

Eldri Trondsgård

**Sammenhengen mellom den opplevde økningen i omfanget av spesialundervisning og implementeringen av Kunnskapsløftet**

En dokumentstudie av implementeringen av Kunnskapsløftet og dens innvirkning på økningen i omfanget av spesialundervisning i grunnskolen

Masteroppgave i spesialpedagogikk

Trondheim, våren 2013

Veileder: Arve Thorshaug

Pedagogisk institutt

Fakultetet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet



## Forord

På begynnelsen av 2000-tallet hadde Utdannings- og forskningsdepartementet en uttalt politisk målsetning om å redusere behovet for spesialundervisning i grunnopplæringen (St.meld. nr. 30 (2003-2004)). Likevel viser data fra Grunnskolens Informasjonssystem (2012) en påfallende tendens til økning i omfanget av spesialundervisning i årene etter implementeringen av Kunnskapsløftet.

Implementeringen av Kunnskapsløftet førte med seg nye ideologiske føringer og politiske målsetninger. Disse dannet grunnlaget for en ny type utdanningspolitikk, som i hovedsak fokuserte på en kunnskapsbasert skoleutvikling (jf. NOU 2002: 10; NOU 2003: 16; St.meld. nr. 30 (2003-2004)). De nye føringene og målsetningene førte til flere endringer i styringen av skolen, deriblant etablering av en ny styringsreform som fokuserte på kvalitetsheving på alle nivåer og i alle fag gjennom hele grunnopplæringen. I denne studien blir følgende elementer, som inngår i styringsreformen, vurdert: Kunnskapsløftet, det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, fokus på tidlig innsats, forebygging og styrking av tilpasset opplæring, samt lokal handlefrihet. I utgangspunktet kan man forvente at økt fokus på kvalitetsheving i skolen vil føre til en reduksjon av behovet for spesialundervisning, noe som også var departementets intensjon bak styringsreformen. Denne studien viser imidlertid at realiteten ikke samsvarer fullt ut med intensjonen.



# Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b>	<b>side 1</b>
1.1 Studiens problemområde og problemstilling	side 1
1.2 Valg av forskningsmetode	side 2
1.3 Oppgavens oppbygning	side 3
<b>2. Begrepsavklaring</b>	<b>side 4</b>
2.1 Spesialundervisning – hva er det og hva øker?	side 4
2.2 Saksgangen knyttet til spesialundervisning	side 5
2.3 Spesialundervisningens utvikling fra 2002/2003 til 2012/2013	side 6
<b>3. Metodisk innfallsvinkel og dokumentstudien</b>	<b>side 7</b>
3.1 Metodisk innfallsvinkel	side 7
3.2 Dokumentene som ligger til grunn for analysen	side 8
3.3 Utvalg av driverne	side 8
3.4 Studiens troverdighet	side 10
<b>4. Historisk bakteppe om Kunnskapsløftets tilblivelse og noen sentrale innholdsmoment</b>	<b>side 12</b>
4.1 Historikken bak hvorfor Kunnskapsløftet ble utformet	side 12
4.1.1 Evaluering av Reform 97	side 12
4.1.2 PISA-sjokket	side 15
4.1.3 Skolen forandres når samfunnet forandres	side 16
4.2 Etablering av en ny styringsreform	side 17
4.2.1 Et nytt læreplanverk	side 19
4.2.2 Grunnleggende ferdigheter	side 19
4.2.3 Fra kunnskapskrav til kompetansemål	side 20
<b>5. Endring i styring av skolen</b>	<b>side 21</b>
5.1 Innledende om nasjonale endringer i styring av grunnopplæringen	side 21
5.2 Kunnskapsløftet	side 22
5.2.1 Intensjonen bak kompetansemålene og de grunnleggende ferdighetene	side 23

5.2.2 Skoleaktørens opplevelse av hvordan Kunnskapsløftet virker inn på opplæringen	side 23
5.2.3 Oppsummering	side 26
5.3 Nye nasjonale føringer med et nytt kvalitetsvurderingssystem	side 26
5.3.1 Intensjonen bak det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet	side 27
5.3.2 Skoleaktørens opplevelse av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet	side 28
5.3.3 Overvåkning av skolens resultater fører til prestasjonspress	side 32
5.3.4 Oppsummering	side 33
5.4 Tidlig innsats, forebygging og styrkning av tilpasset opplæring	side 34
5.4.1 Intensjonene bak begrepene tidlig innsats, forebygging og tilpasset opplæring	side 35
5.4.2 Skoleaktørens opplevelse av begrepene i praksis	side 37
5.4.3 Oppsummering	side 39
5.5 Ansvarsplassering til kommunesektoren gjennom økt lokal handlefrihet	side 40
5.5.1 Intensjonen bak kommunal ansvarsplassering og lokal handlefrihet	side 40
5.5.2 Skoleaktørens opplevelse av ansvarsplasseringen og den lokale handlefriheten	side 41
5.5.3 Oppsummering	side 42
<b>6. Avslutning</b>	<b>side 43</b>
6.1 En markert endring i utdanningspolitikken	side 43
6.2 Økt omfang av spesialundervisning etter implementeringen av Kunnskapsløftet	side 43
6.3 Motsetninger mellom departementets intensjoner og skoleaktørens opplevelser	side 44
6.4 Avsluttende ord	side 46
<b>Litteraturliste</b>	<b>side 48</b>
<b>Vedlegg</b>	<b>side 53</b>

## **Kapittel 1: Innledning**

I dette kapitlet presenteres først studiens problemområde og problemstilling (kap. 1.1). Videre presenteres valg av forskningsmetode (kap. 1.2) og til slutt gis en oversikt over oppgavens oppbygning (kap. 1.3).

### **1.1 Studiens problemområde og problemstilling**

Grunnskolen i Norge bygger på et overordnet prinsipp om likeverdig og tilpasset opplæring for alle elever i en inkluderende fellesskole. Dette betyr at opplæringen må være tilgjengelig for alle, og at hver enkelt elev skal få gode muligheter for læring, mestring og utvikling (St.meld. nr. 30 (2003-2004); Opplæringsloven, 1998, §§ 1-1, 1-2, 1-3). For enkelte elever er imidlertid ikke en opplæring innenfor rammen av den ordinære opplæringen tilstrekkelig til at de får et tilfredsstillende læringsutbytte. I henhold til Opplæringsloven (1998) § 5-1 har disse elevene rett til spesialundervisning. På tross av den politiske målsetningen om å redusere behovet for spesialundervisning, og at tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning skal styrkes (jf. St.meld. nr. 30 (2003-2004)), har man de senere årene sett en klar økning i andelen elever som mottar spesialundervisning i grunnskolen.

Høsten 2006 fikk grunnskolen en ny læreplan: Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Det er mange grunner til at den nye læreplanen ble implementert, blant annet at Regjeringen ønsket å heve kvaliteten i grunnopplæringen (jf. St.meld. nr. 30 (2003-2004)). Et implisitt mål med økt fokus på kvalitetsheving i grunnopplæringen var at andelen elever som mottok spesialundervisning etter enkeltvedtak skulle synke. Denne målsetningen har hittil ikke høstet resultater. Data fra Grunnskolens Informasjonssystem (2012) viser en klar økning i omfanget av elever som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak i årene etter innføringen av Kunnskapsløftet<sup>1</sup>, og denne økningen har vært stabil over lang tid (jf. vedlegg A). I 2006/2007 hadde 38 633 elever i grunnskolen enkeltvedtak om spesialundervisning (ibid.), dette utgjør 6,22 % av elevene. Tall fra skoleåret 2012/2013<sup>2</sup> viser at 52 723 elever har enkeltvedtak om spesialundervisning, noe som utgjør 8,57 % av elevene (jf. vedlegg A: figur 1 og tabell 1). Dataene fra Grunnskolens Informasjonssystem (2012) viser med andre ord at det på knappe

---

<sup>1</sup> Betegnelsen "Kunnskapsløftet" brukes med varierende innhold. Alt fra det formelle læreplandokumentet, Læreplanverket for Kunnskapsløftet, til en videre betydning som dekker omtrent alt som ble gjennomført i norsk utdanning fra 2000, og som fremdeles gjelder i dag som blir omtalt som en styringsreform. I denne studien henviser ordet "Kunnskapsløftet" til den formelle læreplanen.

<sup>2</sup> Tallene er innrapportert fra samtlige kommuner i Norge. Disse tallene viser antall enkeltvedtak om spesialundervisning for inneværende skoleår per 1. oktober 2012. Vedtak som er fattet etter 1. oktober vil ikke være inkludert i rapporteringen (Grunnskolens Informasjonssystem, 2012).

seks skoleår har vært en økning på hele 37,78 % i andelen elever som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak.

Den store økningen i andelen elever som mottar spesialundervisning er en utfordring for det norske skoleverket og for lærerne. Utfordringen blir drøftet i Magnus Engen Marsdals (2011) omdiskuterte bok *Kunnskapsbløffen*, som omhandler skolehverdagen i norsk skole. Bokens tema er vinklet inn på gjennomføringen og opplevelsen av de nasjonale prøvene, om testresultatene, prestasjonspresset og omfanget av spesialundervisning i grunnskolen. Denne studien ble utført på grunn av et ønske om å belyse temaet videre, spesielt med tanke på å undersøke om Kunnskapsløftet har påvirket omfanget av spesialundervisningen i grunnskolen etter skoleåret 2006/2007, og hvordan denne påvirkningen i så fall har skjedd.

I denne studien identifiseres drivere<sup>3</sup> som kan knyttes til økningen i omfanget av spesialundervisningen i grunnskolen og implementeringen av Kunnskapsløftet. Studiens problemstilling lyder derfor som følger: **Hvilke drivere kan knyttes til sammenhengen mellom den opplevde økningen i omfanget av spesialundervisning i grunnskolen og implementeringen av Kunnskapsløftet?**

I forbindelse med denne problemstillingen kommer man ikke bort fra at man må se på økningen i omfanget av spesialundervisningen og implementeringen av Kunnskapsløftet i tilknytning til etableringen av den nye styringsreformen. Denne studien kan dog ikke fastslå om de driverne som blir belyst er en årsak til eller en konsekvens av den økte spesialundervisningen i grunnskolen.

## **1.2 Valg av forskningsmetode**

Den metodiske tilnærmingen som blir brukt i denne studien er i stor grad basert på en pedagogisk-historisk tilnærming, som kjennetegnes ved at den tar for seg kilder fra fortiden som analyseres ut fra forskerens nåtidige ståsted (Kjeldstadli, 1999; Tveit, 2011). Denne tilnærmingen ble valgt for å studere om, og eventuelt hvordan, implementeringen av Kunnskapsløftet kan knyttes opp mot det økte omfanget av spesialundervisning i grunnskolen fra skoleåret 2006/2007 og frem til i dag. Kildematerialet i studien består av nyere norsk

---

<sup>3</sup> ”Driver” forstås som grunnleggende årsaker til fenomenet *økt spesialundervisning knyttet til implementeringen av Kunnskapsløftet*. Begrepet forteller at fenomenet er dynamisk, og kan sammenstilles med ordet faktor eller medvirkende årsak.



forskning og politiske styringsdokumenter i form av stortingsmeldinger og offentlige utredninger. Gjennom en dokumentstudie forsøkes det å identifisere sentrale drivere som omtales i kildematerialet, og som kan knyttes til studiens problemstilling. Beskrivelse av metodetilnærmingen, kildematerialet og hvilke utvalgskriterier som ligger til grunn i dokumentstudien, blir presentert i kapittel tre. I studiens analyse- og drøftingsdel (jf. kap. 5) blir det innledningsvis tolket hva Stortingets intensjon med driverne var, for deretter å knytte dette opp mot hva nyere forskningspublikasjoner sier om skoleaktørers<sup>4</sup> opplevelse av driverne i praksis.

### **1.3 Oppgavens oppbygning**

Oppgaven er inndelt i seks kapitler. Det første kapitlet er en introduksjon hvor studiens problemområde, problemstilling og forskningsmetode blir presentert. Kapittel to danner studiens innramming. Dette kapitlet tar for seg begrepet spesialundervisning: om spesialundervisningens juridiske grunnlag, saksgangen frem til enkeltvedtak, og utviklingen i andelen elever som mottar spesialundervisning. I kapittel tre redegjøres det for den metodiske tilnærmingen i studien. Kapitlet gir også en oversikt over hvilke dokumenter som inngår i dokumentstudien, hvilke drivere som ble avdekket i disse og utvelgelsen av sentrale drivere. Avslutningsvis i dette kapitlet vurderes studiens troverdighet. Kapittel fire gir leseren et historisk bakteppe ved å belyse noen av årsakene til at Norge innførte et nytt læreplanverk i 2006. Kapitlet omtaler også etableringen av den nye styringsreformen og dens innhold, samt litt om Kunnskapsløftets utforming. I kapittel fem blir det gjort en analyse og drøfting av kildematerialet opp mot studiens problemstilling og metodiske innfallsvinkel. Kapittel seks oppsummerer studien, og trekker frem de mest sentrale funnene.

---

<sup>4</sup> I denne studiens henviser ordet *skoleaktør* til skoleeiere, rektorer og lærere.

## Kapittel 2: Begrepsavklaring

Dette kapitlet består av tre deler som er knyttet til begrepet *spesialundervisning*. Kapitlet er tatt med fordi det er essensielt å ha kjennskap til begrepets virkeområde og omfang i grunnskolen for å kunne forstå studiens problemområde. Først i dette kapitlet gis en kort presentasjon av spesialundervisningens juridiske grunnlag (kap. 2.1). Deretter gjennomgås saksgangen frem til en elev har rett til spesialundervisning (kap. 2.2). Dette delkapitlet er tatt med for å gi leseren et innblikk i kvalitetssikringen i saksgangen, fra der læreren uttrykker bekymring for elevens utbytte av den ordinære opplæringen til det individuelle enkeltvedtaket som slår fast at eleven har rett til spesialundervisning. Til slutt gis en oversikt over utviklingen i andelen elever som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak fra skoleåret 2002/2003 og frem til i dag (kap. 2.3).

### 2.1 Spesialundervisning – hva er det og hva øker?<sup>5</sup>

Alle barn og unge i Norge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til en offentlig grunnskoleopplæring (Opplæringsloven, 1998, § 2-1 første ledd). I *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæring av 17. juli 1998 nr. 61* er likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring nedfelt som overordnede prinsipper i skolen (Opplæringsloven, 1998, §§ 1-1, 1-3). Dette innebærer at opplæringen skal være tilgjengelig og tilrettelagt for alle barn og unge, og at alle skal få gode muligheter for læring, mestring og utvikling. For enkelte elever er ikke en opplæring innenfor rammen av den ordinære opplæringen tilstrekkelig til at de får et tilfredsstillende læringsutbytte. I henhold til Opplæringsloven (1998) § 5-1 første ledd har elever som ikke har, eller som ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen rett til spesialundervisning. Spesialundervisning er dermed en individuell rettighet som skal sikre en tilpasset og likeverdig opplæring (Utdanningsdirektoratet, 2009)<sup>6</sup>.

Ole Bredesen (2004) beskriver spesialundervisning som et ekstraordinært pedagogisk tilbud som er skreddersydd for et barn eller en ungdom med et særskilt pedagogisk behov. Begrepet ”særskilt behov” kan omfatte elever som har lese- og skrivevansker, matematikkvansker, atferdsvansker, konsentrasjonsvansker, fysiske handikap, multifunksjonshemninger eller

---

<sup>5</sup> På grunn av studiens begrensede omfang blir det ikke gått inn på spesialpedagogikkens røtter og dens historiske utvikling. For lesing om dette henvises det eksempelvis til Askildt & Johnsen (2008) og Groven (2013).

<sup>6</sup> I flere dokumenter nevnes såkalte ”gråsoneelever”, dvs. elever som mottar en ”spesialundervisningslignende opplæring” uten at det foreligger et enkeltvedtak. Det presiseres derfor at bruk av begrepet *spesialundervisning* i denne studien skal det forstås som den opplæringen som er forankret i et enkeltvedtak etter Opplæringsloven (1998) § 5-1.

sansetap. Det er imidlertid viktig å merke seg at retten til spesialundervisning ikke er knyttet til vanskegrupper eller diagnoser, men til den enkelte elevs utbytte av opplæringen (Utdanningsdirektoratet, 2009). For å sikre kvalitet i spesialundervisningen er det presisert flere krav til saksbehandlingen i Opplæringsloven (jf. kap. 2.2).

## **2.2 Saksgangen knyttet til spesialundervisning**

Veien frem til at en elev får enkeltvedtak om rett til spesialundervisning kan ofte oppleves som en omfattende og tidkrevende prosess. I følgende avsnitt nevnes kort sentrale faser som beskriver gangen i en sak om spesialundervisning i grunnskolen. Utgangspunktet for fasene er hentet fra *Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning* (2009).

