

2015-06-06 SN
Institutt for spesialpedagogikk (ISP),
Det utdanningsvitenskapelige fakultet,
Universitetet i Oslo

Notat fra ISP til møte med «Ekspertgruppe for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging» den 8. mai 2017. (Med tilføyelse av kilder.)

Hvordan vi ser på dagens situasjon og utfordringsbildet for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole. Noen momenter.

I tråd med ekspertgruppens mandat har vi valgt å peke på faktorer på flere nivåer, fra nasjonale myndigheter til den enkelte gruppe/klasse og den enkelte elev, som preger dagens situasjon og utfordringsbildet for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.

Nasjonalt nivå

- Det er mangelfulle kompetansekrav til personalet som skal planlegge, gjennomføre og vurdere spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp.¹
- Svake retningslinjer for tilpasset opplæring og manglende retningslinjer for spesialundervisning i den nasjonale læreplanen (spesialundervisning er f.eks. ikke

¹ Opplæringsloven har ingen egne kompetansekrav til lærere som skal gi spesialundervisning. Det er følgelig ikke nødvendig å tilsette noen med spesialpedagogisk kompetanse for å gi spesialundervisning. § 10-1 (Krav om kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell) har en generell bestemmelse om at «Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse.» Det blir et skjønnsspørsmål hva en anser for relevant faglig og pedagogisk kompetanse for å gi spesialundervisning.

ekspisitt omtalt i det foreliggende høringsutkastet til ny generell del for læreplanverket): medvirker til svake og uklare styringssignaler fra nasjonalt hold. ^{2 3}

- Behov for gjennomgang av dagens lovverk og retningslinjer med tanke på hvor adekvat saksbehandlingsregler fungerer og hvor hensiktsmessig de oppleves i møte med praksisfeltets rammevilkår og praktisk-pedagogiske utfordringer. ⁴

² Nilsen (2014) viser i sin analyse av norske nasjonale læreplaner at både tilpasset opplæring og spesialundervisning har fått gradvis mindre omtale. Fra Mønsterplanen av 1974 og via M87, L97 og Kunnskapsløftet har det skjedd en stadig reduksjon i retningslinjenes omfang, tydelighet og konkretisering. Nilsen uttaler bl.a. (s. 60-61):

«Det må samlet sett konstateres at de utdanningspolitiske føringene og lovens bestemmelser om spesialundervisning nå i svært liten grad er gitt noen ekspisitt oppfølging og konkretisering i den nasjonale læreplanen. Dette må antas å ha konsekvenser i form av styringssignaler overfor skolene og lærerne. Det kan gjelde både for opplevelsen av hvordan spesialundervisning vektlegges i læreplanen og bør følges opp lokalt, og – med hensyn til innretningen på spesialundervisningen – for hvilken tydelighet retningslinjene har når læreplanen skal tolkes. Hvordan skal for eksempel forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning forstås, og hva med forholdet mellom inkludering og spesialundervisning? Mangel på eller utydelighet i retningslinjer må antas å representere fare både for usynliggjøring og for usikkerhet og nedprioritering når spesialundervisning skal planlegges, gjennomføres og vurderes. Det øker risikoen for at spesialundervisning lever sitt eget liv og blir styrt av lokale tradisjoner og rutiner – og med fare for opprettholdelse og konservering av disse mer enn av innovasjon og nyorientering (Nilsen, 2008). Det kan igjen bidra til en svært varierende lokal praksis og til at retten til spesialundervisning blir innfridd i nokså ulik grad.»

Nilsen, S. (2014): Spesialundervisning i nasjonale læreplaner – utelatt, uteglemt eller «integreert vekk»? En analyse av nasjonale læreplaner for grunnskolen fra og med 1974. I *Psykologi i kommunen*, 49 (5), s. 47-62. Jf. også:

Nilsen, S. (2008). Tilpasset opplæring gjennom spesialundervisning - i samspill mellom fellesskap og tilpasning. I: Bjørnsrud, H. & Nilsen, S. (eds.) *Tilpasset opplæring - intensjoner og skoleutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag, s. 115-143.

³ I Kunnskapsdepartementets forslag til ny generell del av læreplanverket («Overordnet del – verdier og prinsipper») er spesialundervisning ikke ekspisitt omtalt.

⁴ Jf. Vurderinger av dette hos: Nilsen, S. & Herlofsen, C. (2012). Tiltakskjeden ved rett til spesialundervisning – regelverk og praksis. I: Jakhelln, H. & Welstad, T. (eds.) *Utdanningsrettslige emner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 229-255.

