

Innspill til ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging

Oppfatningen om at det er for mye spesialundervisning i Norge synes å ligge som et grunnpremiss i diskursen rundt tiltak for elever med særskilte behov for tilrettelegging på skolen. Likevel blir hva som er for mye spesialundervisning sjelden problematisert. Hvordan en kan forbedre kvaliteten på spesialundervisningen har også hatt forbausende lite fokus. I dette innspillet vil jeg argumentere for at det både er for lite og for dårlig spesialundervisning i Norge, og peke på løsninger som kan føre til en bedre tilrettelegging for elever med særskilte behov.

Av Odd Ivar Strandkleiv. Redaktør for elevsiden.no og pedagogisk-psykologisk rådgiver

Elever som *ikke har* eller *ikke kan få* et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen har rett til spesialundervisning (oppl. § 5-1). Nøyaktig hvor mange elever dette er, er det vanskelig å fastslå. I et masseutdannelsessamfunn hvor det offentlige har store ambisjoner for skolen, vil det til enhver tid være en relativt stor andel av elevene som ikke har eller kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Haustätter (2013) anslår at så mange som 20-25 prosent av elevene har behov for spesialundervisning i større eller mindre grad. Nedslående resultater for en tilsvarende andel elever ved utgangen av grunnskolen¹ og det store frafallet i videregående opplæring kan også tyde på at mange elever ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

Lærerne skal vurdere det faglige og sosiale utbyttet av opplæringen for alle elever (forskrift til oppl. § 3-11). Eleven eller foreldene til eleven kan dessuten kreve at skolen gjør de nødvendige undersøkelsene for å finne ut om eleven trenger spesialundervisning. Tiltak innenfor den ordinære opplæringen skal vurderes og eventuelt prøves ut før det blir gjort sakkyndig vurdering (jf. oppl. §5-4). Lærerne har også en selvstendig plikt til å varsle rektor om at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen og dermed kan ha behov for spesialundervisning.

Det er grunn til å anta at det skjer en ganske omfattende silingsprosess av elever med behov for særskilt tilrettelegging. Avstanden mellom andelen elever som får vedtak om spesialundervisning (typisk 8-10 prosent) og de som ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen (20-25 prosent) tilsier dette. For den enkelte elev med særskilte behov kan feilvurderinger i denne silingsprosessen få alvorlige konsekvenser. På bakgrunn av at en langt høyere andel elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen enn de som får vedtak om spesialundervisning, kan det konkluderes med at for få elever får spesialundervisning.

Spesialundervisning som et gode

En svært vanlig påstand i skoledebatten er at alt for mange elever får spesialundervisning. Det blir vist til at spesialundervisningen ikke virker, at den koster for mye penger eller virker stigmatiserende. Mange kommuner har de siste årene hatt prosjekter som har hatt som formål å redusere andelen elever med spesialundervisning. Spesialundervisningen blir sett på som et onde, og dermed noe som bør bekjempes eller reduseres. En oppnådd reduksjon i andel elever med spesialundervisning blir derfor mottatt som en god nyhet.

En annen tilnærming kan være å se på spesialundervisningen som et gode, et sett av tiltak eleven kan få for å få et forsvarlig opplæringstilbud som ikke lar seg realisere i den ordinære opplæringen. Det er nærliggende å karakterisere hjelp til å lære, til å få en bedre skolehverdag, som et gode. Dersom

¹ På matematikkeksamen i 10. klasse får rundt 40 prosent av elevene karakterene 1 og 2.

spesialundervisningen er utformet i nært samarbeid med eleven og tiltakene bidrar til læring og utvikling faglig, sosialt og personlig, må den være av det gode.

Å putte elever som ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen tilbake i klassen uten spesialundervisning, må kunne sies å være et pedagogisk og psykologisk overgrep. Dette blir fort resultatet i kommuner og skoler hvor målet er å redusere andelen elever med spesialundervisning.

Det er forskjell på vedtak og tiltak

Forskere og skolepolitikere ser ut til å tro at det er et samsvar mellom vedtak og tiltak i spesialundervisningen. Når andelen elever med spesialundervisning skal beskrives blir det dermed tatt utgangspunkt i utdanningsstatistikk. Dersom det foreligger en sakkyndig vurdering fra PPT, et enkeltvedtak om spesialundervisning og en individuell opplæringsplan, har en å gjøre med spesialundervisning. Dette kan kalles en *formalavgrensning* av spesialundervisningen (Markussen m.fl. 2007). Det blir tatt for gitt at spesialundervisningen blir gjennomført for elever som har vedtak om det.