Proessen starter ved at undervisningspersonalet opplever at en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Når dette skjer, skal skolen kartlegge, vurdere og eventuelt iverksette nye tiltak som kan hjelpe eleven innenfor de ordinære rammene (jf. Opplæringsloven, 1998, § 5-4 første ledd). Dersom vurderings- og utprøvningsfasen avsluttes med tilmelding til PP-tjenesten<sup>7</sup>, bør skolens utredning og vurdering samles i en pedagogisk rapport. Den pedagogiske rapporten skal dokumentere hva som er gjort fra skolens side. Rapporten bør også inneholde vedlegg med kartleggingsprøver/-tester som eleven har gjennomført. Med bakgrunn i den pedagogiske rapporten, og med foreldrenes samtykke (jf. Opplæringsloven, 1998, § 5-4 andre ledd), foretar PPT en sakkyndig vurdering av eleven. Den sakkyndige vurderingen skal utrede elevens behov for spesialundervisning, og gi en tilråding om hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud (krav til den sakkyndige vurderingen fremgår i Opplæringsloven, 1998, § 5-3). Den sakkyndige vurderingen danner grunnlaget for enkeltvedtak om spesialundervisning. Hvis den sakkyndige vurderingen konkluderer med at eleven ikke nyttiggjør seg ordinær opplæring, skal det fattes vedtak om spesialundervisning med samtykke fra foreldrene (jf. Opplæringsloven, 1998, § 5-4 andre ledd). Det er skoleeier som er ansvarlig for at dette enkeltvedtaket<sup>8</sup> fattes, men vanligvis delegerer skoleeier ansvaret til rektoren ved skolen. Alle elever med et enkeltvedtak som gir rett til spesialundervisning, har krav på en egen individuell opplæringsplan. Denne skal inneholde læringsmål, arbeidsformer og organisering av undervisningen for den aktuelle eleven (jf. Opplæringsloven, 1998, § 5-5 første ledd). For å følge opp elevens individuelle

---

<sup>7</sup> PP-tjenesten står for pedagogisk-psykologisk tjeneste (heretter forkortet som PPT). PPT er et offentlig myndighetsorgan og en sakkyndig instans (Utdanningsdirektoratet, 2009).

<sup>8</sup> Et enkeltvedtak dreier seg om en beslutning som gir en fordel eller en spesiell rettighet til ett enkelt individ (Utdanningsdirektoratet, 2009, s. 51).

opplæringsplan skal skolen hvert halvår utarbeide en skriftlig rapport som inneholder en oversikt over den opplæringen eleven har fått, samt en vurdering av elevens utvikling (jf. Opplæringsloven, 1998, § 5-5 andre ledd) (Utdanningsdirektoratet, 2009).

### **2.3 Spesialundervisningens utvikling fra 2002/2003 til 2012/2013**

I grunnskolen har man fra skoleåret 2002/2003 til skoleåret 2012/2013 sett en jevn økning i andelen elever som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak (jf. vedlegg A) (Grunnskolen Informasjonssystem, 2012). Skoleåret 2002/2003 mottok 6,01 % av alle elevene i grunnskolen denne spesialpedagogiske hjelpen. I inneværende skoleår, 2012/2013, er prosentandelen oppe i hele 8,57 % (jf. vedlegg A: tabell og figur 1.1). Omfanget er størst på 10. årstrinn med 11,63 %, og minst på 1. årstrinn med 4,25 % (jf. vedlegg A: figur 1.2). Kjønnfordelingen innenfor spesialundervisningen har vært stabil over flere år, både i fordeling over tid, fordeling over trinn og fordeling over omfanget av tilbudet. Av alle elevene som mottar spesialundervisning i grunnskolen, er om lag 70 % gutter (jf. vedlegg A: figur 1.3) (ibid.). Når det gjelder fordelingen av vansker hos de elevene som mottar spesialundervisning og kjønnfordeling av vanskene, viser forskning at det er en relativ liten andel elever med synsvansker som mottar spesialundervisning, mens litt over halvparten av elevene med hørselshemming mottar spesialundervisning (jf. Nordahl & Hausstätter, 2009). Videre viser forskningen at ADHD-diagnose er et svært sentralt kjennetegn ved mange av elevene som mottar spesialundervisning (jf. vedlegg A: tabell 1.2). Forskningen viser også at guttene oftere blir vurdert til å ha et langt større omfang av vansker, problemer og diagnoser i skolen enn jentene. Guttene er fremtredende i omfanget blant de fagprovoserte og sosialt provoserte vanskene<sup>9</sup> (jf. vedlegg A: tabell 1.3) (ibid.).

---

<sup>9</sup> De ulike kategoriene av provoserte vansker blir omtalt på side 36 i artikkelen til Nordahl & Hausstätter (2009).

## **Kapittel 3: Metodisk innfallsvinkel og dokumentstudien**

Først i dette kapitlet presenteres studiens metodiske innfallsvinkel (kap. 3.1). Deretter gis en oversikt over hvilke kilder som inngikk i dokumentstudien, samt kriteriene for utvelgelse av disse (kap. 3.2). Videre presenteres de mest sentrale driverne som ble avdekket i kildematerialet, og hvilke av disse driverne som ble valgt ut for videre analyse (kap. 3.3). Til slutt blir det gjort noen refleksjoner rundt studiens troverdighet (kap. 3.4).

### **3.1 Metodisk innfallsvinkel**

Den metodiske innfallsvinkelen som benyttes i denne studien er i stor grad basert på en pedagogisk-historisk tilnæringsmåte, som kjennetegnes ved den tar for seg kilder fra fortiden som analyseres ut fra forskerens nåtidige ståsted (Kjeldstadli, 1999; Tveit, 2011). Med en slik innfallsvinkel er problemstillingen avgjørende for hvilke kilder man tar utgangspunkt i, og hvordan de analyseres. Kildematerialet som velges ut må forstås ut fra sin samtid og vurderes etter den konteksten de er skrevet i, hva som er formålet med dem og hvem som er mottakergruppen<sup>10</sup>. I løpet av analysen er det viktig å huske på at kildematerialet ikke beskriver selve virkeligheten, men er representasjoner<sup>11</sup> av den (ibid.).

Som kildemateriale for studien har det vært brukt nedskrevet tekst publisert i form av politiske styringsdokumenter og norske forskningsartikler. En dokumentstudie ble gjennomført for å innhente og avgrense et relevant kildemateriale for oppgaven, der formålet var å identifisere hva politiske styringsdokumenter og nyere norsk forskning tematiserer og forstår som mulige drivere for økningen i spesialundervisning i grunnskolen knyttet til implementeringen av Kunnskapsløftet. Kildematerialet som er valgt ut og som inngår i dokumentstudien, er skrevet i tidsperioden 2006 – 2012. Fordi tidsrommet til publikasjonene strekker seg over flere år, kan denne studien karakteriseres som en diakron studie<sup>12</sup>. Som et første steg i analysen, ble det gjennom en dokumentstudie identifisert sentrale politiske nøkkelord (her omtalt som drivere) som er nevnt i kildematerialet og som kan knyttes opp mot studiens problemstilling (jf. kap. 3.2 og 3.3, samt vedlegg B). Neste skritt i analysen har vært å prøve å kartlegge hva departementets intensjon med driveren har vært, for deretter å

---

<sup>10</sup> For mer utdypende lesing om historisk forskningsmetode henvises det til Kjeldstadli (1999) og Tveit (2011).

<sup>11</sup> Representasjoner kan forklares som en ”tekst” som kommer mellom den fysiske verden og menneskenes sansing av den. Menneskenes representasjoner om hva som til enhver tid oppfattes som sant vil avhenge av konteksten. Derfor vil tid, sted og kultur bidra til å forme de brillene man ser verden gjennom (Neumann, 2001).

<sup>12</sup> En *diakron studie* er opptatt av utvikling over tid. Det vil si at kildematerialet er samlet fra ulike tidsepoker (Tveit, 2011).

sammenligne dette med hva nyere norsk forskning sier om den faktiske opplevelsen av driveren i praksis (jf. kap. 5).

### 3.2 Dokumentene som ligger til grunn for analysen

Kriteriene for utvelgelse av dokumentene i studien var at de skulle omhandle temaet ”økt spesialundervisning i grunnskolen” og at de direkte eller indirekte omtalte Kunnskapsløftets mulige bidrag til dette. Videre var det også en forutsetning at dokumentene var skrevet etter at Kunnskapsløftet ble innført. Etter avgrensning av kildematerialet for å utelukke dokumenter som ikke direkte omtalte studien problemområde, stod det igjen tolv dokumenter som inngikk i dokumentstudien. Fire av disse var politiske styringsdokumenter i form av offentlige utredninger og stortingsmeldinger<sup>13</sup>, mens de åtte andre var norske forskningsartikler<sup>14</sup>. Nesten samtlige dokumenter omhandlet økningen i spesialundervisningen knyttet til nasjonale føringer som ble innført med implementeringen av Kunnskapsløftet. Etter en nøye gjennomgang av de tolv dokumentene ble det skissert en tabell over mulige drivere som kunne knyttes til økt spesialundervisning etter implementeringen av Kunnskapsløftet (jf. vedlegg B).

Nøkkeltekstene for denne studien, det vil si de tekstene som har hatt stor betydning for kildematerialet i dokumentstudien, er Læreplanverket for Kunnskapsløftet, de to offentlige utredningene NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse* og NOU 2003: 16 *I første rekke*, og Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Disse nøkkeltekstene er konstituerende tekster som bidrar til å forstå hva samfunnets offisielle, normative posisjon er innenfor et gitt område.

### 3.3 Utvalg av driverne

De mest sentrale driverne som ble identifisert i dokumentstudien, sammenfattes i vedlegg B<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> St.meld. nr. 16 (2006-2007), Meld. St. 18 (2010-2011), St.meld. nr. 31 (2007-2008) og NOU 2009: 18

<sup>14</sup> Allerup et al. (2009), Bakken & Elstad (2012), Bonesrønning et al. (2010), Hodgson et al. (2012), Knudsmoen et al. (2011), Mathiesen & Vedøy (2012), Nordahl & Hausstätter (2009) og Sandberg & Aasen (2008).

<sup>15</sup> Disse driverne er: kompetansemål, tidlig innsats, tilpasset opplæring, pedagogiske og organisatoriske forhold i skolen (herunder metodefrihet og kjønnsforskjeller), at mange elever med atferdsproblemer mottar spesialundervisning, sosiale ulikheter, lokal handlefrihet, nasjonale og internasjonale tester og kartlegging, lærerrollen/manglende kompetanse (herunder dårlig klasseledelse og at 1/3 av spesialundervisningen utføres av assistenter), mye uro og bråk i klasserommet som fører til at ”bråkmakerne” får spesialundervisning (knyttet til lærerrollen/manglende kompetanse), nye nasjonale føringer (herunder økt fokus på kvalitet, målorientering/resultatmåling, nytt kvalitetsvurderingssystem, økt teoretisering, og økt vekt på læringsutbytte) samt økning i segregerte opplæringstilbud.

Alle de identifiserte driverne kan ha bidratt til økningen i antall enkeltvedtak om spesialundervisning. Driverne har videre blitt kategorisert i to overordnede drivergrupper (jf. vedlegg B: kolonne nummer to): I) endringer i styring av skolen og II) samfunnsendringer. Endringer i styring av skolen omhandler endringer knyttet til skolens rammebetingelser. Disse sees i forbindelse med den nye styringsreformen (jf. kap. 4.2) som vektlegger økt kvalitet i skolen og et sterkere fokus på elevenes læringsutbytte med mer målstyring, testing og kontroll gjennom et nytt kvalitetsvurderingssystem, innføring av en ny læreplan og økt fokus på tidlig innsats, forebygging og tilpasset opplæring. Samfunnsendringene omhandler i denne studien de sosiale forskjellene som kommer til syne i grunnskolen, diagnostiseringsproblematikken, lærerrollens virksomhet samt organisatoriske forhold i skolen. Samfunnsendringer er ofte endringer man har sett tendenser til over tid.

I flere kilder ble faktorer som kan knyttes til drivergruppen ”samfunnsendringer” nevnt, men eldre forskning viser at man har sett tendenser til utviklingen før implementeringen av Kunnskapsløftet. Eksempelvis skriver Nordahl & Hausstätter (2009) at innføringen av Kunnskapsløftet ikke har hatt noen innvirkning på kjønnsforskjellene innen spesialundervisningen, og Stortingsmelding nr. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* poengterer at det finnes lite forskning som støtter opp om at en stor andel kvinnelige lærere og ”kvinnelige verdier” bidrar til å favorisere jentene i grunnskolen. Man kan dermed anta at de pedagogiske og organisatoriske forholdene i grunnskolen ikke har betydelig innvirkning på spesialundervisningen når det gjelder kjønnsforskjeller i andelen av elevene som mottar spesialundervisning. Et annet eksempel er at evalueringen av Reform 97 viste at enkelte elevgrupper ”kom til kort” i skolen (jf. Haug, 2004). Ut ifra de overordnede prinsippene i grunnopplæringen, om et likeverds- og likestillingsperspektiv (jf. Opplæringsloven, 1998, § 1-1), var disse resultatene ikke akseptable. Sosiale ulikheter var også ett av hovedtemaene i Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) ... *og ingen stod igjen* som kom ut kort tid etter implementeringen av Kunnskapsløftet. Denne stortingsmeldingen poengterte at de sosiale ulikhetene i grunnopplæringen skulle reduseres, men til tross for denne politiske målsetningen viser nyere norsk forskning (jf. Bakken & Elstad, 2012; Nordahl & Hausstätter, 2009) at det er lite som tyder på en endring i de sosiale ulikhetene etter innføringen av Kunnskapsløftet. På bakgrunn av dette ser man at eldre forskning viser at faktorene under drivergruppen ”samfunnsendringer” er tendenser som har vært til stede over tid. Ut ifra dette vil ikke disse faktorene ha noen relevans i denne studien, siden de ikke direkte kan knyttes til implementeringen av Kunnskapsløftet.

Faktorene som omtales i drivergruppen ”endringer i styring av skolen”, er derimot relevante fordi de kan knyttes opp mot studiens problemområde. Med unntak av én faktor kan samtlige knyttes direkte til problemstillingen<sup>16</sup>. Følgende hoveddrivere fra denne gruppen blir drøftet og analysert senere i studien: i) Kunnskapsløftet (herunder de to driverne som direkte er knyttet til styringsdokumentet: økt teoretisering og kompetansemål), ii) det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (herunder nasjonale og internasjonale tester og kartlegging)<sup>17</sup>, iii) tidlig innsats, forebygging og styrking av tilpasset opplæring og iv) ansvars plassering og lokal handlefrihet (herunder metodefrihet).

### 3.4 Studiens troverdighet

For å sikre kvaliteten i denne studien, er det viktig å utøve kildekritikk overfor de kildene som brukes. Kildekritikk handler om å bruke kildene på en informert og reflektert måte slik at forskeren i størst mulig grad kan trekke holdbare konklusjoner på grunnlag av kildematerialet (Kjeldstadli, 1999). Man skiller mellom ytre og indre kildekritikk. Ytre kildekritikk har ikke direkte med budskapet i kilden å gjøre, men omhandler derimot kildens funksjon, ved å kartlegge opphavet til kilden og formålet med den. Indre kildekritikk knyttes direkte til innholdet i kilden, og dreier seg om sannhet. Her er det snakk om å vurdere kildens relevans og troverdighet. Begrepet validitet kan knyttes til indre kildekritikk, og er et kvalitetskrav som knyttes til studiens gyldighet. Man kan måle studiens validitet gjennom å vurdere hvor relevante kildene er, og hvor godt de representerer fenomenet. Studiens validitet kan styrkes ved at forskeren gir konkrete beskrivelser av metodisk fremgangsmåte og kildebruk slik at dette kan etterprøves av andre (Kjeldstadli, 1999; Tveit, 2011).

Ytre kildekritikk kan i denne studien relateres til hvilke typer kilder som inngår i kildematerialet, i hvilket tidsrom disse ble nedskrevet og formålet med dem. Alle kildene i dokumentstudien er enten politiske styringsdokumenter som er skrevet i tidsrommet rundt implementeringen av Kunnskapsløftet, eller norske forskningsartikler som er skrevet i

---

<sup>16</sup> I Stortingsmelding nr. 18 (2010-2011) kan man lese om ”økningen i segregerte opplæringstilbud”. Denne driveren kan knyttes til ”endringer i styring av skolen”. I stortingsmeldingen står det at Kunnskapsløftet legger føringer for hvordan inkludering kan forstås, men at dette blir tolket ulikt lokalt. På bakgrunn av dette kan Kunnskapsløftet forstås som en *indirekte* faktor til den lokale økningen i segregerte opplæringstilbud (Meld. St. 18 (2010-2011)). Siden segregerte opplæringstilbud kun indirekte kan knyttes til Kunnskapsløftet, har denne driveren blitt utelukket fra drivergruppen ”endringer i styring av skolen”, og blir dermed ikke omtalt videre i denne oppgaven.

<sup>17</sup> Forklaringsselementer til denne driveren er økt læringsutbytte, økt teoretisering samt redskap for målorientering/resultatmåling.



tidsrommet kort tid etter implementeringen og frem til i dag. Samtlige kilder har som formål å sette søkelys på problemområdet knyttet til økt omfang av spesialundervisning som følge av implementeringen av Kunnskapsløftet. Utgangspunktet er dermed at kildematerialet består av pålitelige kilder som er relevante for studiens problemstilling.

