Nærmere om departementets vurdering og forslag	16
4.3	ST. MELD. 18 (2010–2011) «LÆRING OG FELLESSKAP»	17
4.3.1	Inkludering gir best læringsutbytte for alle	17
4.3.2	Tilpasset opplæring	17
4.3.3	Spesialundervisning	18
4.4	FORSKNING: TILPASSET OPPLÆRING VERSUS SPESIALUNDERVISNING	18
4.4.1	Kvalitet på ordinær tilpasset opplæring vs. behov for spesialundervisning - sammenheng?	18
4.4.2	Ulik forståelse av begrepet tilpasset opplæring	21
4.4.3	Mobbing: Liten effekt av mobbeprogrammer - skolens læringsmiljø bør vektlegges	22
4.4.4	Oppsummert om relasjon mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning	24
5	SKOLEUTVIKLING I VENNESLA	26
5.1	DET KOMMUNALE ANSVARET FOR GRUNNSKOLEOPPLÆRINGEN: SKOLENE I VENNESLA	26
5.2	SAMFUNNSDEL KOMMUNEPLAN VENNESLA 2011-2023	26
5.2.1	Oppsummering av kommunens mål som tjenesteyter	26
5.2.2	Økt utdanningsnivå i befolkningen	27
5.3	DEN GODE SKOLE I VENNESLA	27
5.4	PEDAGOGISKE BETRAKTNINGER ANGÅENDE ENDRINGER I SKOLESTRUKTUREN I VENNESLA	28
5.5	VIRKSOMHETSPLAN FOR GRUNNSKOLEN 2012-2018: PRIORITERTE UTVIKLINGSOMRÅDER	28
5.5.1	Inkluderende læringsmiljø - klasseledelse og tilpasset opplæring	29
5.6	SAKSGANG PÅ SKOLEN FØR MULIG HENVISNING TIL PPT	30

6	PROBLEMSTILLING 1: UTBREDELSE AV SPESIALUNDERVISNING I VENNESLA	31
6.1	SPESIALUNDERVISNING PÅ LANDSBASIS OG I VEST-AGDER.....	31
6.1.1	Andel elever med spesialundervisning på landsbasis.....	31
6.1.2	Andel elever med spesialundervisning i Vest-Agder	31
6.2	NÆRMERE OM SPESIALUNDERVISNING I VENNESLA	32
6.2.1	Antall elever i Venneslaskolen	32
6.2.2	Andel elever med spesialundervisning	32
6.2.3	Andel av beregnede årsverk og årstimer som går til spesialundervisning.....	33
6.2.4	Andel av gutter og andel av jenter som får spesialundervisning.....	34
6.2.5	Organisering av spesialundervisning i Venneslaskolen - indikasjon på grad av segregering	35
6.2.6	Andre tabeller: barnehage og stillingsgrupper i PP-Tjenesten	36
7	PROBLEMSTILLING 2: DRIVERE - ÅRSAKER TIL HØY ANDEL SPESIALUNDERVISNING I VENNESLA?.....	37
7.1	FORHOLD UTENFOR SKOLESEKTOREN I VENNESLA SOM BIDRAR TIL HØY ANDEL SPESIALUNDERVISNING .	37
7.1.1	Svekket ressursituasjon.....	38
7.1.2	Kunnskapsløftet.....	38
7.1.3	Nasjonale og internasjonale tester og kartlegginger	38
7.1.4	Økt fokus på tidlig innsats.....	39
7.1.5	Økt kravmentalitet og økt fokus på rettigheter	39
7.1.6	Sosiokulturelle faktorer.....	40
7.1.7	OPPSUMMERT: Forhold utenfor skolesektoren i Vennesla som bidrar til høy andel spesialundervisning	40
7.2	FORHOLD INNENFOR SKOLESEKTOREN I VENNESLA SOM BIDRAR TIL HØY ANDEL SPESIALUNDERVISNING	41
7.2.1	Status i Vennesla: Tilpasset opplæring, systemperspektiv og inkludering	41
7.2.2	Ressursfordelingsmodell som driver for spesialundervisning?	47
7.2.3	PPT som brannslukker	50
8	PROBLEMSTILLING 3: KONSEKVENSER AV HØY ANDEL SPESIALUNDERVISNING I VENNESLA: «ONDE SIRKLER»?	51
8.1	OND SIRKEL 1: MER RESSURSER TIL SPESIALUNDERV. – SVEKKET TILPASSET OPPLÆRING – FLERE ENKELTVEDTAK	51
8.2	OND SIRKEL 2: PPTs FOREBYGGENDE, SYSTEMRETTETE ARBEID MÅ VIKE FOR INDIVIDRETTET, RE-AKTIVT ARBEID.....	51
8.3	EFFEKTER AV Å HA VÆRT SPESIALUNDERVISNINGSELEV GJENNOM GRUNNSKOLEN	52
9	ANBEFALINGER.....	54
9.1	BRED TILNÆRMING TIL TILPASSET OPPLÆRING: SÅTSING PÅ SYSTEMPERSPEKTIV OG INKLUDERING	54
9.2	RESSURSTILDELINGSMODELL: VANSKELIGE AVVEININGER	56
9.3	PPT: FRA BRANNSLUKKING OG SEGREGERING TIL FOREBYGGING OG INKLUDERING	56
9.4	ANBEFALINGENE OPPSUMMERT	57
10	RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE.....	58
11	LITTERATUR.....	60
12	VEDLEGG 1: ESSUNGA KOMMUN - ET EKSEMPEL	62

1 INNLEDNING

I tråd med Vennesla kommunestyres vedtak i sak 1/13 12/05818-2 *Årsplan for kontrollutvalget 2013* og sak 2/13 12/05801-2 *Overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015*, har Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet inn mot spesialundervisningsproblematikk i Vennesla. Bakgrunnen for prosjektet er at andelen elever som får spesialundervisning i Vennesla kommune over tid har ligget klart høyere enn landsgjennomsnittet, gjennomsnittet for Vest-Agder¹ samt gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 8², jf. figur 1.1:

Figur 1.1 Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning



Kilde: SSB / KOSTRA (Reviderte tall per 29.06.2012)

I tillegg til den høye andelen elever med spesialundervisning, ser vi at veksttaket i Vennesla når det gjelder andelen elever med spesialundervisning i de seneste årene har vært høyere enn det som er tilfellet for Kristiansand, Vest-Agder, KOSTRA-gruppe 8 og landet sett under ett. Merk at nedgangen når det gjelder andelen elever i Vennesla med spesialundervisning midt på 2000-tallet etter alt å dømme skyldes interne endringer i definisjoner av hva som kom inn under spesialundervisning snarere enn en reell reduksjon i antall elever som ikke fikk tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

¹ I sin presentasjon på Tilsynskonferansen i Vest-Agder i februar 2013 pekte Utdanningsdirektoratet på at Vennesla er den kommunen i Vest-Agder med høyest andel elever som får spesialundervisning.

² KOSTRA-gruppe 8, som Vennesla kommer inn under, består ifølge Statistisk Sentralbyrå av 30 mellomstore kommuner «med lave bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter».

2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 Overordnet formål

Det overordnede formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil, med utgangspunkt i dimensjonene *effektivitet, produktivitet, måloppnåelse* og *virkinger*, jf. beskrivelsen av sjangeren forvaltningsrevisjon i kommuneloven § 77 punkt 4, være å belyse Vennesla kommunes arbeid med å redusere andel elever med spesialundervisning.

Det overordnede formålet operasjonaliseres i tre konkrete problemstillinger:

2.2 Problemstilling 1: Utbredelse av spesialundervisning i Vennesla?

For det første vil det være interessant å analysere nærmere andelen elever som får spesialundervisning med tanke på historisk utvikling, eventuelle forskjeller mellom skoler, kjønnsforskjeller, forskjeller mellom årstrinn etc.

Det er videre aktuelt å belyse andelen av skolesektorens ressurser som går med til å gjennomføre spesialundervisningen.

2.3 Problemstilling 2: Drivere - årsaker til høy andel spesialundervisning i Vennesla?

For det andre vil revisjonen søke å belyse årsaker til den høye andelen elever i Vennesla som får spesialundervisning.

I tillegg til å peke på årsaker til at spesialundervisning på landsbasis har økt siden midten av 2000-tallet, jf. figur 1.1, samt på forhold utenfor skolesektoren som kan bidra til særlig høy andel spesialundervisning i Vennesla kommune, vil revisjonen her legge vekt på å søke å identifisere faktorer internt i skolesektoren som kommunen selv kan påvirke på kort eller mellomlang sikt.

2.4 Problemstilling 3: Konsekvenser av høy andel spesialundervisning i Vennesla?

For det tredje kan det også være aktuelt å diskutere hvilke konsekvenser den høye andelen elever med spesialundervisning kan ha. Eksempelvis kan man spørre hvilke konsekvenser spesialundervisning kan få for enkeltelever, og i hvilken grad en høy andel elever med spesialundervisning kan bidra til en form for «multiplikatoreffekt» som medfører at stadig flere elever ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen og i så måte får behov for spesialundervisning etter opplæringslovens kapittel 5.

3 METODE OG GJENNOMFØRING

3.1 Dokumentanalyse

- i. For det første fordrer det skisserte forvaltningsrevisjonsprosjektet fortrolighet med relevante deler av lovverk, jf. kapittel 4.1, det vil si opplæringslov, forskrift og forarbeider, i tillegg til aktuelle veiledere og rundskriv fra Utdanningsdirektoratet.
- ii. Idet sentrale begreper i opplæringsloven, eksempelvis «tilpasset opplæring» i § 1-3 og «spesialundervisning» i kapittel 5 - og relasjonen mellom disse begrepene - kan forstås på forskjellige måter, vil det være nødvendig å ta utgangspunkt både i
 - a. Høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet som ble sendt ut i oktober 2012 som foreslår endringer når det gjelder lovverk om spesialundervisning, jf. kapittel 4.2.
 - b. Stortingsmeldinger, som i betydelig grad oppsummerer det mest aktuelle forskningsarbeidet på pedagogikkfeltet, jf. kapittel 4.3
 - c. Konkrete forskningsrapporter som er relevante for problemstillingene dette forvaltningsrevisjonsprosjektet søker å belyse, jf. kapittel 4.4

Det er med utgangspunkt i de overnevnte kildene at de sentrale begrepene i opplæringsloven kan gis et konkret innhold.

- iii. Sentrale dokumenter i oppvekstsektoren i Vennesla kommune må åpenbart også gjennomgås, jf. kapittel 5.

3.2 Intervjuer av nøkkelpersoner (kvalitativt innrettet datainnsamling)

Formålet med det skisserte prosjektet kan imidlertid ikke realiseres dersom revisjonen kun tar utgangspunkt i allerede eksisterende dokumenter. Vi vil derfor legge vekt på å gjennomføre intervjuer med nøkkelpersoner i skolesektoren, deriblant med

- a) Administrasjon
- b) PPT (Pedagogisk-psykologisk tjeneste)
- c) Skoleledere og spesialpedagogikkledere

3.3 GSI og KOSTRA (kvantitativt innrettet datainnsamling)

I tillegg til intervju med informanter i skolesektoren er det aktuelt å analysere statistikk fra Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI) og fra KOSTRA, jf. problemstilling 1.

4 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen.

Revisjonskriterier kan defineres som uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat, eller liknende. Slike kriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder:

- I. lovverk
- II. politiske vedtak og føringer
- III. kommunenes egne retningslinjer
- IV. anerkjent teori på området / forskning
- V. andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater (benchmarking)

4.1 Opplæringsloven

Gitt dette prosjektets innretning, er opplæringslovens § 1-3 om tilpasset opplæring samt kapittel 5 om spesialundervisning de mest sentrale lovreferansene:

4.1.1 § 1-3 Tilpasset opplæring og tidlig innsats

Tilpasset opplæring er et generelt prinsipp for skolens virksomhet og kjennetegnes av variasjon av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organiseringen av opplæringen.³ Tilpasset opplæring innebærer *ikke* at hver elev har krav på en individuell opplæringsplan eller at uforholdsmessig mye tid må gå med til individuelt arbeid. Fellesopplæring er i samsvar med loven hvis elevene har mulighet til å få et rimelig utbytte av opplæringen. Det er ikke krav om at skolen må tilpasse opplæringen så mye at elevene får helt optimalt utbytte av opplæringen.

Opplæringslovens § 1-3 slår fast at

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten.

På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning.

Juridisk sett er det viktig å være klar over at § 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats *ikke* gir elever individuelle rettigheter, og det er ikke knyttet enkeltvedtak⁴ til den individuelt tilpassete opplæringen. § 1-3 gir følgelig ikke rett til spesialundervisning, og reglene for spesialundervisning forble uendret også etter at § 1-3, 2. ledd trådte i kraft i 2009. Imidlertid bemerkes det i Odelstingsproposisjon nr. 55 (2008-09) at ter-

³ Se Kunnskapsdepartementets høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov, s. 6.

⁴ Det følger av Forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav a og b at et enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som er bestemmende for rettighetene og pliktene til en eller flere bestemte personer.

skelen for å sette i verk særlige tiltak etter denne bestemmelsen for konkrete elevgrupper likevel ikke skal være høy. Det er ikke krav om å innhente samtykke fra elev eller foreldre før skolen prøver ut nye tiltak innenfor rammene av ordinær opplæring.

I Kunnskapsdepartementets høringsnotat med forslag til endringer i opplæringsloven, jf. kapittel 4.3, fremkommer det at § 1-3 implisitt er ment å innebære at skolene har plikt til å gjøre en grundig vurdering av om elevene får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet og eventuelt prøve ut nye tiltak, før henvendelse oversendes til PPT.⁵

Hvordan begrepet «tilpasset opplæring» mer konkret skal forstås er utdypet i Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) "... Og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring", på side 70:

Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med de nasjonalt fastsatte kompetansemålene

På tross av denne utdypningen, ser vi at lov og forarbeider i liten grad sier noe om hvilken innretning av grunnskolen - hvilken pedagogisk plattform - som bidrar til den beste oppfyllelsen av de målene som lov og forskrift skisserer. For å belyse dette problemkomplekset, vil det være nødvendig å gå nærmere inn i pedagogikkforskningen, jf. kapittel 4.4

4.1.2 § 5-1 Rett til spesialundervisning

Spesialundervisning er en form for tilpasset opplæring for elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære, tilpassete opplæringstilbudet. Bestemmelsene om spesialundervisning vil altså komme til anvendelse der det er behov for en mer omfattende tilpasset opplæring enn det som skjer innenfor den ordinære opplæringen.

Retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 er en individuell rettighet som gis i form av enkeltvedtak. § 5-1 regulerer hvem som har rett til spesialundervisning samt vurderingstemaet når det skal avgjøres hvilket opplæringstilbud som skal gis:

Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.

I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i for-

⁵ For å sikre at det ikke er tvil om at skolene har plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak før tilmelding til PP-tjenesten mener departementet at det er behov for å forankre dette eksplisitt i loven. Veilederen om spesialundervisning gir kun veiledning om reglene og er ikke i seg selv bindende, selv om den redegjør for forståelsen av gjeldende rett, jf. kapittel 4.2.

hold til andre elever og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimestalet som gjeld andre elever, jf. § 2-2 og § 3-2.

Prinsippet om likeverdig⁶ opplæring er utgangspunkt for (a) *vilkår for* og (b) *innholdet i retten til* spesialundervisning: Spesialundervisningen er likeverdig med tilbudet som gis til andre elevenar når en elev med spesielle opplæringsbehov har omtrent de same mulighetene for å nå de målene det er realistisk å sette for ham / henne, som andre elever har for å realisere sine mål med det ordinære opplæringstilbudet (Udir 2009:34).

Vi bemerker her, i forbindelse med § 5-1, første ledd, at retten til spesialundervisning er relativ til kvaliteten i det ordinære, tilpassete opplæringstilbudet, til skolens evne og mulighet til å gi tilpasset opplæring. Om en elev skal få spesialundervisning er således avhengig av hvilke organisatoriske og pedagogiske tiltak skolen har satt inn i den ordinære opplæringen, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-1998), merknader til § 5-1. Med andre ord, vi kan tenke oss en situasjon hvor en skole over tid har jobbet systematisk med en bred og inkluderende innfallsvinkel til begrepet «tilpasset opplæring», hvor en gitt elev med et sett med forutsetninger får tilfredsstillende utbytte av det ordinære, tilpassete opplæringstilbudet. På den annen siden kan forholdene på en annen skole, som i mindre grad har arbeidet systematisk med læringsmiljø og inkludering, innebære at den samme eleven i denne situasjon får enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi konkluderer med at det er en nær sammenheng mellom begrepene «tilpasset opplæring» (eventuelt «ordinær opplæring») på den ene siden og «spesialundervisning» på den andre siden.

4.1.3 Spenningsforhold: Individuell rettighet til spesialundervisning (§ 5-1) VS økonomiske realiteter

Det er videre verdt å merke seg at det er et spenningsforhold mellom (a) *individuelle rettigheter* på den ene siden og (b) *økonomiske prioriteringer og realiteter* på den andre. Opplæringslovens § 5-1 fastslår prinsippet om individuell rett til spesialundervisning, og denne retten er i prinsippet uavhengig av skolens eller kommunens økonomiske situasjon; retten skal sikres selv om budsjettene er trange. Kommunen kan følgelig ikke avslå et krav om spesialundervisning med den begrunnelse at det ikke er avsatt midler i kommunens budsjett.

I Sivilombudsmannens rapport (Slette 2008:29-30) om saksbehandlingen ved tildeling av ressurser til spesialundervisningen kommer det imidlertid klart frem at det individuelle rettskravet er knyttet til en minimumsstandard som er svært vanskelig å definere:

⁶ Det bemerkes i veiledere og lovkommentarer at ”for å sikre likeverdig opplæring for alle kreves det forskjellsbehandling - ikke lik behandling.” Videre understrekes det i NOUen ”Rett til læring” i avsnitt 1.1.3 at ”Konsekvensen av at barnehage og skole skal være for alle, er et mangfoldsperspektiv og ikke et likhetsperspektiv. Det forutsetter positiv diskriminering, en aksept for at likeverd og likestilling gjør det nødvendig med ulikheter i tilbud og tiltak, men innenfor en inkluderende ramme.”

- Rent kvantitativt er kravet etter loven at elever som har behov for spesialundervisning, får det samme totale undervisningstimetallet som andre elever, jf. § 5-1, annet ledd, siste punktum.
- En mer kvalitativ vurdering av hva som helt konkret er "tilfredsstillende utbytte" og "forsvarlig utbytte" for enkeltelever, er på den annen side svært vanskelig å angi. Utbyttet beror blant annet på skolens menneskelige og materielle ressurser. Jo flere generelle styrkingsressurser til skolen, klassetrinnet og klassen, og jo større grad av tilrettelagt og tilpasset opplæring, desto bedre muligheter vil den enkelte elev kunne ha til å få tilfredsstillende utbytte av det ordinære undervisningstilbudet. Eksempelvis kan ekstra lærer- eller assistentressurser til undervisningsgruppen som helhet øke muligheten for at også elever med lærevansker kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen (Helgeland 2006:179). Med andre ord, hvilke pedagogiske og organisatoriske differensieringstiltak som kommunen har satt inn i den ordinære opplæringen får betydning for vurderingen av den enkelte elevs behov for spesialundervisning. Videre kan man ikke på generelt grunnlag fastslå hva som skal ligge i sammenlikningsgrunnlaget "andre elever" (Slette 2009:106). I praksis er standarden på den ordinære undervisningen på den skolen eleven går på det mest naturlige sammenlikningsgrunnlaget. Men det kan også være aktuelt å sammenlikne med hele elevgrupper i kommunen, fylket eller - for enkelte små grupper - for hele landet.
- Nødvendigheten av å utøve skjønn fører altså til at et faglig tiltak som defineres som spesialundervisning etter enkeltvedtak ett sted, kan defineres som en form for tilpasset opplæring et annet sted. Mens et barn i en kommune får spesialundervisning med en kvalifisert spesialpedagog, vil det samme barnet i en annen kommune kunne bli overlatt til en ufaglært assistent og i en tredje kommune ikke få noe ekstra tilbud i det hele tatt.