Nilsen og Herlofsen uttaler her bl.a.:

«Samtidig kan denne undersøkelsen gi grunn til å rette søkelyset mot regelverket selv. Det er ikke bare et spørsmål om hvorvidt reglene leses og fortolkes rett av brukerne. Det er også et spørsmål om hvor klart og tydelig regelverket er utformet, om språk og formuleringer virker forståelig for dem som skal praktisere det, og om de som henholdsvis utformer og skal anvende regelverket legger det samme i formuleringene. Det er videre et spørsmål om hvorvidt regelverket er utformet med basis i tilstrekkelig kunnskap om og hensyntaken til den arenaen det skal regulere, og slik sett virker relevant og gir reguleringer som praksisfeltet oppfatter som rimelige og hensiktsmessige. Dette vil igjen influere på hvordan reglene «kommuniserer» – på hvordan de oppleves og kan praktiseres i den virkeligheten og under de rammevilkårene som skolens ansatte opererer i. Regelverket skal regulere en svært sammensatt og komplisert kontekst, og spørsmålet er også hvordan brukerne opplever forholdet og avpassingen mellom regelverk og rammefaktorer. Skolehverdagen er hektisk for mange lærere, og det er etter hvert mye som skal dokumenteres og mange krav som stilles. At regelverket legger opp til klare, praktiserbare og overkommelig prosedyrer – og at disse oppleves å ha en praktisk nytteverdi for det daglige arbeidet – anses derfor som viktig av mange lærere. Dette har også vært framhevet i forarbeidene til opplæringsloven, for eksempel når det gjelder individuelle opplæringsplaner. Det vektlegges at Intensjonen må være å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen, men uten at det innebærer unødige tidkrevende papirarbeid fra lærernes side.» (s. 251)

- Behov for å markere styrking av innsatsen for tilpasning av ordinær opplæring/det ordinære tilbudet, samtidig som retten til spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp opprettholdes og kvaliteten videreutvikles.^{5 6 7}

⁵ Synspunkt som bygger på at forskning viser at vi ikke lykkes godt nok med tilpasning av ordinær opplæring. Jf. bl.a.: Bachmann, K. og Haug, P. (2006): *Forskning om tilpasset opplæring*. Forskningsrapport nr. 62. Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.

Jf. Også: Fylling, I. og Rønning, W. (2007): *Modellutvikling eller idedugnad? En studie av Modellprosjektet "Tilpasset opplæring og spesialundervisning"*. Bodø: Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 6/2007. Rapporten peker på at økt tilpasning av den ordinære opplæringen ikke nødvendigvis leder til reduksjon i spesialundervisning, selv ved målrettede modellforsøk, og det stilles spørsmål ved om den utbredte antagelsen om en slik sammenheng er holdbar. Dette beror bl.a. på at spesialundervisning synes å dekke noen andre behov enn de som ordinær opplæring klarer å fange opp.

Forskning viser at lærere uttrykker klart både at enkelte elever trenger spesialundervisning for å få tilpasset opplæring, og for at en trenger en egen lovbestemmelse om rett til slik undervisning:

Mjøs, M. (2006): *Spesialpedagogens rolle i dagens skole. En studie av hvordan prinsippene om inkludering og tilpasset opplæring for alle elever kommer til uttrykk i skolen, og av spesialpedagogens rolle i denne sammenheng*. Avhandling for graden PhD. Oslo: Universitetet i Oslo, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Institutt for spesialpedagogikk.

⁶ Dette er for øvrig helt i tråd med synspunkter Kunnskapsdepartementet inntok etter å ha vurdert Kvalitetsutvalgets forslag om at retten til spesialundervisning burde utgå, og at en i stedet skulle forsterke lovens krav om tilpasset opplæring for alle (NOU 2003: 16 I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle). Departementet uttalte at innsatsen for tilpasset opplæring skulle forsterkes, men at retten til spesialundervisning samtidig skulle beholdes. Se St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*, s. 85-88. Departementet uttalte bl.a.:

«I mange læringssituasjoner vil spesialundervisning med tilførsel av kompetanse eller andre tiltak være et riktig og nødvendig virkemiddel for å gi eleven den tilpassede opplæringen hun eller han har krav på. (...)

Det er grunn til å tro at det vil bli vanskeligere å ivareta retten til tilpasset opplæring dersom retten til spesialundervisning fjernes. Vedtak om spesialundervisning er etter departementets vurdering nødvendig når det er behov for en tilpasning som ikke kan gis innenfor rammene av ordinær tilpasset opplæring og i de tilfeller der målene for opplæringen skal være andre enn de som er fastsatt i læreplanene. I tillegg innebærer bestemmelsene om spesialundervisning saksbehandlingsregler som sikrer rettssikkerheten når det er tvil om det ordinære opplæringstilbudet til eleven fungerer godt nok. Departementet går derfor inn for å videreføre prinsippene i dagens bestemmelser om tilpasset opplæring og spesialundervisning.» (s. 87)

⁷ Jf. også synspunkt hos Nilsen (2008), s. 122, se over:

«Ønsket om å redusere omfanget av spesialundervisning, slik det er uttalt fra politisk hold, trenger ikke å tilsa at en skal *begrense retten* til spesialundervisning. Det bør imøtekommes først og fremst ved å *redusere behovet* for spesialundervisning. Det igjen bør gjøres ved å forbedre tilpasningen gjennom ordinær opplæring. En slik strategi for å redusere omfanget av spesialundervisning er ikke dagens lovverk til hinder for. Tvert om, jo flere elever som får tilfredsstillende utbytte gjennom en forbedring

- Behov for klare krav til framtidig 5-åring lærerutdanning om kompetanse i tilpasset opplæring og spesialundervisning, særlig knyttet til masteremner i pedagogikk og spesialpedagogikk og fagdidaktisk kompetanse i alle undervisningsfag.^{8 9 10 11}

Kommunalt nivå

av den ordinære opplæringen, jo færre elever vil etter lovens vilkår ha behov for – og dermed rett til – spesialundervisning.»