Alle kildene som inngår i dokumentstudien er primærkilder, som det ofte refereres til i artikler og dokumenter som omhandler studiens problemområde. Flere av forskningsartiklene er enten finansiert eller skrevet på oppdrag fra kjente og pålitelige myndigheter som Kommunesektorens organisasjon (jf. Mathiesen & Vedøy, 2012), Kunnskapsdepartementet (jf. Knudsmoen et al., 2011) og Utdanningsdirektoratet (jf. Bakken & Elstad, 2012; Bonesrønning et al., 2010; Hodgson et al., 2012; Nordahl & Hausstätter, 2009; Sandberg & Aasen, 2008). Disse forskningsartiklene har hatt som formål at de skal belyse flere sider av problemområdet. Kildene som er brukt styrker studiens troverdighet siden samtlige kilder er primærkilder, kildene er relevante og de blir ofte referert til i liknende studier. Kildene er også finansiert eller skrevet på oppdrag fra pålitelige instanser. Forfatteren mener dermed at kildene i studien gir et realistisk bilde av virkeligheten.

Denne studien har vært forsøkt utført så objektiv som mulig, og forfatteren vurderer troverdigheten i studien som godt sikret. Likevel *kan* forfatterens tidligere kjennskap til temaet ubevisst ha påvirket observasjoner som ble gjort i kildematerialet, og hvordan disse observasjonene har blitt vektlagt og tolket. På grunn av forfatterens utdanningsbakgrunn som adjunkt, *kan* det hende at lærerens stemme, oppfatninger og opplevelser av driverne har blitt fremhevet mer enn de tilsvarende oppfatningene gjort av andre skoleaktører i analyse- og drøftingskapitlet. Leseren må derfor ta i betraktning forfatterens eventuelle mangelfulle fremstilling og subjektive vurderinger i forhold til de valg og fortolkninger som har blitt gjort. Leseren bør også være oppmerksom på at studiens problemområde, og det tilhørende kildematerialet, har vært svært omfattende og flere avgrensninger har måttet blitt gjort underveis. Dette *kan* ha ført til utelukkelse av viktige aspekter som kan være nødvendige for å trekke mest mulig korrekte konklusjoner. Avgrensningene er blitt gjort med hensyn til begrensninger i forhold til studiens omfang og relevans til problemstillingen.

## **Kapittel 4: Historisk bakteppe om Kunnskapsløftets tilblivelse og noen sentrale innholdsmoment**

Dette kapitlet belyser konteksten rundt implementeringen av Kunnskapsløftet. Hensikten med kapitlet er å gi leseren nødvendig kjennskap til og kunnskap om studiens problemområde<sup>18</sup>. Kapitlet søker å gi leseren et innblikk i noen av årsakene til at departementet besluttet å vektlegge enkelte grunnprinsipper i grunnopplæringen, som skulle ha som formål å bidra til å heve kvaliteten.

Kapitlet består av to hoveddeler. Første del omhandler historikken bak hvorfor Kunnskapsløftet ble utarbeidet (kap. 4.1), blant annet noen sentrale hovedtrekk fra evalueringen av Reform 97 (kap. 4.1.1), en kort beskrivelse av norske elevers prestasjoner i internasjonale studier på begynnelsen av 2000-tallet (kap. 4.1.2), samt noen sentrale beslutninger fra departementet som handlet om kvalitetsheving i grunnopplæringen (kap. 4.1.3). Deretter kommer en del, som bygger videre på delkapittel 4.1.3. Denne handler om etableringen av en ny styringsreform (kap. 4.2). Foruten om en beskrivelse av den nye styringsreformen og dens innhold, fokuserer denne hoveddelen på Kunnskapsløftets tilblivelse (kap. 4.2.1) og sentrale innholdsmoment, som grunnleggende ferdigheter (kap. 4.2.2) og kompetansemål (kap. 4.2.3).

### **4.1 Historikken bak hvorfor Kunnskapsløftet ble utarbeidet**

Høsten 1997 ble Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen (L97) innført i skolen, og i august samme år begynte to årskull på skolen. De som fylte sju år i 1997 begynte direkte i andreklasse, og de som fylte seks år begynte i den nye førsteklassen. Kun ni år senere ble en ny læreplan utarbeidet, vedtatt og iverksatt. Læreplanverket for Kunnskapsløftet trådte i kraft for 1. – 9. klasses trinn høsten 2006, og for 10. klasses trinn året etter (Tønnessen, 2011).

#### **4.1.1 Evaluering av Reform 97**

I perioden 1999-2003 gjennomførte Norges forskningsråd, på oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet, en evaluering av Reform 97. Evalueringen ble først og fremst iverksatt for å vurdere i hvilken grad læreplanreformen hadde lyktes, og var på det tidspunktet

---

<sup>18</sup> Kapitlet gir ikke en fullstendig oversikt over Kunnskapsløftets tilblivelse og innhold, det peker kun på noen nøye utvalgte faktorer som vil gi leseren et innblikk i problemområdet for denne studien.

den største samlede satsingen på forskning om grunnskolen som noen gang var blitt gjort i Norge. I de følgende avsnittene trekkes noen hovedtrekk fra evalueringen frem<sup>19</sup>.

*For mange, for ambisiøse og for detaljerte mål.* Evalueringen viste at lærerne syntes fagplanene var for ambisiøse, omfangsrike og stilte for høye krav. Lærerne ga uttrykk for at de ikke ønsket en så detaljstyrt læreplan, men at de i stedet foretrakk mer rom for valgmuligheter og lokal handling (Haug, 2004). De mente læreplanen burde inneholde klare krav til skolen om hvilke mål som skulle nås med undervisningen, men hvordan disse målene skulle nås burde overlates til den enkelte skole (Tønnessen, 2011). Når fagplanene blir for omfattende må noe velges bort, og en konsekvens av dette var at lærerne selv måtte bestemme hva som skulle prioriteres og vektlegges i undervisningen (Haug, 2004). Dette førte til at forskjellene fra skole til skole og klasse til klasse ble større. På den måten tapte læreplanen den styrende funksjonen den var tiltenkt (Hølleland, 2007).

*Den regjerende formidlingspedagogikken og aktivitetsnivået i skolen.* Flere klasseromsundersøkelser<sup>20</sup> som ble gjennomført i forbindelse med evalueringen viste at skolen mot slutten av 1990-tallet i stor grad var preget av en formidlingspedagogikk<sup>21</sup>. I teorien ga lærerne sin tilslutning til reformpedagogikken<sup>22</sup>, men praksisen viste noe annet. Lærerstyrt kateterundervisning så ut til å dominere i teorifagene, og elevene arbeidet for det meste individuelt (Haug, 2004). Videre viste evalueringen av Reform 97 at den norske skolen var preget av lite systematikk og manglende læringsstrategier hos både elever og lærere. Slik oppsummerte Peder Haug (2004) aktiviteten i skolen:

Aktivitetsnivået i skolen er høyt. Det er mye og variert aktivitet på alle klassetrinn (...). I all denne skiftende aktiviteten kan det være uklart hva den skal tjene til. Det kan tolkes som om det er viktigere å gjøre noe og være aktiv, enn å lære noe (Haug, 2004, s. 31). Forskerne mener at de fleste lærerne gjør litt av alt, og at det er lite systematisk og oppsummert refleksjon rundt potensialet i de ulike aktivitetene (ibid., s. 45).

---

<sup>19</sup> Delkapitlet nevner *kun* det i evalueringen som omhandler det overordnede om selve læreplanen. Derfor vil det eksempelvis ikke bli trukket frem det som står i evalueringen om samarbeidet mellom hjem og skole, samarbeid lærerne imellom, spesifikt om evalueringen av de enkelte fagplanene og det som omhandler det fysiske skolemiljøet.

<sup>20</sup> Gjennomført av blant annet Imsen (2003) og Klette et al. (2003).

<sup>21</sup> Formidlingspedagogikk blir også kalt for kateterundervisning, tradisjonell- eller lærersentrert pedagogikk. En slik undervisning er ofte preget av lærerstyrt kateterundervisning med introduksjon/formidling og spørsmål-svar-sekvenser (Tønnessen, 2011).

<sup>22</sup> Reformpedagogikk blir også kalt for progressiv pedagogikk, aktivitetspedagogikk, elevsentrert pedagogikk eller bare ”moderne pedagogikk” (Tønnessen, 2011).

På bakgrunn av dette stilte flere forskere spørsmål om de usystematiske og tilfeldige aktivitetene hindret fordypning og konsentrasjon, og kun fremmet overflatelæring blant elevene (St.meld. nr. 30 (2003-2004)).

*Disiplinproblemer i den norske grunnskolen.* Evalueringen av Reform 97 viste at elevene opplevde et godt læringsmiljø på skolen. De fleste trivdes og hadde det bra, og det var en god tone mellom lærerne og elevene. Noen ville kanskje si at den nesten var ”for god”, for evalueringen konkluderte med at lærerne kvadde seg for å stille eksplisitte faglige krav til elevene, særlig på ungdomstrinnet (Haug, 2004; Tønnessen, 2011). Forskerne registrerte uklare og til dels utydelige faglige krav, bruken av læringsaktiviteter virket tilfeldig, oppsummeringer manglet og korrigerende tilbakemeldinger var sjeldne (Hølleland, 2007).

*Det faglige nivået i skolen er lavt, og enkelte elevgrupper kommer til kort.* I

evalueringssrapporten kan man lese følgende: ”For de fleste fag er konklusjonen at det faglige nivået som læreplanen har intensjon om, ikke er nådd” (Haug, 2004, s. 50). Trolig fikk L97 mest negative konsekvenser for de elevene som av ulike grunner trengte mer tid og hjelp til å få utbytte av undervisningen, og de elevene som hadde behov for andre former for undervisningsopplegg og tiltak enn det flertallet gjorde. Skolen syntes å være best for de elevene som ikke hadde problemer med å følge vanlig undervisning, og som hørte til de gruppene som hadde tradisjon for å fungere godt i skolen. Enkelte grupper kom systematisk dårligere ut enn andre, slik som gutter, elever fra familier med lav utdanning og lav inntekt og elever med flerspråklig bakgrunn<sup>23</sup>. Tolkningen av evalueringen av Reform 97 var at skolen i Norge i 2004 var lite følsom overfor variasjon, heterogenitet, mangfold, avvik, fargerikdom og det som var annerledes og ukjent. De elevene som ikke kunne møte skolen på skolens premisser, fikk vanskeligheter (Haug, 2004).

---

<sup>23</sup> Her kan det være interessant å merke seg at det samme bildet av skolen er gjenkjennbart flere år senere (jf. NOU 2009: 18, s. 20).

### 4.1.2 PISA-sjokket<sup>24</sup>

Internasjonale studier som ble gjennomført på begynnelsen av 2000-tallet, som PISA<sup>25</sup>, PIRSL<sup>26</sup> og TIMSS<sup>27</sup>, viste at norske elever presterte langt dårligere enn verdenstoppen i lesing, naturfag og matematikk. Studiene viste at norske elever presterte middels eller svakt med hensyn på læringsresultater i flere fag sammenlignet med øvrige lands elever.

Eksempelvis dokumenterte PISA-studien fra 2000 at 17 % av norske tiendeklassinger hadde så svake leseferdigheter at det kunne hindre dem i deres videre utdanning. Da resultatene fra PIRLS 2001-studien ble lagt frem i 2003, og fulgt opp av resultatene fra PISA 2003 og TIMSS 2003, var konklusjonen så entydig og dokumentasjonen så overveldende at budskapet ikke lot seg avvise: ”Det er ikke lenger mulig å benekte at norsk skole har et betydelig kunnskaps- og ferdighetsproblem, og at dette er blitt større de senere årene” (Bergesen, 2006, s. 45).

I PISA-studiene fra 2000 og 2003 presterte norske elever omtrent like bra som gjennomsnittet i OECD-området, men betydelig dårligere enn elevene i de andre nordiske landene.

Resultatene fra PIRLS 2001 viste også at alle vesteuropeiske land i undersøkelsen gjorde det bedre enn Norge<sup>28</sup> (Hølleland, 2007; Tønnessen, 2011). Kort oppsummert kan man konkludere med at de internasjonale studiene viste at en urovekkende stor gruppe norske elever ikke tilegnet seg tilstrekkelige grunnleggende ferdigheter i løpet av den obligatoriske skolegangen (St.meld. nr. 30 (2003-2004)). Kvalitetsutvalget og daværende Utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet refererte og aksepterte resultatene fra de internasjonale

---

<sup>24</sup> Tittelen er hentet fra Bergesen (2006). I boken omtaler forfatteren resultatene fra de internasjonale studiene som «PISA-sjokket».

<sup>25</sup> PISA er forkortelsen for *Programme for International Student Assessment*. PISA blir gjennomført i regi av OECD. Prosjektet har som mål å kartlegge 15-åringers ferdigheter og kompetanse i lesing, matematikk og naturfag. For mer utdypende lesing om norske elevers prestasjoner på PISA 2003 henvises det til Kjærnsli et al. (2004). For mer informasjon om PISA-prosjektet, se hjemmesiden <http://www.pisa.no/>.

<sup>26</sup> PIRLS er forkortelsen for *Progress in International Reading Literacy Study*. PIRLS er en internasjonal leseundersøkelse som kartlegger leseferdigheter og holdninger til lesing hos fjerde- og femteklassinger. Undersøkelsen blir gjennomført i regi av IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement). For mer informasjon om PIRLS-prosjektet, se <http://www.timss-pirls.no/>.

<sup>27</sup> TIMSS er forkortelsen for *Trends in International Mathematics and Science Study*. TIMSS er et internasjonalt forskningsprosjekt om matematikk og naturfag for elever på 4. og 8. trinn. Undersøkelsen blir gjennomført i regi av IEA. For mer utdypende lesing om norske elevers prestasjoner på TIMSS 2003 henvises det til Grønmo et al. (2004). For mer informasjon om TIMSS-prosjektet, se hjemmesiden <http://www.timss.no/index.html>.

<sup>28</sup> På grunn av studiens begrensede omfang vil det ikke gis en fullstendig oversikt over norske elevers prestasjoner på de ulike internasjonale studiene. Leseren henvises heller til å lese referansene som er nevnt i fotnoten til den aktuelle studien. Det er imidlertid viktig å ha et åpent, men kritisk blikk på hva slike studier kan fortelle om norsk skole. Er det for eksempel mulig å sammenligne norske elevers resultater med andre land? Og hva undersøker egentlig studiene? Finnes det en felles målestokk for hva som er god eller dårlig skole? Blir alle ”viktige ferdigheter og verdier” ved utdanningen undersøkt?

studiene som viste at kvaliteten i grunnopplæringen ikke var god nok, og på bakgrunn av dette besluttet de at grunnopplæringen måtte evalueres (Telhaug, 2005).

#### **4.1.3 Skolen forandres når samfunnet forandres<sup>29</sup>**

Et av utgangspunktene for utformingen av et nytt læreplanverk, var at kvaliteten i grunnopplæringen ikke var god nok (Haug, 2007; Tønnessen, 2011). Når kvaliteten på den ordinære opplæringen blir dårligere, vil behovet for ekstra tiltak og spesialundervisning øke. En viktig utfordring for å unngå dette, er at skolen sørger for at den vanlige opplæringen får så høy kvalitet som mulig (NOU 2009: 18). På bakgrunn av dette nedsatte Stortinget, med Trond Giske som Utdanningsminister, *Kvalitetsutvalget* i 2001. Dette utvalget skulle vurdere innholdet, kvaliteten og organiseringen av grunnopplæringen i norsk skole, og komme med forslag som kunne bedre kvaliteten på arbeidet i skolen (NOU 2002: 10; NOU 2003: 16). Utvalgets vurdering av grunnopplæringen munnet ut i to utredninger: Den første utredningen kom høsten 2002 og fikk navnet NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse*, mens den andre kom sommeren 2003 og fikk navnet NOU 2003: 16 *I første rekke*.

I NOU 2002: 10 foreslo Kvalitetsutvalget etablering av et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen. Gjennom dette systemet ville de innføre en kvalitetsportal som skulle presentere informasjon om skolens vurderingsområder, samt innføre obligatoriske nasjonale prøver som målte elevenes basiskunnskaper (jf. vedlegg C og kap. 5.3). NOU 2003: 16 inneholdt 117 forslag til forbedringer i grunnopplæringen. Noen av disse forslagene var: forsterket tilpasset opplæring for alle gjennom organisatorisk tilrettelegging, differensiering og kvalitetssikringssystem, utvikling av en ny læreplanstruktur samt ideen om vektlegging av noen kjerneelementer omtalt som basiskompetanse<sup>30</sup>. Et annet interessant forslag fra utredningene, som i ettertid er blitt mye debattert, var forslaget om at spesialundervisningen skulle utgå. Dette forslaget ble fremmet fordi utvalget mente det var vanskelig å påvise at spesialundervisningen i sin daværende form samlet sett hadde hatt noen effekt. Utredningen begrunnet dette utsagnet med at forskning hadde vist at det ikke var mulig å dokumentere resultater av spesialundervisningen i skolen. Utvalget stilte derfor spørsmål

---

<sup>29</sup> Sitatet er hentet fra Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004, s. 3).