Vedtaksmyndigheten kan selvsagt tildele ressurser utover det overnevnte vanskelig definerbare minimumsnivået som kan utledes av § 5-1. Samtidig vet vi at når kommunens økonomi er anstrengt, kan individuelle rettigheter komme under press. Oppsummert er det derfor viktig å være klar over at det ofte er svært vanskelig å skille mellom hva som er rettigheter etter minimumsstandarder i § 5-1 på den ene siden og hva som på den andre siden er kommunale prioriteringer – nedfelt i enkeltvedtak om spesialundervisning – utover dette nivået⁷.

Naturlig nok er ryggmargsrefleksjonen til de fleste at man ønsker å få realisert de rettighetene som lovgiver har nedfelt i lov, idet man forutsetter at en lovfestet rettighet representerer et gode. Når det gjelder spesialundervisning, er ofte foreldre opptatt av at egne barn får oppfylt rettigheter som er gitt i forbindelse med spesialundervisning. Det er imidlertid her verdt å bemerke at det de seneste årene i stadig større grad har blitt stilt spørsmål ved om tradisjonell spesialundervisning - som ofte forstås dithen at for å få oppfylt lovfestet retten til spesialundervisning, så skal eleven få tilbud om et eget undervisningsopplegg som, oftest adskilt fra den ordinære undervisningen - rent

⁷ Se for øvrig Rt. 1993 side 811 Malvikdommen. Her understreker Høyesterett at det vil være en totalvurdering som ligger til grunn, og det påpekes at det er grenser for hvor stor tilrettelegging som kan kreves. Retten til spesialundervisning ikke en rett til et optimalt tilbud, men en rett til et tilbud som gir eleven et forsvarlig utbytte.

faktisk er til beste for elevene det gjelder. Eksempelvis er hovedkonklusjonen i Midtlyng-utvalgets innstilling, NOU 2009:18 *Rett til læring*, som blant annet tok utgangspunkt i over 300 høringsuttalelser, følgende:

[...] forbedring av de allmenne ordningene er det viktigste grepet overfor barn, unge og voksne med særskilte behov. Å utvikle stadig mer spesialiserte ordninger for en stadig mer mangfoldig befolkning fører til utvanning av det fellesskapet samfunnet bygger på.⁸

4.1.4 § 5-3 Sakkyndig vurdering (PPT)

Det følger av § 5-1 at det nærmere innholdet i og omfanget av retten til spesialundervisning i hovedsak er avhengig av en totalvurdering gjort ut fra skjønn. Opplæringslovens § 5-3 regulerer kommunens ansvar til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning, den sakkyndige vurderingen og krav til denne:

Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.

Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- *eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet*
- *lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa*
- *realistiske opplæringsmål for eleven*
- *om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet*
- *kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.*

Departementet kan gi nærmare forskrifter om den sakkunnige vurderinga.

Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1 eller § 5-7.

Merk at i vurderingen av om en elev har *behov* for spesialundervisning, er ikke elevens eventuelle diagnose det vesentlige, idet *årsaken* til utfordringene når det gjelder utbyttet av den ordinære undervisningen ikke har betydning for *retten* til spesialundervisning. At eleven har en gitt diagnose gir således ikke automatisk rett til spesialundervisning, jf. også poenget om at den ordinære undervisningens innretning får innvirkning på vurdering av behov for spesialundervisning. Motsatt skal ikke elevens behov for spesialundervisning avvises på grunnlag av diagnosen.

I utredningen bør PPT se nærmere på følgende (Udir 2009:60):

- Hvilke kompetansemål kan eleven jobbe mot?

⁸ Se NOU 2009:18 *Rett til læring*, s. 151

- Hvilket innhold skal det være i opplæringen (dette må avgjøres i sammenheng med kompetansemålene som eleven skal jobbe mot)?
- Elevens behov for ekstra tilrettelegging i forhold til rammefaktorene?
- Elevens behov for særskilt tilrettelegging av arbeidsmåtene?
- Behov for særskilt tilrettelegging på grunn av elevens evner og forutsetninger?
- Hvordan skal elevens læringsutbytte evalueres?

Den sakkyndige vurderingen skal kunne ut i en skriftlig rapport. PPT skal være faglig uavhengig, for eksempel i forhold til tilrådingen av omfanget. PPTs sakkyndige vurdering er ikke bindende for kommunen, men er en rådgivende uttalelse til den som skal fatte vedtaket.

For at skoleeier / skolen ikke skal være i tvil om PPT faglige vurdering, må rapporten fra PPT til skoleeier/skolen være utfyllende både når det gjelder utredninger og tilrådingen. En rapport som er så generell at det ikke er mulig for skoleeier / skolen å finne en utredning og tilråding knyttet til hva slags tilrettelegging den enkelte eleven har behov for, vil være ufullstendig. Dette vil blant gjelde manglende angivelse av (a) *omfang* eller (b) *realistiske opplæringsmål* for eleven (Udir 2009:57-67). Med andre ord, den sakkyndige vurderingen må oppfylle kravene både til den kvalitative beskrivelsen og den kvantitative beskrivelsen av hva som vil være et forsvarlig tilbud for eleven:

En angivelse av timer er en nødvendig del av kravet i § 5-3 annet ledd siste strekpunkt: "kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod" (Udir 2009:63).

Angivelsen av omfanget inkluderer uttalelser om elevens behov for tid til spesialundervisning. Det gjelder blant annet tid som må fordeles på ulike organisatoriske løsninger, behov for særskilt kompetanse og ekstra personale som må settes inn (særskilt lærerkompetanse, assistent), dersom dette er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig tilbud.

4.1.5 Unntak fra hovedregel om konkretiseringsgrad i sakkyndig vurdering: atferdsvansker

Det kan tenkes ett unntak fra hovedregelen om at omfanget skal angis i timer (Udir 2009:64): dette vil være i forbindelse med elever med atferdsvansker. For noen av disse elevene vil det være usikkert i hvor stort omfang eleven kan være inne i den ordinære opplæringen, og hvor stort omfang eleven trenger særskilt tilrettelegging, for eksempel bistand fra assistent. Eleven vil kanskje kunne være inne i den ordinære opplæringen i store deler av opplæringen, men iblant vil elevens utagerende atferd kreve strakstiltak hvor eleven eksempelvis tas ut av den ordinære undervisningen. En angivelse av dette omfanget kan være vanskelig, om ikke umulig. Her vil kravet til klarhet kunne ivaretas ved at det skisseres nærmere hvilke tiltak som bør iverksettes ved utagerende atferd.

4.1.6 Enkeltvedtaket

Det følger av forvaltningslovens § 2, første ledd, bokstav a og b, at et enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som er bestemmende for rettighetene eller pliktene til en eller flere bestemte private personer.

Opplæringsloven har ingen særskilte regler om utformingen eller innholdet i enkeltvedtaket, utover at avvik fra den sakkyndige vurderingen må begrunnes. I Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning (Udir 2009) kan vi imidlertid lese i kapittel 6.6 at dersom eleven innvilges spesialundervisning, må enkeltvedtaket ta stilling til hva som er et forsvarlig tilbud etter § 5-1, annet ledd, for den aktuelle eleven.

Mer konkret skal enkeltvedtaket fastsette prinsippene for innholdet i opplæringen, den organisatoriske gjennomføringen og eventuelle støttetiltak. Enkeltvedtaket må videre angi omfanget (i tid) av spesialundervisningen. Ifølge Utdanningsdirektoratet er enkeltvedtaket neppe fullstendig dersom dette mangler. Merk at en angivelse av omfang i vage skjønnsmessige størrelser som *stort – middels - lite*, vil ifølge Utdanningsdirektoratet *ikke* oppfylle kravet til klarhet. I praksis kan det være tilstrekkelig om det i enkeltvedtaket står at det som er tilrådd i den sakkyndige vurderingen, skal ligge til grunn. Dette forutsetter at *den sakkyndige vurderingen er tilstrekkelig klar*. Merk at når både sakkyndig vurdering og enkeltvedtak kommenterer det konkrete omfanget på spesialundervisning, styrkes foreldres rettsikkerhet, idet de får en reell mulighet til å undersøke om eleven får det tilbudet han har krav på i henhold til opplæringslovens kapittel 5 om spesialundervisning. Eleven/foreldrene har klagerett på vedtaket, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

På den annen side, som vi så i avsnitt 4.1.3, er mange kvalitative faktorer, eksempelvis grad av ekskludering fra den ordinære undervisningen, viktigere for elevens totale utbytte enn om et kvantitativt orientert mål om antall timer oppfylles.

4.2 Høringsnotat⁹ om endringer i opplæringsloven vedrørende spesialundervisning

4.2.1 Oppsummert om forslaget til lovendring

Som vi så i figur 1.1 har det vært en økning i omfanget av spesialundervisning fra skoleåret 2006–07. Kunnskapsdepartementet oppfatter denne utviklingen som uheldig, og i oktober 2012 sendte departementet ut et høringsnotat som blant annet foreslår endringer i bestemmelsene om spesialundervisning. Merk at mens høringsnotatets innhold i skrivende stund ikke er gjeldende rett, så er det nevnte notatet likevel svært interessant i forbindelse med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet: for det først fordi det baserer seg på en gjennomgang av forskning, og for det andre fordi det gir tydelige signaler om hvilken justering departementet ser for seg når det gjelder forholdet mellom den ordinære, generelt tilpassete undervisningen på den ene siden og spesialundervisningen etter kapittel 5 i opplæringsloven på den andre siden.

⁹ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2012/horing---forslag-til-endringer-i-opplari.html?id=705484>

Det sentrale for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er at Kunnskapsdepartementet foreslår å lovfeste skolens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før de melder elever til PPT. Målet med lovforslaget er å sikre at skolene faktisk gjør en grundig vurdering av om elevene kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet før de melder elever til PPT.

4.2.2 Nærmere om departementets vurdering og forslag

Departementet peker på at det er et problem at flere elever enn de som trenger det får spesialundervisning, og understreker at for mange hadde en god tilpasning innenfor det ordinære opplæringssystemet vært en bedre løsning. Departementet mener imidlertid at mange utfordringer i skolen ikke kan eller skal løses ved bruk av spesialundervisning, men ved å heve kvaliteten på den ordinære undervisningen. Videre advares det mot at overdreven bruk av spesialundervisning også vil kunne gi en dårligere total ressursutnyttelse. Det er derfor et mål å redusere omfanget av spesialundervisningen. Det er også et mål å snu ressursbruken i spesialundervisning slik at dette gis som tidlig innsats i de første årstrinnene.

Som vi så i avsnitt 4.1.2, skal spesialundervisning kun utløses for de elevene som har behov som ikke kan løses innenfor rammene av ordinær tilpasset opplæring. Departementet har imidlertid fått innspill om at en del skoler ikke prøver ut ulike tiltak før de sender en henvendelse til PPT. Dette er uheldig og belaster PPT unødige. Det presiseres derfor at skolens plikt til å vurdere om eleven får et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det foretas en sakkyndig vurdering og fattes vedtak om spesialundervisning, må gjøres eksplisitt. Sentralt i denne vurderingen er spørsmålet om den individuelle utviklingen og mestringen til eleven er så liten at særskilte tiltak bør settes i verk. Det må også vurderes om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte ved at den ordinære opplæringen endres eller om en lærer med annen kompetanse kan avhjelpe. Når det gjelder skolenes vurderinger, pekes det på at det er uheldig at det synes som om rapportene som foreligger først og fremst beskriver elevens vansker - og ikke hvilke kartlegginger og differensieringstiltak som er prøvd ut.

Merk at dersom skolens vurdering er at tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet åpenbart ikke vil føre til at eleven vil få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil ikke skolen ha plikt til å prøve tiltak ut før tilmelding til PPT.

Departementet mener at PPT bør bruke mer tid til å bistå i forebyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling. PPTs systemarbeid skal fortsatt være rettet mot elever som har særskilte behov, men årsaken til behovene trenger ikke nødvendigvis være knyttet til eleven. De kan også ha sin årsak i måten skolen har valgt å organisere klassen og opplæringen på, mangel på nødvendig kompetanse og klasseledelsesutfordringer. PPT kan på et tidlig tidspunkt gi råd til skolen om løsninger og tiltak som gjør at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte innenfor den ordinære opplæringen, slik at det ikke blir nødvendig å henvise eleven til PPT og fatte enkeltvedtak.

Kunnskapsdepartementet konkluderer med at forslagene til lovendringer vil

innebære en forskyvning av ressursbruk fra spesialundervisning til ordinær opplæring. Dette innebærer etter departementets syn en bedre utnyttelse av ressursene innenfor kommunenes gjeldende budsjettammer.

4.3 St. Meld. 18 (2010–2011) «Læring og fellesskap»

I kapittel 1 i Stortingsmelding 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* understrekes viktigheten av en pedagogisk plattform som legger vekt på inkludering, samtidig som begrepene tilpasset opplæring og spesialundervisning diskuteres.

4.3.1 Inkludering gir best læringsutbytte for alle

Stortingsmeldingen understreker at forskning viser at inkludering under gitte forutsetninger gir best læringsutbytte for alle. I meldingen gjennomgår Kunnskapsdepartementet forskning om elevenes læringsutbytte når de har spesialundervisning innenfor ulike organisatoriske rammer. Varig, organisatorisk nivå-differensiering gir i mange tilfeller dårligere resultater, men det pekes i meldingen på at noen studier indikerer unntak fra dette. Det legges vekt på at i mangfoldige elevgrupper vil elevenes ulike styrker og interesser gi impulser til hverandre og bidra til motivasjon for læring.

Det er viktig at kommunene og fylkeskommunene har høy bevissthet og kunnskap om effekter og resultater av ulik organisering av spesialundervisningen.

4.3.2 Tilpasset opplæring

Tiltakene i Kunnskapsdepartementets tidligere stortingsmeldinger skal bidra til å ruste barnehagen og skolen til bedre å møte det mangfoldet av barn og unge representanter. Dette møtet handler om forståelsen av tilrettelegging i barnehagen og tilpasset opplæring i grunnopplæringen. Opplæringen skal være tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte elev og at skolen skal sette inn tiltak så tidlig som mulig, jf. avsnitt 4.1.1.

Tilpasset opplæring er de tiltak som skolen setter inn for å sikre at elevene får best mulig utbytte av opplæringen. Tilpasset opplæring er viktig fordi det er sammenheng mellom (i) skolens evne til å tilpasse opplæringen på den siden og (ii) elevenes læringsutbytte på den andre siden. De kan være knyttet til organiseringen av opplæringen, pedagogiske metoder og progresjon. Tilpasset opplæring i en mangfoldig sammensatt klasse eller gruppe vil ofte være krevende for lærerne. En viktig understreking i stortingsmeldingen er i så måte følgende:

Fordi skolen først og fremst er en fellesskapsarena, kan ikke tilpasset opplæring forstås som en ren individualisering av opplæringen. Tilpasset opplæring handler om å skape god balanse mellom evnene og forutsetningene til den enkelte elev og fellesskapet.

Denne balansen skapes gjennom læringsmiljøer med varierte arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og organisering. En slik variasjon krever at skolene bruker sin kompetanse til å lede læringsprosesser som tar utgangspunkt i forutsetningene og evnene elevene har. Dette forutsetter at skolen løpende vurderer, varierer og endrer egen praksis.

4.3.3 Spesialundervisning

Elever som likevel ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har rett til spesialundervisning, jf. avsnitt 4.1.2. Departementet vil videreføre retten til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, men vi finner de samme signalene i Stortingsmeldingen som i høringsnotatet, jf. kapittel 4.2. Det er klart at skolens evne til å gi elevene tilpasset opplæring er med på å avgjøre behovet for spesialundervisning. Departementet mener at mange skoler bør gjøre mer innenfor rammen av tilpasset opplæring før elevers behov for spesialundervisning eventuelt utredes av PPT. Departementet presiserer at skolene, før det fattes vedtak om spesialundervisning, skal kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor rammen av tilpasset opplæring. Spesialundervisning skal være en sikringsmekanisme som eventuelt settes inn med utgangspunkt i en vurdering av elevens behov for hva som skal til for at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Det er et mål at spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning gis på måter som ikke medfører segregering av barn og unge, men det er hensynet til hva som er barn og unges beste som skal være avgjørende. Departementet understreker i meldingen at spesialundervisningen må ha realistiske mål for hver enkelt elev, konkrete tiltak, evaluering av resultater og at den ikke må vare lengre enn nødvendig.

4.4 Forskning: Tilpasset opplæring versus spesialundervisning

4.4.1 Kvalitet på ordinær tilpasset opplæring vs. behov for spesialundervisning - sammenheng?

Gitt denne forvaltningsrevisjonens innretning, er det svært viktig å se nærmere på eventuelle sammenhenger mellom tilpasset opplæring på den ene siden og spesialundervisning på den andre. Det er i så måte interessant at Helgeland i sin kommentarutgave til opplæringsloven skriver at dersom den ordinære undervisningen blir dårligere, øker mengden av spesialundervisning (Helgeland 2006:173). Og som vi har sett, bekrefter Stortingsmelding 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* at en slik sammenheng eksisterer. Tilsvarende understreker Midtlyngutvalget i NOUen *Rett til læring*, s. 26, at

Når kvaliteten på den vanlige opplæringen øker, øker utbyttet for alle som er involvert. Det reduserer dermed behovet for ekstra tiltak og for særskilte tiltak som spesialundervisning. Når kvaliteten på den ordinære opplæringen går ned, øker behovet for ekstra tiltak og for spesialundervisning.

Videre kan vi i Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning (Udir 2009:55), i forbindelse med sammenhengen mellom PPTs individrettede og systemrettede arbeid, lese

Opplæringsloven understreker PPTs tosidige arbeidsoppgaver: PPT skal både sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering når loven krever det, og tjenesten skal bistå skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov, jf. § 5-6 annet ledd. Sistnevnte betegnes ofte som PPTs systemrettede arbeid.

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

Man må legge til grunn at både Helgeland, Stortingsmelding 18 (2010-2011), Midtlyngutvalget og Utdanningsdirektoratet tar utgangspunkt i forskning, og i sin gjennomgang av forskning om tilpasset opplæring peker Bachmann & Haug på den såkalte komplementaritetsteorien, som handler om at kvaliteten på den vanlige opplæringen står i et bestemt forhold til behovet for spesialundervisning. Når kvaliteten på opplæringen er god, fører det til langt mindre behov for spesielle tiltak, enn når kvaliteten på den vanlige opplæringen er dårlig. Skaalvik (1999) og Nordahl (2000) bekrefter ifølge Bachmann & Haug langt på vei dette poenget. Langfeldt (2005) formulerer det samme funnet på en annen måte: undervisningen framstår som et medium for produksjon av forskjeller i prestasjoner.

Hovedkonklusjonen i forskningsrapporten «*Tilfeldighetenes spill*» - En kartlegging av spesialundervisning 1–4 timer pr. uke¹⁰ er at det er svært vanskelig å finne spesifikke kjennetegn ved elever som mottar 1–4 timer spesialundervisning når man sammenligner med elever som mottar et større omfang spesialundervisning. Det er ikke slik at man i rapporten finner noen klare sammenhenger mellom antall timer til spesialundervisning og elevenes behov og forutsetninger, og det finnes i dette materialet ingen empirisk støtte for at elever som mottar lite spesialundervisning har noe mindre behov for spesialundervisning, enn de som mottar mer enn 4 timer pr. uke. Dette indikerer ifølge forskerne at det ikke bare er elevenes behov, men i like stor grad ulike betingelser ved den enkelte skole og i den ordinære, tilpassete undervisningen som er bestemmende for det antallet timer med spesialundervisning elevene får. Det kom frem i intervjuene at hva som er spesialundervisning ved en skole kan være tilpasset opplæring innenfor klassens ramme ved en annen skole. I tillegg er følgende observasjon i denne forskningsrapporten interessant: Vedtak om spesialundervisning i 1 til 4 timer pr. uke fattes ofte for elever som trenger mer struktur i opplæringen grunnet konsentrasjons- og oppmerksomhetsvansker, enn hva den ordinære opplæringen kan gi. Dette kan betraktes som å være *sosialpedagogiske* tiltak mer enn spesialundervisning.