Benytter man seg av en *praksisavgrensning* av spesialundervisningen inkluderer man langt flere elever enn de som har vedtatt spesialundervisning. Dette vil omfatte elever som deltar på tiltak som ikke inngår i den ordinære opplæringen. Dette kan være elever som noen ganger får like mye eller mer hjelp enn elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak.

En *kvalitetsavgrensning* av spesialundervisningen innebærer at det ikke er nok å ha enkeltvedtak om spesialundervisning, IOP og iverksatte tiltak utover den ordinære opplæringen, for at en skal kunne kalle det spesialundervisning (Lindbäck og Strandkleiv, 2010). Gjessing (1978, s. 8) beskrev det slik:

Det blir ikke spesialundervisning om vi plasserer barn i egne skoler, i egne klasser, i små grupper, underviser dem enkeltvis, putter til dem selvinstruerende materiell, deler en klasse i to eller setter inn en lærerassistent. Spesialundervisning blir det først når vi kan tilby en undervisning basert på maksimal innsikt om det enkelte lærehemmede barns primære behov, læringsform og læringsart.

Det må settes krav til lærerkompetanse i spesialundervisningen. Ofte vil det være behov for tilførsel av spesialpedagogisk kompetanse. Mange har pekt på at en stor andel av spesialundervisningen drives av assistenter. Dette kan tyde på at det offentlige ikke legger en kvalitetsavgrensning til grunn i spesialundervisningen.

Andre sentrale faktorer i en kvalitativt god spesialundervisning er tilstrekkelig tilgang på læremidler og ressurser til å drive spesialundervisningen. I tillegg må det være et krav at eleven er aktiv i spesialundervisningen.

Kvalitetsavgrensningen er strengere enn kapittel 5 i opplæringsloven. Dersom vi legger en kvalitetsavgrensning til grunn er andelen elever med spesialundervisning på et meget lavt nivå, kanskje et par prosent.

Å betrakte spesialundervisning som én ting

Skolepolitikere og forskere har en tendens til å betrakte spesialundervisning som én ting. Dette blir feil av flere grunner. Spesialundervisningen kan ha mange ulike målsetninger, innhold, organiseringsformer, metoder og tilnærminger. Variasjonen i opplæringstilbudet for elever med spesialundervisning er langt større enn for elever i den ordinære opplæringen. Elever med spesialundervisning utgjør en meget heterogen gruppe elever. Hva som er et forsvarlig

opplæringstilbud for en elev med særskilte behov må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det eneste elever med spesialundervisning har til felles er at de ikke følger den ordinære opplæringen i større eller mindre grad. Generelle betraktninger om at spesialundervisning ikke hjelper eller at elever med spesialundervisning gjør det dårligere enn elever i den ordinære opplæringen, blir derfor relativt meningsløse².

Regelverket og ressursene

Det finnes som regel ingen positive incentiver for skoleledere til å ta seg av elever med særskilte behov. Mange kommuner har en finansieringsordning for spesialundervisningen hvor skolen ikke får tilført flere ressurser, selv om det kreves for å realisere et forsvarlig opplæringstilbud for elever som koster ekstra penger. Det blir derfor dårlig butikk å ta seg av elever med stort behov for spesialundervisning på en god måte.

Finansieringen av spesialundervisningen må garantere elever med særskilte behov et forsvarlig opplæringstilbud. Skolen må ikke straffes for å ta seg av ressurskrevende elever. Det vil alltid være knappe ressurser, men ressursene må ikke være *for* knappe.

Skolen må også sikres tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre spesialundervisningen. Tilførsel av slik kompetanse er det i stor grad universiteter og høyskoler som må sørge for. Skolen må i tillegg sette av tilstrekkelige ressurser til å utvikle egen kompetanse på spesialundervisningsområdet. Dette gjelder særlig kompetanse på lesing, skriving, muntlig, sosial og personlig utvikling hos elever med særskilte behov.