<sup>30</sup> ”Med basiskompetanse mener utvalget den grunnleggende kompetansen som skal sette individet i stand til å styre sitt eget liv og sin egen læring. Basiskompetansen skal nedfelles innenfor de enkelte læreplanene i fag og formuleres som kompetanse som eleven skal nå på ulike trinn. Basiskompetansen består av følgende delkompetanser: lese- og skriveferdigheter, regneferdigheter og tallforståelse, ferdigheter i engelsk, digital kompetanse, læringsstrategier og motivasjon (innsats og utholdenhet), samt sosial kompetanse” (NOU 2003: 16, s. 18).

ved kvaliteten på spesialundervisningen, og om spesialundervisningen i det hele tatt hadde noen særlig effekt. Samtidig med at spesialundervisningen skulle fjernes foreslo utvalget at Opplæringslovens bestemmelser om tilpasset opplæring (1998, §1-2) skulle forsterkes (NOU 2003: 16). Forslagene som ble fremholdt i NOU 2002: 10 og NOU 2003: 16 førte til en høringsrunde som endte i Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Disse tre dokumentene var blant annet med på å skape grunnlaget for etableringen av en ny styringsreform og et nytt læreplanverk (jf. kap. 4.2).

Forslaget om å fjerne spesialundervisningen fra norsk skole fikk imidlertid ikke tilslutning verken fra departementet, regjeringen eller Stortinget. Hovedbekymringen ved å fjerne retten til spesialundervisning gikk ut på om det ville være mulig å sikre elever med behov for spesialundervisning et godt nok tilbud, tilstrekkelig med ressurser og lærere med nødvendig kompetanse, uten denne rettigheten (Markussen et al., 2007)<sup>31</sup>. I den påfølgende stortingsmeldingen, Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004), ble det understreket at den politiske målsetningen var å redusere omfanget av spesialundervisningen, og forbedre den tilpassede opplæringen. Det ble videre fremholdt at spesialundervisning skulle være nødvendig for en lavere andel elever enn hva som var tilfellet, og at det var behov for å bedre kvaliteten på den spesialundervisningen som ble gitt (St.meld. nr. 30 (2003-2004)).

#### **4.2 Etablering av en ny styringsreform**

Evalueringen av Reform 97, Kvalitetsutvalgets innstillinger (NOU 2002: 10 og NOU 2003: 16), internasjonale studier og norsk forskning dannet grunnlaget for etablering av en ny styringsreform (NOU 2009: 18). Gjennom en ny styringsreform ønsket de politiske myndighetene å fremme kvaliteten og øke mangfoldet i norsk skole (Sandberg & Aasen, 2008). I Stortingsmelding nr. 30 (2003 – 2004) ble grunnprinsippene i det som senere ble lansert som et systemskifte i styringen av grunnopplæringen presentert, med klare forventninger til et bedre læringsutbytte for alle elever (Meld. St. 18 (2010-2011); Sandberg & Aasen, 2008). Grunnprinsippene dreide seg blant annet om klare nasjonale mål, kunnskap om resultater, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat (St.meld. nr. 30 (2003-2004)). En av årsakene til den økende graden av politisk kontroll av grunnopplæringen har blant annet sammenheng med en sterk overbevisning om at kunnskap er en avgjørende forutsetning for individet, samfunnet og

---

<sup>31</sup> For utdypende lesing om debatten rundt endringsforslaget om å fjerne spesialundervisningen henvises det til Markussen et al. (2007, s. 54-58).

nasjonens evne til å møte en stadig mer utfordrende global hverdag (Løvlie 2005; Hargreaves 2004, begge referert i Nordahl & Hausstätter, 2009).

Som et viktig bidrag til at skolene skulle kunne gjennomføre den nye styringsreformen, ble det innført en ny styringsmodell. Primærhensikten med denne modellen var at skolene skulle styres nedenfra innenfor nasjonale opptrukne mål (St.meld. nr. 30 (2003-2004)). Retorikken bak var at den nye styringsreformen skulle gi mer medbestemmelse og ansvar til skolene - ”Den vet best hvor skoen trykker som har den på”. Ansvarsfordelingen mellom stat og skoleeier skulle dermed i større grad synliggjøre skoleeiers ansvar for kvalitetsutviklingen i grunnopplæringen (jf. kap. 5.5.) (Sandberg & Aasen, 2008).

To sentrale virkemidler i den nye styringsreformen var et nytt læreplanverk med kompetansemål og innføring av grunnleggende ferdigheter, og et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som blant annet vektla resultat kvalitet og dokumentering av oppnådde resultater (Sandberg & Aasen, 2008). Både læreplanverket og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet la stor vekt på å vurdere elevenes faglige læringsutbytte. Intensjonen bak dette var at dokumentasjonen av elevenes kompetanse på de ulike årstrinnene skulle brukes i det daglige arbeidet med å styrke elevenes læring, og som grunnlag for mer langsiktig utviklingsarbeid (Meld. St. 18 (2010-2011)).

Styringsreformen blir betegnet som en tredelt reform: en styringsreform, en strukturreform og en innholdsreform<sup>32</sup>. Den er en styringsreform ved at den legger føringer for hvordan skolen skal styres, den er en strukturreform ved at den representerer endringer i for eksempel skoleløpets benevnelser og oppbygning, og den er en innholdsreform som blant annet innebærer et nytt læreplanverk og styrking av grunnleggende ferdigheter (Hølleland, 2007). Videre innebærer innholdsreformen vektlegging av matematikk-, lese- og skriveopplæring fra første årstrinn (jf. Opplæringsloven, 1998, § 1-3, andre ledd), utarbeiding av nye fagplaner med tydelige mål for elevens kompetanse, og ny fag- og timefordeling (NOU 2009: 18). Ut fra dette ser man at reformen tenderer til at Kunnskapsløftet i stor grad skal orientere opplæringen mot økt læring, kompetanse og kunnskap (Bakken & Elstad, 2012). Dette samsvarer med departementets visjon om ”å skape en bedre kultur for læring” (jf. St.meld. nr.

---

<sup>32</sup> *Strukturrendringer* kan defineres som endringer i strukturer og i rammebetingelser innenfor organisasjonens eksisterende ideologi, strategier og kultur. *Innholdsrengringer* kan defineres som endringer i organisasjonens ideologi, strategier og kultur (Hølleland, 2007, s. 29).



30 (2003-2004), s. 3), gjennom å heve kvaliteten i alle ledd og på alle nivåer i grunnopplæringen.

#### **4.2.1 Et nytt læreplanverk**

Den nye styringsreformen innebar en rekke endringer i grunnskolens innhold og struktur. Dette førte, som tidligere nevnt, blant annet til utformingen og innføringen av Kunnskapsløftet. Mens tidligere læreplanverk hadde fokusert på kunnskap og prosesser, vektla Kunnskapsløftet ferdigheter og resultater (NOU 2009: 18). Dette innebar blant annet fokusering på grunnleggende ferdigheter og tydelige kompetansemål (jf. kap. 4.2.2 og kap. 4.2.3), og en forsterket innsats i kartleggingen av elevers læringsutbytte gjennom nasjonale prøver og internasjonale studier (jf. kap. 5.3).

I det nye læreplanverket fremla Utdannings- og forskningsdepartementet, under ledelse av Kristin Clemet, fagspesifikke læreplaner med tydelige kompetansemål for hva elevene skulle mestre etter endt opplæring på de ulike trinnene, samt en klar prioritering av visse grunnleggende ferdigheter. Avgjørelser som gjaldt undervisningsinnholdet, organiseringen, metodebruk og arbeidsmåter ble overlatt til lærestedet. Disse avgjørelsene utgjorde merkbare forandringer fra den gamle læreplanen til den nye. Nettopp på grunn av at evalueringen av Reform 97 hadde vist at L97 detaljstyrte lærerens metodebruk, noe som kunne oppfattes som en undervurdering av dem som fagpersoner, skulle den nye læreplanen gi vekstvilkår til frihet og kreativitet. Hensikten med lavere detaljeringsgrad i fagplanene var å gi rom for både individuell tilpasning av opplæringen, og lokal handlefrihet for den enkelte skole (Haug, 2007; St.meld. nr. 30 (2003-2004); Tønnessen, 2011).

#### **4.2.2 Grunnleggende ferdigheter**

Kvalitetsutvalget foreslo i NOU 2003: 16 at grunnopplæringen burde vektlegge noen sentrale kjerneelementer, omtalt som basiskompetanse<sup>33</sup>, i undervisningen (jf. 4.1.3). I Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) skrev Utdannings- og forskningsdepartementet at de var enige i at de elementene som inngikk i basiskompetansen var meget sentrale, og måtte ivaretas i opplæringen. Departementet vedtok derfor å fokusere på fem grunnleggende ferdigheter som skulle integreres i læreplanene for fag: å kunne uttrykke seg skriftlig og muntlig, lese, regne og mestre bruken av digitale verktøy (Utdanningsdirektoratet, 2012a). I

---

<sup>33</sup> Begrepet basiskompetanse ble senere erstattet med begrepet grunnleggende ferdigheter.

fagplanene kom de fem ferdighetene til uttrykk på ulike måter og i varierende grad ut fra fagenes egenart og formål. Som en følge av denne innlemmingen, ble timetallet i grunnskolen forhøyet slik at den enkelte skole skulle ha mulighet til å integrere ferdighetene i all undervisning (Telhaug, 2005; Utdanningsdirektoratet, 2012b). De resterende elementene, som ble foreslått i NOU 2003: 16 og som ikke ble valgt ut som basisferdigheter, ble ivarettatt og styrket i læreplanverket på en annen måte, eksempelvis ved at de ble omtalt i *Prinsipper for opplæringen* og i *Læreplanens generelle del* (ibid.).

De grunnleggende ferdighetene er redskaper for all annen læring, og derfor avgjørende for videre utdanning og arbeid. Å kunne beherske ferdigheter som å kunne uttrykke seg skriftlig og muntlig, lese, regne og mestre bruken av digitale verktøy er en vesentlig forutsetning for deltakelse i samfunnet, og en betingelse for utvikling av kunnskap og innsikt både i skole, arbeid og samfunnsliv (St.meld. nr. 30 (2003-2004)).

#### **4.2.3 Fra kunnskapskrav til kompetansemål**

Ved utarbeidningen av målene i fagplanene i Kunnskapsløftet ble *kompetanse* vektlagt mer enn *kunnskap*. Årsaken til dette var at begrepet kompetanse<sup>34</sup> har et bredere og mer dynamisk innhold enn begrepet kunnskap. Kompetansebegrepet legger vekt på praktisk bruk og anvendelse av kunnskaper, ferdigheter og holdninger, og dette innebærer at man vektlegger elevenes kompetanse til å overføre og anvende teoretisk kunnskap i ulike situasjoner (NOU 2003:16). I Kunnskapsløftet forstås kompetanse som evnen til å løse oppgaver og mestre komplekse utfordringer (Utdanningsdirektoratet, 2012b).

Kompetansemålene i Kunnskapsløftet uttrykker eksplisitte mål og faglige ambisjoner på gitte tidspunkt i opplæringsløpet. Disse beskriver nasjonale forventninger til hva eleven skal mestre etter endt opplæring i faget på bestemte årstrinn (Utdanningsdirektoratet, 2012b). Forskjellen mellom de tidligere fagplanene og Kunnskapsløftets fagplaner, var at elevene ikke lenger skulle *ha innsikt i og kjennskap til* et hav av kunnskaper - men de skulle i stedet kunne *gjøre* eller *mestre* noe i tilknytning til de kunnskaper og ferdigheter de hadde utviklet gjennom arbeidet med faget (Hølleland, 2007).

---

<sup>34</sup> "Kompetansebegrepet kan defineres som evnen til å bruke kunnskaper og ferdigheter effektivt og kreativt i menneskelige situasjoner. Situasjoner som omfatter vanlige sosiale sammenhenger i tillegg til yrkesmessige eller fagspesifikke sammenhenger" (Definisjon etter ASEM (Asia-Europe Meeting), referert i NOU 2003: 16, s. 76).

## **Kapittel 5: Endring i styring av skolen**

I dette kapitlet blir de fire utvalgte hoveddriverne fra dokumentstudien (jf. kap. 3.3) presentert, drøftet og analysert. I analysen og drøftingen av disse fire driverne blir det spesielt lagt vekt på forholdet mellom intensjonene i de politiske styringsdokumentene og hvordan nyere norsk forskning gjengir at disse blir opplevd.

Kapittel 5 består av fem deler. Først en innledende del om nasjonale endringer i styring av grunnopplæringen (kap. 5.1). Deretter presenteres og drøftes den første driveren som omhandler Kunnskapsløftets fokus på målstyring, økt teoretisering og kompetansemål (kap. 5.2). Videre kommer en del som omhandler det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (kap. 5.3). Så kommer en del om de overordnede prinsippene tidlig innsats, forebygging og tilpasset opplæring (kap. 5.4). Til slutt presenteres og drøftes lokal handlefrihet som omhandler endret ansvarsplassering fra sentralt til lokalt beslutningsnivå (kap. 5.5). Delkapitlene 5.2 – 5.5. er strukturert på samme måte: Først i delkapitlene presenteres intensjonen bak driveren, deretter belyses og drøftes skoleaktørens oppfatning og opplevelse av driveren i praksis.

### **5.1 Innledende om nasjonale endringer i styring av grunnopplæringen**

Endringer i styring av skolen blir omtalt som en sentral faktor til økningen i andelen spesialundervisning etter enkeltvedtak i grunnskolen. Dette kapitlet tar for seg fire sentrale drivere, som alle kan knyttes til faktoren endring i styring av skolen<sup>35</sup> (jf. kap. 3.3). Alle fire må sees i lys av de senere års utvikling i de nasjonale føringene for skolesektoren (jf. kap. 4.2).

Et sentralt trekk ved utviklingen av norsk skole de senere årene er fokuset på å bedre elevenes læringsutbytte. Flere av kildene i dokumentstudien viser at økt fokus på hva elevene skal ha lært, og målinger av dette, bidrar til å synliggjøre behovet for spesialundervisning. Videre uttrykker kildene at økningen i andel elever som mottar spesialundervisning i grunnskolen blant annet bør knyttes til de nye nasjonale føringene som har som målsetning å bedre skolens praksis og kvalitet. Dette fordi forskningen viser at skolene ikke klarer å imøtekomme kravene, og som en følge av dette får stadig færre elever et tilfredsstillende utbytte av opplæringen (jf. Bakken & Elstad, 2012; Bonesrønning et al., 2010; Hodgson et al., 2012;

---

<sup>35</sup> Det nye læreplanverket Kunnskapsløftet, det nye nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, fokus på tidlig innsats, forebygging og styrking av tilpasset opplæring, og desentralisering av myndighet og oppgaver fra sentralt til lokalt beslutningsnivå.

Knudsmoen et al., 2011; Mathiesen & Vedøy, 2012; Meld. St. 18 (2010-2011); Nordahl & Hausstätter, 2009). Som vist i kapittel 4 må de nye nasjonale føringene sees i sammenheng med implementeringen av Kunnskapsløftet.

## 5.2 Kunnskapsløftet

Kunnskapsløftet danner grunnlaget for opplæringen i skolen, og er et produkt av ideologiske føringar og politiske målsetningar. Læreplanen skal bidra til å sikre tilpasset opplæring for alle, samt vektlegge læring av fag. Et overordnet mål i Kunnskapsløftet er at alle elever skal utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse for å kunne ta aktivt del i kunnskapssamfunnet (Sandberg & Aasen, 2008; Utdanningsdirektoratet, 2012a).