¹⁰ Knudsmoen, Hege, Gro Løken, Thomas Nordahl og Terje Overland (2011): «*Tilfeldighetenes spill*» - En kartlegging av spesialundervisning 1–4 timer pr. uke, Rapport nr. 9 – 2011, Høgskolen i Hedmark

Imidlertid er det nødvendig å presisere bildet av den omvendt proporsjonale sammenhengen som synes etablert mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning noe. En rapport som oppsummerer «Modellprosjektet»¹¹ konkluderer med at dette forholdet ikke uten videre er omvendt proporsjonalt, men at det i praksisfeltet finnes et komplisert forhold mellom de to begrepene, der det er en uklar sammenheng mellom økt tilpasning og reduksjon i omfang av spesialundervisning (Fylling & Rønning 2007). Rapporten om «Modellprosjektet» viste at tiltak som tar sikte på å endre den ordinære opplæringen slik at den blir bedre tilpasset den enkelte elev ikke uten videre er omvendt proporsjonalt, og dermed ikke nødvendigvis reduserer rekruttering til spesialundervisning. Dette forklares ved at en rekruttering til spesialundervisning følger noen andre mønstre og dekker noen andre behov enn de man nødvendigvis fanger opp ved større grad av tilpasning i ordinær opplæring. Det pekes på at spesialundervisningen som institusjon har historiske, kulturelle, ressursmessige, rettighetsmessige, kompetansemessige og organisatoriske særtrekk, som det tar tid å endre.

Det synes likevel klart at det over tid vil skje en gjensidig påvirkning mellom den ordinære opplæringen og spesialundervisningen. Det er eksempelvis registrert at det over tid er skjedd en forskyvning i retning av at andelen av tildeling til de som tidligere fikk 1-75 elevtimer, nå får dekket sine behov for støtte innenfor den ordinære rammen for tildeling, og at det i større grad prioriteres å gi spesialundervisning for elever med større og mer sammensatte vansker (Solli 2008: 20). Flere peker imidlertid på at en større og mer strukturell endring i spesialundervisningen vil være avhengig av tilsvarende strukturelle endringer i hele skolesystemets syn på generelt tilpasset opplæring (Fylling & Rønning 2007; Solli 2008), jf. den brede forståelsen av begrepet tilpasset opplæring som kommenteres i avsnitt 4.4.2 under.

I kjølvannet av revisjonens gjennomgang av dokumenter til Stortinget, veiledere og forskning finner vi det rimelig å oppsummere sammenhengen mellom (a) *tilpasset opplæring* og (b) *spesialundervisning* på følgende måte:

- Behovet for spesialundervisning henger sammen med ressurstildelingen til den ordinære undervisningen. Det synes klart at dersom det ordinære undervisningstilbudet (generelt tilpasset opplæring) over tid svekkes, øker behovet for spesialundervisning.
- En ressursmessig styrking av det ordinære undervisningstilbudet (tilpasset opplæring) fører ikke nødvendigvis til en reduksjon i etterspørselen etter spesialundervisning, selv etter en økning i spesialundervisningen som følge av svekket ordinært undervisningstilbud. I dette avsnittet har vi sett at dette til dels har årsaker av institusjonell karakter, og i neste avsnitt peker vi på at kommunenes overordnede pedagogiske plattform har vesentlig betydning for i hvilken grad man vil lykkes med å redusere andelen elever som får spesialundervisning.

¹¹ ”Modellprosjekt om tilpasset opplæring og spesialundervisning” var et utviklingsprosjekt i 10 kommuner og 3 fylkeskommuner i fylkene Finnmark, Møre og Romsdal, Rogaland og Akershus i perioden 2003-2006. Bakgrunnen var et ønske om å utvikle nye modeller om ressursbruk og ressursfordeling som reduserer omfanget av spesialundervisning samtidig som de sikrer et kvalitativt godt opplæringstilbud.

4.4.2 Ulik forståelse av begrepet tilpasset opplæring

Prinsippet om tilpasset opplæring har blitt styrket gjennom de siste skolereformene. Men hva innebærer egentlig begrepet "tilpasset opplæring"? Det er ulike syn på dette, og Bachmann og Haug fikk i 2006 i oppdrag å sammenfatte forskning om tilpasset opplæring. Innledningsvis pekes det i denne rapporten på et skille i faglitteraturen, mellom en *smal* og en *vid* forståelse av tilpasset opplæring:

- **Individperspektiv:** Den smale forståelsen er gjerne at tilpasning er ulike former for konkrete tiltak, metoder og bestemte måter å organisere opplæringen på ("instrumentell" forståelse). De kan iverksettes direkte, og de kan registreres. En slik tilnærming fører ofte til at det settes i gang tiltak overfor enkelte elever, med sikte på å gi dem en god opplæring. Disse tiltakene innebærer i mange tilfeller spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringsloven.
- **Systemperspektiv:** Den brede forståelsen av tilpasset opplæring er mer å oppfatte som en *pedagogisk plattform* som skal prege hele skolen og all virksomhet der. Da er måten undervisningen blir organisert og gjennomført på alene ikke et tilstrekkelig, eller sikkert nok, kriterium for om opplæringen er tilpasset eller ikke. Tilpasset opplæring kan derfor ikke utføres av den enkelte lærer mot den enkelte elev, men er et prinsipp i skolen, som innebærer at en i felleskap må sette mål og arbeide i samme retning for å kunne tilrettelegge for elevenes læring. Det kreves en mer omfattende og overordnet strategi for skolen og virksomheten som helhet, med det som utgangspunkt at alle elever skal få en så god opplæring som mulig.

Nordahl & Hausstätter oppsummerer hovedparadigmene for tilpasset opplæring på følgende måte:

Tabell 4.1 Tilpasset opplæring i smalt og vidt perspektiv (Nordahl & Hausstätter 2009:50)

INDIVIDPERSPEKTIV <u>Smalt</u> perspektiv på tilpasset opplæring	SYSTEMPERSPEKTIV <u>Bredt</u> perspektiv på tilpasset opplæring
Individualisering av opplæring ved individuelle utviklingsplaner, arbeidsplaner, læringsstiler, ansvar for egen læring, ulik gruppeinndeling, steg-ark, mappevurdering.	Vektlegging av inkludering og sosial deltagelse for alle elever.
Nivådifferensiering, spesialundervisning, segregering	Fokus på kollektive tilnærminger i undervisningen i tillegg til individuell tilpasning.
Fokus rettes på <u>den enkelte elev</u> når eleven har problemer i skolen (<u>individperspektiv</u>).	Utvikling av en samarbeidsorientert skolekultur.
Fokus på indre motivasjon.	Elevenes problemer i skolen settes inn i en <u>kontekstuell sammenheng</u> der fokus rettes på <u>læringsmiljøet</u> og undervisningen
Vektlegging av individet framfor fellesskapet.	Fokus på både indre og ytre motivasjon
Flertallet av lærere fortolker tilpasset opplæring smalt.	Vektlegging av struktur og tydelighet i undervisningen

Den brede forståelsen av tilpasset opplæring, som blant annet Thomas Nordahl er en eksponent for i Norge, knyttes i dag i betydelig grad opp mot vektlegging av læringsmiljø og klasseledelse¹². Det synes å være dekning for å si at skoler som har kommet langt i det å arbeide innenfor en vid forståelse av begrepet tilpasset opplæring, har en større verktøykasse i forhold til problematikk som forringer læringsmiljøet. Grensen i forhold til «å ha prøvd alt, dette går ikke» synes å være høyere på disse skolene, enten det gjelder utfordringer knyttet opp mot læring eller atferd.

4.4.3 Mobbing: Liten effekt av mobbeprogrammer - skolenes læringsmiljø bør vektlegges

Dessverre har mobbing i skolen de seneste årene kommet i medienes søkelys, og både Kristiansand og Søgne har blitt dømt til å betale erstatning til elever som har blitt mobbet i grunnskolen. I så måte er det verdt å nevne at en bred innfallsvinkel til den ordinære, tilpassete undervisningen også synes å være det beste middelet for å styrke det psykososiale miljøet og redusere mobbing. Vi viser her til en omfattende og mye omtalt forskningsrapport fra NIFU (Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning) publiserte i desember 2010 med tittelen «*Hvis noen forteller om mobbing...*» *Utdypende undersøkelse av funn i Elevundersøkelsen om mobbing, urettferdig behandling og diskriminering*¹³. Studien baserer seg på både kvantitativ metode (analyse av de tre siste års Elevundersøkelse, supplert med data om skolene fra andre kilder, i første rekke Grunnskolenes informasjonssystem (GSI)) og kvalitativ metode (skolebesøk).

¹² I sin analyse av over 50 000 enkeltstudier innenfor skolefeltet har John Hattie (2009) rangert 138 forskjellige aspekter ved undervisning etter hvor effektfulle de er i forhold til skoleelever læringsutbytte. Det er læreren og lærerens interaksjon med elevene som viser seg å ha størst innvirkning på læringsutbytte. I kapittel 5 i Vennesla kommunes høringsnotat om skolestruktur presiseres dette poenget, idet det pekes på at selv om elevenes hjemmebakgrunn har en effekt på læringsresultater og læringsmiljø på skolen, viser forskning at skolene kan gjøre mye for å bidra til god faglig og sosial læring hos elevene uavhengig av elevenes bakgrunn. De viktigste faktorene ved skoler som lykkes i med å "løfte" elevene er (Hattie 2009, Skolverket 2005, Mehlbye og Ringsmose 2004, St.meld. nr. 16 (2006-2007)):

- i. Gitt dette forvaltningsrevisjonsprosjektets innretning er det verdt å merke seg at det viser seg at resultat kvaliteten styrkes dersom faglig svake elever ikke skilles ut i egne aktiviteter, men integreres. Det tas hensyn til den faglige spredningen blant elevene. Elevene samarbeider aktivt om faglige oppgaver.
- ii. Videre styrker det resultat kvaliteten dersom lærerne har høye forventninger til alle elevene ved skolen, uavhengig av deres bakgrunn og karakteristika (foreldres utdanning og inntekt, elevenes kjønn og innvandringsbakgrunn).
- iii. Lærerne utviser tydelig klasseledelse og gir gode tilbakemeldinger utfra elevens nivå.
- iv. Skolen satser både på kunnskap, sosial omsorg og kontroll.
- v. Skolens ledelse er tydelig og synlig, veileder personalet, følger opp beslutninger, lytter til lærerne og planlegger sammen med dem.
- vi. Organiseringen av skolen er preget av velstrukturerte og planlagte aktiviteter og klare prosesser for utvikling.
- vii. Det legges stor vekt på læring av faglige ferdigheter, og de faglig svake elevenes tilbys intensivert opplæring. Elevene legger vekt på faglig læring og verdsetter gode prestasjoner.
- viii. Skolens verdigrunnlag er tydelig for alle, og alle lærere vet hvordan verdigrunnlaget skal konkretiseres i hverdagen.
- ix. Overganger mellom aktiviteter er godt planlagt. Lærerne behersker varierte undervisningsmetoder og bruker faglig relevant viten fra elevenes hverdagsliv.
- x. Det er et godt samarbeid mellom skole og hjem.

¹³ Se http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2011/5/NIFU_mobbing.pdf?epslanguage=no

I NIFUs materiale på 1582 skoler anslås det at om lag 60 pst. av skolene bruker eller har brukt mobbeprogrammer de siste fire årene. Overraskende nok konkluderes det på side 14 likevel med at bruk av programmer mot mobbing hadde lite utslag i forhold til mobbetall:

Vi finner få og svært svake sammenhenger mellom forhold som vi har påvist har effekt på omfanget av mobbing og bruk av programmer. Det gjelder både om skolene i det hele tatt bruker programmer, og hva slags programmer de bruker. Det er heller ingen sterke sammenhenger mellom bruk av programmer og ulike kjennetegn ved skolene. Det er dessuten små forskjeller i omfang av mobbing og bruk av programmer. Når vi skiller mellom skoler som bruker programmer og de som ikke gjør det, finner vi ingen forskjeller i det hele tatt, mens det er en tendens til noe mindre omfang av mobbing på skoler som bruker eller har brukt Olweus-programmet sammenliknet med andre skoler, og tilsvarende større omfang av mobbing på skoler som bruker programmene PALS og Zero. Om dette er en effekt av bruken av programmer, kan vi likevel ikke si. Det kan like godt være slik at PALS og Zero er tatt i bruk på skoler som hadde et relativt stort omfang av mobbing i utgangspunktet.

Dette kan oppsummeres på følgende måte:

- Det er få og svake sammenhenger mellom bruk av mobbeprogrammer og et læringsmiljø som bidrar til å redusere mobbing
- Det er små forskjeller i omfanget av mobbing etter bruk av programmer

Disse funnene understøtter hovedkonklusjonene i rapporten på side 18:

Det er klart at mobbing må erkjennes og møtes som et konkret fenomen i skolen. Samtidig viser dette at det er avgjørende å sette mobbing inn en bredere sammenheng enn kun å se på atferden til elever som mobber andre elever. Mobbefenomenet lever innenfor rammene av skolemiljøet, og det er kvalitetene ved læringsmiljøet som har størst betydning for hvordan det utvikler seg og hvordan det kan motvirkes.

I en kronikk¹⁴ hvor forfatterne forsvarer studien, konkluderes det på følgende måte:

Å forebygge og motvirke mobbing vil ha liten sjanse for å lykkes dersom det ikke samtidig arbeides langsiktig og målbevisst med det som har størst effekt på omfanget av mobbingen, nemlig motiverte elever som trives, som har et godt forhold seg imellom, som inngår i gjensidig forpliktende relasjoner til lærerne og som får god faglig støtte både fra lærere, medelever og foreldre. Kort og godt: Et godt læringsmiljø. Hvis elevene i tillegg er i trygge fysiske omgivelser på en skole som har «orden i sakene» og en trygg og respektert plass i lokalsamfunnet, så kan det bare bli enda bedre. Da er det ikke bruk av et program mot mobbing som vil være avgjørende for om de lykkes.

Oppsummert er det ifølge NIFUs rapport klare sammenhenger mellom mobbing på den ene siden og en rekke faktorer i skolens læringsmiljø på den andre siden. Det innebærer at et godt læringsmiljø vil føre til mindre mobbing. Følgelig bør det ifølge forfatterne satses på tiltak for å bedre læringsmiljøet og gjennom dette redusere mobbingen.

¹⁴ Lødding, Berit og Nils Vibe (2011): *Jobbing mot mobbing.* Dagsavisen 21. februar 2011
http://www.nyemeninger.no/alle_meninger/cat1003/subcat1013/thread128917/#post_128917

Det er verdt å merke seg at Utdanningsdirektoratet i kjølvannet av den omtalte rapporten anbefalte Kunnskapsdepartementet å avvikle pengestøtten til anti-mobbeprogrammene både med hensyn til drift og forskning. Dette er i tråd med det svenske Skolverkets standpunkt. Ifølge Dagsavisen¹⁵ tilrådet Utdanningsdirektoratet at

staten demper sin omtale av [mobbe]programmer som et viktig virkemiddel i kampen mot mobbing og for et godt læringsmiljø.

Dette begrunnes slik:

En burde forvente mindre mobbing, mindre uro og mer trivsel på disse skolene. Når så ikke er tilfelle, er det sannsynlig å tro at programmer kun har en korttidseffekt og ikke egner seg for å oppnå langvarige forbedringer av læringsmiljøet på skolene.

Imidlertid var det ikke politisk støtte for Utdanningsdirektoratets forslag om å redusere støtten til de nevnte programmene.

4.4.4 Oppsummert om relasjon mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning

Oppsummert så impliserer gjennomgangen i kapittel 4.4 at dersom en kommune ønsker å satse på å redusere andelen elever med spesialundervisning, så er det ikke tilstrekkelig kun å styrke ressursituasjonen for den ordinære undervisningen.

For det første er det av stor betydning hvorvidt kommunens skolesektor legger til grunn en smal eller bred tilnærming til begrepet «tilpasset opplæring». En eventuell frigjøring av ressurser fra PPT til systemrettet arbeid og generelt større fokus på forebygging, fordrer at kommunen jobber systematisk ut fra en bred forståelse av tilpasset opplæring. Sagt på en annen måte, dersom PPT skal komme i en posisjon hvor det systemrettede samarbeidet med skolene er konstruktivt, må også skolene bli mer kvalifiserte i forhold til hva den brede oppfatningen av tilpasset opplæring innebærer.

For det andre vil det også være nødvendig å analysere i hvilken grad andre faktorer bidrar til å opprettholde en høy andel elever med spesialundervisning. Eksempelvis kan det være slik at kommunens måte å tildele ressurser til skolene på bidrar til å skape klienter, fordi elever med enkeltvedtak utløser ressurser for skolene.

Når det gjelder en bred innfallsvinkel til tilpasset opplæring, er det verdt å merke seg følgende: generelt bør man være skeptisk til forsikringer om at man med ett verktøy / middel kan oppnå gode resultater på *forskjellige områder samtidig* – ofte vil suksess langs en dimensjon gå på bekostning av suksess langs en annen. Imidlertid synes det i dag å være relativt stor enighet innenfor pedagogikken om at en bred innfallsvinkel til tilpasset opplæring, som anlegger et systemperspektiv på læringsmiljøet og som vektlegger klasseledelse, på sikt fører til

- (i) bedre læringsutbytte / bedre resultater¹⁶

¹⁵ Se <http://www.dagsavisen.no/innenriks/article514035.ece>

¹⁶ Revisjonen har tidligere gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjekter i oppvekstsektoren i Kristiansand, og vi fikk da kjennskap til en meget interessant oppgave skrevet av rektorer i Kristiansandsskolen i forbindelse med et

(ii) styrking av det psykososiale miljøet og dermed reduisert mobbing

(iii) i tillegg har vi altså sett at en bred tilnærming til tilpasset opplæring er en sentral faktor dersom man skal lykkes i å reduere andelen elever som får spesialundervisning.

rektorutdanningsprogram. Utgangspunktet for oppgaven er at man ønsker å analysere hvorfor resultatene på nasjonale prøver var svært forskjellige på to trinn på samme skole – et år scorer elevene bra, det neste året scorer elevene dårlig. Det viste seg at det ikke var noen forskjell når det gjaldt sosioøkonomisk bakgrunn for hver av klassene. På den annen side var det store forskjeller når det gjaldt forholdet lærer – elev. Videre var det også markant forskjell når det gjaldt de forskjellige trinnenenes historie: på trinnet som scoret bra var det stor stabilitet i forhold til lærere og tydelig struktur på undervisningen, mens klassen som scoret dårlig hadde en historie preget av utskifting av lærere, mindre struktur, lærere som oftere kom for sent til timen etc. Oppsummert viste det seg at det var klasseledelse samt elevenes medvirkning i og opplevelse av læringsmiljøet som i betydelig grad forklarer forskjellene i læringsutbytte og dermed resultater på nasjonale prøver.

5 SKOLEUTVIKLING I VENNESLA

5.1 *Det kommunale ansvaret for grunnskoleopplæringen: Skolene i Vennesla*

Ansvaret for grunnskoleopplæringen for elever på 1. til 10. årstrinn er delegert til kommunene, og på Vennesla kommunens nettsider kan vi lese at Vennesla kommune har 8 grunnskoler:

- 5 barneskoler med elever fra 1. til 7 årstrinn: Kvarstein skole, Samkom skole, Vennesla skole, Moseidmoen skole, Hunsfoss skole.
- 1 kombinert barnehage og en barneskole 1.- 7. trinn: Eikeland oppvekstsenter
- 1 kombinert barne- og ungdomsskole med elever fra 1. til 10. trinn: Skarpe-England skole, og
- Vennesla ungdomsskole med elever fra 8. til 10 trinn.

Moseidmoen barneskole har egen avdeling for barn med store lærevansker, og ungdomsskolen har tilsvarende egen avdeling for ungdom med store lærevansker. I tillegg er en av skolene mottaksskole for elever med minoritetsspråklig bakgrunn.