Misoppfatningen om at spesialundervisning ikke hjelper

Det er en utbredt oppfatning at spesialundervisning ikke hjelper³. Noen mener derfor at elever med behov for spesialundervisning bedre kan hjelpes i den ordinære opplæringen. Dette er en selvmotsigelse ettersom grunnen til at de har behov for spesialundervisning er at en *ikke* kan hjelpe på elevens vansker i den ordinære opplæringen.

Det er ikke vanskelig å finne eksempler på vellykket spesialundervisning ute på skolene, men skolene kan trolig bli flinkere til å registrere suksessene og lære av alle de gode eksemplene.

Forskning på effekten av spesialundervisning tyder ikke på at tiltak i spesialundervisningen ikke virker. Det finnes svært lite eller ingen evidensbasert forskning rundt spesialundervisning i Norge, men internasjonalt er det gjort effektstudier av spesialundervisning. Morris og Mather (2008) viser til at elever med lærevansker og spesialundervisning oppnår svært gode resultater ved tiltak som riktig vanskelighetsgrad, direkte undervisning, vekt på forståelse, tidlig intervensjon og feedback. Det er på bakgrunn av disse resultatene ingen grunn til å tro at spesialundervisning er mindre effektiv enn ordinær opplæring.

I en større norsk undersøkelse konkluderte Haug (2014) med at den observerte kvaliteten til spesialundervisningen var betydelig høyere enn kvaliteten på den ordinære opplæringen. I spesialundervisningen var elevene mer aktive i læringsarbeidet enn i den ordinære opplæringen.

² Elever som mottar spesialundervisning gjør det svakere enn elever som følger ordinær opplæring (Nordahl og Sunnevåg 2008).

³ I en reportasje i forskning.no (27. april 2015) uttalte Thomas Nordahl at han ikke kunne se at spesialundervisning skal gi resultater. Spesialundervisning var med på listen hans over ting som ikke er viktig, sammen med foreldrenes utdanningsnivå, dialog skole-hjem, mengden av informasjon til foreldrene, klassestørrelse, mange fremmedord og lærernes faglige kompetanse, ut over det de trenger som et minimum for å undervise.

Oppgavene er spesielt tilrettelagte og elevene driver mer oppgaveløsning enn i den ordinære opplæringen. Mer støtte fra voksne, mer aktiv lytting til lærer, mer muntlig aktivitet, samt spesielt tilrettelagte læringsoppgaver og læremidler kjennetegnet spesialundervisningen.

Individ og system: Krav om en elevsentrert spesialundervisning

Spesialundervisningen har tradisjonelt vært svært vanskeorientert. Mange forbinder derfor spesialundervisning med diagnoser. For å komme fram til hensiktsmessige tiltak har en derfor måttet finne ut hvilken vanske eller diagnose eleven har. Elevens rolle i denne spesialundervisningen har ofte vært passiv. Synet på spesialundervisning har ofte vært positivt innenfor den vanskeorienterte spesialundervisningen.

For å løfte blikket bort fra den tradisjonelle vanskeorienteringen i spesialundervisningen har en i de senere år vært mer opptatt av systemet rundt eleven. PP-tjenesten har fått beskjed om å se på forhold rundt eleven som kan bidra til å skape og opprettholde et lavt læringsutbytte. I den systemorienterte spesialundervisningen spiller læringsmiljøet til eleven en avgjørende rolle. Eleven blir ikke tildelt noen aktiv rolle og spesialundervisningen har ikke høy status innenfor det systemrettede arbeidet, slik det ofte har blitt praktisert. Å få ned andelen elever med spesialundervisning har ofte vært en målsetning med systemarbeidet⁴.

Et ensidig fokus på elevens vansker eller et ensidig fokus på systemet rundt eleven er blindspor i spesialundervisningen. Alternativet er en elevsentrert spesialundervisning (Strandkleiv, 2017). En rekke lover og retningslinjer fastslår, direkte eller indirekte, at eleven skal være aktiv i opplæringen (inkludert spesialundervisningen): Opplæringsloven, Grunnloven, Prinsipper for opplæringen, forvaltningsloven, FNs barnekonvensjon og barneloven. Likevel har en både innenfor den vanskeorienterte og den systemorienterte spesialundervisningen ikke tatt elevens syn på alvor. PP-tjenesten har ikke tatt inn over seg disse forpliktelsene.