Det er tre politiske partier som har bidratt i utforminga av Kunnskapsløftet: Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti. På den måten kan man si at læreplanverket består av ulike politiske kunnskapsoppfatningar. *Den generelle delen* i Kunnskapsløftet ble utarbeidet allerede i 1993 av daværende Kirke-, utdannings- og forskningsminister Gudmund Hernes (Ap). Da det i 2006 ble besluttet at departementet skulle utarbeide et nytt læreplanverk, bestemte Kvalitetsutvalget at den generelle delen i Læreplanen av 1997 skulle beholdes uendret i den nye læreplanen. Undervisningen skulle med andre ord fremdeles ta utgangspunkt i videreutviklinga av de såkalte menneskedimensjonene. Kunnskapsløftets ulike fagplaner, *Læreplaner for fag*, ble utformet og nedskrevet i perioden da Kristin Clemet (H) var Utdannings- og forskningsminister<sup>36</sup> (2002-2005). Selv om Norge hadde et regjeringsskifte høsten 2005 som førte til at Øystein Djupedal (SV) ble ny Kunnskapsminister, ble ikke læreplanarbeidet i Kunnskapsløftet endret. Djupedal tilførte kun den delen av læreplanverket kalt *Prinsipper for opplæringa* da han kom inn som minister i slutfasen av læreplanarbeidet, mens resten av læreplanen forble uendret (Hølleland, 2007; Telhaug, 2005). Evalueringa av Reform 97, de internasjonale studiene og norsk forskning viser at utfordringene i norsk skole var knyttet til den faglige progresjonen til elevene, og elevenes ferdigheter til å lære seg å lære. Departementet anså det derfor ikke som nødvendig å endre læreplanens generelle del, som er forankret i formålsparagrafen i opplæringsloven, og som gir en felles kulturell referanseramme for verdigrunnlaget for opplæringa (St.meld. nr. 30 (2003-2004)). Kvalitetsutvalget og Clemet mente derimot at det var viktig at de

---

<sup>36</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet var et norsk departement med ansvar for utdanning og forskning i periodene 1990–1991 og 2002–2005. Departementet ble 1. januar 2006 erstattet av Kunnskapsdepartementet (Kilde: [http://www.regjeringen.no/nb/om\\_regjeringen.html?id=443314](http://www.regjeringen.no/nb/om_regjeringen.html?id=443314)).

fagspesifikke læreplanene ble endret slik at man kunne heve elevenes kunnskap og kompetanse. Dette kan kobles til Høyres skolepolitikk, som hadde som hovedbudskap å øke kvaliteten og kunnskapen i skolen. Man kan anta at den spesielle konteksten som var blitt skapt rundt innføringen av den nye styringsreformen (jf. kap. 4) var grunnen til at Øystein Djupedal og Stoltenberg II-regjeringen ikke foreslo noen alternativer til Høyres utforming av Kunnskapsløftets fagplaner. Grunnen til at den rødgrønne Stoltenberg II-regjeringen la til dokumentet *Prinsipper for opplæringen*<sup>37</sup> i Kunnskapsløftet, var fordi de mente at sosial og kulturell kompetanse og strategier for læring og motivasjon burde være en viktig del av opplæringen (Hølleland, 2007).

### **5.2.1 Intensjonen bak kompetansemålene og de grunnleggende ferdighetene**

Et sentralt element i den nye styringsreformen var å utvikle et nytt læreplanverk med eksplisitte kompetansemål, som illustrerte faglige ambisjoner alle elever skulle strekke seg mot (jf. kap. 4.2.3) (Utdanningsdirektoratet, 2012b). Reformen vektla også, i større grad enn tidligere, betydningen av at elevene skulle utvikle enkelte grunnleggende ferdigheter (jf. kap. 4.2.2). Gjennom kompetansemålene og styrkingen av de fem grunnleggende ferdighetene, har Kunnskapsløftet en intensjon om å fremme et større kunnskapsfokus i grunnopplæringen (Bakken & Elstad, 2012; Nordahl & Hausstätter, 2009).

### **5.2.2. Skoleaktørens opplevelse av hvordan Kunnskapsløftet virker inn på opplæringen**

To sentrale stikkord som forskningslitteraturen trekker frem når det er snakk om opplevelsen av Kunnskapsløftet i grunnopplæringen er målstyring og økt fokus på teoretisering (jf. Hodgson et al., 2012; Mathiesen & Vedøy, 2012). Informantene i Mathiesen & Vedøys studie (2012) mener at Kunnskapsløftet har ført til en påfallende akademisk vinkling av innholdet i skolen, ved at det faglige fokuset er mye sterkere enn før og at de nye fagplanene stiller høye teoretiske krav. De trekker eksempelvis frem at timetallet i praktiske og estetiske fag har blitt redusert, og at elevene dermed får færre ”pustehull” i skolehverdagen. Rektorene og lærerne i studien mener at kompetansekravene i grunnskolen har økt, og at det sterke teorifokuset gjør at flere elever faller igjennom og trenger spesialundervisning for å nå de satte målene. En lærer uttrykker dette veldig klart: ”Teoretiseringen av skolen skaper flere funksjonshemminger hos elevene, og med det økt omfang av spesialundervisning” (ibid., s.

---

<sup>37</sup> Dokumentet *Prinsipper for opplæringen* gir en oppsummering av skolens grunnleggende forpliktelser i samfunnet, og overfor den enkelte elev (Hølleland, 2007).

53). Disse funnene støttes opp av Hodgson et al. studie (2012), der flere lærere mener at læreplanen legger opp til et mer teoretisk løp.

I undersøkelsen til Hodgson et al. (2012) svarte også 65 % av lærerne at de var helt eller nokså enige i at de hadde blitt mer målfokuserte i undervisningen etter innføringen av Kunnskapsløftet. Dette funnet støttes opp av Marsdal (2011) som mener at kompetansemålene har bidratt til å gi et økt fokus på resultatorientert målstyring i grunnskolen. Han mener dette er negativt, og knytter det til økningen i omfanget av spesialundervisning. Flere av informantene i Hodgson et al. studie (2012) mener derimot at det å benytte kompetansemål som kommunikasjonsuttrykk fremfor kunnskapskrav (jf. kap. 4.2.3) har bidratt til at lærerne har endret sin måte å tenke på – fra å ha fokus på hva som skal *gjøres*, til å ha fokus på hva som skal *læres*. Flertallet av lærerne i grunnskolen opplever dette som positivt, og et steg i retning av at de nå tenker mer på læring.

Flere av informantene i Mathiesen & Vedøys studie (2012) har en oppfatning av at Kunnskapsløftet har mer forpliktende krav enn tidligere læreplaner. Dette gjelder særlig til de grunnleggende ferdighetene. Likevel uttrykker informantene at kravene til elevenes ferdigheter mot kompetansemålene går på bekostning av de grunnleggende ferdighetene (ibid.). Med andre ord blir de grunnleggende ferdighetene nedprioritert til fordel for å nå kravene i kompetansemålene.

### **Utfordringer knyttet til kompetansemålene**

En utfordring som flere lærere i forskningslitteraturen spontant tar opp, er at de opplever Kunnskapsløftet som en veldig ambisiøs læreplan som stiller høye krav til elevene, både med hensyn til nivå og omfang. Lærerne mener at dette fører til utfordringer knyttet til hvordan læreplanen skal tolkes for å kunne møte de ulike elevene der de er. Dette oppleves som utfordrende på alle årstrinn, men kanskje spesielt på ungdomstrinnet (Bakken & Elstad, 2012; Hodgson et al., 2012; Mathiesen & Vedøy, 2012).

En annen utfordring som blir nevnt i dokumentstudien, er at målene er svært omfattende og lite konkrete. Informantene i Hodgson et al. studie (2012) sier at det er utfordrende og krever mye arbeid å bryte ned kompetansemålene slik at de kan fungere som verktøy i den mer konkrete planleggingen og gjennomføringen av undervisningen, og ikke minst for vurdering

av elevenes måloppnåelse. Mange lærere gir uttrykk for økt arbeidsbelastning ved at de selv må analysere målene og fordele disse mellom de aktuelle årstrinnene (ibid.).

Ser man på statistikken over spesialundervisning etter enkeltvedtak fordelt på de ulike årstrinnene (jf. vedlegg A: figur 1.2), ser man at omfanget av spesialundervisning øker i løpet av barnetrinnet og oppover i ungdomstrinnet (Grunnskolen Informasjonssystem, 2012).

Forskningen som det henvises til i dette delkapitlet, viser at kompetansemålene i Kunnskapsløftet oppleves som svært ambisiøse, og da spesielt på ungdomstrinnet. På bakgrunn av dette kan man dermed stille seg følgende spørsmål: Har økningen i omfanget av spesialundervisningen i grunnskolen, både med tanke på økning etter implementeringen av Kunnskapsløftet og økning oppover i årstrinnene, en sammenheng med fokuset på eksplisitte kompetansemål i det nye læreplanverket?

Helge Ole Bergesen (2006), statssekretær i Utdannings- og forskningsdepartementet under statsråd Kristin Clemet, forsvarer kompetansemålenes ambisiøse utforming. I boken *Kampen om Kunnskapskolen* (2006) skriver Bergesen at kompetansemålene i Kunnskapsløftet med hensikt er ambisiøst formulert fordi alle elever skal ha noe å strekke seg etter på alle nivå i alle fag – også de som er mest begavet på det aktuelle området. Man har derfor bevisst valgt å ikke formulere målene som minstestandarder. Bergesen skriver videre at kompetansemålene er relevante som mål for opplæringen for de fleste elever, i den forstand at elevene kan nå målene i større eller mindre grad og på ulike måter (ibid.). Dette samsvarer med Utdanningsdirektoratets *retningslinjer for utforming av læreplaner for fag*, som skriver at kompetansemålene er formulert slik at alle elevene skal kunne nå målene, men med ulik grad av måloppnåelse (Utdanningsdirektoratet, 2012b).

Utdanningsdirektoratets og Kunnskapsdepartementets intensjon med kompetansemålene var at de skulle inneholde faglige krav som alle elevene skulle kunne strekke seg mot. Dette samsvarer med skoleaktørers opplevelse av dem i praksis, men dog mener skoleaktørene at kompetansemålene blir for ambisiøse for enkelte elever. Når resultatet blir at enkelte elever utsettes for læringskrav som de knapt vil være i stand til å imøtekomme, viser forskningen at skolen tyr til tiltak som spesialundervisning for å løse utfordringen de står overfor (jf. Bakken & Elstad, 2012; Mathiesen & Vedøy, 2012).

### **5.2.3 Oppsummering**

Intensjonen bak implementeringen av Kunnskapsløftet var blant annet å øke læringsutbyttet til elevene. Norske forskningsstudier viser imidlertid at de politiske intensjonene har støtt på en del utfordringer ute i skolen (jf. Bakken & Elstad, 2012; Hodgson et al., 2012; Mathiesen & Vedøy, 2012). Riktignok beskriver lærerne at de har blitt mer målfokuserte i undervisningen etter implementeringen av Kunnskapsløftet, noe de opplever som positivt (Hodgson et al., 2012), men Kunnskapsløftet har også ført til at skolen er preget av økt teoretisering.

Informanter i Mathiesen & Vedøys studie (2012) mener at økt fokus på teoretisering i skolen kan føre til at elever som synes skolen er vanskelig, får en enda tøffere hverdag og kan miste motivasjonen på grunn av dette. Videre fremhever informantene i forskningsstudiene at økt fokus på teoretisering og ambisiøse kompetansemål har skapt et mindre fleksibelt system. De mener at dette systemet kan gjøre det vanskelig for skolen å imøtekomme kravene i Kunnskapsløftet samtidig som elever med ulike behov skal ivaretas. En følge av dette har blitt at flere elever mottar spesialundervisning (jf. Bakken & Elstad, 2012; Hodgson et al., 2012; Mathiesen & Vedøy, 2012).

Basert på de tre landsomfattende studiene det er henvist til i dette delkapitlet (jf. Bakken & Elstad, 2012; Hodgson et al., 2012; Mathiesen & Vedøy, 2012), synes det tydelig at læreplanens kompetansemål stiller høye forventninger til prestasjonsnivået til grunnskoleelevene. Samtidig har andelen elever som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak økt etter implementeringen av Kunnskapsløftet. Som forskningsstudiene antyder, bør økningen i omfanget av spesialundervisning etter enkeltvedtak blant annet sees i sammenheng med læreplanens ambisiøse krav til læringsutbytte.

## **5.3 Nye nasjonale føringer med et nytt kvalitetsvurderingssystem<sup>38</sup>**

Myndighetenes intensjon med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet var blant annet å gi bedre muligheter for å vurdere utviklingen i elevenes læringsutbytte (Meld. St. 18 (2010-2011); St.meld. nr. 31 (2007-2008)). Gjennom et slikt vurderingssystem kunne myndighetene institusjonalisere evaluering og kontroll som statlig styringsverktøy. Mens mye av ansvaret for skoledriften var plassert lokalt hos skoleeierne (jf. kap. 5.5), fungerte komponentene som

---

<sup>38</sup> På grunn av studiens begrensede omfang er historikken bak røttene til dagens nasjonale kvalitetsvurderingssystem ikke nevnt i dette delkapitlet. For mer utdypende lesing om dette henvises det eksempelvis til NOU 2002: 10, NOU 2003: 16 og St.meld. nr. 47 (1995-1996).



inngikk i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (jf. vedlegg C) som styringsverktøy for sentralstaten (Sandberg & Aasen, 2008).

Fokuset på å vurdere elevenes læringsutbytte gjennom hele opplæringsløpet er blitt betydelig sterkere i dag enn det har vært tidligere. Dette har ført til en situasjon der elevene blir testet og kartlagt i henhold til hvor godt de har tilegnet seg målene for opplæringen. Prøvene er velmente fra skolens og skolemyndighetenes side, og blir begrunnet med at de kan avdekke mangler hos den enkelte elev slik at skolen og lærerne kan identifisere hvilke elever som har behov for ekstra oppfølging.

På den annen side vil hyppige faglige tilbakemeldinger også bety en strøm av signaler fra skolen/læreren til den enkelte elev om hvor «vellykket», i lys av læreplanens kompetansemål, han eller hun er. Bakken & Elstad (2012) setter søkelyset mot fallgruven skolen kan havne i ved mye fokusering på tester og kartlegging i skolehverdagen:

Tilbakemeldinger [fra prøvene] er ikke bare nøytrale signaler som lett omformes til økt motivasjon for å lære mer – de er også moralske bedømmelser av individet i tråd med skoleuniversets standarder. Gjentatte negative signaler kan lett tolkes som meldinger om at eleven savner de verdiene som skolen etterstreber. Når skolesystemet i enda større grad enn tidligere utsetter elevene for denne typen hyppige tilbakemeldinger, kan effekten bli et forsterket språk mellom de skoleflinke og de mindre skoleflinke elevene, som i neste omgang kan føre til økende sosioøkonomiske forskjeller i karakterer eller økende forskjeller mellom gutter og jenter (Bakken & Elstad, 2012, s. 245).

### ***5.3.1 Intensjonen bak det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet***

Departementets intensjon med kvalitetsvurderingssystemet var å bidra til kvalitetsvurdering, kvalitetsutvikling, åpenhet, innsyn og dialog om skolens virksomhet (NOU 2002: 10; NOU 2003: 16). Kvalitetsutviklingen skulle skje på alle nivåer i grunnopplæringen med tanke på tilpasset opplæring og større læringsutbytte for den enkelte elev. Et uttalt mål som har fulgt kvalitetsvurderingssystemet hele veien, er at behovet for statlig og lokal styringsinformasjon skal ivaretas, samtidig som det skal gis instrumenter og informasjon som letter mulighetene for å utøve kvalitetsutvikling lokalt i den enkelte kommune og på den enkelte skole (Allerup et al., 2009).

## **Avgrensning**

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet består av ulike komponenter som skal fremskaffe den kunnskapen som utviklingsarbeidet, styringen og dialogen skal hvile på (jf. vedlegg C) (Allerup et al., 2009). På grunn av denne studiens begrensede omfang kan ikke alle komponentene drøftes. Studien omtaler derfor kun de nasjonale prøvene, kartleggingsprøvene og skoleporten<sup>39</sup>.

### ***5.3.2 Skoleaktørens opplevelse av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet***

#### **Samlet vurdering av systemet**

Allerup et al. (2009) har gjennomført en landsomfattende evaluering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i grunnskolen, der de fant ut at det særlig var fire områder hvor skoleeierne var enige i at kvalitetsvurderingssystemet hadde hatt betydning. Disse områdene dreide seg om at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet hadde 1) skapt større åpenhet om skolens arbeid, 2) gitt mulighet for evaluering av sentrale aspekter ved opplæringen, 3) skapt økt press på lærerne, og 4) tydeliggjort den enkelte lærers ansvar for elevenes utvikling. Omkring 60 % av skoleeierne og godt over halvparten av rektorene var enige i de fire nevnte virkningene, mens omkring 1/3 av lærerne hadde samme oppfatning. Dette gjaldt alle områdene med unntak av punkt tre, denne påstanden var 50 % av lærerne enige i (ibid.).

Områdene hvor flertallet av informantene var uenige dreide seg om spørsmål knyttet til om kvalitetsvurderingssystemet hadde 1) medført at elevene hadde blitt mer motivert for skolearbeidet, 2) fremmet det kollegiale samarbeidet om pedagogiske spørsmål på skolen, 3) fremmet samarbeidet mellom hjem og skole, 4) stimulert til bruk av IKT i undervisningen, og 5) fremmet bruken av tilpasset opplæring. Her kan det være interessant å trekke frem at omkring halvparten av lærerne var uenige i punkt en og omkring 25 % var uenig i punkt fem (Allerup et al., 2009).

Ut fra de overnevnte påstandene, som skoleaktørene har kategorisert fra enig til uenig, kan man konkludere med at kvalitetsvurderingssystemets intensjon om å være et system som gir tydelig dokumentasjon av skolens resultater via åpenhet og innsyn, har vist seg å fungere godt i praksis. Dette er også i samsvar med lærernes vurderinger i Hodgson et al. studie (2012). Lærerne i denne studien mente at kvalitetsvurderingssystemets komponenter ga dem god

---

<sup>39</sup> For nærmere forskning rundt brukerundersøkelsene henvises det til Allerup et al. (2009).

oversikt over hvilket nivå elevene var på til ethvert tidspunkt, men her må det også nevnes at noen lærere var skeptiske til systemet fordi de mente at økt testing kunne føre til økt fokus i undervisningen på det som ble testet (jf. kap. 5.3.3). Videre kan man merke seg at kvalitetsutviklingens intensjon om mer tilpasset opplæring ikke har levd opp til forventningene. Det er også bekymringsverdig at informantene mener at kvalitetsvurderingssystemet har skapt økt press på lærerne, dette gjelder også overfor elevene (jf. kap. 5.3.4).