I alt er det om lag 1850 elever i grunnskolene i Vennesla kommune. Det er verdt å merke seg følgende fra skolesektorens virksomhetsplan:

- Landsdelen har de siste årene kommet dårlig ut i flere undersøkelser som tar for seg forhold knyttet til levetår.
- Skoleresultatene er gjennomgående dårligere enn i landet for øvrig.

Statistikkene viser at Vennesla kommune er blant de kommunene med størst utfordringer på disse feltene.

5.2 *Samfunnsdel kommuneplan Vennesla 2011-2023*

5.2.1 Oppsummering av kommunens mål som tjenesteyter

- Økt utdanningsnivå i befolkningen.
- Vennesla kommune har samordnende tjenester internt med tidlig koordinert innsats.
- Læringsmiljøet i barnehage og skole skal fremme likestilling og gi samme muligheter for gutter og jenter.
- En mest mulig hensiktsmessig og effektiv skolestruktur.
- Helhetlige og effektive helse- og omsorgstjenester.

5.2.2 Økt utdanningsnivå i befolkningen.

I Vennesla kommune understrekes det i kommuneplanen at man har et ønske om at hvert barn skal kunne utvikle sine unike egenskaper optimalt. Både i barnehage og skole jobbes det mot samme mål, det vil si å fremme barns utvikling faglig og menneskelig gjennom omsorg, lek og læring.

Vennesla kommune ønsker å skape et helhetlig opplæringstilbud til sine innbyggere. Et av hovedmålene i kommuneplanen er å *bedre levekårene i Vennesla*. Per 01.01.10 hadde 14 pst. av befolkningen høyere utdanning, mens utdanningsnivået i Norge ligger på 28 pst. Det refereres til forskning som viser at det er sammenheng mellom (a) lav utdanning og (b) andelen av uførepensjonering. Dette gjelder for unge så vel som for andre aldersgrupper. Videre viser forskningen at dersom en av foreldrene er ufør, dobles risikoen for egen uførepensjonering. Økt fokus på utdanningsnivå i befolkning blir derfor et viktig satsningsområde for å nå hovedmålet om bedre levekår.

I kommuneplanens samfunnsdel skisseres følgende strategi for å bedre situasjonen i Vennesla når det gjelder utdanningsnivå:

- Vennesla kommune etablerer nok barnehageplasser, slik at det er ledig kapasitet til fortløpende å ta inn barn etter søknad i løpet av året.
- Samarbeid med Knutepunkt Sørlandet blant annet om kompetanseheving, grunnleggende ferdigheter, faglige nettverk, ekstern skolevurdering og felles kartleggingssystemer.
- Fokus på et godt samarbeid mellom skole og hjem, bl.a. gjennom å styrke foreldrerollen for å fremme barns læringsmiljø.
- Sikre høy kompetanse av lærere og fagarbeidere.
- God rådgivnings- og veiledningskompetanse.
- Vennesla kommune skal være en aktiv pådriver for utvikling av Vennesla videregående skole, bl.a. ved å opprettholde dagens inntaksstruktur.
- Godt utbygd voksenopplæringstilbud.
- Øke antallet lærlinger i kommunen.
- Kommunen vurderer å innføre trainee-ordning.

5.3 Den gode skole i Vennesla

Vennesla kommune gjennomførte våren 2007 samarbeidsprosjekt «*Den gode skole i Vennesla*». Aktørene var elever, foreldre, skolens ansatte og politikere i kommunen, og Levekårsutvalget gjorde et politisk vedtak på kvalitetsområdene for skolene i Vennesla. Skolelederne og tjenesteseksjonen ble så enige om å ha mest fokus på å jobbe systematisk med de tre første punktene:

- 1. En god skole der alle trives og ingen blir mobbet.**
- 2. Kunnskap og grunnleggende ferdigheter- minst landsgjennomsnitt på alle skoler.**
- 3. Fysisk aktivitet hver dag.**
4. Dyktige lærere med god faglig og sosial kompetanse.
5. Gode økonomiske rammevilkår. God voksentetthet.

6. Skolemåltid. Frukt og grønt. Trivselsfremmende tiltak.
7. Gode sosial ferdigheter.
8. Skoler med et godt fysisk miljø – bygninger og uteområde.
9. Godt samarbeid mellom alle parter i skolesamfunnet.
10. Tilpasset undervisning.

5.4 Pedagogiske betraktninger angående endringer i skolestrukturen i Vennesla

Kapittel 5 i høringsdokument fra september 2012 om skolestrukturen i Vennesla kommune er meget interessant. Selv om kapittelets overordnede mål er å avklare i hvilken grad skolestørrelse (og eventuelt klassestørrelse) spiller inn på elevenes læring, så er kommunens presise og informative gjennomgang dekkende også når det gjelder hva nyere forskning indikerer i spørsmålet om hva som styrker resultat-kvaliteten i skolen - og som skolen selv kan påvirke - jf. fotnote 12 over.

I forbindelse med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er det verdt å merke seg følgende poeng: det vises i Vennesla kommunes høringsdokument til at resultater fra svensk forskning offentliggjort i 2012 for første gang har identifisert en sammenheng mellom (i) lavere elevtall i klassene og (ii) bedre resultater. Det ble imidlertid samtidig understreket at samtidig med nedgangen i antall elever ble også *læringsmetoder og de pedagogiske prinsippene for undervisningen lagt om*. Dette er analogt med spesialundervisningsproblematikken, jf. kapittel 4: dersom man skal oppnå en varig reduksjon i antall elever som mottar spesialundervisning i en kommune, er det avgjørende at kommunen bevisst og systematisk orienterer seg innenfor en pedagogisk plattform som anlegger en bred tilnærming til begrepet tilpasset opplæring.

5.5 Virksomhetsplan for grunnskolen 2012-2018: Prioriterte utviklingsområder

Periodemålet for skolesektoren er at skolene i Vennesla kommune skal ha gode læringsresultater, tilpasset opplæring og en god vurderingskultur. Målet er at elevene trives og at de viser god motivasjon for å lære.

Med utgangspunkt i nasjonale målsettinger, målområder i Kommuneplan for Vennesla 2012-2023 samt målformuleringene i «Den gode skole i Vennesla», jf. kapittel 5.2, har skolesektoren i Vennesla følgende prioriterte utviklingsområder for alle grunnskolene i kommunen i perioden 2011-2018:

1. Grunnleggende ferdigheter
2. Inkluderende læringsmiljø
3. Samarbeid skole og hjem
4. Tydelig ledelse

Punkt 2, som omhandler inkluderende læringsmiljø, er mest interessant for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, og kommenteres således i avsnitt 5.4.1. De tre resterende punktene tar oppsummert for seg følgende:

Når det gjelder grunnleggende ferdigheter, legges det vekt på ferdigheter når det gjelder å lese, skrive og regne samt muntlig bruk av språket og IKT. Sentrale indikatorer for å vurdere grad av måloppnåelse vil være nasjonale prøver, kartleggingssprøver samt underveisvurderinger.

I utviklingen av styrket samarbeid mellom skole og hjem rettes fokus mot kommunikasjon i vid forstand, det vil si både på presisjonen når det gjelder forskjellige typer informasjon som foreldre mottar fra skolen, og på foreldres mulighet til å delta i prosesser og påvirke skolens styringsdokumenter.

Tydelig ledelse handler om at skoleledelsen er tydelig, synlig og gir konkrete tilbakemeldinger til medarbeidere om deres praksis. Tilbakemeldingen motiverer, og fører til endring og utvikling av praksis hos den enkelte.

5.5.1 Inkluderende læringsmiljø - klasseledelse og tilpasset opplæring

Utviklingsområdet «inkluderende læringsmiljø» knyttes opp mot dimensjonene

- i. *klasseledelse*
- ii. *tilpasset opplæring*
- iii. *vurdering for læring*
- iv. *Elevens skolemiljø - opplæringslovens § 9a*
- v. *«Likeverd og muligheter»*

For dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er de to første punktene de mest sentrale, og disse kommenteres nedenfor:

i)

Når det gjelder klasseledelse, legges det vekt på at det jobbes med skolens planverk og at det fokuseres på utvikling av lærerens kompetanse, på lærerens forventninger til elevene og på refleksjon omkring voksenrollen. Målsetningene er formulert i trappetrinn, med helt grunnleggende forhold i bunn og mer krevende forhold knyttet opp mot motivasjon, organisasjonskultur og pedagogisk plattform øverst:

1. læreren arbeider målrettet med fag,
2. elevene opplever at lærer har et faglig engasjement og greier å tilpasse opplæringen,
3. elevene forholder seg til felles regler, og at lærer gir elevene god motivasjon og tro på egne ferdigheter. Tiden brukes til å lære.
4. elever og foresatte opplever at skolen har en tydelig vi-kultur. De voksne samarbeider, og samhandling er en selvfølge ut fra en felles forståelse av planverket.

ii)

Hva angår tilpasset opplæring, så ser kommunen i sin virksomhetsplan at det er en sammenheng mellom tilrettelagt undervisning i klasse på den ene siden og spesialundervisning på den andre siden. Følgende målsetninger er formulert, i trappetrinn:

1. skolene melder behov, og PPT gir sakkyndig vurdering,
2. skolene gjennomfører kartlegging og tiltak før oppmelding,
3. skole og PPT er enige om kriteriene for å gi spesialundervisning,

4. målet er en inkluderende og elevsentrert undervisning, der læringsmiljø, tilpasset opplæring og spesialundervisning sees i sammenheng. Prosentandelen av elever som får spesialundervisning i Vennesla kommune, skal etter målsettingen ikke ligge høyere enn nasjonalt nivå.

5.6 Saksgang på skolen før mulig henvisning til PPT

I august 2013 ble det fastsatt følgende retningslinjer for henvisning til PPT:

Det forutsettes at det samarbeides med foreldre i hele prosessen. Når lærer/foreldre oppdager/får mistanke om at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen gis det melding til rektor/koordineringsteam. (Opplæringsloven § 5-4 førsteledd: Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melder frå til rektor når slike behov er til stades.)



Saken drøftes med rektor/ koordineringsteam og det iverksettes elev- og læringsmiljøkartlegging som er nødvendig fra skolens side.



Saken kan ved behov drøftes anonymt i tverretattlig møte, for veiledning i valg av aktuelle tiltak.



Nye tiltak/endringer som gjelder elev og læringsmiljø vurderes, planlegges og prøves ut på skolen.



Lærere, spes.ped.leder og rektor vurderer etter periode med utprøving om det er mulig og realistisk å avhjelpe vanskene innenfor ordinær opplæring.



Dersom det vurderes at det er eller kan være behov for tjenester fra PPT bl.a. når det gjelder spesialundervisning, settes saken til drøfting i tverretattlig møte. Alle skolens kartleggingsresultater, vurderinger og erfaringer framlegges i møte.



Dersom det i tverretattlig møte konkluderes med henvisning til PPT, iverksettes henvisningsprosedyre med henvisningsskjema, pedagogisk rapport, referat fra tverretattlig møte m.m.

Merk også at PPT har ett årlig møte med hver skole (skoleledelse og spesialpedagogisk ledelse) hvor alle elevene med enkeltvedtak diskuteres.

6 Problemstilling 1: Utbredelse av spesialundervisning i Vennesla

6.1 Spesialundervisning på landsbasis og i Vest-Agder

6.1.1 Andel elever med spesialundervisning på landsbasis

Som referanse i forhold til Vennesla er det interessant å se på hvordan andelen elever med spesialundervisning har utviklet seg på landsbasis, jf. figur 1.1 og tabell 6.1:

Tabell 6.1 Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, fordelt på årstrinn.

	1. trinn	2. trinn	3. trinn	4. trinn	5. trinn	6. trinn	7. trinn	8. trinn	9. trinn	10. trinn	TOTALT
12/13	4,3	4,7	6,0	7,4	9,0	10,0	10,5	11,1	10,9	11,6	8,6
11/12	4,1	4,8	5,9	7,5	8,9	9,8	10,7	10,9	11,2	11,6	8,6
10/11	4,2	4,8	5,9	7,2	8,6	9,6	10,1	10,7	10,9	11,5	8,4
09/10	4,0	4,6	5,5	6,7	8,0	8,9	9,3	9,9	10,5	10,7	7,9
08/09	3,9	4,3	4,9	6,1	7,2	7,9	8,5	9,3	9,4	10,2	7,2
07/08	3,4	3,8	4,6	5,4	6,3	7,3	7,8	8,5	9,2	9,7	6,6
06/07	3,1	3,6	4,1	5,0	5,9	6,8	7,4	8,3	8,6	9,0	6,2

Kilde: Utdanningsdirektoratets nettsider, tall hentet fra Grunnskolenes informasjonssystem (GSI)

Som vi ser, har andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning på landsbasis økt flere år på rad. Siden 2006/07 har det vært en økning på drøye 14 000 elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, det vil si en økning på hele 36 pst. De siste to skoleårene ser det imidlertid ut til at økningen har flatet ut, og andelen har stabilisert seg på om lag 8½ pst.

Det kommer videre frem at

- Andelen elever med spesialundervisning er på landsbasis dobbelt så høy på 10. trinn som på 1. trinn.
- Blant elevene med enkeltvedtak om spesialundervisning er 2/3 gutter.
- Om lag 4 000 barn på landsbasis, det vil si 0,7 pst. av elevmassen, går i egen fast avdeling for spesialundervisning. Tilsvarende går 1,4 pst. av elevene i Vennesla i egen fast avdeling for spesialundervisning.

6.1.2 Andel elever med spesialundervisning i Vest-Agder

Vi ser i tabell 6.2 under at Vennesla er kommunen i Vest-Agder med klart høyest andel elever, det vil si i underkant av 15 pst., med spesialundervisning. Det er videre verdt å merke seg at Vennesla er den kommunen i Vest-Agder med høyest andel gutter med enkeltvedtak om spesialundervisning:

Tabell 6.2 Antall og andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, 2012-13

	Antall	Andel, pst.	Andel gutter, pst.
Audnedal	25	7	12
Farsund	115	9	12
Flekkefjord	131	12	15
Hægebostad	8	5	8
Kristiansand	709	7	9
Kvinesdal	58	8	10
Lindesnes	47	8	10
Lyngdal	89	9	11
Mandal	153	7	10
Marnardal	25	8	8
Sirdal	19	8	12
Songdalen	72	9	12
Søgne	121	9	12
Åseral	13	9	14
Vennesla	262	15	18
Private skoler	121	15	20
Vest-Agder	1968	9	11

Kilde: Utdanningsdirektoratets nettsider, tall hentet fra GSI

6.2 Nærmere om spesialundervisning i Vennesla

6.2.1 Antall elever i Venneslaskolen

Fordelingen av elever¹⁷ blant skolene i Vennesla er for skoleåret 2012/13 som følger:

Tabell 6.3 Antall elever i Venneslaskolen, 2012-13.

	1-4. trinn	5-7. trinn	1-7. trinn	8-10. trinn	Totalt
Vennesla, i alt	682	514	1196	607	1803
Eikeland Oppvekstsenter	49	26	75	-	75
Hunsfoss skole	114	96	210	-	210
Kvarstein skole	60	62	122	-	122
Moseidmoen skole	124	99	223	-	223
Samkom skole	45	43	88	-	88
Skarpengland skole	101	59	160	123	283
Vennesla skole	189	129	318	-	318
Vennesla ungdomsskole	0	0	-	484	484

Kilde: GSI

6.2.2 Andel elever med spesialundervisning

Den totale andelen elever med spesialundervisning var i 2012-13, som tidligere nevnt, på hele 14,5 pst. Det er videre verdt å merke seg at på ungdomstrinnet var

¹⁷ Forskjellige scenarier for videre elevtallsutvikling er beskrevet i *Fremtidig skolestruktur i nedre Vennesla - høringsdokument 20.09.2012*.

andelene på hele 20 pst, jf. tabell 6.4. Dette innebærer åpenbart at ungdomsskolene ikke kun «overtar» elever som allerede hadde spesialundervisning på barnetrinnet, men at nye elever, som ikke hadde spesialundervisning på barnetrinnet, blir spesialundervisningselever på ungdomstrinnet.

I skoleåret 2012/13 er det, i tillegg til ungdomstrinnet, Moseidmoen skole som skiller seg ut med en særlig høy andel elever med spesialundervisning, men dette kan forklares med at Moseidmoen har en avdeling for barn med store lærevansker.

Tabell 6.4 Andel elever med enkeltvedtak, 2012-13.

	1-4. trinn	5-7. trinn	1-7. trinn	8-10. trinn	Totalt
Vennesla, i alt	9,7	14,6	11,8	19,9	14,5
Eikeland Oppvekstsenter	10,2	3,9	8,0	-	8,0
Hunsfoss skole	9,7	12,5	11,0	-	11,0
Kvarstein skole	11,7	11,3	11,5	-	11,5
Moseidmoen skole	13,7	22,2	17,5	-	17,5
Samkom skole	11,1	7,0	9,1	-	9,1
Skarpengland skole	5,9	20,3	11,3	20,3	15,2
Vennesla skole	7,9	14,0	10,4	-	10,4
Vennesla ungdomsskole	-	-	-	19,8	19,8

Kilde: GSI

6.2.3 Andel av beregnede årsverk og årstimer som går til spesialundervisning

Av tabell 6.5 og 6.6 ser vi at hele 22 pst. av årsverkene og årstimene i Vennesla er knyttet opp mot spesialundervisning. I ungdomsskolen er nær $\frac{1}{3}$ av årsverkene og årstimene knyttet opp mot spesialundervisning. Tallene viser at andelen ressurser som knyttes opp mot enkeltvedtak om spesialundervisning i Vennesla er urovekkende høy.

Tabell 6.5 Andel av beregnede årsverk som går til spesialundervisning, 2012-13.

	1-4. trinn	5-7. trinn	1-7. trinn	8-10. trinn	Totalt
Vennesla, i alt	17,5	22,5	19,6	26,3	22,1
Eikeland Oppvekstsenter	15,6	10,9	13,6	-	13,6
Hunsfoss skole	8,6	17,9	12,8	-	12,8
Kvarstein skole	16,6	11,7	14,4	-	14,4
Moseidmoen skole	34,1	32,8	33,5	-	33,5
Samkom skole	10,2	14,6	12,1	-	12,1
Skarpengland skole	20,3	30,9	24,5	12,2	18,0
Vennesla skole	10,9	22,6	15,8	-	15,8
Vennesla ungdomsskole	-	-	-	31,0	31,0

Kilde: GSI

Tabell 6.6 Oppsummering: Andeler til spesialundervisning, 2012-13.

	Andel elever med enkeltvedtak	Andel årsverk til spesialundervisning	Andel årstimer til spesialundervisning
Vennesla, i alt	14,5	22,1	21,9
Eikeland Oppvekstsenter	8,0	13,6	13,6
Hunsfoss skole	11,0	12,8	12,8
Kvarstein skole	11,5	14,4	14,3
Moseidmoen skole	17,5	33,5	33,5
Samkom skole	9,1	12,1	12,2
Skarpengland skole	15,2	18,0	18,3
Vennesla skole	10,4	15,8	15,7
Vennesla ungdomsskole	19,8	31,0	31,0

Kilde: GSI

6.2.4 Andel av gutter og andel av jenter som får spesialundervisning

I tråd med landsgjennomsnittet er om lag $\frac{2}{3}$ av elevene med enkeltvedtak gutter, jf. tabell 6.7 og 6.8, men det er klart at dette varierer noe fra skole til skole og fra årstrinn til årstrinn. Igjen er det ungdomstrinnet som utmerker seg: hele 28 pst. av guttene på Vennesla ungdomsskole hadde i skoleåret 2012-13 enkeltvedtak om spesialundervisning.

Vi ser også at Eikeland skole, som har den laveste samlede andelen med elever med spesialundervisning, faktisk har en lavere andel gutter enn jenter med enkeltvedtak¹⁸.