⁸ Synspunkt som bygger på vurdering av betydningen av spesialpedagogisk kompetanse.

En undersøkelse av Riksrevisjonen (2006) av opplæringen i grunnskolen viser at lærernes kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring er den faktoren flest rektorer peker på som viktigst for å sikre at elevene får tilpasset opplæring. Å øke lærernes kompetanse på dette området er også det tiltaket de fleste rektorene oppgir som viktigst for å bedre det tilpassede opplæringstilbudet for elevene ved sin skole: Riksrevisjonen (2005-2006). *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*. Dokument nr. 3:10 (2005–2006).

⁹Rapporten fra Barneombudet (2017) viser til at både elevene og foreldrene forteller om lærere som ikke har nødvendig kompetanse, om mange vikarer og om undervisning utført av voksne uten godkjent utdanning. Ombudet uttaler at dette er med på å gjøre barnas hverdag uforutsigbar, og går ut over utbyttet av opplæringen:

Barneombudet (2017): *Uten mål og mening. Barneombudets fagrapport 2017. Elever med spesialundervisning i grunnskolen*.

¹⁰ I et dansk forskningsprosjekt, som har tatt for seg effekter av spesialundervisning (Egelund og Tetler, 2009), fant en at kvaliteten på spesialundervisningen er nært knyttet til den faglige profesjonalitet som settes inn i opplæringen. Det framheves følgelig at spesialpedagogisk kompetanse er en avgjørende faktor for om spesialundervisning «virker»:

Undersøgelsesresultaterne viser, at en positiv effekt ikke i særlig grad er knyttet til indsatsformen, men at den først og fremmest er knyttet til den professionalisme, der ydes i indsatsen. (...) Det er af afgørende betydning, at de lærere og pædagoger, der yder en specialpædagogisk indsats som støtte til den almene undervisning, har en indsigt i specialpædagogik, og at de handler professionelt i forhold til de øvrige lærere, pædagoger eller andet personale, de har berøring med. (s. 329) (...)

Svag eller manglende effekt er derfor oftest udslag af manglende viden og manglende Professionalisme (...) (s. 329)

Egelund, N. og Tetler, S. (2009). *Effekter af specialundervisningen. Pædagogiske vilkår i kompliserte læringssituationer og elevernes faglige, sociale og personlige resultater*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.

¹¹ Gjessing uttrykte allerede i 1967 at ambisjonene om å utvikle en skole for alle, ville øke behovet for spesialpedagogisk kompetanse. Det ble anbefalt at lærere fikk innføring i det spesialpedagogiske fagfeltet allerede i sin grunnutdanning, og å øke deknningen av spesialpedagoger i grunnskolen. Det ble også anbefalt at spesialpedagoger med høy utdanning kunne fungere som veiledere og rådgivere for lærere og skoleledere i arbeidet med å forbedre opplæringen for elever med behov for hjelp og støtte.

Gjessing, H.J. (1967): *Spesialundervisningens personellbehov*. Oslo: Statens spesiallærerskole. Referert i Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*, s. 43.

- Store variasjoner i omfang og kvalitet på spesialundervisning mellom kommuner.^{12 13}
14 15
- Store variasjoner i hvordan kommunal skoleledelse har etablert systemer og retningslinjer for arbeidet i tiltakskjeden for spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp (med konsekvenser for rutiner og kvalitet på skolenes pedagogiske kartlegging,

¹² På grunnlag av GSI-statistikken har departementet rapportert om store lokale forskjeller i andelen elever med spesialundervisning, faktisk fra kommuner med 0 prosent til kommuner med over 30 prosent elever med spesialundervisning (Meld. St. 18 (2010-2011), se over, s. 33-34). Det pekes på at variasjonene bl.a. kan ha sammenheng med at skolene definerer spesialundervisning ulikt.

¹³ I Meld. St. 18 (2010-2011), s. 68, uttaler departementet følgende:
«Departementet registrerer at kommunene definerer grenseoppgangen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning ulikt og at omfanget derfor varierer mye mellom kommunene. variasjoner i erfaringer og tradisjoner lokalt på skolene kan være med på å forklare dette.»