Videre viste en samlet vurdering av Allerup et al. studie (2009) at informantenes vurderinger av påstandene om de ulike sidene ved kvalitetsvurderingssystemet hadde en sammenheng med hvor sentralt man var plassert i systemet. I mange tilfeller var rekkefølgen i vurderingene at kommunene som skoleeier var mer positive enn rektorene, som på sin side igjen var mer positive enn lærerne. Dette kan illustreres med et konkret eksempel: Statistikken under er fra 2008, og viser hvor stor betydning to komponenter fra kvalitetsvurderingssystemet er vurdert å ha hatt for en positiv utvikling på skolen:

	Meget stor betydning/stor betydning	Ingen eller lite betydning
<b>Nasjonale prøver:</b>		
Kommuner	70 %	2 %
Rektorer	49 %	6 %
Lærere	29 %	17 %
<b>Skoleporten:</b>		
Kommuner	48 %	6 %
Rektorer	28 %	21 %
Lærere	25 %	21%

(Allerup et al., 2009, s. 213)

### **Om de nasjonale prøvene**

Alle informantene i Allerup et al. studie (2009) nevnte at de i stor grad kunne bruke resultatene fra de nasjonale prøvene som en ”pekepinn” på om de var på rett vei med undervisningen. Det vil si at de bedre kunne følge opp (de fagligst svakeste) elevene og få et inntrykk av i hvilken retning utviklingen gikk. Et interessant funn i studien var at prøveresultatene primært ble brukt som grunnlag for en screening og som styringsdata for skoleeiere og rektorer, og kun i begrenset omfang på det individuelle nivået til den enkelte

elev. Mens mange skoleeiere opplevde testresultatene som tallfestet styringsinformasjon, opplevde flere av lærerne at testene verken ga dem ”ny informasjon om elevens kompetanse” eller ”var til god hjelp når det gjaldt å støtte den enkelte elev” (ibid.). Marsdal (2011) trekker følgende konklusjon fra denne studien: ”Redskapet er mer til for byråkratene og politikerne enn for lærerne” (ibid., s. 43).

Allerup et al. studie (2009) viser med andre ord at de nasjonale prøvene i hovedsak blir brukt som styringsdata til å skaffe informasjon om elevenes utvikling for skoleeier og rektorene, og ikke som et verktøy for lærerne til å tilrettelegge undervisningen for den enkelte elev. Man kan undres hvilken nytte skoleeier har av å få innblikk i enkeltelevers prestasjoner og utvikling. Prøvene bør jo først og fremst være til nytte for aktørene som direkte benytter seg av dem (her lærerne og elevene), ved at resultatene primært brukes i tilknytning til det videre oppfølgingsarbeidet i skolen. På den annen side er det naturlig å tro at skoleeier og rektorene ønsker at elevgruppen på sin tilhørende skole presterer godt på de nasjonale prøvene. Mathiesen & Vedøys studie (2012) viste at når prestasjonsnivået til elevgruppen var lavt, fremmet enkelte skoleaktører et tiltak om økt spesialundervisning med en forventning om at læringsutbyttet skulle bedres.

Skoleaktørene i studien til Mathiesen & Vedøy (2012) har imidlertid ulike oppfatninger av i hvor stor grad de nasjonale prøvene har påvirket opplæringen i skolen. Noen informanter gir uttrykk for at prøvene har påvirket opplæringen, mens andre avviser dette. De informantene som mener at prøvene har påvirket opplæringen fremhever den diagnostiske funksjonen til prøvene<sup>40</sup> som en sentral faktor, og bekrefter at den diagnostiske funksjonen fungerer som en driver til økt spesialundervisning ved at resultatene gir økt oppmerksomhet på de elevene som ikke når læreplanens kompetansemål. Dette har igjen ført til en lavere terskel for å henvise elever til PPT.

Funnene fra Mathiesen & Vedøys studie (2012) om sammenhengen mellom de nasjonale prøvene og økt henvisning til PPT, med tilsvarende økning i omfanget av spesialundervisning etter enkeltvedtak, kan knyttes til Bonesrønning et al. rapport (2010) som antyder at omfanget av spesialundervisning varierer mellom kommunene med utgangspunkt i kommunenes suksess på de nasjonale prøvene. De kommunene/skolene som hadde gode prestasjoner på de

---

<sup>40</sup> Med ”den diagnostiske funksjonen” menes det at prøvene har som mål å identifisere de elevene som trenger ekstra støtte, og som videre kan bli henvist til PPT for sakkyndig utredning og vurdering (jf. kap. 2.2).

nasjonale prøvene, syntes å håndtere problemer i elevgruppen (her i forbindelse med gutteassosierte problemer) med andre virkemidler enn spesialundervisning, mens spesialundervisning i større grad ble benyttet som et virkemiddel mot slike problemer i kommuner/skoler som i mindre grad lyktes på de nasjonale prøvene (Bonesrønning et al., 2010).

### **Om kartleggingsprøvene**

Informantene i Allerup et al. studie (2009) var svært positive til bruken av kartleggingsprøvene. Mange ga generelt uttrykk for tilfredshet med prøvene: Omtrent 80 % av skoleeierne, 70 % av rektorene og 60 % av lærerne syntes at kartleggingsprøvene på 2. årstrinn hadde hatt stor betydning for en positiv utvikling i skolen. Det ble spesielt trukket frem at prøvene opplevdes som formative<sup>41</sup>. Videre viste studien at svært få av informantene syntes at kartleggingsprøvene hadde hatt liten eller ingen betydning (ibid.).

Lærerne i Mathiesen & Vedøys studie (2012) trekker frem at det økte fokuset på dokumentasjon i grunnskolen bidrar til at de nå legger mer vekt på å registrere alle avvik fra ordinær opplæring. Kartleggingsprøvene gjør at det blir mer synlighet omkring hvilke elever som har behov for ekstra faglig oppfølging. Dette samsvarer med det som allerede er bemerket om den diagnostiske funksjonen til de nasjonale prøvene.

Sammenlignet med de nasjonale prøvene skiller kartleggingsprøvene seg ut som mer verdsatt av skoleaktørene, og da spesielt av lærerne. Mesteparten av informantenes tilbakemeldinger om opplevelsen av kartleggingsprøvene var positive, mens informantenes tilbakemeldinger om de nasjonale prøvene var mer spredt fra positive til kritiske. At kartleggingsprøvene er vel mottatt i skolen er bra, men man kan anta at prøvene også har et forbedringspotensial. Studiene som inngår i denne dokumentstudien, sier lite om dette.

### **Om Skoleporten**

Skoleporten er et nettsted som samler og tilgjengeliggjør fakta om skolen og nøkkeltall for ulike vurderingsområder i grunnopplæringen. Målet med Skoleporten er å tilby relevant og pålitelig informasjon for skoler og skoleeiere, som kan brukes i det lokale kvalitetsvurderingsarbeidet (jf. vedlegg C) (Utdanningsdirektoratet 2011d).

---

<sup>41</sup> Begrepet ”formativ” vil i denne sammenheng bety at resultatene fra kartleggingsprøvene kunne brukes i den daglige undervisningen overfor de fagligst svakeste elevene (Allerup et al., 2009).

Allerup et al. studie (2009) viser at skoleaktørens opplevelse av Skoleportens nytteverdi er varierende. Omtrent 50 % av skoleeierne gir uttrykk for at de har hatt stor nytte av nettstedet med tanke på informasjon om elevenes læringsutbytte og læringsmiljø. Under 25 % av rektorene og under 10 % av lærerne gir uttrykk for det samme. 11 % av skoleeierne, ca 25 % av rektorene og mer enn 50 % av lærerne svarer at de har liten eller ingen nytte av Skoleporten når det gjelder informasjon om elevene på de to nevnte områdene. Videre oppgir ca. 40 % av skoleeierne, knapt 60 % av rektorene og godt over 50 % av lærerne at de får informasjon de hadde bruk for gjennom andre kanaler enn Skoleporten (Allerup et al., 2009).

Studien til Allerup et al. (2009) viser med andre ord at svært mange av skoleaktørene finner relevant og pålitelig informasjon om skolen gjennom andre kanaler enn Skoleporten. Man kan da stille spørsmål ved nytteverdien til Skoleporten, spesielt hvis man knytter det til den økte andelen spesialundervisning i grunnskolen og lærernes og elevenes opplevelse av offentliggjøringen av resultatene (jf. kap. 5.3.3). Studiene til Allerup et al. (2009), Hodgson et al. (2012) og Mathiesen & Vedøy (2012) viser nettopp at offentliggjøringen av elevenes resultater på de internasjonale og nasjonale prøvene gjennom mediene har bidratt til å skape et klima i skolen hvor det påpekes at prestasjoner har betydning.

### ***5.3.3 Overvåkning av skolens resultater fører til prestasjonspress***

Det har vært mye offentlig debatt rundt selve gjennomføringen av de internasjonale og nasjonale prøvene, og den påfølgende offentliggjøringen av prøveresultatene (jf. Marsdal, 2011; Mathiesen & Vedøy, 2012; Sandberg & Aasen, 2008). Allerup et al. studie (2009) viser at de nasjonale prøvene har bidratt til å skape økt oppmerksomhet rundt de fagene som prøvene omhandler. 57 % av skoleeierne, 44 % av rektorene og 36 % av lærerne har svart at offentliggjøring av resultatene på de nasjonale prøvene har ført til at man i høy grad konsentrerer seg om å få gode resultater på de områdene som prøvene måler. Disse funnene samsvarer med Hodgson et al. studie (2012).

Som tidligere nevnt skaper offentliggjøringen av skolens resultater et klima hvor det påpekes overfor skoleaktørene at prestasjoner har betydning (Allerup et al., 2009; Hodgson et al., 2012; Mathiesen & Vedøy, 2012). Informantene i Mathiesen & Vedøys studie (2012) trekker frem at sammenligningen av skolene i mediene, og fokuset på resultater, fører til at flere lærere henviser elever til PPT for at resultatene skal bli bedre. Rektorene og lærerne i studien

mener at testing og kartlegging tydeliggjør hvem som sliter, og at dette skaper et press på å iverksette tiltak for de elevene som ikke presterer som forventet. De bekrefter at spesialundervisning er et tiltak det ofte blir legitimt å ty til i disse tilfellene.

De overnevnte funnene samsvarer med essensen i boken *Kunnskapsbløffen*. I boken viser Marsdal (2011) til intervjuer med skoleforskerne Peder Haug og Thomas Nordahl der de uttrykker at økt prestasjonspress, karakterjag og nasjonale prøver har ført til en eksplosjon i antall elever som mottar spesialundervisning. Videre viser Marsdal (2011) til en rekke intervjuer med rektorer, lærere og foreldre som står frem og uttrykker bekymring for at enkelte elever kan utvikle en form for prestasjonsangst i skolen. Bekymringen er knyttet til en utvikling i skolesektoren som fokuserer på økt kvalitet i skolen med tilsvarende fokus på at elevene skal prestere godt på tester og kartlegginger. Disse påstandene støttes opp av nyere norsk forskning, som mener at internasjonale studier, nasjonale prøver og kartleggingsprøver gjør at elevenes kunnskapsnivå kommer tydeligere frem nå enn tidligere. Forskingen konkluderer med at presset på at alle elevene skal prestere, har blitt større (jf. Hodgson et al., 2012; Mathiesen & Vedøy, 2012). Dette er svært bekymringsfullt, og i verste fall kan det føre til negative konsekvenser for elevenes psykiske helse.

#### **5.3.4 Oppsummering**

Kvalitetsvurderingssystemets anvendelse av de nasjonale prøvene og kartleggingsprøvene har bidratt til at skolene har fått et økt fokus på å måle elevenes læringsutbytte og oppnåelse av de grunnleggende ferdighetene. På den måten får skolene mer kunnskap om elevenes faglige ståsted. Intensjonen bak det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet var at skolene og skoleeierne skulle bruke det som et verktøy for å kunne kvalitetssikre opplæringen i skolen. Norsk forskning viser at kvalitetsvurderingssystemet har vært nyttig med tanke på kontroll og overvåkning av elevenes læringsutbytte, men skoleaktørene uttrykker også at de har opplevd svakheter ved systemet - ”man er på vei, men ikke i mål” (Allerup et al., 2009, s. 90). Forskingen fremhever at økt fokus på kvaliteten av grunnopplæringen, og den stadig mer utstrakte målingen av denne, kan knyttes til økningen i omfanget av spesialundervisning etter enkeltvedtak. Eksempelvis viser forskning at økt fokus på testing og kartlegging i grunnskolen synliggjør de elevene som trenger ekstra oppfølging på en annen måte enn tidligere. Dette har ført til at flere elever er blitt henvist til PPT, som igjen har ført til at en høy andel av disse elevene har fått en juridisk rett til spesialundervisning (jf. Bakken & Elstad, 2012; Knudsmoen et al., 2011; Mathiesen & Vedøy, 2012; Nordahl & Hausstätter, 2009).

Svært mange skoleaktører er positive til kartleggingsprøvene, mens de er mer spredt i vurderingen av nytteverdien til de nasjonale prøvene. Når det gjelder de nasjonale prøvene, er det interessant å merke seg at den pedagogiske bruken overfor den enkelte elev i undervisningen er liten sett i forhold til den styringsmessige og kontrollerende bruken de innehar. I Allerup et al. studie (2009) om kvalitetsvurderingssystemet, stiller skoleeierne seg gjennomgående mer positivt til påstandene enn rektorer, som igjen er mer positiv enn lærerne (jf. 5.3.2). Det kan være sammensatte årsaker til dette. En faktor som kan spille inn er hvor tett skoleaktørene jobber med kvalitetsvurderingssystemet. Man kan anta at lærerne får en annen virkelighetsoppfatning av hvordan vurderingssystemet påvirker skolen og elevenes læring enn skoleeierne, siden lærerne står midt i vurderingssystemet i sin skolehverdag og må ta hensyn til det når de planlegger undervisningen. Lærerne vil dermed få en annen virkelighetsopplevelse av hvordan vurderingssystemet påvirker undervisningen og elevenes opplæring.

Norsk forskning viser at økt fokus på kvalitetssikring i grunnskolen gjennom resultatmåling har skapt et økt prestasjonspress hos elevene. Dersom elevene gang på gang opplever at de ikke mestrer dette presset, kan de oppleve redusert motivasjon til å gå på skolen, og i verste fall kan det gå utover elevenes psykiske helse ved at de kan utvikle prestasjonsangst (Marsdal, 2011). Dette kan knyttes til påstanden innledningsvis i delkapittel 5.3.2 der skoleaktørene var av den oppfatning av at kvalitetsvurderingssystemet ikke hadde ført til at elevene var blitt mer motiverte for skolearbeidet. Ut fra denne sammenfatningen av forskningen om kvalitetsvurderingssystemet kan man stille spørsmål ved om dagens kvalitetsvurderingssystem på en god måte ivaretar skolens og lærerens behov for å mestre egen rolle i arbeidet med å skape kvalitet.

#### **5.4 Tidlig innsats, forebygging og styrking av tilpasset opplæring**

Prinsippene om tidlig innsats og tilpasset opplæring er blitt vektlagt både i Kunnskapsløftet og i flere stortingsmeldinger (jf. St.meld. nr. 16 (2006-2007); Meld St. 18 (2010-2011); St.meld. nr. 30 (2003-2004); St.meld. nr. 31 (2007-2008); NOU 2009: 18). Dette kan forklares ut fra en utdanningspolitisk og ideologisk prioritering og dreining.

Et sentralt element i den nye styringsreformen var sterkere satsing på tidlig innsats, forebygging og tilpasset opplæring. For å få realisert myndighetenes målsetning om å



redusere antall enkeltvedtak om spesialundervisning til fordel for en bedre tilpasset opplæring gjennom ordinær undervisning, poengterte departementet at fokuset på tidlig innsats skulle økes i grunnopplæringen, og at man burde ha et forsterket fokus på forebygging og tilpasning generelt (jf. St.meld. nr. 16 (2006-2007); Meld. St. 18 (2010-2011); St.meld. nr. 31 (2007-2008); NOU 2009: 18). Departementet hadde et mål om at tidlig innsats, tilpasset opplæring og gode læringsmiljøer skulle sikre best mulig læringsutbytte, og dermed bidra til at alle elever fikk bedre utbytte av den ordinære opplæringen (Meld. St. 18 (2010-2011)).