Tabell 6.7 Andel av gutter og andel av jenter som får spesialundervisning, 2012-13

	Totalt	Gutter	Jenter
Vennesla, i alt	14,5	18,9	10,3
Eikeland Oppvekstsenter	8,0	7,0	9,4
Hunsfoss skole	11,0	15,2	6,1
Kvarstein skole	11,5	15,8	7,7
Moseidmoen skole	17,5	23,2	11,7
Samkom skole	9,1	18,4	2,0
Skarpengland skole	15,2	16,7	13,7
Vennesla skole	10,4	11,5	9,4
Vennesla ungdomsskole	19,8	27,9	12,5

Kilde: GSI

¹⁸ Det er klart at med rundt kun 75 elever fordelt på barnetrinnene kan disse andelenes variere betydelig fra år til år..

Tabell 6.8 *Kjønnsfordeling enkeltvedtak om spesialundervisning 1-10. trinn, 2012-13.*

	Gutter	Jenter
Vennesla, i alt	63,7	36,3
Eikeland Oppvekstsenter	50,0	50,0
Hunsfoss skole	73,9	26,1
Kvarstein skole	64,3	35,7
Moseidmoen skole	66,7	33,3
Samkom skole	87,5	12,5
Skarpengland skole	55,8	44,2
Vennesla skole	51,5	48,5
Vennesla ungdomsskole	66,7	33,3

Kilde: GSI

6.2.5 Organisering av spesialundervisning i Venneslaskolen - indikasjon på grad av segregering

Tabell 6.9 *Organisering spesialundervisning i Venneslaskolen, 2012-13 - antall elever*

	Sum antall elever som får spesialundervisning	Fast avdeling for spesialundervisning	Hovedsakelig alene	Hovedsakelig i grupper 2 til 5 elever	Hovedsakelig organisert på annen måte
Vennesla, i alt	262	25	9	204	49
Eikeland Oppvekstsenter	6	0	0	1	5
Hunsfoss skole	23	0	0	23	0
Kvarstein skole	14	0	0	9	5
Moseidmoen skole	39	11	1	27	11
Samkom skole	8	0	0	6	2
Skarpengland skole	43	0	3	19	21
Vennesla skole	33	0	3	28	2
Vennesla ungdomsskole	96	14	2	91	3

Kilde: GSI

Tabell 6.10 *Organisering spesialundervisning i Venneslaskolen, 2012-13 - andeler*

	Hovedsakelig alene	Hovedsakelig i grupper 2 til 5 elever	Hovedsakelig organisert på annen måte
Vennesla, i alt	3,4	77,9	18,7
Eikeland Oppvekstsenter	0,0	16,7	83,3
Hunsfoss skole	0,0	100,0	0,0
Kvarstein skole	0,0	64,3	35,7
Moseidmoen skole	2,6	69,2	28,2
Samkom skole	0,0	75,0	25,0
Skarpengland skole	7,0	44,2	48,8
Vennesla skole	9,1	84,8	6,1
Vennesla ungdomsskole	2,1	94,8	3,1

Kilde: GSI

I tabell 6.9 og tabell 6.10 ser vi henholdsvis antall og andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning som er på fast avdeling for spesialundervisning eller som får undervisning hovedsakelig alene, i grupper på 2 til 5 elever eller på annen måte.

Fordelingen for Vennesla kommune sett under ett er på linje med fordelingen på landsbasis, hvor den største andelen elever får spesialundervisning først og fremst i grupper på 2 til 5 elever, og hvor rundt 20 pst. av elevene får spesialundervisning som er organisert på en annen måte som formodentlig i større grad knyttet opp mot klassefelleskapet eleven i utgangspunktet var en del av.

Det mest slående med tabellene over er at blant de 96 elevene som får spesialundervisning på Vennesla ungdomsskole, får 95 pst., det vil si praktisk talt alle, får spesialundervisning hovedsakelig alene eller i grupper på 2 til 5 elever. Det er vanskelig å tolke dette annerledes enn at graden av segregering av elever med enkeltvedtak er særlig høy på denne skolen, og at inkluderingstankegangen som St. Meld. 18 (2010–2011) «Læring og fellesskap» refererer til, jf. avsnitt 4.3.1, til nå i liten grad har hatt gjennomslag.

6.2.6 Andre tabeller: barnehage og stillingsgrupper i PP-Tjenesten

Tabell 6.11 *Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder (barnehage) etter opplæringsloven § 5-7, 2012-13.*

Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder, 2012-13	
Antall barn som får spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7 (Barnehage)	27
Årsverk til <i>pedagoger</i> som gir spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7	390
Årsverk til <i>assistenter</i> som gir spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7	394
Årstimer til <i>pedagoger</i> som gir spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7	4157
Årstimer til <i>assistenter</i> som gir spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7	6058

Kilde: GSI

Tabell 6.12 *Stillingsgrupper i PP-tjenesten, i stillingsprosent (1 årsverk =100), 2012-13*

	Årsverk i stillingsprosent
Psykologi (master, profesjonsstudium, hovedfag)	40 pst.
Spesialpedagogikk (master, prof. studie, hovedfag)	-
Pedagogikk (master, profesjonsstudium, hovedfag)	-
Andre fagstillinger	280 pst.
<i>Sum årsverk, fagstillinger</i>	<i>320 pst.</i>
Ledelse	50 pst.
Merkantilt personell	20 pst.
Sum årsverk	390 pst.

7 Problemstilling 2: Drivere - årsaker til høy andel spesialundervisning i Vennesla?

Hva er årsakene til at Vennesla kommune har en særlig høy andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning? Hva driver spesialundervisning, hva bidrar til å opprettholde den høye andelen spesialundervisning?

Selv om det alltid vil knytte seg betydelig usikkerhet til forsøk på å forklare kompliserte årsaksforhold - bare det å prøve å konkludere når det gjelder hvilken vei årsakspilen går, kan vise seg å være svært vanskelig - så vil revisjonen prøve å se nærmere på denne problematikken langs følgende dimensjoner:

- for det første vil vi kommentere forhold utenfor skolesektoren som kan bidra til særlig høy andel spesialundervisning i Vennesla kommune, jf. kapittel 7.1.
- for det andre, og mest interessant, vil revisjonen legge vekt på å søke å identifisere faktorer internt i skolesektoren som bidrar til kommunens høye andel elever med spesialundervisning, og som kommunen selv kan påvirke på kort eller mellomlang sikt, jf. kapittel 7.2.

7.1 Forhold utenfor skolesektoren i Vennesla som bidrar til høy andel spesialundervisning

I Kunnskapsdepartementets høringsnotat i forbindelse med forslag til endringer i opplæringslovens kapittel 5 om spesialundervisning¹⁹ pekes det på at *Meld. St. 18 (2010–2011) Læring og fellesskap* viser til at økningen i spesialundervisning på landsbasis siden skoleåret 2006-07 kan ha sammenheng med vektleggingen av læringsutbytte, kompetansemål og grunnleggende ferdigheter i Kunnskapsløftet. Evalueringer av spesialundervisningen etter innføringen av Kunnskapsløftet²⁰ viser videre at det er en sammenheng mellom kvaliteten på ordinær opplæring på den enkelte skole og omfanget av spesialundervisning. Høringsnotatet slår fast at

Skoler som ikke har den rette kompetansen og virkemiddelapparatet til å møte utfordringer i læringsmiljøet, tilbyr generelt mer spesialundervisning enn skoler som har en godt fungerende allmennpedagogikk²¹.

Forskningsrapporten Spesialundervisning - drivere og dilemma²² går mer detaljert til verks, og følgende forhold er verdt å nevne, jf. avsnitt 7.1.1 - 7.1.6:

¹⁹ Se s. 4-5 i Kunnskapsdepartementet (2012): *Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov om: Spesialundervisning, psykososialt miljø, felles skolekretser og hjelp i opplæringen av personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling*

²⁰ Se Nordahl, T. og R.S. Hausstätter (2009): *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet. Evaluering av Kunnskapsløftet – gjennomgang av spesialundervisning*. Elverum: Høgskolen i Hedmark

²¹ Se s.5 i Kunnskapsdepartementet (2012): *Høringsnotat [...]*

²² Mathiesen, Ida Holth og Gunn Vedøy (2012): *Spesialundervisning - drivere og dilemma*, Rapport IRIS 2012 / 017, kapittel 4

7.1.1 Svekket ressursituasjon

For det første synes det å være bred enighet om svekkelsen av den generelle ressursituasjonen - og dermed lærertettheten - i den norske skolen siden årtusen-skiftet har hatt en uheldig virkning for de elevene som ligger i grenseland i forhold til ikke å få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen og i så måte ha behov for spesialundervisning. Og som vi har sett kan flytting av ressurser fra den generelt tilpassete opplæringen (fellesskapet) til spesialundervisning (individer) virke selvforsterkende, noe følgende sitat fra forskernes møte med skolene illustrerer:

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

7.1.2 Kunnskapsløftet

Videre pekes det i Forskningsrapporten *Spesialundervisning - drivere og dilemma* på en sammenheng mellom (i) implementeringen av Kunnskapsløftet på den ene siden og (ii) økningen i enkeltvedtak om spesialundervisning på den andre siden. Kunnskapsløftet trådte i kraft i august 2006, og har blant annet ført til

- Sterkere faglig fokus og økt teoretisering
- Større vekt på læringsutbytte
- Økt vekt på elevenes måloppnåelse
- Økt vektlegging av konkurranseaspektet
- Den lokale handlefriheten oppleves som mindre
- Færre «pustehull» i skolehverdagen

Den store stigningen i enkeltvedtak i grunnskolen på landsbasis skjer fra 2007 og utover, jf. figur 1.1, altså året etter implementeringen av Kunnskapsløftet startet. Det antydes i så måte at skolene ikke har systemer som er effektive nok for å møte kravene i Kunnskapsløftet, med den følge at færre og færre elever har tilfredsstillende utbytte av den generelt tilpassete opplæringen. Eksempelvis pekes det på at en mye brukt strategi i skole-Norge når man møter nye situasjoner, er å bruke «mer av det samme». På den måten vil elever som faller utenfor på grunn av nye former for krav i Kunnskapsløftet, lett bli gjenstand for spesialpedagogiske enkeltvedtak.

7.1.3 Nasjonale og internasjonale tester og kartlegginger

De siste årenes utdanningsreformer er en del av en større nasjonal og internasjonal trend, hvor målbare resultater og sammenligning er viktig, og elevenes skoleprestasjoner blir målt som læringsutbytte. Denne trenden skjøt fart i Norge med de internasjonale PISA-, TIMSS- og PIRLS-testene på begynnelsen av 2000-tallet, og Kunnskapsløftet som utdanningsreform ble til i dette tankeklimate. Mer vektlegging på nasjonale og internasjonale tester og kartlegginger, det økte læringstrykket i skolen og vektleggingen på grunnleggende ferdigheter kan i så måte være drivere for økt spesialundervisning. Dette må ses i sammenheng med en internasjonal trend hvor konkurranseaspektet blir tydeligere gjennom sammenligninger både nasjonalt og internasjonalt.

Denne utvikling bidrar til at elever uten tilfredsstillende måloppnåelse eller som ligger nær «bekymringsgrenser» blir mer synlige, noe som igjen kan føre til at det settes i gang ulike former for kompensierende tiltak for ulike grupper. Slik sett kan den økte kunnskapen om elevenes læring som testene bidrar til, i seg selv motivere for økt henvisning til PPT. Det vises her til Utdanningsforbundets rapport *Spesialundervisning - tallenes tale* fra 2010, hvor det uttrykkes bekymring for hvordan den stadige målingen av resultatene fører til et behov for skolene om å "dekke" seg bak spesialundervisning slik at elever som potensielt kan få dårlige resultater på nasjonale prøver kan tas ut fordi de har andre krav til læringsutbytte. Resultatmålingen kan da være en driver bak økningen av bruken av spesialundervisning.

Følgende spørsmål er ifølge forskningsrapporten i så måte relevante:

- Er det individperspektivet eller systemperspektivet som står i fokus? Leter man etter feil og mangler hos eleven, eller etter forbedringspunkter for tilpasning av undervisningen? Hvordan kan kommunen arbeide for et mer systemrettet perspektiv på bruken av tester, prøver og kartlegginger?
- Er dette tema i kommunikasjonen mellom kommunenivå og rektorene, og er det tema i rektors arbeid med å lede det pedagogiske arbeidet på skolen?
- Har kommunen en omforent tiltaksrekke for tilpasning av undervisningen? Finnes det en «verktøykasse» for tilpasning av undervisningen?
- Er det klart definert hva som skal være gjort før PP-tjenesten kommer inn? Er måloppnåelse på lavt nivå i seg selv grunnlag for å gi spesialundervisning? Er grensegangene mellom måloppnåelse på lavt nivå og «ikke tilfredsstillende utbytte» drøftet?
- Er det en fordel for resultatoppnåelsen at de svakeste elevene fritas for nasjonale prøver?

7.1.4 Økt fokus på tidlig innsats

Økt fokus på tidlig innsats har sannsynligvis bidratt til at andelen elever med spesialundervisning har økt på landsbasis, idet elever som en antar kan få problemer gis økt oppmerksomhet gjennom hele skoleløpet. Intensjonen med tidlig innsats var å forebygge tidlig, for slik å unngå at elever endte opp med enkeltvedtak. I stedet kan det se ut som om tidlig innsats i noen kommuner er forstått som identifisering av barn som trenger enkeltvedtak. Særlig er det risiko for at tidlig spesialundervisning blir vedvarende dersom det er en kultur i kommunen for at diagnoser mer eller mindre automatisk innebærer enkeltvedtak om spesialundervisning, det vil si i kommuner hvor individfokus, at eleven er bærer av problemet, har gjennomslag på bekostning av fokus på systembetingelser som bidrar til å opprettholde uønsket atferd.

7.1.5 Økt kravmentalitet og økt fokus på rettigheter

Foreldregruppen har blitt en sterkere interessegruppe, og foreldre er blitt mer klar over sine rettigheter. Det er naturlig å anta at en realisering av rettighetene til

spesialundervisning er til det beste for barnet, selv om realiteten er at NOU 2009:18 *Rett til læring* med all tydelighet viser at dette ikke nødvendigvis er tilfellet. Det kommer videre frem at foreldre ofte mener at behovet for spesialundervisning er større enn det PPT og skolen mener. I dette kan foreldrene fungere som en driver i bruken av spesialundervisning og være en pådriver for at egne barn skal få spesialundervisning og individuelle opplæringsplaner.

7.1.6 Sosiokulturelle faktorer

Det refereres til en forskningsrapport (Markussen m.fl. (2009)) som skriver om spesialundervisningen i videregående opplæring. Det fremkommer her at innenfor spesialundervisning er det en overvekt av gutter, ikke-vestlige innvandrere, barn av foreldre med lav utdanning, unge fra hjem med få bøker, unge som ikke bor sammen med foreldrene og unge med dårlige karakterer fra grunnskolen. Rapporten hevder at dette kan være en indikasjon på at noen av vanskene disse elevene opplever i videregående skole er resultat av levd liv i familie, grunnskole og samfunn.

En annen undersøkelse (Aasen m.fl. (2010)) finner at deres informanter tilskriver økningen i spesialundervisning egenskaper og kjennetegn ved elevenes foresatte. Dette kan være at det er for dårlige holdninger til skolen i hjemmene, lavt utdanningsnivå og mange fosterhjem. Aasen m.fl. stiller på bakgrunn av dette spørsmål om det eksisterer holdninger til foresatte som gjør at det stilles lavere krav til enkelte elever, og at de dermed lettere tilskrives et behov for spesialundervisning.

7.1.7 OPPSUMMERT: Forhold utenfor skolesektoren i Vennesla som bidrar til høy andel spesialundervisning

Det er klart at i tillegg til forhold som

1. generell ressursituasjon i skolen, jf. 7.1.1,
2. Kunnskapsløftet, jf. 7.1.2,
3. nasjonale og internasjonale tester og kartlegging, jf. 7.1.3,
4. økt fokus på tidlig innsats, jf. 7.1.4 samt
5. økt kravmentalitet og økt fokus på rettigheter, jf. 7.1.5,

er faktorer som har bidratt til at andelen elever med enkeltvedtak i Vennesla er svært høy.

Videre har flere av personene som revisjonen har intervjuet understreket at sosioøkonomiske og sosiokulturelle forhold, jf. 7.1.6, som er særegne for Vennesla, eksempelvis

- levekårsutfordringer,
- lavt utdanningsnivå relativt til andre kommuner, samt
- tradisjon for industri og yrkesfag, som igjen kan ses i sammenheng med det som oppfattes å være skolens noe lave prestisje i lokalsamfunnet,

må tas i betraktning når revisjonen belyser den høye andelen elever med spesialundervisning.

7.2 Forhold innenfor skolesektoren i Vennesla som bidrar til høy andel spesialundervisning

På tross av de nevnte eksterne faktorene som driver spesialundervisning, er det likevel klart at det er store muligheter for den enkelte kommune og den enkelte skole til å påvirke skolehverdagen til elevene - flere av suksesshistoriene fra den internasjonale pedagogiske forskningen er nettopp fra områder med store sosioøkonomiske og sosiokulturelle utfordringer²³.

Kapittel 5 i høringsnotatet for fremtidig skolestruktur i Vennesla understreker nettopp dette: selv om elevenes hjemmebakgrunn har en effekt på læringsresultater og læringsmiljø på skolen, viser forskning at skolene kan gjøre svært mye for å bidra til god faglig og sosial læring hos elevene - uavhengig av elevenes bakgrunn. Med utgangspunkt i John Hattie's forskning, norsk forskning samt stortingsmeldinger vises det i høringsnotatet til de viktigste faktorene som det er dokumentert at er avgjørende for kvaliteten i skolen. Vi viser her til de tre faktorene som er mest relevante for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, det vil si nøkkelfaktorer knyttet opp mot en bred tilnærming til tilpasset opplæring (systemperspektiv snarere enn individperspektiv) og en grunnleggende inkluderingsstankegang:

- *Lærere har høye forventninger til alle elevene ved skolen, uavhengig av deres bakgrunn og karakteristika (foreldres utdanning og inntekt, elevenes kjønn og eventuelle innvandringsbakgrunn)*
- *Lærerne utviser tydelig klasseledelse og gir gode tilbakemeldinger utfra elevens nivå.*
- *Det legges stor vekt på læring av faglige ferdigheter, og de faglig svake elevenes tilbys intensivert opplæring. Elevene legger vekt på faglig læring og verdsetter gode prestasjoner.*
- *De faglig svake elevene skilles ikke ut i egne aktiviteter, men integreres. Det tas hensyn til den faglige spredningen blant elevene. Elevene samarbeider aktivt om faglige oppgaver.*

7.2.1 Status i Vennesla: Tilpasset opplæring, systemperspektiv og inkludering

Som vi så i kapittel 4.1, følger det av opplæringslovens § 5-1 at det er elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, som har rett til spesialundervisning. Det betyr at det er en direkte sammenheng mellom tilbudet en elev får på en gitt skole på et gitt tidspunkt på den ene siden, og en eventuell individuell rett til spesialundervisning på den andre siden. Det betyr videre at elever kun unntaksvis er «spesialundervisningselever» mer eller mindre per definisjon, jf. avsnitt 4.1.4 hvor det understrekes at det at en elev har en gitt diagnose *ikke* gir automatisk rett til spesialundervisning.

Forskningsrapporten *Spesialundervisning - drivere og dilemma* peker på at det på skolenivå er klart at (i) den skolespesifikke organisering av spesialundervisningen, (ii)

²³ Et eksempel her er kommunen Essunga i Sverige, jf. Vedlegg 1.

skolens undervisningstradisjoner og (iii) organisering av den generelt tilpassete opplæringen, vil være med å bestemme andelen elever som mottar spesialundervisning. Det synes å være bred enighet om at faren for utsortering til spesialundervisning er større jo mer dominerende individperspektivet er i skolen. Som vi har sett kan et *individperspektiv* føre til en økt bruk av spesialundervisning, fordi fokuset settes på eleven, på eleven som problem: det er individet som alene "eier" problemet, og avvik fra normen betyr i så måte at eleven trenger spesialundervisning. I et *systemperspektiv* er derimot aktørene mer opptatt av hva i skolen eller omgivelsene ellers som bidrar til at denne eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen - hvilke systembetingelser bidrar til å opprettholde manglende utbytte av undervisningen eller atferd som oppleves som problematisk? Kort sagt: hva kan skolen selv gjøre - hvordan kan læringsmiljøet innrettes - for at man kan komme i en situasjon hvor eleven får tilfredsstillende utbytte av den ordinære, tilpassete opplæringen og at problematferd minimeres? Som vi har sett er også systemperspektivet viktig dersom skolen skal klare å realisere en grunnleggende inkluderende tilnærming til undervisningen. Det vises her til nasjonal og internasjonal forskning som viser at en grunnleggende inkluderende tilnærming til undervisningen gir best effekt for de fleste.