¹⁴ Når det gjelder kvalitet på tilpasset opplæring og spesialundervisning, bør en være opptatt av ulike kvalitetsaspekter: både utbyttekvalitet, prosesskvalitet og rammekvalitet. Jf.: Nilsen, S. (2010). Læreplanarbeid og kvalitetsutvikling i tilpasset opplæring og spesialundervisning. I: Buli-Holmberg, J. & Nilsen, S. (eds.) *Kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring. Om forbedring av opplæringen for barn, unge og voksne med særskilte behov*. Oslo: Universitetsforlaget, 74-93.

¹⁵ Barneombudets nylige rapport om spesialundervisning i grunnskolen, som har gitt ombudet grunn til å kalle rapporten «Uten mål og mening» (Barneombudet 2017, se over), viser resultater som gjør at ombudet vurderer situasjonen på området som bekymringsfull og alvorlig. Bekymringene gjelder både kompetansen som settes inn i spesialundervisning, kvaliteten på undervisningen, elevenes utbytte av opplæringen og det psykososiale skolemiljøet de opplever.

skolenes tilmelding til PPT, PPTs sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, skolenes IOP og vurderingspraksis).^{16 17 18 19 20}

- Store variasjoner i hvordan kommuneleddet kommuniserer med skolene/barnehagene, fanger opp behov, veileder og støtter skolene/barnehagene i arbeidet med

¹⁶ Tidligere undersøkelser som er utført av Riksrevisjonen (2005-2006 og 2010-2011) og statlige tilsyn (Utdanningsdirektoratet, 2007) har ført til påpekning av mangelfull lokal forståelse og klare svakheter i praktisering av regelverket som regulerer tiltakskjeden.

Riksrevisjonen (2005-2006), se over.

Riksrevisjonen (2010-2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen*. Dokument 3:7 (2010-2011).

Når det gjelder gjennomføringen av spesialundervisning, fant Riksrevisjonen (2010-2011) omfattende svakheter i saksbehandlingen ved vurdering av behovet for spesialundervisning og ved tildeling, planlegging og oppfølging av spesialundervisning. Riksrevisjonen uttalte at dette innebærer en risiko for at elever med særskilte behov ikke får et likeverdig opplæringstilbud, og at det kan stilles spørsmål ved om rettsikkerheten til elever med særskilte behov ivaretas.

Se også: Utdanningsdirektoratet (2007). *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2007*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

¹⁷ En mangelfull forståelse av forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning og en rekke svakheter i en lokale forståelsen og praktiseringen av regelverket framgår også av senere forskning som retter oppmerksomheten mot ulike faser i spesialundervisningens tiltakskjede.

Jf. Nilsen & Herlofsen, 2012, se over. Se også:

Herlofsen, C. (2014). *Spesialundervisningens tiltakskjede – lokal praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer*. En kvalitativ dokumentanalyse av elevsaker. Dissertation for the Degree of PhD. Oslo: Faculty of Educational Sciences, University of Oslo.

Herlofsen, C & Nilsen, S. (2016): *Spesialundervisning i spenningsfeltet mellom juridisk regelverk og lokal praksis*. I Andenæs, K. & Møller, J. (red.) *Retten i skolen - mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 138-158.

¹⁸ I en rapport for videregående opplæring konkluderer det med at skolelederes forståelse av systemet for vurdering og oppfølging av elever med spesialundervisning stort sett er i konflikt med opplæringsloven.

Forskerne skriver:

«Mange av dem [skoleledere] mener at det ikke er nødvendig å innhente sakkyndig vurdering før skal fattes, at den sakkyndige vurderingen ikke skal relateres til opplæringstilbudet og at det heller ikke skal innhentes ny sakkyndig vurdering når opplæringstilbudet endres. Mange forteller også at individuell opplæringsplan er ferdig utarbeidet først et godt stykke ut på høsten».

Markussen, E., M.W. Frøseth og J.B. Grøgaard (2009): *Inkludert eller segregert? Om spesialundervisning i videregående opplæring like etter innføringen av Kunnskapsløftet. Evaluering av Kunnskapsløftet – gjennomgang av spesialundervisning*. Oslo: NIFU STEP. Referert i Meld. St. 18 (2010-2011), se over, s. 31.

¹⁹ I Meld. St. 18 (2010-2011), se over, s. 31, rapporterer Kunnskapsdepartementet også følgende:

«Fylkesmennene har gjennom felles nasjonalt tilsyn i 2006 og 2007 undersøkt om skoleeier oppfyller kravene i opplæringsloven kapittel 5 om spesialundervisning og om skoleeier har et forsvarlig system for å ivareta at loven oppfylles, jf. opplæringsloven § 13–10. Fylkesmennene fant i 2006 og 2007 at mange kommuner og fylkeskommuner ikke har et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp om eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Enkeltvedtakene om spesialundervisning og de sakkyndige vurderingene er ofte uklare og noen ganger så ufullstendige at det ikke fremkommer hvilket tilbud som eleven bør eller vil få.»