Departementets mål om forsterket fokus på tidlig innsats og tilpasset opplæring er nedfelt i lovverket. I Opplæringsloven (1998) § 1-3 fremmes to overordnede grunnleggende prinsipper for grunnopplæringen: prinsippet om tilpasset opplæring og prinsippet om tidlig innsats. I lovens første ledd står det at skolen plikter å gi en god og forsvarlig opplæring ut fra den enkelte elevs evner og forutsetninger. Videre står det i andre ledd at kommunene skal sørge for at den tilpassede opplæringen i norsk/samisk og matematikk på 1. – 4. årstrinn blant annet skal innebære høy lærertetthet og særlig innsats overfor elever med svake ferdigheter i lesing og regning (Opplæringsloven, 1998).

#### ***5.4.1 Intensjonene bak begrepene tidlig innsats, forebygging og tilpasset opplæring***

##### **Om tidlig innsats**

I Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen stod igjen* introduserte departementet begrepet «tidlig innsats». Bakgrunnen for at departementet introduserte tidlig innsats som strategi, var at forskning viste til en utbredt praksis i norsk skole som var preget av en ”vente og se” holdning, i stedet for en aktiv løsningsorientert holdning i forhold til å intervensjonere tidlig i elevenes utvikling og læring. Forskningen viste videre at en ”vente og se” holdning kunne føre til at elever fikk en undervisning som ikke fremmet læring<sup>42</sup>. Det var derfor i mange tilfeller feilaktig å tro at elevenes problemer ville løse seg etter hvert (ibid.).

Tidlig innsats er vesentlig for å bedre elevenes ferdigheter og faglige utvikling, og skal derfor være et verktøy i arbeidet med å fange og følge opp de elevene som trenger særskilt hjelp og støtte. Tidlig innsats må forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i et barns liv og som

---

<sup>42</sup> Det er uklart hvorfor en ”vente og se” praksis hadde etablert seg i grunnskolen i Norge. Nordahl & Hausstätter (2009) trekker frem tre mulige motiver til denne holdningen: det kan skyldes en ”modningsteori” som går ut på at skolen mener at eleven vil vokse det av seg med tiden, en frykt for stigmatisering av elever gjennom å understreke at de har særskilte behov, og en mangel på fagkunnskap om hvordan man kan finne løsninger på elevens problemer.

tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes. Det sistnevnte vil si som et aldersuavhengig begrep. Jo tidligere barn og unge får hjelp, desto større er sannsynligheten for at større og mer komplekse problemer avverges (St.meld. nr. 16 (2006-2007)). Tidlig innsats forutsetter at skolen vet hvordan man kan fange opp og følge opp elevene. Det første handler om evnen til å identifisere og vurdere elevenes utvikling og kompetanse, mens det andre handler om å kunne avgjøre hvilke oppfølgingstiltak som kan styrke elevenes læringsutvikling (Meld. St. 18 (2010-2011)).

### **Om forebygging**

Forebygging handler om å iverksette tiltak med forventning om å komme en uheldig utvikling i forkjøpet eller å motvirke forverring av en tilstand (Befring, 2008, s. 170). På den måten kan forebygging finne sted i hele livsløpet, og på alle arenaer der individer utsettes for nye erfaringer, nye læringskrav og omstillinger (NOU 2009: 18).

For skolen sin del vil forebygging innebære at man forsterker positive utviklingsfremmende faktorer, samtidig som man hindrer eller reduserer faktorer som kan forsterke at elevene kommer inn på uheldige sidespor. I praksis vil dette bety at man identifiserer og motvirker risikofaktorer som finnes i elevenes oppvekstmiljø/skolemiljø. Dersom skolen ser tegn på at tilstanden for en elev ikke er tilfredsstillende, kan det være aktuelt å iverksette målspesifikke forebyggende tiltak (Befring, 2008). I dette ligger det et "føre-var-prinsipp" som kan relateres til begrepet tidlig innsats. Forebyggende arbeid og tidlig innsats er viktig for å skape et best mulig utgangspunkt for en god utvikling og opplæring for elever og barn med særskilte opplæringsbehov (Meld. St. 18 (2010-2011)).

### **Om tilpasset opplæring**

Bakgrunnen for fokuset på tilpasset opplæring kan man finne i Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004). Meldingen mener at de store forskjellene i læringsutbytte mellom elever, og de systematiske forskjellene i elevprestasjoner ut fra kjønn og sosial og etnisk bakgrunn, i stor grad kan forklares ut fra mangelen på tilpasset opplæring.

Tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp som skal gjelde absolutt alle elever i grunnopplæringen, og har røtter helt tilbake til Normalplanen av 1939 (Nordahl & Hausstätter, 2009). Prinsippet innebærer tiltak som skolen setter inn for å sikre at elevene får best mulig utbytte av opplæringen, blant annet variasjon i bruk av pedagogiske metoder,

lærestoff, læremidler og organisering for å sikre at den enkelte elev utvikler grunnleggende ferdigheter og når målene i kompetansemålene. Begrepet innebærer ikke at all opplæring individualiseres, men at alle sider av læringsmiljøet tar hensyn til variasjoner hos dem som får opplæringen (Meld. St. 18 (2010-2011); NOU 2009: 18). Tilpasset opplæring innebærer derfor høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes og fellesskapets læring (St.meld. nr. 16 (2006-2007)). NOU 2009: 18 *Rett til læring* trekker frem at tilpasset opplæring er en forutsetning for å kunne gi elevene en likeverdig opplæring, og i den ligger mulighetene for å gi forskjellige tilbud innenfor en likeverdig ramme. Læreren skal på bakgrunn av sin kjennskap til og forståelse av elevens utviklingsnivå og forutsetninger tilpasse både organisering, innhold og arbeidsmåter i undervisningen slik at den enkelte elev gis best mulig betingelser for læring (St.meld. nr. 31 (2007-2008)).

#### **5.4.2 Skoleaktørers opplevelse av begrepene i praksis**

Forskning viser at mange elever som henger etter i læringsutviklingen ikke får hjelp tidlig nok. Eksempelvis omtaler Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* at mange elever mangler gode nok grunnleggende ferdigheter og kunnskaper når de går ut av grunnskolen. Dette gjelder særlig gutter og minoritetsspråklige elever. En del av disse elevene kan i neste omgang få problemer med å gjennomføre videregående opplæring (ibid.), og nettopp på grunn av dette er det særs viktig å være oppmerksom på hvilke elever som strever, slik at man gjennom fokus på tidlig innsats og tilpasset opplæring kan forebygge en negativ utvikling.

#### **Effekt av tidlig innsats**

Intensjonen med tidlig innsats er å forebygge tidlig slik at man i stor grad oppnår at elevene får utbytte av den ordinære opplæringen. Nyere norsk forskning viser imidlertid at intensjonen med prinsippet kan ha blitt feiltolket, da det kan se ut som om tidlig innsats blir forstått som identifisering av barn som trenger enkeltvedtak. Flere forskningsdokumenter mener at satsingen på tidlig innsats har bidratt til at flere elever nå enn før blir kartlagt og oppdaget tidlig. Dette har vært med på å øke den totale andelen elever som har rett til spesialundervisning (jf. Bonesrønning et al., 2010; Mathiesen & Vedøy, 2012; Nordahl & Hausstätter, 2009).

Informantene i Mathiesen & Vedøys studie (2012) mente at tidlig innsats hadde bidratt til en større oppmerksomhet omkring elever som har behov for ekstra støtte. De mente at prinsippet

om tidlig innsats for å fremme læring, og ikke en ”vente og se holdning” som tidligere var normen, hadde rettet fokuset mot å sette inn mer ressurser tidligere i skoleløpet. Som en følge av dette ser man en tendens til at flere elever blir henvist til PPT.

Nordahl & Hausstätter (2009) mener at fokuset på tidlig innsats, forstått som politikernes intensjon med begrepet, ikke har ført til at bruken av spesialundervisning har endret seg. Data fra Grunnskolens Informasjonssystem (2012) viser at det er en økende mengde spesialundervisning oppover i klassetrinnene (jf. vedlegg A). Denne fordelingen synes å ha vært stabil over lang tid, og har ikke ført til noen endringer etter at Stortinget institusjonaliserte begrepet tidlig innsats. Dataene viser også at bruken av spesialundervisning øker med elevenes alder. Dette er ikke i samsvar med ambisjonen om tidlig innsats på et tidlig tidspunkt i et barns liv. Tvert imot ser det ut til at den spesialpedagogiske hjelpen i alt for stor grad fortsatt settes inn først mot slutten av grunnskolen. Dette kan skyldes at elevene da ligger så langt etter i noen fag at det blir et mer synlig behov for spesialundervisning. Med andre ord viser tendensen i norsk forskning at effekten av tidlig innsats i grunnskolen ikke samsvarer med den politiske intensjonen.

### **Kravet om mer tilpasset opplæring**

Begrepet tilpasset opplæring er noe uklart definert, og begrepets politiske innhold og betydning har endret seg over tid. Dette på grunn av skiftende regjeringer og reformsatsninger, og hvordan skolene har valgt å møte og iverksette disse satsningene. (Backmann & Haug, 2006). Resultatet har blitt til at mange skoleaktører etterlyser en klar definisjon av begrepet, og hva som kjennetegner god tilpasset opplæring. (jf. Mathiesen & Vedøy, 2012; Meld. St. 18 (2010-2011); NOU 2009: 18). Departementet har på sin side uttalt at det er vanskelig å definere begrepet uten at definisjonen enten blir for generell eller for snever (Meld. St. 18 (2010-2011)).

Under implementeringsfasen av Kunnskapsløftet ble det vektlagt at tilpasset opplæring skulle gis innenfor rammen av ordinær undervisning. Departementets intensjon var at tilpasset opplæring skulle bidra til at færre elever utviklet behov for spesialundervisning. Man kan imidlertid fastslå at satsingen på mer tilpasset opplæring i grunnopplæringen ikke har ført til en reduksjon i spesialundervisningen. Tvert imot viser norsk forskning at tilpasset opplæring ikke blir sett på som en erstatning for spesialundervisning, men heller som en del av denne satsingen (jf. Nordahl & Hausstätter, 2009). Man kan undres om økningen i omfanget av

spesialundervisning skyldes at skolen tror at forutsetningen for at en elev skal få tilpasset opplæring er at det fattes et enkeltvedtak om spesialundervisning, slik at det blir utarbeidet en individuell opplæringsplan og utløser ekstra ressurser. Dette samsvarer i så fall med Stortingsmelding nr. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* som fremhever at økningen av ressurser til spesialundervisning de siste årene har vært størst på de laveste trinnene. Departementet mener at dette kan ha en sammenheng med intensjonen om å legge til rette for bedre tilpasset opplæring tidlig i opplæringsløpet (ibid.). Med andre ord antyder forskningslitteraturen at det kan virke som om skoleaktørene synes det er vanskelig å skille mellom begrepene tilpasset opplæring og spesialundervisning. Tilpasset opplæring, slik det blir praktisert i grunnskolen, er dermed ikke i samsvar med departementets intensjon med prinsippet (jf. Bonesrønning et al., 2010; Hodgson et al., 2012; Mathiesen & Vedøy, 2012; Nordahl & Hausstätter, 2009).

En annen mulig årsak til økningen av omfanget av spesialundervisning kan knyttes til kravet om mer tilpasset opplæring og skolens manglende ressurser. Flertallet av lærere i Hodgson et al. studie (2012) trekker frem at tilpasset opplæring er tilnærmet umulig å oppnå innenfor de rammene de har til rådighet. Derfor kan en mulig løsning på dette dilemmaet være at omfanget av spesialundervisning må øke. Dette samsvarer med funnene i studiene til Bonesrønning et al. (2010) og Mathiesen & Vedøy (2012). Mathiesen & Vedøy (2012) fant eksempelvis ut at manglende ressurser i skolen kunne føre til mindre grad av tilpasset opplæring i den ordinære undervisningen, og at dette igjen kunne føre til økt behov for spesialundervisning.

### **5.4.3 Oppsummering**

Forskningen i dette delkapitlet viser at opplevelsen av prinsippene om tidlig innsats for å forebygge på et tidlig stadium, og kravet om mer tilpasset opplæring for å redusere spesialundervisningen, i liten grad samsvarer med departementets intensjon bak begrepene. Man kan dermed fastslå at satsingen på tidlig innsats og tilpasset opplæring ikke har ført til en reduksjon i spesialundervisningen. Forskning viser at tidlig innsats har bidratt til at man nå legger mer vekt på å registrere alle avvik fra ordinær opplæring, som igjen fører til at flere elever blir henvist til PPT. Flere forskere mener at dette har vært med på å øke den totale andelen elever som mottar spesialundervisning (jf. Bonesrønning et al., 2010; Mathiesen & Vedøy, 2012; Nordahl & Hausstätter, 2009). Videre viser forskning at det kan synes som om rektorene og lærene har vansker med å skille begrepene tilpasset opplæring og

spesialundervisning. Ofte ser man en tendens til at de to begrepene blir sammenstilt med hverandre. Forskningen viser også at graden av tilpasset opplæring i den ordinære undervisningen er avhengig av ressursene skolen har til rådighet, som igjen påvirker omfanget av spesialundervisningen (jf. Bonesrønning et al., 2010; Hodgson et al., 2012; Mathiesen & Vedøy, 2012; Nordahl & Hausstätter, 2009).

## **5.5 Ansvarsplassering til kommunesektoren gjennom økt lokal handlefrihet**

I forbindelse med den nye styringsreformen understrekte departementet at skoleeiers rolle, angående plassering av oppgaver og ansvar i utdanningssektoren, måtte styrkes (jf. NOU 2002: 10; NOU 2003: 16; St.meld. nr. 30 (2003-2004)). Styrkingen skulle skje gjennom mål og rammestyring, og større frihet for kommunesektoren. Kommunesektoren fikk på den måten et ansvar for å bidra til positive utslag for kvaliteten i grunnopplæringen (NOU 2003:16). Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) understreket dette, og pekte på at den nye styringsreformen i større grad skulle være basert på tydelig ansvarsplassering og økt lokal handlefrihet. Økt lokal handlefrihet ville gi skoleeier både nye muligheter og større ansvar, men det krevde også at aktørene i kommunesektoren hadde tydelig vilje og god kompetanse (ibid.). Med andre ord ønsket departementet å gi kommunesektoren økt ansvar gjennom desentralisering av myndighet og oppgaver fra sentralt til lokalt beslutningsnivå. Den nye styringsreformen ville dermed medføre økt frihet, tillit og ansvar til skoleeier og den enkelte skole.

### ***5.5.1 Intensjonen bak kommunal ansvarsplassering og lokal handlefrihet***

Kommunal ansvarsplassering og økt handlefrihet i skolesektoren handler om desentralisering av bestemmelse og ansvar til det lokale nivået, samt økt lokal frihet gjennom fleksibilitet i skolehverdagen og myndiggjøring av skoleeier (jf. kap. 4.2) (Telhaug, 2005). Gjennom innføring av et mer desentralisert styringssystem med en ny og klarere ansvarsplassering, ønsket departementet at kvaliteten i grunnopplæringen skulle styrkes. Hensikten med desentralisering av oppgaver og myndighet var at ansvaret for beslutningene og organiseringen av opplæringen skulle flyttes nærmest mulig dem det gjaldt. Dette innebar at statens styring av grunnopplæringen skulle begrenses, mens kommunesektoren skulle få større handlingsrom (Sandberg & Aasen, 2008). I praksis innebar dette at kommunesektoren og den enkelte skole blant annet skulle få større frihet til å velge metode i undervisningen, konkretisere fagplanene og organisere skoledagen. Intensjonen med økt lokal handle- og metodefrihet var at den enkelte skole skulle kunne utøve et godt faglig skjønn til elevenes

beste (St.meld. nr. 31 (2007-2008)). Myndighetene stilte høye krav til rektorene og lærerne, samtidig som de ga stor frihet til å organisere opplæringen og til å velge metoder etter lokale behov og hensyn. De var likevel oppmerksom på fallgruvene skoleeierne kunne havne i ved besittelse av mye ansvar og frihet. Departementet uttrykte derfor at når det ble gitt stor lokal handlefrihet til skoleeier, var det viktig at enkeltindividers rettigheter ble sikret. Derfor måtte også statens tilsynsrolle, gjennom blant annet det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (jf. kap. 5.3), bli mer sentral (ibid.).

### ***5.5.2 Skoleaktørers opplevelse av ansvars plasseringen og den lokale handlefriheten***

Informantene i Sandberg & Aasens studie (2008) gir uttrykk for at de ikke opplever en endring av ansvarsfordelingen fra sentralt til lokalt nivå etter departementets intensjon om lokal handlefrihet. Informantene opplevde at ansvaret fortsatt lå plassert samme sted som det var før innføringen av styringsreformen (ibid.). Samtidig peker annen norsk forskning på to sider av den lokale handlefriheten som kan være mulige drivere til økt spesialundervisning i grunnskolen. Det ene handler om at kravene om lokalt arbeid er for krevende for en del skoleeiere (jf. St.meld. nr. 31 (2007-2008)), og det andre omhandler innsnevring av handlefriheten slik at skoleeier opplever den lokale handlefriheten som lite fleksibel (jf. Mathiesen & Vedøy, 2012). Med andre ord gjenspeiler norsk forskning et sammensatt bilde av opplevelsen av den lokale handlefriheten i praksis.