Hva er status på skolene i Vennesla når det gjelder (i) tilnærmingen til spesialundervisning og til den ordinære tilpassete undervisningen, (ii) synet på årsaker til og konsekvenser av spesialundervisning, (iii) hva man i Venneslaskolen fremover kan gjøre for å redusere den høye andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning etc.? Nedenfor oppsummerer revisjonen samtalene som er avholdt med samtlige rektorer og de fleste spesialpedagogikklederne i Venneslaskolen. Merk at utgangspunktet for samtalene var at revisjonen i den etterfølgende rapporten først og fremst skulle søke å danne seg et helhetlig bilde av situasjonen, snarere enn å presentere et kapittel for hver skole som refererte til hva hver enkelt rektor har sagt.

Det første som bør nevnes, og som flere skoleledere påpekte, er at **det alltid vil være noen elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning**, og som i så måte vil ha behov for spesialundervisning - også etter at man har gått runder på skolen. Flere skoler har eksempler på elever som skolene mener kom klart styrket ut av grunnskolen nettopp fordi de fikk spesialundervisning. Enkelte skoleledere har også advart mot en svartmaling av situasjonen i Venneslaskolen. Som en skoleleder sa, «vi utgjør en forskjell for barna som vokser opp i Vennesla», og flere skoleledere har understreket at lærerkollegiene har et stort engasjement og genuint ønsker å gjøre sitt beste for elevene.

Revisjonen er, i tråd med gjeldende lovverk, enig i at noen elever har behov for spesialundervisning. Spørsmålet vi stiller i denne rapporten er imidlertid hvor stor andelen elever med spesialundervisning kan bli før dette må oppfattes som et symptom på at tilnærmingen til den ordinære opplæringen (individperspektiv versus systemperspektiv og et grunnleggende elevsyn som legger vekt på inkludering) bør endres. Og det er viktig å understreke at revisjonens analyse av overnevnte potensial for endringer i skolesektoren *ikke* konkluderer med at utfordringene i Vennesla kommune først og fremst handler om skoleledere og læreres manglende faglige kompetanse eller manglende engasjement for elevene. Det er i så måte interessant å merke seg at mens så og si samtlige skoleledere peker på at leverkårsutfordringer bidrar til høy andel elever med spesialundervisning, så er det betydelig variasjon i synet på i hvilken grad det er mulig å snu denne utviklingen - og revisjonens inntrykk

er at skolene som fremstår som sterkest preget av et grunnleggende individfokus også er skolene som er mest pessimistiske med tanke på å snu utviklingen (og kanskje også om det i det hele tatt tjener noen hensikt å snu utviklingen, fordi en reduksjon i andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning innenfor dette paradigmet først og fremst fremstår som pynting av tall, som en rent kosmetisk operasjon som ikke forandrer realitetene i skolen).

Noen skoler rapporterer at enkeltvedtak om spesialundervisning først og fremst er knyttet opp mot atferd, mens flertallet rapporterer om et blandet bilde som går **fra lærevansker til språkvansker til atferdsutfordringer til funksjonshemminger** - og i flere tilfeller opplever man kombinasjoner av disse. Faglige utfordringer kan handle om å forstå og / eller å uttrykke seg. Det klart at når det gjelder språkutfordringer, vil gevinsten ved å gripe fatt i problemene så tidlig som mulig (det vil ofte si i barnehagen) være særlig stor, fordi språkproblemer fører til vanskeligheter både i forhold til læring og i forhold til det å være en del av et sosialt system. Følelse av å mislykkes på disse arenaene kan ofte finne sitt uttrykk i atferd som oppleves som utfordrende av omgivelsene. Atferdsutfordringer kan også, ofte med utgangspunkt i egen historie, handle om tilknytningsproblemer, noe som igjen kan komme til uttrykk i form av utrygghet i forhold til mennesker rundt seg og utfordringer knyttet til det å innordne seg i grupper.

Revisjonen vil knytte følgende kommentar til atferdsproblematikk: Dersom atferdsproblematikk på en eller annen måte tolkes i lys av språkutfordringer, er det åpenbart at barnehage og skole vil kunne spille en sentral rolle i arbeidet med bøte på forhold som driver utfordrende atferd. Dersom på den annen side krevende atferd attribueres til tilknytningsproblematikk, kan skillet mellom individ- og systemperspektiv fort bli betydelig større: mens et individperspektiv ofte vil vektlegge at eleven kommer med en bagasje som skolen ikke kan gjøre noe med, at eleven faller utenfor normen og at eleven følgelig trenger særskilt oppfølging, vil man i et innenfor systemperspektiv i mye større grad legge vekt på at enkelte av elevens reaksjoner (eksempelvis utprøving av en relasjon som eleven opplever som god - for god til å være sann) i noen grad kan forstås og forutsies og i så måte også bidra til at belastningen for læreren reduseres. Vi ser at verktøykassen for å arbeide med atferd som utfordrer læreren vil være betydelig større hvis man jobber innenfor et systemperspektiv, og at veien til spesialundervisning slik sett blir lengre.

Et godt og konkret eksempel fra Venneslaskolen på å anlegge et systemperspektiv for å ta bort faktorer som kan bidra til utfordringer av atferdsmessig karakter, handler om valg av klasserom for de forskjellige klassene på skolen: klasserom til den enkelte klasse tildeles ikke på bakgrunn av historien, med begrunnelsen «3. klasse har alltid vært der», men på bakgrunn av konkrete vurderinger helt ned på enkeltelevnivå.

Når det gjelder **trender** for hvilke utfordringer skolene møter, så ble det blant annet pekt på at det synes som om særlig språkvansker oppleves å være økende i Vennesla. Spørsmålet rundt årsaker til dette er komplisert, men revisjonen har plukket opp interessante refleksjoner omkring hvordan Venneslaskolen kan gripe dette an. Det er åpenbart viktig å starte så tidlig som mulig med å jobbe med barnets språkutvikling, og enkelte skoleledere har også presentert interessante ideer som kommunen bør arbeide videre med, eksempelvis om hvordan skolene eventuelt kan involvere foreldre slik at også de kan bli bevisste på hva de selv kan bidra med for å styrke barnets utvikling.

Når det gjelder spørsmålet om **årsaker** - om hvorfor Venneslaskolen er kommet dit den er i dag med tanke på særlig høye andeler spesialundervisning - så har revisjonen fått flere innspill. Flere peker på det rettslige forholdet mellom skolen og eleven / foresatte: skolene ønsker å være føre var i forhold til eventuelle fremtidige rettslige prosesser hvor eleven har innvendinger mot opplæringstilbudet som ble gitt i grunnskolen. Enkeltvedtak om spesialundervisning oppfattes her som en måte å dokumentere at skolen var oppmerksom på og tok alvorlig at eleven hadde utfordringer - selv om skolen ofte mener at den reelt sett kunne hjulpet eleven like godt uten enkeltvedtak.

Enkelte opplever også at foreldre bidrar til at det er vanskelig å avvike enkeltvedtak om spesialundervisning, fordi dette oppleves som å miste en rettighet de har blitt tildelt. Samtidig sier også skoleledere at selv om de har eksempler på at elever kommer ut av klientrollen i forhold til PPT fordi de faktisk har fått et løft - «og det er vel noe av poenget!» - så er det ingen tvil om at det oppleves som et stort skritt også for skolen å konkludere med at en elev ikke lenger har behov for enkeltvedtak om spesialundervisning.

Det kom videre frem at enkelte har en lang vei å gå når det gjelder tilpasset opplæring, og det fremkommer at temaet i liten grad har blitt diskutert på noen skoler. Enkelte skoler er eksplisitte på at det oppleves som om man har mye å hente på dette området, samtidig som det nevnes at dårlig tilpasset ordinær undervisning har ført til mye segregert spesialundervisning. Det pekes på at det er avgjørende at skoleledere er tydelige på at «alle elever er våre elever».

Et annet viktig innspill, som henger sammen med tilpasset opplæring og en inkluderende grunnholdning, er knyttet til spørsmålet om hva som oppfattes å være «normalt» i skolen. Det spørres om de siste års stadig mer utbredte testing av nivået til elevene sakte men sikkert har ført til at kriteriet for enkeltvedtak om spesialundervisning nærmer seg «like gode resultater som andre» snarere enn «tilfredsstillende utbytte»; skolen må passe seg for i ikke gjøre alle avvik (eksempelvis lese-hastighet) til problemer.

Det nevnes også at PPT tidligere skrev enkeltvedtak som gjaldt for 3 år av gangen, noe som åpenbart bidro til å låse elever i klientrollen fordi eventuelle positive utviklinger som gjorde at elevene ikke lenger hadde behov for spesialundervisning, ikke ble tatt i betraktning.

Det rapporteres videre at det kan tenkes at lærere tidligere kan ha trodd at spesialundervisning utløser ekstra ressurser, både for skole og lærer, men det understrekes at det per dags dato ikke lenger antas å være tilfellet, idet det antas at disse misforståelsene er oppklart.

Det ble i tillegg stilt spørsmål om hvorvidt enkelte enkeltvedtak om spesialundervisning innebærer hjelpetiltak som reelt sett passer bedre inn under overskriftet «helse-tjeneste».

Avslutningsvis nevner revisjonen et generelt poeng som ikke er rapportert av skoleledere i forbindelse med denne rapporten, men som lærere og skoleledere særlig på ungdomstrinnet må være klar over: det synes rimelig å anta at jo høyere klassetrinn man underviser på, jo større blir fagfokuset. Det vil være et problem dersom ungdomsskolelæreres holdninger satt på spissen går i retning av at «jeg er her som fagperson for å undervise - forhold utenom dette er ikke mitt område». En slik holdning er tungt forankret i et individorientert elev- og pedagogikksyn, hvor eleven enten passer inn innenfor en relativt smal norm, eller har behov for spesialundervisning.

Videre har revisjonen diskutert med skolene hvilke **problemer** svært høye andeler elever med spesialundervisning kan føre med seg for en kommune. Ikke alle skolene hadde reflektert over at dette faktisk kan ha uheldige konsekvenser, men følgende poenger kom frem:

For det første bruker lærere og skoleledere svært mye tid på papirarbeid og møter i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning - tid (og ressurser) som kunne vært brukt til undervisning. Kort sagt, spesialundervisning binder opp ressurser.

Videre ble det pekt på at dette er en ond sirkel: stadig mer ressurser til spesialundervisning svekker ressursituasjonen for den ordinært tilpassete opplæring, noe som igjen avler mer spesialundervisning for de flere ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen. Det oppfattes som uheldig at en så stor andel ressurser bindes opp mot enkeltelever.

Enkelte var også svært oppmerksomme på at det å ha vært spesialundervisningselev kan ha en stigmatiserende effekt og at det følger av dette at man fokuserer mer på egne begrensninger og at egne ambisjoner svekkes - som det ble sagt, «det sitter i panna til du er 90, du husker det!».

Når det gjelder spørsmål omkring **tilpasset opplæring**, om hvordan tilpasset opplæring forstås, er bildet fragmentert - noen skoleledere har mer å si om dette temaet enn andre. Revisjonen viser til følgende innspill:

Det pekes på at tilpasset opplæring handler mye om hvordan man presenterer lærestoffet, det vil si om innlæringsmåter og undervisningsstrategier.

Flere nevner at de i stadig større grad ser på inkludering som et viktig begrep, og det synes i så måte som om flere ønsker å løse opp på måten man tidligere har arbeidet på. Det nevnes også at man ønsker å styrke elevenes klassetilhørighet. Et eksempel handler om å på et tidlig stadium arbeide med elever som enda ikke er ute av klasserommet, slik at de kan bli værende. Nøkkelord her er elevsyn og klasseledelse. Videre har noen gode erfaringer med trinnblanding hvor man eksempelvis setter sammen yngre elever som ligger langt fremme og eldre elever som opplever det aktuelle faget som utfordrende. Fordelen her er at man unngår at de svakeste elevene alltid ender sammen i grupper.

Noen nevner at fleksibilitet er viktig, og at dette kan forstås i retning av at man legger stor vekt på integrering i et klassefelleskap, samtidig som det legges opp til intensive kurs på felt hvor elevene sliter.

På den andre enden av skalaen er det også eksempler på at elever som faglig sett ligger langt fremme i et fag, arbeider med pensum for høyere trinn.

Det ble videre pekt på at en bred tilnærming til tilpasset opplæring også krever at PPT kan arbeide mot skolene på systemnivå - og dette er, av grunner denne rapporten belyser, ikke tilfellet i dag.

Avslutningsvis nevner vi at revisjonens inntrykk er at skolelederne som hadde kommet lengst i arbeidet med å arbeide med en bred tilnærming til tilpasset opplæring, også var mest bevisste på hvordan skolen kunne styrket den ordinære, tilpassete undervisningen dersom mer av ressursene som i dag er bundet opp mot spesialundervisning kunne disponeres fritt av skolen. Slik sett kan vi si at disse skolelederne klarere kunne skissere konturene av en positiv sirkel med tanke på forholdet mellom den tilpassete undervisningen og spesialundervisning.

Oppsummert synes det å være relativt bred enighet om at Vennesla kommune har noe å hente på en systematisk satsing på tilpasset opplæring med vekt på inkludering / elevsyn, systemperspektiv og klasseledelse.

Når det gjelder **løsninger** på Venneslaskolens utfordringer, og da særlig knyttet opp mot forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, kom det blant annet frem at det oppleves som viktig med nært samarbeid med PPT, og det er viktig at PPT er kritiske i forhold til skolenes / lærernes vurdering om at elever trenger spesialundervisning - «kan vi hjelpe eleven opp på andre måter, innenfor den ordinære, tilpassete undervisningen?» Som en skoleleder selv understrekte, «vi må bli flinkere til å forholde oss til en stadig mer heterogen elevmasse.»

Flere sier at PPTs endringer når det gjelder krav til skolens egne tiltak før man går til PPT har økt, og dette oppleves både å være rimelig og å fungere bra. Det er en styrke at det nå avholdes årlige møter med PPT om enkeltelever, i forhold til å endre eller avslutte enkeltvedtak om spesialundervisning gir dette trygghet også for skolen. Det synes å være bred enighet om at det hadde vært positivt hvis PPT hadde brukt mindre tid på papirarbeid i forbindelse med enkeltvedtak, fordi PPT da kunne hjulpet lærerne med å tilpasse undervisningen ute på skolene.

Det pekes også på at innholdet og orienteringen i PPTs sakkyndige vurdering slik sett er viktig, og at dette fremover må rettes inn slik at enkeltvedtak i størst mulig grad kan realiseres gjennom tilrettelegging i klassefelleskapet.

Andre innspill handler om at det er sentralt med høy voksentetthet særlig 1.-4. klasse, for å få på plass grunnleggende ferdigheter. Det er viktig at timer som er tiltenkt tidlig innsats på 1.-4. trinn faktisk brukes her, snarere enn at disse timene tvinges over mot spesialundervisning.

Det vises også til tiltak som lesetrening samt at koordineringsteam som kan komme inn og sette inn tiltak tidlig, har en klart forebyggende effekt.

Det kommer frem at flere skoleledere **savner et felles ståsted og en felles forståelse** i Vennesla kommune av problematikken knyttet opp mot hvordan man tilnærmer seg tilpasset opplæring og hvor listen bør ligge for å gjøre elever til spesialundervisnings elever. Flere skoleledere ønsker at dette temaet kommer på agendaen, idet det er behov for debatt og avklaring på dette området. Det foreslås eksempelvis at PPT, skoleledere og koordineringsteam kommer sammen en dag eller over flere dager og diskuterer temaet, og at man tar utgangspunkt i caser for å få en nærmere forståelse av hvordan de forskjellige skolene tenker.

Det pekes på at det er et viktig steg på veien at kommunen har lagd en felles utviklingsplan, men at dette bare bør være et steg på veien mot en større og tydeligere felles satsning og utvikling av kompetanse, slik at det ikke i realiteten bare blir opp til hver enkelt skole. Flere sier at de kunne tenke seg å lære av Kristiansand og det såkalte FLiK-prosjektet (Forskningsbasert Læringsmiljøutvikling i Kristiansand).

Flere skoleledere er **kritiske til måte ressurser fordeles på**. Det pekes for det første på at potten til såkalte fulldeknings elever er for stor og at den tar en for stor del av det totale budsjettet - ideen var i utgangspunktet god da ordningen ble innført for en del år siden, men skolene tenker forskjellig om tilpasset opplæring, spesialundervisning, inkludering og segregering, og for noen fremstår det nå som om liten grad av inkludering og mye segregert spesialundervisning belønnes. Det pekes på at det i Vennesla er lite som tyder på at noen skoler systematisk fortjener mer enn andre

skoler. I så måte bør potten som deles ut skjønnsmessig til såkalte fulldeknings elever reduseres kraftig, mens størsteparten av denne ressursen i større grad bør fordeles med utgangspunkt i objektive og forutsigbare kriterier. Det nevnes at skolenes budsjetter er trange, og da er det naturlig å se etter hvilke muligheter ressurstil-delingsmodellen gir. Det poengteres at det hadde vært bedre å ha fått i oppdrag å løse problemene skolen har med utgangspunkt i en objektivt fordelt pott, da det er den enkelte skole som vet hvor skoen trykker og i så måte kan organisere undervisningen på best mulig måte.

Videre stilles det spørsmål ved at ressurstil-delingsmodellens grunnpillars synes å være klasseressursen, noe som innebærer at en overgang fra 28 til 29 elever utløser betydelige ressurser. Denne måten å tildele ressurser favoriserer skoler med antall elever som gjør at man akkurat utløser ressurser for klassedeling. Merk at klassebegrepet falt ut av opplæringsloven for drøye 10 år siden, og trenden i skole-Norge går helt klart i retning av å erstatte klassetildeling med elevtildeling.

Ikke overraskende oppfatter revisjonen at støtten til dagens ressurstil-delingsmodell var tydeligst hos dem som per i dag relativt sett kommer best ut.

Oppsummert kan vi spørre i hvilken grad er grunnskolen i Vennesla individorientert eller inkluderings- og systemorientert? I hvilken grad er inkludering et grunnleggende og tungt forankret prinsipp i Venneslaskolen? Når det gjelder den overordnede orienteringen i Venneslaskolen, er revisjonens inntrykk at bildet er blandet. Oppsummert er revisjonens inntrykk at alle skolene i Vennesla jobber for å redusere andelen elever med spesialundervisning. Men mens noen mener at dette kan gjøres gjennom mindre endringer *innenfor* det som fremstår som dagens individorienterte paradigme, har andre en mer eller mindre tydelig ide om at de ønsker å bevege seg mot en pedagogisk plattform som tar utgangspunkt i et systemperspektiv og et grunnleggende inkluderende elevsyn. Alt i alt synes det likevel per i dag som om skolenes vurdering av i hvilken grad en elev trenger spesialundervisning er noe statisk: Ofte ønsker man å få avklart om eleven er «spesialundervisningselev» eller ikke - enten er eleven det, eller så er eleven det ikke - uten at det legges vekt på læringsmiljøet som eleven er en del av. Denne typen tilnærming er en indikasjon på at skolene orienterer seg innenfor et individorientert paradigme hvor eleven selv eier problemet.

Videre synes det per i dag å være opp til hver enkelt skole i hvilken grad man legger opp til å jobbe aktivt med Knutepunktsamarbeidet *Inkluderende læringsmiljø og pedagogisk refleksjon* (og noen skoler nevner at de tenker å følge med på FLiK-prosjektet i Kristiansand). Revisjonens inntrykk er således at Vennesla kommune har potensial for å styrke det overordnede arbeidet når det gjelder en felles, målrettet satsing på inkluderende, tilpasset opplæring i kommunen.