²⁰ Variasjonene på dette området framkommer ved at departementet også rapporterer følgende for andre kommuner (s. 31):

«Det finnes etter hvert en rekke kommuner som med utgangspunkt i lovens krav om sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og halvårsrapporter har etablert systemer for å sikre god vurdering og oppfølging av elever med behov for særskilt hjelp og støtte. Slike systemer kan blant annet innebære årshjul, rutinebeskrivelser, momentlister eller prosedyrer for prosessene rundt de ulike kravene til vurdering og oppfølging.»

spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp. Det gjelder både m.h.t. system- og individrettede tiltak.^{21 22 23}

Skolenivå

- Store variasjoner i kvaliteten på skolens arbeid med tilpasning av ordinær opplæring, og tilsvarende på omfang av og kvalitet på spesialundervisning.²⁴
- Store variasjoner i skoleledelsens engasjement og prioritering og markering av dette feltet innenfor sin skole/overfor sitt personale.^{25 26}
- Store forskjeller (og til dels store mangler) i etablering og praktisering av interne systemer og rutiner, som både angår pedagogisk kartlegging/vurdering av behovet for spesialundervisning, interne bekymringsmeldinger, etablering og bruk av

²¹ Se referansene i forrige punkt.

²² Jf. Meld. St. 18 (2010-2011), som vektlegger behovet for at skolesystemet må bli bedre til å «fange opp og følge opp» barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte.

²³ Se også: Nilsen, S. (2011). The Chain of Actions in Special Education - The Relationship between National Guidelines and Municipal Follow-up: An Evaluation based on a Case Study from one Norwegian Municipality. *International Journal of Special Education*, 26 (1) 33-43.

Her uttales det i konklusjonen bl.a.:

“In particular, there appears to be a need to:

- extend and enhance the communication with and within the schools with a view to increasing understanding of and awareness about the guidelines, in order for them to be more collectively and efficiently implemented (s. 41)

(...)

“Written municipal guidelines on the chain of actions in special education are important, but hardly sufficient. The manner in which schools and teachers relate to written guidelines from superiors is probably also a question of how to communicate with them about such guidelines (Imsen, 2009). Therefore there will be a need to extend, and possibly intensify, the dialogue with the schools in order to develop a common understanding and awareness of the guidelines with a view to strengthening the basis for their practical follow-up.” (s. 42)

²⁴ Se bl.a. Bachmann og Haug (2006), se over. Dokumenteres gjennom så å si all forskning på dette feltet.

²⁵ Herlofsen, C. & Nilsen, S. (2016): Spesialundervisning i spenningsfeltet mellom juridisk regelverk og lokal praksis. I Andenæs, K. & Møller, J. (red.) *Retten i skolen - mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 138-158.

Her omtales bl.a. følgende resultat fra en intervju-undersøkelse:

«En annen og viktig faktor som framheves for å utvikle og bygge opp en godt fungerende tiltakskjede i skolene, er lederrollen. Ved en av skolene vises det f.eks. til hvordan rektor er opptatt av å ansvarliggjøre alle lærerne, både kontaktlærere og spesiallærere, i arbeidet med tilpasning av ordinær opplæring og spesialundervisning. Lederrollen tillegges en sentral betydning for at spesialundervisning skal bli ivaretatt på en god måte, og for at så vel ansvarsdelingen som sammenhengen mellom lærernes arbeidsoppgaver skal bli klargjort. En av spesiallærerne sier det slik:

Jeg tenker at rektor har den aller viktigste rollen. Om du ikke har en rektor som støtter deg og som står ansvarlig for det som skal gjøres og som sier «dette gjør vi», så er det ikke så lett å være spesialpedagog på en skole.»

²⁶ Skogen, K. (2015) Skolelederrollen og tilpasset opplæring. I Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. og Skogen, K.: *Kultur for tilpasset opplæring. Skolelederrollen, lærerrollen og planleggingsarbeid*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 33-43.

Skogen, K. (2015) Skolelederrollen og spesialundervisning. I Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. og Skogen, K.: *Kultur for tilpasset opplæring. Skolelederrollen, lærerrollen og planleggingsarbeid*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 44-55.

spesialpedagogisk team, tilmelding til PPT, kommunikasjon med PPT, utforming av vedtak (når dette er delegert), utforming og implementering av IOP og arbeid med løpende vurdering og årsrapport.²⁷

- Store forskjeller i kompetanse og praksis når det gjelder kartlegging av tilpasningsbehovet (knyttet til både individ- og kontekstfaktorer), med konsekvenser for om tiltak er «treffsikre» i å møte behovet. Tilsvarende forskjeller i selvkritisk vurdering av hvordan igangsatte tiltak virker og justering av kursen videre.^{28 29 30}
- Store variasjoner i tidlig oppdaging og innsats.^{31 32}
- Stort behov for – men store variasjoner i – kompetanse som innebærer et metode-repertoar som muliggjør de variasjoner og tilpasninger som trengs.³³

²⁷ Hos Herlofsen og Nilsen (2016), se over, heter det også:

«Det pekes på at lederrollen er avgjørende for å få etablert et «bedre system» på arbeidet med spesialundervisning. Det gjelder allerede i prosessen med å utvikle en felles forståelse i personalet av forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. Lærerne uttrykker at lederen må bidra til å avklare både hvem som har ansvar for hva, hvordan ansvar på området skal deles mellom klasselærer og spesiallærer, og hvordan det skal samarbeides. Det vises til behov for å etablere avklarte rutiner og samarbeidsordninger. Det gjelder for eksempel å utvikle en ordning med jevnlig møter i spesialpedagogisk team, hvor en går gjennom og drøfter bekymringsmeldinger ut fra de kartlegginger og vurderinger som foreligger, og tar stilling til – og gir råd om – hva en bør gjøre for å følge opp elever som trenger ekstra støtte.