Det tydeligste kravet om elevmedvirkning i spesialundervisningen står i oppl. § 5-4: «Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn». Denne bestemmelsen, som gir eleven en meget aktiv rolle har ikke bare fått minimalt med oppmerksomhet i skolen og PP-tjenesten, men også i forskningen om spesialundervisning.

Dersom en får til en elevsentrert spesialundervisning, vil en øke sjansen for en vellykket spesialundervisning. Eleven vil være mer motivert for spesialundervisningen og faren for stigmatisering vil minke. Spesialundervisningen kan bli et samarbeidsprosjekt mellom eleven og skolen for å fremme faglig, sosial og personlig vekst hos eleven.

Hva må til?

- Spesialundervisningen må utformes i samarbeid med eleven (og foreldrene): Elevens stemme skal høres og vektlegges!
- Det må bli obligatorisk med en barnets beste vurdering i sakkyndig vurdering og i enkeltvedtak om spesialundervisning.
- Det må etableres en elevsentrert PP-tjeneste og en elevsentrert spesialundervisning
- PP-tjenesten må bli uavhengig og det må vurderes om tjenesten skal kunne instruere skolene, ikke bare være rådgivende som i dag.
- Utdanning i spesialpedagogikk må gi lærerkompetanse og ansettelse på lærervilkår

⁴ Lillehammer, Kristiansand og en lang rekke andre kommuner har hatt prosjekter hvor målet har vært å få ned andelen elever med spesialundervisning.

- Utdanning i spesialpedagogikk må bli mer praktisk orientert: Gjennføre spesiallærerhøyskolen?
- Det må settes en norm for lærerkompetanse og spesialpedagogisk kompetanse i spesialundervisningen. Alle skoler må ha ekspertise på lesing, skriving, regning, muntlig og sosial kompetanse.
- Systemarbeid skal i all hovedsak dreie seg om å forbedre kvaliteten på spesialundervisningen og den tilpassede opplæringen for elever med særskilte behov
- Rektorene må få incentiver til å ta seg av ressurskrevende elever
- Det må etableres et samsvar mellom elevenes rettigheter og tilgjengelige ressurser. Dette vil trolig kreve en betydelig økning i ressursbruken til spesialundervisning, kanskje en dobling eller tredobling? Et annet alternativ kan være å dempe ambisjonsnivået i læreplanene, slik at flere elever kan følge opplæringen med tilfredsstillende utbytte. Et tredje alternativ kan være å svekke retten til spesialundervisning. En kombinasjon av mer ressurser til spesialundervisning og mer romslige læreplaner er trolig det mest hensiktsmessige alternativet.

Avslutning

I dette innspillet har jeg pekt på at det ikke er for mye spesialundervisning i Norge. I stedet for å rette fokus mot at det er for mye spesialundervisning, må en søke å heve kvaliteten på den spesialundervisningen som drives. Det kan tenkes at for få elever får spesialundervisning.

Referanser:

Barnekonvensjonen. (2003). FNs konvensjon om barnets rettigheter: Vedtatt av De Forente Nasjoner den 20. november 1989, ratifisert av Norge den 8. januar 1991: Revidert oversettelse mars 2003 med tilleggsprotokoller. Oslo: Barne- og familiedepartementet.

Barneloven. (1981). Lov om barn og foreldre. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-04-08-7?q=barnelova>

Forvaltningsloven (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningslova>

Grunnloven. (1814). Kongeriket Norges Grunnlov. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17?q=grunnloven>

Haug, P. (2014). Spesialundervisning i praksis. *Padeia* 8/2014. Hentet fra <http://utdanningsforskning.no/artikler/spesialundervisning-i-praksis/>

Lindbäck, S. O. og Strandkleiv, O. I. (2010). *Spesialundervisning og ordinær opplæring. Hva er spesialundervisning og hva er ordinær opplæring?* Oslo: Elevsiden DA.

Morris, R. J. og Mather, N. (2008). *Evidence-based Interventions for Students with Learning and Behavioral Challenges*. New York: Routledge.

Opplæringsloven. (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

Prinsipper for opplæringen. Hentet fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/prinsipper-for-opplaringen2/>

Strandkleiv, O. I. (2017). Er det mulig å forestille seg en elevsentrert PP-tjeneste? Hentet fra <http://www.elevsiden.no/rettigheter/elevsentrertpp-tjeneste/>