7.2.2 Ressursfordelingsmodell som driver for spesialundervisning?

Videre rettes fokus i forskningsrapporten *Spesialundervisning - drivere og dilemma* på i hvilken grad måten kommunen tildeler ressurser til skolene kan bidra til å opprettholde høye andeler elever med spesialundervisning. Det vises blant annet til *Meld.St. 18 (2010-2011) Læring og fellesskap*, hvor det på side 34 står at omfanget av spesialundervisning

påvirkes av systemene som kommunene etablerer for tildeling av midler til spesialundervisning. Egne midler til spesialundervisning kan føre til at skolene blir opp-

muntret til å øke omfanget av spesialundervisning for å få tilgang til disse ressursene.

I NOU 2009:18 "Rett til læring" kan en på side 71 lese:

Spesialundervisningen kan ellers være direkte økonomisk motivert, som et middel til å skaffe ekstra ressurser man tror at man ikke ville fått tilført innenfor den ordinære opplæringen. [NOUen viser til Moen, V. og A. Øie (1994)]

I samme NOU står det på side 95:

Skoleeier kan sannsynligvis yte viktige bidrag, ved å påse at ressursaspektet ved sakkyndighetsfunksjonen ikke blir for sterkt betont.

Følgende spørsmål bør ifølge forskningsrapporten i så måte stilles:

- «Tjener» skolene på å ha mange henvisninger? Får skolen mer ressurser dersom spesialundervisningen øker?
- Hvis noen får mer, hvem får da mindre? Og hvem bestemmer det?
- Holder kommunen igjen penger til «påkommende tilfeller»? Hvordan påvirker dette atferden i forhold til vedtak om spesialundervisning?
- Har rektorene trygghet for at de får beholde ressursene selv om de har lite spesialundervisning, dvs. at det ikke oppstår et svarteperspill der skoler som reduserer spesialundervisningen taper økonomisk.
- Gis segregerte tilbud mer med økonomisk begrunnelse enn med pedagogisk? Tys det til segregerte opplegg mer for å få eleven ut av klassen, enn hensynet til læringsutbyttet.

Er Vennesla kommunes ressurstilodelingsmodell en driver når det gjelder enkeltvedtak om spesialundervisning? Bidrar måten ressursene fordeles på i Vennesla kommune til at kommunen har en særlig høy andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning? Dette er et komplisert spørsmål. Revisjonens analyse er som følger:

(i)

Det følger ikke ressurser med et enkeltvedtak fra PPT om spesialundervisning.....

I og med at det ikke følger ressurser med et enkeltvedtak fra PPT, så kan man ikke si at det er noen direkte sammenheng mellom ressurstilodelingsmodellen og den høye andelen elever med spesialundervisning i Vennesla.²⁴

(ii)

.....men en betydelig andel av skolebudsjettet er satt av til såkalte fulldekningslever

²⁴ Samtidig er det klart at dette innebærer at ressurser må flyttes fra den ordinære, tilpassete undervisningen over til spesialundervisning - fra fellesskap til individ - for å oppfylle enkeltvedtak om spesialundervisning. Konsekvensen blir, som vi skal se i kapittel 8.1, en ond sirkel hvor den ordinære, tilpassete undervisningen svekkes, med den følge at behovet for spesialundervisning øker.

På den annen side kan det argumenteres for at Vennesla kommunes ressurstil-delingsmodell *indirekte* bidrar til å opprettholde en høy andel elever med spesialunder-visning.

Saken er den at en betydelig andel ressurser hvert år settes av til såkalte fulldek-ningselever. Tanken bak disse midlene er god: hvilke skoler og klassetrinn som har spesielt krevende elever vil variere fra år til år, og kommunen får mulighet til å sette inn ressurser der hvor behovet er størst. I første omgang konkluderer PPT sin sakkyndige vurdering med at eleven har et betydelig behov for pedagog og / eller assistent. I andre omgang melder skolene inn et behov til skoleadministrasjonen, og ressurser fordeles så med utgangspunkt i en skjønsmessig vurdering av belast-ningen til den enkelte skolen. I og med at midlene kun gjelder de +/- 30 elevene som av forskjellige grunner er mest ressurskrevende, er det i så måte er det klart at en av-vikling av fulldekningspotten ikke ville ført til en tilsvarende reduksjon i andelen elever med spesialundervisning: siden dette er de mest krevende elevene, ville de hatt enkeltvedtak uansett.

Samtidig er det slik at betydelige ressurser innenfor dette regimet følger enkeltelever, og det er klart at det her ligger et klart insentiv i å fokusere på enkeltelevens problemer - på eleven som problem - idet det satt på spissen ligger en ressursmessig belønning i å ha elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen. Her er det viktig å være klar over at forskning peker på at skolene ofte søker å løse de oppgaver de har med de ressurser som til enhver tid er tilgjeng-elige, enten ressursene kommer fra spesialundervisningspotten eller fra ressurser til generell styrking (Fylling 2008:120). Det synes således å være en kamp om ressursene, og ifølge Fylling brukes elever som redskaper for å sikre ressurstilgang til skolene der hvor ressurstil-delingsmodellen gir insentiver til dette. I praksis viser ifølge Fylling kreativiteten å være stor når det gjelder å utnytte også individuelt tildelte ressurser på fleksible måter. Ressursene hentes der de er, og benyttes slik skolen har behov for og mener best tjener det differensieringsbehovet man opplever.

Skolelederne i Vennesla er langt fra entydige på dette punktet, men det er samtidig klart at de forskjellige skolene her har forskjellige interesser: de skolene som per i dag har flest fulldekningsselever, har en interesse av at ordningene videreføres. Det kommer videre frem at selv om det å ha en fulldekningselev isolert sett i første omgang ikke er lønnsomt for skolen, i og med at bare rundt 70 pst. av kostnaden dekkes gjennom den sentrale potten, så kan det være lønnsomt i andre omgang der-som skolen så klarer å sette sammen grupper slik at den ekstra ressursen i realiteten brukes på flere enn eleven som har utløst ressursen.

Oppsummert synes det rimelig å anta at et system hvor en betydelig del av enkelte skolers tildelte ressurser er knyttet opp mot såkalte fulldekningsselever, *ikke* gir skolene insentiv til å satse systematisk på å jobbe systemrettet snarere enn individrettet, eller til å forankre et elevsyn som tar utgangspunkt i en grunnleggende inkluderingstanke og et bredere syn på den ordinære undervisningen. Kort sagt: når betydelige deler av skolesektorens ressurser knyttes opp mot opplæring utover den generelt tilpassete opplæringen, så bidrar dette til å opprettholde rekruttering av elev-er til dette segmentet.

7.2.3 PPT som brannslukker

PPT er i en vanskelig situasjon i Vennesla. Selv om PPT i Vennesla fremstår som reflektert i forhold til hva egen rolle ideelt sett bør være, og også jobber bevisst opp mot skolene med tanke på å endre oppfattelsene av hva som er skolenes ansvar når det gjelder

- den ordinære, generelt tilpassete opplæringen på den ene siden, og
- når PPT bør komme inn med sakkyndig vurdering og eventuelt enkeltvedtak på den andre siden, jf. kapittel 5.6²⁵,

så er likevel PPT i Vennesla preget av dagens situasjon: idet PPT er sakkyndig instans i forbindelse med spesialundervisning, er det en direkte sammenheng mellom den høye andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning på den ene siden og PPTs ressursbruk på den andre siden.

Slik situasjonen er i dag, kan PPT etter revisjonens skjønn i for liten grad gjøre annet enn å være på brannslukkersiden. Og også på brannslukkersiden er det i dag store utfordringer for PPT: med det store antallet klienter, som alle skal ha en årlig gjennomgang av sin situasjon og i hvilken grad det er behov for å videreføre enkeltvedtak om spesialundervisning, er det praktisk sett umulig for PPT å kjenne alle klientene. Det synes også som om det er utfordrende for PPT å i ønskelig grad få vurdert elevene med utgangspunkt i den konteksten - det læringsmiljøet - de befinner seg i til daglig, på skolen hvor de hører hjemme. Faren her er at PPT i sin sakkyndige vurdering følgelig kun tar utgangspunkt i eleven som problem og som eier av problemene, snarere enn også å analysere læringsmiljøet, systembetingelser og faktorer i skolehverdagen som kunne bidra til å øke elevens utbytte av undervisningen (relasjon mellom lærer og elev, hvordan lærer didaktisk forholder seg til eleven etc.), uten å gjøre eleven til klient hos PPT.

Samtidig betyr dette at muligheten for PPT til å bistå i forebyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling er redusert.

²⁵ Merk at flere av PPTs seneste sakkyndige vurderinger har konkludert med at skolen etter opplæringslovens § 1-3 har ansvaret selv for å ivareta eleven det gjelder innenfor den generelt tilpassete undervisning.

8 Problemstilling 3: Konsekvenser av høy andel spesialundervisning i Vennesla: «onde sirkler»?

8.1 Ond sirkel 1: mer ressurser til spesialunderv. – svekket tilpasset opplæring – flere enkeltvedtak

Som vi har sett, viser forskning at det er en sammenheng mellom (i) kvaliteten på den ordinære undervisningen og (ii) vedtak om spesialundervisning. Mye spesialundervisning gir mindre fleksibilitet, idet økningen i spesialundervisningen dreier ressursbruken fra fellesskap til enkeltindivid. En stadig økning i timetallet og dermed ressursbruken til spesialundervisning får som konsekvens at det brukes mindre ressurser på den ordinære undervisningen²⁶. Her kommer man inn i en ond sirkel det er vanskelig å komme ut av, det vil si en utvikling som bidrar til en stadig økning i behovet for spesialundervisning. Det er verdt å merke seg at denne utviklingen i så måte heller ikke er gunstig i forhold til kravet om en likeverdig og tilpasset opplæring for alle elever.

En informant i forskningsrapporten *Spesialundervisning - drivere og dilemma* formulerer dette på følgende måte:

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

8.2 Ond sirkel 2: PPTs forebyggende, systemrettede arbeid må vike for individrettet, re-aktivt arbeid

Vedrørende forholdet mellom PPTs individrettede og systemrettede arbeid står det i Utdanningsdirektoratets veileder på side 55:

Opplæringsloven understreker PP-tjenestens tosidige arbeidsoppgaver: PP-tjenesten skal både sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering når loven krever det, og tjenesten skal bistå skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov, jf. § 5-6 annet ledd. Sistnevnte betegnes ofte som PP-tjenestens systemrettede arbeid.

Det er nær sammenheng mellom det individrettede og det systemrettede arbeidet. Tjenesten kan for eksempel gi råd både på individuelt og på generelt grunnlag om hvordan man kan avhjelpe vanskene elevene har innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Å forbedre det ordinære opplæringstilbudet, blant annet gjennom gen-

²⁶ Her må også arbeidsbyrden i forbindelse med administrasjon av spesialundervisning tas i betraktning: som skoler i Vennesla selv har pekt på, er spesialundervisning ressurskrevende også i den forstand at enkeltvedtak om spesialundervisning genererer betydelig papirarbeid og møtevirksomhet. Dette er klart at ressursene som går med til dette arbeidet kunne vært brukt i klasserommet istedet.

erelle styrkingstiltak, kan også bidra til å forebygge vansker av ulik art og dermed redusere behovet for spesialundervisning.

Videre er følgende avsnitt fra NOU 2009:18 *Rett til læring*, side 95, relevant:

Det kan reises tvil om det alltid er sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten som er det tiltak som er mest egnet til å gi elever en bedre læringssituasjon. Kanskje kunne mange elever fått raskere og bedre hjelp dersom fagpersonen fra PP-tjenesten hadde hatt mulighet til å være mer i elevens læringsmiljø, sammen med læreren som drøftingspartner og rådgiver, og ikke som representant for sakkyndig instans. En PP-rådgiver som har fulgt eleven i læringsmiljøet over tid – i tett dialog med lærerne – vil sannsynligvis i langt større grad enn ved sakkyndig vurdering kunne påvirke lærerens praksis.

Vi ser at det som på den ene siden kan ses på som en årsak til høy andel elever med spesialundervisning, på den andre siden også kan forstås som en konsekvens som legger forholdene til rette for en selvforsterkende, ond sirkel: høye andeler elever med spesialundervisning fører til at PPTs forebyggende, systemrettede arbeid må vike for ressurskrevende individrettet, re-aktivt arbeid.

8.3 Effekter av å ha vært spesialundervisningselev gjennom grunnskolen

Det klart at vi i Norge legger vekt på at alle elever i grunnskolen skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Intensjonen med lovverket i forbindelse med spesialundervisning er å sikre at denne retten oppfylles, og i så måte er spesialundervisningsinstitusjonen viktig for rettssikkerheten til de mest utsatte elevene.

Samtidig trekkes spesialundervisningens effekt i kraftig tvil i nyere forskning, jf. eksempelvis NOU 2009:18 *Rett til læring*. Videre er det slik at intensjonen med å etablere den norske spesialundervisningsinstitusjonen aldri var at en betydelig andel av elevene skulle være klienter hos PPT, og det er klart at det er en kostnad ved det å gjøre grunnskoleelever til klienter som ikke kan delta i det ordinære læringsfellesskapet som må tas i betraktning.

- På den ene siden kan det oppleves som stigmatiserende å være spesialundervisningselev i forhold til andre jevnaldrende. Samtidig er det grunn til å tro at denne typen opplevd belastning reduseres når, satt på spissen, normen blir at «alle» får spesialundervisning. Skoler poengterer også at det ikke alltid er like synlig hvem som har spesialundervisning: selv om de voksne vet at en elev trenger ekstra oppmerksomhet, så er ikke dette alltid synlig for de andre elevene²⁷.

²⁷ Dersom det ikke er synlig for omgivelsene at en elev har enkeltvedtak om spesialundervisning (ikke påtrengende behov for segregert undervisning, ikke absolutt nødvendig med en-til-en-oppfølgning av pedagog eller assistent), så stiller revisjonen spørsmål ved behovet for enkeltvedtak om spesialundervisning: det synes snarere i denne typen tilfeller som om eleven i realiteten kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, gitt enkelte tilpasninger (eksempelvis basert på en analyse av læringsmiljøet med utgangspunkt i et systemperspektiv) samt bevissthet blant lærerne og elevens behov. Det synes her rimelig å anta at dersom skolen hadde jobbet utfra en godt forankret grunnleggende inkluderingsstrategi hvor man samtidig aktivt hadde anvendt et systemperspektiv - og dersom ikke store andeler ressurser allerede var bundet opp mot enkeltvedtak om spesial-

- På den andre siden er det grunn til å tro at det å være spesialundervisnings-elev bidrar til at man, mer eller mindre bevisst, reduserer troen på egne evner og dermed forventningene til egne fremtidige prestasjoner. Den indre motivasjonen til å ta videre utdanning, og kanskje også til å håndtere motstand og vanskeligheter som dukker opp på veien, kan i så måte svekkes. Det kan således tenkes at dersom man gjennom grunnskolen i utstrakt grad har opplevd å bli tatt ut av - segregert fra - det ordinære læringsfellesskapet, så er veien kortere til i neste runde å falle utenfor arbeidsliv og til at klientrollen overfor NAV i større grad oppleves å være i tråd med egen selvforståelse.

Oppsummert indikerer dette resonnementet at det på lengre sikt kan være en bieffekt - en kostnad - knyttet til det å gjøre en større andel elever enn det som er absolutt nødvendig til spesialundervisningselever.

9 ANBEFALINGER

Andelen grunnskoleelever i Vennesla kommune med enkeltvedtak om spesialundervisning er svært høy. I de foregående kapitlene har revisjonen belyst årsaker / drivere samt konsekvenser til høy andel elever med spesialundervisning. Som vi har sett, ligger noen av årsakene utenfor skolesektoren i Vennesla, jf. kapittel 7.1, mens andre må kunne karakteriseres som skoleinterne, jf. kapittel 7.2.

Det er klart at verken elever eller skoler i Vennesla kommune vil være tjent med at eventuelle tiltak som iverksettes i realiteten har som formål å «pynte» på tallene, jf. nedgangen i spesialundervisning i Vennesla på midten av 2000-tallet, som må ses i sammenheng med endrete definisjoner av hvilke timeantall som kom inn under begrepet spesialundervisning. Denne typen overflatiske endringer, hvis hensikt reelt sett først og fremst er å redusere prosentandelen - uten at mer fundamentale forhold som driver spesialundervisning endres - kan gå ut over elevenes rettsikkerhet.

Revisjonen kan i så måte kun anbefale helhetlige endringer som griper inn i forhold til de underliggende driverne for høye andeler med spesialundervisning. Som denne rapporten har pekt på, er nøkkelforhold i så måte

- tilnærmingen til den ordinære, tilpassete undervisningen: systemperspektiv og grunnleggende inkluderende elevsyn, snarere enn individperspektiv hvor eleven er «eier» av problemet.
- en fordeling av ressurser som ikke bidrar til å opprettholde spesialundervisning.
- at PPT kommer i en posisjon hvor de i større grad jobber forebyggende og systemrettet snarere enn reaktivt og individrettet.

Det er imidlertid klart at denne typen satsing krever en sterk forankring, både politisk og i skolesektoren.

9.1 Bred tilnærming til tilpasset opplæring: Satsing på systemperspektiv og inkludering

Som vi så i kapittel 4, konkluderer Kunnskapsdepartementet med at forslagene til lovendringer, som innebærer å lovfeste skolens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før de melder elever til PPT, vil

innebære en forskyvning av ressursbruk fra spesialundervisning til ordinær opplæring. Dette innebærer etter departementets syn en bedre utnyttelse av ressursene innenfor kommunenes gjeldende budsjettammer.

Her er signalene relativt tydelige både fra lovgiver og fra pedagogikkforskningen: dersom man skal redusere spesialundervisning, bør det satses på

- en bred snarere enn en smal innfallsvinkel til tilpasset opplæring, jf. tabell 4.1,

- et *systemperspektiv* hvor skolen systematisk analyserer hvilke faktorer som bidrar til å opprettholde lite produktiv atferd som skolen selv kan påvirke, snarere enn et *individperspektiv* hvor eleven «eier» problemet selv,
- en grunnleggende *inkluderingstankegang* snarere enn en tankegang hvor det er kort vei til *segregerende* tiltak.

Merk at de disse tre dimensjonene henger sammen. Det er videre sentralt å merke seg at det i lys av pedagogikkforskningen er rimelig å anta at en slik satsing vil ha positive effekter i form av

- bedre læringsutbytte / bedre resultater
- styrking av det psykososiale miljøet og dermed reduisert mobbing.

Revisjonene har på denne bakgrunn følgende overordnede anbefalinger når det gjelder tilnærmingen til den ordinære opplæringen (pedagogisk plattform og elevsyn) i Vennesla kommune:

1. Vennesla kommune bør arbeide målrettet mot at skolene møter utfordringer i skolehverdagen med et systemperspektiv snarere enn et individ- og diagnoseperspektiv hvor eleven selv «eier» problemene.
2. Vennesla kommune bør arbeide målrettet mot at skolenes grunnleggende holdning er inkluderende: I utgangspunktet skal alle elevene få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

Både kommunens egne planer, jf. kapittel 5, og Knutepunktprosjektet «*Inkluderende læringsmiljø og pedagogisk refleksjon*», som knytter seg opp mot storsatsingen i Kristiansand (Forskningsbasert Læringsmiljøutvikling i Kristiansand - FLiK) tar utgangspunkt i denne typen innretning. I så måte synes Vennesla kommune allerede å ha tatt steg i den retningen denne rapporten anbefaler. Dersom Vennesla kommune skal klare å snu trenden når det gjelder kommunens spesifikke utfordringer knyttet opp mot høye andeler elever med spesialundervisning, så synes det imidlertid som om det er behov for en tyngre forankring og et større samlet engasjement (politisk nivå - administrativt nivå - skolene) enn det som kommunens gjeldende planverk og deltakelsen i Knutepunktprosjektet legger opp til. Her er det nyttig å ha utgangspunktet for FLiK-prosjektet i bakhodet:

- i. Inkludering er en kontinuerlig prosess – ikke en tilstand.
- ii. Inkluderingsprosesser i læringsfellesskaper må ledes.
- iii. Inkludering kan foregå der profesjonelle voksne vil og evner å identifisere mulige utstøtningskrefter i fellesskaper.