²⁸ Arnesen, A., Braeken, J., Melby-Lervåg, M. & Ogden, T. (under utgivelse). Assessing Children's Social Functioning and Reading Proficiency: A Systematic Review of the Quality of Educational Assessment Instruments used in Norwegian Elementary Schools. *Scandinavian Journal of Educational Research*. Under utgivelse.

²⁹ Nilsen (2012) framhever behovet for evaluering i opplæringen (som et samspill mellom kartlegging, vurdering og utvikling) for å kunne identifisere og møte tilpasningsbehov (både på individ- og systemnivå):

Nilsen, S. (2012). Evaluering i opplæringen som grunnlag for tidlig innsats. I: Bjørnsrud, H. & Nilsen, S. (eds.) *Tidlig innsats – bedre læring for alle?* Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 51-69.

³⁰ Departementet har tidligere erkjent at:

“I norsk skole har manglende evalueringskultur ført til utilstrekkelig oppfølging av elevene og redusert deres faglige utviklingsmuligheter.” St. meld nr. 16 (2006–2007) ...og ingen sto igjen. *Tidlig innsats for livslang læring*, s. 77.

³¹ Den klare og veldokumenterte (jf. ulike stortingsmeldinger) økningen i omfanget av spesialundervisning gjennom skoleløpet, fra 1. klasse og oppover, indikerer at det er en tendens til at en er for sein med å oppdage og gripe inn overfor vansker med og barrierer for læring. Den store variasjonen i omfanget av spesialundervisning mellom kommuner og skoler tyder på tilsvarende forskjeller mellom dem i tidlig innsats.

³² Dette kan bl.a. ha sammenheng med at mens tidlig innsats er omtalt som viktig i flere stortingsmeldinger, har de nasjonale læreplanene ikke eller i liten grad gitt retningslinjer om dette:

Bjørnsrud, H. & Nilsen, S. (2013). Intensjoner for tidlig innsats – uttrykt eller utelatt i utdanningspolitiske dokumenter? En analyse av utdanningsreformer fra 1970-årene og fram til i dag. *Spesialpedagogikk*, 78 (3) 40-52.

³³ Lærere peker på at de opplever at de mangler kompetanse i hvordan de skal tilpasse opplæringen. Det er ikke nok å vite at det er viktig å tilpasse, en må også vite hvordan en kan gjøre det.

Buli-Holmberg, J. (2015) Lærerens rolle i tilpasset opplæring. I Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. og Skogen, K.: *Kultur for tilpasset opplæring. Skolelederrollen, lærerrollen og planleggingsarbeid*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 56-82.

- Store variasjoner i hvilken nytte og støtte skolene/lærerne opplever de får av enkeltvedtaket og PPTs sakkyndige vurdering for det videre arbeidet med å planlegge, gjennomføre og vurdere spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp.³⁴
- Store kulturforskjeller mellom skoler mht. både verdier og holdninger og rutiner og praksis når det gjelder arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning. Særlig merkbare forskjeller og konsekvenser knyttet til individualistiske vs. samarbeidende skolekulturer.³⁵
- Store variasjoner mellom og innenfor skoler i forståelsen av hva tilpasset er og av forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.³⁶ Uklar og mangel på felles forståelse av intensjoner og regelverk bidrar til å svekke skolenes innsats på dette området, og særlig en felles og konsekvent innsats.³⁷
- Store forskjeller i skolenes rekruttering og bruk av spesialpedagogisk kompetanse for å gjennomføre spesialundervisning. Til dels omfattende bruk av assistenter, også for selvstendige oppgaver.³⁸
- Rektorene etterlyser bedre kompetanse i personalet for arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning (tydeligere nasjonale krav til kompetanse vil gi rektorene bedre formelt grunnlag til å vektlegge dette ved rekruttering).³⁹

³⁴ Nilsen, S. (2015a) Planleggingsarbeid i spesialundervisning. I Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. og Skogen. *Kultur for tilpasset opplæring. Skolelederrollen, lærerrollen og planleggingsarbeid*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 108-131.

Her heter det bl.a.:

«I intervjuundersøkelse med lærere – både kontaktlærere og spesiallærere – framkommer det fra enkelte en klar skepsis til og misnøye med hvordan tiltakskjeden for spesialundervisning fungerer i praksis, og til dels stor tvil om nytteverdien, slik praksis er utviklet så langt. Med hensyn til IOP gjelder misnøyen i første rekke at det gis for lite råd og veiledning til videre planlegging og utforming av spesialundervisningen. Misnøyen dreier seg for eksempel om at noen lærere ikke har blitt forelagt og ikke kjenner til den sakkyndige vurderingen. Eller det kan være at de kjenner den, men opplever at den er for gammel eller at de rådene den gir, virker for vage, uklare, generelle eller urealistiske – og dermed lite egnede – i forhold til hva en trenger for videre den planlegging gjennom IOP. Dette kan også være i situasjoner hvor vedtaket viser tilbake til sakkyndig vurdering om innholdet i spesialundervisningen. I slike tilfeller opplever lærerne å få for lite støtte fra det som foreligger gjennom vedtak og sakkyndig vurdering til hvordan en videre planlegging og gjennomføring av spesialundervisningen, samtidig som disse prosessene oppleves å ha tatt lang tid og krevd mye forarbeid fra skolens side. Det peker i retning av et klart forbedringsbehov.» (s. 127)

³⁵ Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. og Skogen (2015). *Kultur for tilpasset opplæring. Skolelederrollen, lærerrollen og planleggingsarbeid*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

³⁶ Bachmann, K. og Haug, P. (2006): *Forskning om tilpasset opplæring*. Forskningsrapport nr. 62. Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.

³⁷ Dette gjør seg særlig gjeldende i skoler som preges av en individualistisk skolekultur, jf. Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. og Skogen (2015), se over.

³⁸ Se bl.a. undersøkelsen fra Barneombudet (2017).

³⁹ En undersøkelse av Riksrevisjonen (2006) av opplæringen i grunnskolen viser at lærernes kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring er den faktoren flest rektorer peker på som viktigst for å sikre at elevene får tilpasset opplæring. Å øke lærernes kompetanse på dette området er også det tiltaket de fleste rektorene oppgir som viktigst for å bedre det tilpassede opplæringstilbudet for elevene ved sin skole: Riksrevisjonen (2005-2006). *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*. Dokument nr. 3:10 (2005–2006).

- Rektorene uttrykker stor bekymring for såkalte gråsoner-elevs opplærings situasjon (faller mellom to stoler).⁴⁰
- Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om rettssikkerheten til elever med særlige behov ivaretas.⁴¹

Klassenivå

- Varierende og ofte mangelfullt samarbeid og samordning mellom klasselærere (kontaktlærere, faglærere) og spesiallærere om planlegging, gjennomføring og vurdering av opplærings tilbudet for elever med særlige behov.^{42 43}
- En rekke lærere uttrykker at de mangler kompetanse og ressurser (tid, klassestørrelse mv.) til å støtte elever med særlige behov innenfor den ordinære opplæringen.^{44 45}
- En rekke lærere opplever usikkerhet om hvilket handlingsrom de har for spesialundervisning i forhold til bl.a. felles kompetansemål i fagene.^{46 47}

⁴⁰ Riksrevisjonen (2005-2006). *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*. Dokument nr. 3:10 (2005-2006).

⁴¹ Riksrevisjonen (2010-2011). *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen*. Dokument 3:7 (2010-2011).

⁴² Nilsen, S. (2015a) Planleggingsarbeid i spesialundervisning. I Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. og Skogen. *Kultur for tilpasset opplæring. Skolelederrollen, lærerrollen og planleggingsarbeid*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 108-131.

⁴³ Gillespie, A. (2016). *Lærersamarbeid om tilpasset opplæring i matematikk. En kvalitativ intervjuundersøkelse av faglæreres og spesiallæreres opplevelse av samarbeid om elever med spesialundervisning i matematikk på 9. Trinn*. Dissertation for the Degree of PhD. Oslo: Faculty of Educational Sciences, University of Oslo.

⁴⁴ Nilsen 2015a, se over.

⁴⁵ Om tidsfaktoren: se Herlofsen og Nilsen (2016), se over.

⁴⁶ Nilsen, 2015a, se over.

⁴⁷ Se også: Nilsen, S. (utgis juni 2017). Inkludering – i samspill mellom å møte mangfold og utvikle fellesskap. I Nilsen, S., (red.) *Inkludering og mangfold – sett i spesialpedagogisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.

Her rapporteres det bl.a.:

«I intervju-undersøkelsene peker lærerne også på det spenningsfylte i å skulle tilrettelegge for at elevene får oppleve «gleden ved å mestre og å nå sine mål», som det heter i Kunnskapsløftet, samtidig som vurderingen, og i særlig grad karakterene, i forhold til kompetansemålene forteller elevene at de ikke mestrer. Det pekes på at et slikt vurderingssystem skaper fare for at en del elever med spesialundervisning opplever skolegangen som en sammenhengende serie av nederlag fordi de ikke klarer å leve opp til de forventningene og suksessnormene skolen opererer med. En av lærerne uttrykker det slik: «Vi kan gi dem positiv tilbakemelding underveis i arbeidet og si at de tar noen små skritt fram, men så får de likevel svak karakter.» Og en annen formidler sine erfaringer slik: «Jeg kan ikke tro annet enn at de blir skuffa. De føler kanskje at de har jobba godt i løpet av en periode, og så blir det ikke bedre enn en ener eller toer.» Disse lærerne opplever dette som et krevende dilemma i arbeidet, og at det blant annet vanskeliggjør det tillitsforholdet mellom elev og lærer som må til i veiledning for læring.