9.2 Ressurstilodelingsmodell: vanskelige avveininger

Revisjonen anbefaler videre at

3. Vennesla kommune bør gjennomgå ressurstilodelingsmodellen med tanke på om den kan innrettes på en måte som i mindre grad bidrar til å opprettholde en høy andel elever med spesialundervisning.

Det ligger mye arbeid bak dagens ressurstilodelingsmodell i Vennesla, og det finnes ingen enkle løsninger som ikke har uheldige virkninger i en eller annen retning. Eksempelvis vil en reduksjon av andelen ressurser som følger såkalte fulldeknings elever kunne innebære tap av fleksibilitet i forhold til det å kunne sette inn ressurser der det til enhver tid oppleves å være størst behov. Som vi har sett, bidrar imidlertid etter revisjonens skjønn dagens ressurstilodelingsmodell indirekte til at andelen elever med spesialundervisning opprettholdes, jf. avsnitt 7.2.2, i og med at en stor andel ressurser i Vennesla er knyttet opp mot spesialundervisning, noe som i liten grad gir skolene insentiver til å jobbe verken systemrettet eller med et grunnleggende inkluderende syn på den tilpassete opplæringen.

Et alternativ kunne være å fordele en andel av midlene til såkalte fulldeknings elever med utgangspunkt i sosioøkonomiske kriterier. Dette er imidlertid problematisk i Vennesla, for det første fordi slike kriterier per i dag ikke eksisterer, for det andre fordi det synes som om Vennesla kommune oppfattes som relativt homogen, det vil at forskjellene mellom forutsetningene til elevene som rekrutteres til de forskjellige skolene sannsynligvis er små, og for det tredje fordi denne typen indeks kan oppleves som mer belastende i en mindre kommune enn i en stor kommune som Kristiansand.

En annen måte å fordele en andel av midlene til fulldeknings elevene kunne være å ta utgangspunkt i andelen elever med spesialundervisning per klassetrinn på landsbasis. En slik fordeling ville blant annet innebære at ungdomstrinnene fikk mer midler enn barnetrinnene.

9.3 PPT: fra brannslukking og segregering til forebygging og inkludering

PPT i Vennesla ser selv behovet for å få ned eget klienttall og synes å ønske å jobbe mer systemrettet og forebyggende. Men som vi har sett, er dette per i dag vanskelig, gitt PPTs lovpålagte rolle som sakkyndig og den voldsomme arbeidsmengden i forbindelse store antallet elever med enkeltvedtak. Det mest sentrale er i så måte at den tilpassete opplæringen blir mer inkluderende, slik at flere elever får tilfredsstillende utbytte av å være en del av det ordinære læringsfellesskapet.

Samtidig er det avgjørende at PPT i sine sakkyndige uttalelser også har en grunnleggende inkluderingsstanke, og i så måte ikke bidrar til en kultur hvor veien til segregerte opplæringsformer er kort for elevene som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære og generelt tilpassete opplæringen i Venneslaskolen.

Revisjonen anbefaler således at

4. PPT i Vennesla kommune bør reflektere over egen praksis med tanke på i hvilken grad sakkyndige vurderinger kan utarbeides med utgangspunkt i et inkluderende elevsyn.

9.4 ANBEFALINGENE OPPSUMMERT

1. Kommunen bør arbeide målrettet mot at skolene møter utfordringer i skolehverdagen med et systemperspektiv snarere enn et individ- og diagnoseperspektiv hvor eleven selv «eier» problemene.
2. Kommunen bør arbeide målrettet mot at skolenes grunnleggende holdning er inkluderende: I utgangspunktet skal alle elevene få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.
3. Kommunen bør gå gjennom ressurstilodelingsmodellen med tanke på om den kan innrettes på en måte som ikke bidrar til å opprettholde en høy andel elever med spesialundervisning.
5. PPT i Vennesla kommune bør reflektere over egen praksis med tanke på i hvilken grad sakkyndige vurderinger kan utarbeides med utgangspunkt i et inkluderende elevsyn.

10 RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE

Vennesla kommune har over flere år hatt en svært høy andel av elever som får spesialundervisning etter § 5 - 1 i opplæringslova. Kontrollutvalget har vedtatt at det skal gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt med fokus på dette temaet.

Rådmannen mener at revisjonsrapporten som nå foreligger blir en god støtte i arbeidet med å utvikle et godt og inkluderende læringsmiljø i Venneslaskolene. Rapporten belyser et komplekst tema på en god og innsiktsfull måte. Rapporten gir en beskrivelse av hvordan det jobbes med og tenkes om spesialundervisning. Beskrivelsen belyser hvor viktig det er å jobbe med inkludering i skolen, og nødvendigheten av at skolene driver et godt og systematisk arbeid på dette feltet i sitt daglige virke. Rapporten peker på at mens noen av skolene viser tendens til dreining mot mer inkluderende undervisning med fokus på tilpassa opplæring er det rådende synet på spesialundervisning i mange av skolene fremdeles et individ- og diagnoseperspektiv.

Anbefalingene i rapporten samsvarer i stor grad med det fokuset på inkluderende læringsmiljø oppvekstseksjonen er i ferd med å implementere i hele oppvekstsektoren som følge av satsingen fra sentralt hold. Dette arbeidet bygger på forskningen til John Hattie slik det blir presentert i boka hans «*Synlig læring*», perspektivene vi finner i arbeidene til professor Thomas Nordahl²⁸ og det autoritative perspektivet til Pål Roland²⁹.

Videre er funnene i IRIS- rapporten³⁰, St. meldinger m.m. om spesialundervisning vesentlige. Et fellestrekk ved disse er at elever som mottar spesialundervisning ikke i tilstrekkelig grad nyttiggjør seg denne, men at de vil profitere mer på å være inkludert i klassemiljøet å få tilpasset undervisning. Dette stemmer også langt på vei med det vi observerer i våre skoler. Vi ønsker å dreie fokuset mot å heve kvaliteten på den ordinære undervisningen, slik at behovet for spesialundervisning reduseres.

I det videre arbeidet vårt har vi som hovedmål at all undervisning skal foregå i et læringsfelleskap med tilhørighet i klassen. Vi tar utgangspunkt i vår felles overordna virksomhetsplan for skolene i Vennesla, og for de seks neste årene har vi hovedfokus på fire utviklingsområder: grunnleggende ferdigheter, inkluderende læringsmiljø, skole-hjem samarbeid og tydelig ledelse. Ut fra denne planen lager skolene sine egne treårige virksomhetsplaner og ettårige handlingsplaner.

I oppvekstseksjonens månedlige møter med skolelederteamene, PP-tjenesten og arbeidstakerorganisasjonene legges det opp til pedagogisk refleksjon og drøfting av implementeringsstrategier. Dette viderefører skolelederne til sine ansatte som slik involveres, og på sikt håper vi at alle elever opplever et inkluderende læringsmiljø der de får stort utbytte av den ordinære undervisningen.

Dette arbeidet evalueres på den enkelte skole av oppvekstsjef i årlige skolebesøk og i årlige oppfølgingssamtaler med rådmannen. I tillegg arbeider rådgiverne i oppvekstseksjonen tett opp mot skolelederteamene i sitt daglige arbeid.

²⁸ [Professor](#) og leder av Senter for praksisrettet utdanningsforskning ved [Høgskolen i Hedmark](#)

²⁹ Forsker ved Læringsmiljøsentret i Stavanger

³⁰ FoU-prosjekt, rapport utarbeida av IRIS på vegne av KS om «*Spesialundervisning, drivere og dilemma*»

Vennesla kommune er en del av satsingen «Inkluderende læringsmiljø» i KNPS. Målsetningen med denne satsinga er:

Vi har eit inkluderande læringsmiljø med fokus på tilpassa opplæring og redusert bruk av spesialundervisning, slik at alle born og unge får større læringsutbytte av det ordnære pedagogiske tilbodet.

For å sikre at en driver god undervisning for alle elever er det viktig å legge til rette for pedagogisk refleksjon, og at en har gode metoder for dette. Det vil bli gitt veiledning til ansatte i alle skolene for å sikre at de tar i bruk pedagogisk refleksjon på en god måte.

Videre vil vi i tida framover se på:

- kompetanseheving
- Evaluering av og ev. fase ut spesialavdelinger
- PP-tjenestens viktige rolle, sørge for kompetanseheving også her med utgangspunkt i et inkluderende læringsfelleskap
- et mer helhetlig systemperspektiv på tross av at § 5-1 slår fast hver enkelt elev sine rettigheter

Vennesla, 10.09.2013

Svein Skisland
Rådmann

Kristin Eidet Robstad
Kommunalsjef for oppvekst

11 LITTERATUR

- Bachmann, K. og Haug, P. (2006): *Forskning om tilpasset opplæring*. Forskningsrapport nr. 62 Høgskulen i Volda
- Bele, I. V., Gamlem, S. M. og Bergem, R. (2008): - *Er det oss i skolen, eller noe med systemet? Kartlegging av grunnskoleopplæringen i Sokndal kommune med fokus på spesialundervisning og tilpasset opplæring*. Høgskulen i Volda og Møreforskning i Volda, Forskningsrapport nr 65.
- Fylkesmannen i Vest-Agder (2008): *Tilsyn vedrørende opplæringsloven § 1-2 femte ledd og kapittel 5 om spesialundervisning*.
- Fylling, I. & Rønning, W. (2007). *Modellutvikling eller idédugnad? En studie av Modellprosjektet "Tilpasset opplæring og spesialundervisning"*. NF-rapport nr.6/2007. Bodø: Nordlandsforskning.
- Fylling, I. (2008): *Meget er forskjellig, men noe blir problem: en sosiologisk studie av spesialundervisningens institusjonelle praksis*. Doktorgrad Bergen : Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen
- Fylling, I. og Handegård, T.L. (2009): *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*. NF-rapport nr. 5/2009
- Mathiesen, Ida Holth og Gunn Vedøy (2012): *Spesialundervisning - drivere og dilemma*, Rapport IRIS 2012 / 017
- Markussen, E., M. Strømstad, T. C. Carlsen, R. Hausstätter og T. Nordahl (2007). *Inkluderende spesialundervisning? Om utfordringer innen for spesialundervisningen i 2007*. Rapport 19/2007. Oslo: NIFU STEP
- Markussen, E., M. W. Frøseth og J. Grøgaard (2009). *Inkludert eller segregert? Om spesialundervisning i videregående opplæring like etter innføringen av Kunnskapsløftet*. Rapport 17/2009. Oslo: NIFU STEP
- Helgeland, G. (2006): *Opplæringslova – kommentarutgave*. 2. utgave, Universitetsforlaget
- Knudsmoen, Hege, Gro Løken, Thomas Nordahl og Terje Overland (2011): *«Tilfeldighetenes spill» - En kartlegging av spesialundervisning 1–4 timer pr. uke*, Rapport nr. 9 – 2011, Høgskolen i Hedmark
- Kunnskapsdepartementet (2012): *Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov om: Spesialundervisning, psykososialt miljø, felles skolekretser og hjelp i opplæringen av personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling*
- Nordahl, T. (2005): *Læringsmiljø og pedagogisk analyse – En beskrivelse og evaluering av LP-modellen*. Norsk institutt for forskning om oppvekts, velferd og aldring (NOVA), Rapport nr. 19 -2005
- Nordahl, T. & Sunnevåg, A-K. (2008): *Spesialundervisning i grunnskolen – stor avstand mellom idealer og realiteter*. Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 2 -2008

Nordahl, T. og Hausstätter, R.S. (2009): *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet*. Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 9 -2009

NOU 2009:18 *Rett til læring*

Opplæringslova (1999): *Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*. Oslo : Cappelen akademisk forl. ; Lovdata.

Ot.prp. nr. 46 (2007–2008): *Om lov om endringer i Opplæringsloven*.

Ot.prp.nr.55 (2008–2009): *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*

Riksrevisjonen (2006): *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*. Dokument nr. 3:10 (2005-2006)

Rundskriv F-12-09 *Informasjon om endringer i opplæringslova og privatskolelova*

Solli, K.-A. (2008): *Spesialundervisning i grunnskolen 2008: et felt på frammarsj eller på stedet hvil?* Spesialpedagogikk, 5,16-25.

Stette, Ø. (2008): *Saksbehandling ved tildeling av ressurser til spesialundervisning. Redigert utgave av en rapport fra Sivilombudsmannen*. Pedlex Norsk Skoleinformasjon.

Stette, Ø. (2009): *Opplæringslova og forskrifter. Med forarbeid og kommentarer*. Pedlex Norsk Skoleinformasjon.

St.meld. nr. 16 (2006–2007): *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*.

Utdanningsdirektoratet (2007): *Hovedprinsippene ved spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp – presisering av enkelte bestemmelser i opplæringsloven*. Rundskriv UDir-1-2007

Utdanningsdirektoratet (2009): *Spesialundervisning: Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*.

Vennesla kommune (2012): *Framtidig skolestruktur i nedre Vennesla*. Høringsdokument 20.09.2012

Vennesla kommune : Skoleutvikling - «Den gode skole i Vennesla»

12 VEDLEGG 1: *ESSUNGA KOMMUN*³¹ - et eksempel

Utgangspunkt 1:

Den nasjonale statistikken viste at *Essunga kommun* i Sverige var blant de absolutt svakeste i landet.

Om kommunen:

- 236 km²
- 5 503 innbyggere
- 3 små skoler
- Ikke gymnas

Utgangspunkt 2:

- Heldagsskole
- "Liten grupp" (Oasen, Amiralen)
- Flere spesialklasser
- Elever ble plukket ut til spesialundervisning
- Flere elever valgte bort emner (tilpasset studiegang)
- Flere skolevegrere
- 25 pst. av elevene var en annen plass enn i ordinære klasser.

2007: Alvorlig situasjon:

- For første gang ble skolenes resultater etter nasjonale prøver offentliggjort
- Etter sommerferien 2007: Alvor: Nossebro skole var nest dårligst.
- Nesten hver 4. elev (23 pst.) som gikk ut av skolen før ferien hadde ikke godkjent karakter i svensk, engelsk eller matematikk
- Alvorlig med tanke på videregående skole

Det ble gitt mange forklaringer:

- Relativt stor andel av elevene med ulike diagnoser: adhd, autisme, språkvansker
- Forholdsvis mange barn, f.eks fra Gøteborg, er plassert i fosterhjem i kommunen og har det vanskelig i forhold til skolegangen
- Nossebro skole ligger i en kommune der utdanningsnivået er lavt.
- Andelen elever som søker videre til høyskoleutdanning er nesten lavest i Sverige

Tydelige mål og retningslinjer:

Man bestemte seg for en snuoperasjon og visjonen var:

Alle elever skal bli vinnere i sitt eget liv etter sine forutsetninger

Mål:

- *Alle elevene skal klare målene*
- *Alle skal lykkes i klasserommet*
- *Alle skal være inkludert*

³¹ Hentet fra presentasjon til Lofoten PPT, jf. <http://www.ppt-ofoten.no/Essunga%20kommun.pdf>

Det man bestemte seg for å gjøre var:

- Alle elever skal gå i en vanlig klasse
- Ingen skal tas ut av klassen
- Spesialelever (også de med autisme) skal tilhøre en klasse og være der så mye det går.
- Nivågrupperinger i ulike emner avskaffes
- Om en elev behøver ekstra hjelp, så skal den gis i klasserommet
- Sammen med spesialpedagogene bestemte rektor at man skulle slutte å plukke elever ut av klasserommet og begynne å plukke lærere inn i stedet.
- De elevene som trengte enda mer hjelp kunne få det på korte økter (halvtimer) eller på studietiden som alle elevene hadde. De skulle aldri "plukkes" bort fra klassen.

Høye forventninger til både lærere og elever:

- Alle elever vil og kan lykkes i skolen
- Alle lærere kan utvikle seg
- Kunnskapsfokusering
- Tydelige målbeskrivelser
- Tett oppfølging av elevenes kunnskapsutvikling
- Elevene styrer sin læring i nært samspill med sin lærer
- Tydelig på at: Elevenes framgang er skolens ansvar.
- Hvis en elev ikke lykkes, så er det skolen som har mislyktes.
- Lærerne måtte begynne å lese forskningsrapporter om hvordan man får en skole som lykkes.

Økonomi og ressurser:

- Kommunen brukte i utgangspunktet det som var gjennomsnittet for skolekostnader i Sverige, men en stor andel var knyttet opp mot smågruppeundervisning / spesialundervisning.
- Spesialpedagogene og timeressursene ble lagt til klassene. "Snuoperasjonen" kostet ikke kommunen ekstra.
- Rektor fikk mer tid til å være en pedagogisk leder, en del administrative oppgaver ble lagt til skolesjef.
- Man laget et ressursteam på skolen (på 4 lærere). Til dem får lærerne komme med ønskemål om hjelp.
- Det er dessuten ytterligere ressurser i form av faglærere.
- Annenhver uke har ressursteamet møte der de bestemmer hvilke klasser og timer som skal forsterkes de neste to ukene.
- Sjetteklassene får automatisk ekstra lærere i svensk, engelsk og matte fra starten av skoleåret, og den ressursen får de beholde til man ser at det fungerer bra i klassen.
- Leksehjelp er innført to ganger i uka.
- Sommerskole
- Hvis elever trenger ennå mer hjelp får de det i halvtimesøkter eller i den timeplanfestede studietiden.

Enorme forbedringer:

	Upnått målen i alla ämnen, andel elever		Behörighet till gymnasieskolan, andel elever	
	%	Rangordning	%	Rangordning
2007	63	287	77	289
2008	78	120	92	90
2009	71	99	93	67
2010	96	3	100	1

Suksesskriterier:

- Inkludering
- Forskningsbaserte arbeidsmetoder
- Kunnskapsfokusering
- Spesialpedagogisk virksomhet på tre nivåer
- Tydelig pedagogisk lederskap
- Tillitsfulle relasjoner
- Individkontroll
- Alternativ bruk av ressurser
- To lærere/pedagoger i klasserommet
- Kompetanseutvikling
- Samarbeid mellom sosialtjenesten og skolen

Problematiske utsagn

«Når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte i den vanlige undervisningen, er det noe galt med eleven»

«De elevene som sliter, og som vi finner ut at det er noe galt med gjennom tester og diagnostisering, trenger en egen form for undervisning som vi kaller spesialundervisning»

Dette er satt på spissen, men samtidig er det en praksis i mange skoler. Under slike betingelser og ideer kan ikke resultatene bli bedre for disse elevene. Først og fremst skyldes dette at man setter søkelyset på eleven og elevens feil og mangler, og at oppmerksomheten ikke rettes mot den undervisningen som gjennomføres.

Dette grunnleggende perspektivet må endres om alle elever skal ha en bedre læring.

Fra strukturelle endringer til endringer i den pedagogiske praksis:

Man vil alltid ha elever som:

- ikke lærer det som forventes
- ikke utvikler seg på en hensiktsmessig måte.

Læreren vil alltid ha noen elever det er vanskelig å nå fram til. Det enkleste, og det vi ofte gjør da, er å endre på ytre eller organisatoriske forhold i skolen og klassen.

For eksempel ved at elevene testes for å finne fram til problemene, PP-tjenesten foretar sakkyndige vurderinger, det fattes vedtak om og iverksettes spesialundervisning, det ansettes en assistent som skal være med i timene, eller eleven blir tatt ut av fellesskapet alene eller i egne grupper (Nordahl og Hausstätter 2009).

Denne type tiltak er alle strukturelle endringer som er enkle å iverksette, men som dessverre har lite eller ingen effekt på elevenes læringsutbytte (Hattie 2009).

Oppsummert: Elevenes læring handler ikke om ytre strukturer og organisering. Læring handler om det som foregår i den daglige undervisningen der læreren er til stede.