Intensjonene og styringssignalene lærerne må forholde seg til, kan altså oppleves som både for lite romslige og som å gå i ulik retning. Slike faktorer kan oppleves som hemmende for lærernes muligheter for å ivareta mangfold og utvikle fellesskap overfor elever med ulike forutsetninger.»

- Opplæringen i mange klasser er for lite variert til å gi elever med særlige behov et tilpasset opplæringstilbud.⁴⁸
- Arbeidsplaner for opplæringen i klassen er ofte lite differensiert, slik at elever med særlige behov må arbeide med de samme oppgavene som alle andre elever, og arbeidsplanene kan være laget uten kjennskap til eller hensyntaken til elevenes IOP.⁴⁹
- Mangelen på kompetanse for å gjennomføre spesialundervisning skaper usikkerhet og mangel på det metoderepertoar som trengs for å møte elevens tilpassningsbehov.^{50 51 52}

Elevnivå

- Manglende kompetanse og kvalitet svekker elevenes læringsutbytte.⁵³
- Fragmentering av opplæringstilbudet (mangel på samarbeid og samordning mellom ordinær opplæring og spesialundervisning) bringer elevene inn i læreprosesser som ikke har god nok sammenheng og som svekker et helhetlig læringsutbytte.⁵⁴
- Elever med særlige behov kan oppleve et svakt psyko-sosialt miljø.^{55 56}
- Dagens situasjon og utfordringsbilde er samlet sett slik at en rekke elever/barn med særlige behov ikke opplever den tilpasning av opplæringstilbudet og det sosiale og

⁴⁸ Nilsen, S. (2015b). Planleggingsarbeid i tilpasset opplæring. Bruk av tilpassede arbeidsplaner i ordinær opplæring og samordning med IOP. I Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. og Skogen (2015). *Kultur for tilpasset opplæring. Skolelederrollen, lærerrollen og planleggingsarbeid*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

⁴⁹ Nilsen (2015b), se over.

⁵⁰ Buli-Holmberg (2015 a og b), se over.

⁵¹ Rapporten fra Barneombudet (2017) viser til at både elevene og foreldrene forteller om lærere som ikke har nødvendig kompetanse, om mange vikarer og om undervisning utført av voksne uten godkjent utdanning. Ombudet uttaler at dette er med på å gjøre barnas hverdag uforutsigbar, og går ut over utbyttet av opplæringen.

Barneombudet (2017) viser i sin undersøkelse også til at elevene opplever en mangelfull forståelse av de behovene de har, og at de etterlyser en opplæring som legges opp etter deres behov og potensial, og som gjennomføres av noen som har den nødvendige kompetansen.

⁵² Bele (2010) finner at formell spesialpedagogisk kompetanse er det som i størst grad gjør at lærere sier at de føler selvsikkerhet og faglig trygghet i spesialundervisning.

Bele, I.V. (2010): Læreres egenvurdering av spesialpedagogisk kompetanse – og viktige kilder for kompetanseutvikling. Norsk pedagogisk tidsskrift, nr. 10. Referert i Meld. St. (2010-2011), se over, s. 45.

⁵³ Egelund og Tetler (2009), se over, viser til at profesjonell, spesialpedagogisk kompetanse har betydning for kvaliteten på og effekten av spesialundervisning.

⁵⁴ Dette er lærernes egne vurderinger. Se Nilsen (2015 a og b), se over.

⁵⁵ Se Barneombudet (2017), se over, som uttrykker bekymringene både over kompetansen som settes inn i spesialundervisning, kvaliteten på undervisningen, elevenes utbytte av opplæringen og det psykososiale skolemiljøet de opplever.

⁵⁶ Forskning viser også at ca. en tredel av funksjonshemmede har opplevd krenkende og hatfulle ytringer, og at skolen er en hyppig arena for dette. Se om dette hos:

Olsen, T., Vedeler, J.S., Eriksen, J. & Elvegård, K. (2016). *Hatytringer. Resultater frå en studie av funksjonshemmedes erfaringer*. Bodø: Nordlandsforskning.

faglig-kulturelle fellesskapet som intensjonene om en inkluderende skole og barnehage tilsier.^{57 58}

⁵⁷ Samlet/konkluderende vurdering ut fra forskningsbildet. Se særlig hos Buli-Holmberg, Nilsen og Skogen (2015), se over.

⁵⁸ Se nærmere om ulike sider av dette utfordringsbildet hos Nilsen (red.) (2017, under utgivelse), se over.