Informantene i Sandberg & Aasens studie (2008) uttrykker at styringsreformens intensjon med lokal handlefrihet ikke innebærer en reell myndighetsoverføring. De mener at handlefriheten medfører at enkelte oppgaver, som oppgaveløsning i form av mer frihet til å velge metoder, organisere skoledagen og konkretisere fagplanene, er desentralisert til skoleeier og skolene, ikke selve beslutningsmyndigheten. I grunnopplæringen gir informantene en opplevelse av desentralisering av ansvar til å avgjøre organisering av oppgaver, men en sentralisering av makt og myndighet gjennom tilsyn og kontroll. De opplever altså at myndighetene fortsatt har en sentral rolle ved å delegere ansvar i skolesektoren (ibid.). Dette funnet står i motsetning til departementets intensjon om kommunal ansvars plassering og lokal handlefrihet.

Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008) peker på at styringsreformens krav om lokalt arbeid med læreplaner og vurdering er for krevende for en del skoleeiere og skoler, og at mange bruker unødvendig mye tid og ressurser på dette. Med andre ord uttrykker meldingen bekymring for

om det stilles for stort ansvar til skoleeiere/skoler i forbindelse med den lokale handlefriheten. Dette kan i så fall få negative følger dersom den enkelte skoleeier/skole ikke har nok ressurser og kunnskaper til å forvalte myndigheten og ansvaret på en god nok måte. På den annen side opplever informantene i Mathiesen & Vedøys studie (2012) en innsnevring av den lokale handlefriheten som bidrar til at de føler at systemet er mindre fleksibelt. De mener at en innsnevring av systemet hindrer skolene i å imøtekomme kravene i styringsreformen samtidig som de skal ivareta elever med ulike behov. De uttrykker at de synes det er vanskelig å sette i gang tiltak uten å gå veien om andre instanser som PPT og BUP. Spesielt opplever rektorene i studien dette som svært frustrerende. Et annet forhold som informantene trekker frem, er at de opplever et økt arbeidspress i skolen. Dette fører til en nedprioritering i benyttelsen av andre opplæringsarenaer enn skolen (her institusjoner og virksomheter i lokalmiljøet). Informantene i studien mener at disse faktorene om innsnevringen av det lokale arbeidet bidrar til at flere elever blir henvist til PPT (ibid.).

### **5.5.3 Oppsummering**

I dette delkapitlet har norsk forskning og politiske styringsdokumenter vist at det er varierende oppfatninger av hvordan ansvars plasseringen i kommunesektoren gjennom økt lokal handlefrihet blir opplevd og praktisert. Noen skoleaktører uttrykker at de ikke opplever at ansvars plasseringen er forandret etter departementet innførte intensjonen om lokal handlefrihet, andre igjen trekket frem to opplevelser av den lokale handlefriheten som kan være mulige drivere til økt spesialundervisning i grunnskolen. Den ene går ut på at kravet om lokalt arbeid med læreplaner og vurdering krever for mye av skoleeier/skolene (jf. St.meld. nr. 31 (2007-2008)), mens den andre går ut på en innsnevring av det lokale arbeidet som bidrar til et mindre fleksibelt system (jf. Mathiesen & Vedøy, 2012).



## **Kapittel 6: Avslutning**

Dette kapitlet gir en sammenfatning av de mest sentrale funnene i studien. Kapitlet består av fire deler. Først redegjøres det for sentrale endringer i utdanningssektoren på begynnelsen av 2000-tallet (kap. 6.1). Deretter vises det til data som viser endringen i omfanget av spesialundervisning etter implementeringen av Kunnskapsløftet (kap. 6.2). Videre trekkes det frem noen funn fra studien som kan knyttes til studiens problemstilling (kap.6.3). Til slutt stilles det noen spørsmål til videre refleksjon rundt studiens problemområde (kap. 6.4).

### **6.1 En markert endring i utdanningspolitikken**

Tidlig på 2000-tallet, primært i den perioden da Kristin Clemet fra partiet Høyre var Utdannings- og forskningsminister, skjedde det flere merkbare endringer i utdanningssektoren. Endringene kom som følge av at internasjonale studier og norsk forskning konkluderte med at kvaliteten i den norske grunnopplæringen ikke var god nok (St.meld. nr. 30 (2003-2004); Telhaug, 2005). På bakgrunn av dette uttrykte Utdannings- og forskningsdepartementet et klart ønske om å heve kvaliteten i grunnopplæringen gjennom etablering av en ny styringsreform. Elementene i den nye styringsreformen dreide seg blant annet om implementering av et nytt læreplanverk, opprettelse av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, økt fokus på tidlig innsats, forebygging og styrking av tilpasset opplæring gjennom hele grunnopplæringen, samt innføring av en ny styringsmodell som desentraliserte makt og ansvar fra statlig til lokalt beslutningsnivå (NOU 2002: 10; NOU 2003: 16; St.meld. nr. 30 (2003-2004)).

Den nye styringsreformen var basert på nye ideologier og politiske målsetninger, som førte til en systematisk endring i styring av skolen. Siden den nye styringsreformens ideologi og målsetninger skilte seg radikalt ut med tanke på tidligere skolereformer, kan man driste seg til å hevde at styringsreformen førte til et paradigmeskifte<sup>43</sup> i utdanningspolitikken.

### **6.2 Økt omfang av spesialundervisning etter implementeringen av Kunnskapsløftet**

En uttalt politisk målsetning som ble vektlagt i forbindelse med etableringen av den nye styringsreformen, var at omfanget av spesialundervisning skulle reduseres. Med dette i bakhodet er det bemerkelsesverdig å se at data fra Grunnskolens Informasjonssystem (2012)

---

<sup>43</sup> Et paradigmeskifte er et systematisk skifte i måte å tenke på, som er retningsgivende for vesentlige valg man foretar. Thomas Kuhn (1922 - 1996) hevdet at vitenskapen utviklet seg sprangvis og diskontinuerlig. På den måten vil enhver epoke domineres av en virkelighetsoppfatning/-forståelse som Kuhn kalte for et *paradigme* (Hjardemaal, 2011).

viser at økningen i omfanget av spesialundervisning har inntruffet i samme tidsrom som implementeringen av Kunnskapsløftet. Økningen kom etter en periode da omfanget av spesialundervisningen var forholdsvis stabilt, og bruken har gradvis blitt forsterket i årene etter at Kunnskapsløftet ble innført (jf. vedlegg A).

Økningen av antall elever som mottar spesialundervisning, kan tolkes som om skolen ikke har lyktes med å tilby et godt nok generelt opplæringstilbud for elevene. På bakgrunn av kriteriet for å ha rett til spesialundervisning, kan man hevde at økningen i omfanget av spesialundervisning, er en konsekvens av at stadig flere elever ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen i skolen.

### **6.3 Motsetninger mellom departementets intensjoner og skoleaktørens opplevelser**

Nyere norsk forskning viser at det økte omfanget av spesialundervisning kan komme av nye politiske krav til opplæringen, blant annet gjennom den nye styringsreformen og Kunnskapsløftet. Denne studien har avdekket at det er relativ stor diskrepans mellom det departementet fremlegger som styringsreformens mål og intensjoner og skoleaktørens oppfatning, opplevelse og vurdering av den. I de følgende avsnittene trekkes det frem noen sentrale funn fra studien.

*Kunnskapsløftet.* Departementets intensjon med fagplanene i Kunnskapsløftet var at de skulle inneholde eksplisitte kompetansemål, som alle elevene skulle strekke seg mot (Utdanningsdirektoratet, 2012b). I nyere norsk forskning uttrykker imidlertid skoleaktører at kompetansemålene krever mye av elevene, og for enkelte elever kan de oppleves å være for ambisiøse. Når en elev ikke mestrer målene i læreplanen, kan en reaksjon på dilemmaet bli at skolen henviser eleven til PPT for en sakkyndig vurdering (Bakken & Elstad, 2012; Hodgson et al., 2012; Mathiesen & Vedøy, 2012). Videre viser forskningslitteraturen at to sentrale forhold som blir trukket frem av skoleaktører når det er snakk om den generelle opplevelsen av Kunnskapsløftet, er at den vil kunne bidra målstyring og økt fokus på teoretisering (Hodgson et al., 2012; Mathiesen & Vedøy, 2012). Med andre ord viser disse funnene at én forklaring til økningen i antall enkeltvedtak om spesialundervisning etter implementeringen av Kunnskapsløftet kan relateres til at fagtrykket i den norske grunnskolen har økt. Dette kan ha bidratt til å støte ut flere elever til spesialundervisning.

*Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.* Intensjonen med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet var blant annet at det skulle gi departementet bedre mulighet til å vurdere utviklingen i elevenes læringsutbytte gjennom komponenter som nasjonale prøver, obligatoriske kartleggingsundersøkelser og nettportalen Skoleporten (Allerup et al., 2009; Meld. St. 18 (2010-2011); St.meld. nr. 31 (2007-2008)). Norsk forskning viser imidlertid at økt rapportering og dokumentasjon av elevenes prestasjoner har bidratt til å synliggjøre de elevene som trenger ekstra oppfølging på en annen måte enn tidligere. Dette har ført til at flere elever har blitt henvist til PPT (Bakken & Elstad, 2012; Knudsmoen et al., 2011; Mathiesen & Vedøy, 2012; Nordahl & Hausstätter, 2009). Videre viser forskningen at offentliggjøring av elevenes prestasjoner, gjennom media og Skoleporten, kan føre til at enkelte elever opplever prestasjonspress og utvikler prestasjonsangst (Hodgson et al., 2012; Marsdal, 2011; Mathiesen & Vedøy, 2012). Dette kan igjen føre til negative konsekvenser for elevenes psykiske helse.

*Tidlig innsats, forebygging og styrking av tilpasset opplæring.* Departementets intensjon med prinsippene om tidlig innsats og tilpasset opplæring har vært å sikre best mulig læringsutbytte, og dermed bidra til at alle elever får et bedre utbytte av den ordinære opplæringen (Meld. St. 18 (2010.2011)). Norsk forskning viser imidlertid at skoleaktører kan ha feiltolket intensjonene med prinsippene. Flere forskningsdokumenter mener at tidlig innsats har bidratt til at flere elever nå enn før blir kartlagt og oppdaget tidlig. Det kan dermed se ut som om tidlig innsats har blitt forstått som identifisering av elever som trenger enkeltvedtak. Dette har ført til at stadig flere elever blir henvist til PPT (Bonesrønning et al., 2010; Mathiesen & Vedøy, 2012; Nordahl & Hausstätter, 2009). Videre viser forskningen at flere skoleaktører etterlyser en klar definisjon av begrepet tilpasset opplæring (Mathiesen & Vedøy, 2012; Meld St. 18 (2010-2011); NOU 2009: 18). Forskningslitteraturen har avdekket at tilpasset opplæring i noen tilfeller ikke blir sett på som en erstatning for spesialundervisning, men heller som en del av denne satsningen (Nordahl & Hausstätter, 2009). Med andre ord viser forskningslitteraturen at prinsippet om tilpasset opplæring ofte sammenstilt med spesialundervisning.

*Ansvars plassering til kommunesektoren gjennom økt lokal handlefrihet.* Den nye styringsmodellen, som ble innført i forbindelse med den nye styringsreformen, skulle bidra til å desentralisere ansvar fra statlig til lokalt nivå. Departementets intensjon var at kommunene skulle få økt lokal handlefrihet gjennom fleksibilitet i skolehverdagen og myndiggjøring av

skoleeier (Telhaug, 2005). Nyere norsk forskning viser imidlertid at skoleaktører ikke opplever at kommunesektoren har fått mer myndighet og beslutningsevne. Skoleaktørene gir uttrykk for at staten fortsatt har mye makt gjennom sin tilsynsrolle, og de opplever at ansvaret fortsatt ligger plassert samme sted som det var før innføringen av styringsreformen (Sandberg & Aasen, 2008). En annen forskningsstudie viser at skoleaktører opplever en innsnevring av den lokale handlefriheten, som har ført til at de føler at systemet er mindre fleksibelt. De mener at en innsnevring av systemet hindrer skolene i å imøtekomme kravene i styringsreformen samtidig som de skal ivareta elever med ulike behov. Dette vil kunne føre til at flere elever får et behov for spesialundervisning (Mathiesen & Vedøy, 2012).

Forskningslitteraturen som det har blitt henviset til i denne studien, viser at skolene strever med å imøtekomme de politiske kravene og målsetningene, og som en følge av dette får stadig færre elever et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette har ført til at flere elever er blitt henviset til PPT, som igjen har ført til at en høy andel av disse elevene har fått en juridisk rett til spesialundervisning (jf. Bakken & Elstad, 2012; Bonesrønning et al., 2010; Hodgson et al., 2012; Knudsmoen et al., 2011; Mathiesen & Vedøy, 2012; Meld. St. 18 (2010-2011); Nordahl & Hausstätter, 2009). Det kan være mange mulige årsaker til dette. Denne studien har blant annet vist at etableringen av en ny styringsreform har ført til en kunnskapsbasert skoleutvikling der elevenes læringsutbytte blir målt gjennom mestring av kompetansemål og prestasjoner på nasjonale prøver og obligatoriske kartleggingsprøver. Styringsreformen har på den måten ført til en endring i skolen der man fokuserer på kompetansekrav og kunnskapstesting. Dette har bidratt til å skape et klima i skolen hvor faglige prestasjoner får økende betydning.

#### **6.4 Avsluttende ord**

Denne studien har vist at det er en relativt stor diskrepans mellom departementet intensjoner og skoleaktørenes oppfatninger og opplevelser av sentrale elementer i den nye styringsreformen. Nyere norsk forskning viser at grunnskolen ikke har klart å imøtekomme de politiske kravene på en tilfredsstillende måte. Denne påstanden kan hevdes ved å knytte funnene i forskningslitteraturen til det økte omfanget av spesialundervisning.

Styringsreformens primære funksjon var å heve kvaliteten i grunnopplæringen, men realiteten viser at flere elever har mottatt spesialundervisning etter at styringsreformen ble etablert. På bakgrunn av dette kan man stille seg spørsmål om hva departementet og/eller skoleaktører

kunne ha gjort annerledes. Og hvem kan stilles til ansvar når det gjelder økningen i omfanget av spesialundervisning. Er det skoleaktørene eller politikerne, eller kanskje er det samfunnet, foreldrene eller elevene selv?

En mulig løsning på dilemmaet som har blitt belyst i denne studien, kan være at Kunnskapsdepartementet reviderer styringsreformens krav til opplæringen, blant annet fordi denne studien viser at de politiske kravene og målsetningene viser seg å være for ambisiøse i møte med den virkelige skolehverdagen.

## Litteraturliste

- Allerup, P., Kovac, V., Kvåle, G., Langfeldt, G. & Skov, P. (2009). *Evaluering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnsopplæringen*. FoU Rapport 8/2009. Kristiansand: Agderforskning.
- Askildt, A. & Johnsen, B.H. (2008). *Spesialpedagogiske røtter og fagets utvikling i Norge*. I: Befring, E. & Tangen, R. (red.). *Spesialpedagogikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Backmann, K. & Haug, P. (2006). *Forskning om tilpasset opplæring*. Forskningsrapport nr. 62. Volda: Høgskulen i Volda.
- Bakken, A. & Elstad, J.I. (2012). *For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer*. NOVA Rapport 7/2012. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Befring, E. (2008). *Forebygging i en psykososial kontekst*. I: Befring, E. & Tangen, R. (red.), *Spesialpedagogikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Bergesen, H.O. (2006). *Kampen om kunnskapsskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bonesrønning, H., Iversen J.M.V. & Pettersen, I. (2010). *Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet: med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning*, SØF-rapport nr. 07/10, Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Bredesen, O. (2004). *Nye gutter og jenter – en ny pedagogikk?* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Groven, B. (2013). *Spesialpedagogen i endringstider*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grunnskolens Informasjonssystem (2012). *Spesialundervisning etter enkeltvedtak*. Hentet 25. januar 2013 fra <https://gsi.udir.no/informasjon/apne/>.

Grønmo, L.S., Bergem, O.K, Kjærnsli, M., Lie, S. & Turmo, A. (2004). *Hva i all verden har skjedd med realfagene? Norske elevers prestasjoner i matematikk og naturfag i TIMSS 2003*. Hentet 14. januar 2013 fra [http://www.timss.no/timss05\\_03.html](http://www.timss.no/timss05_03.html).

Haug, P. (2004). *Resultat frå evalueringa av Reform 97*. Oslo: Noregs forskingsråd.

Haug, P. (2007). Reform 97 – eit grunnlag for Kunnskapsløftet. I: Hølleland, H. (red.). *På vei mot Kunnskapsløftet. Begrunnelser, løsnings og utfordringer*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Hjardemaal, F. (2011) Vitenskapsteori. I: Kleven, T.A. (red.), Hjardemaal, F & Tveit, K. *Innføring i pedagogisk forskningsmetode*. Oslo: Unipub.

Hodgson, J., Rønning, W. & Tomlinson, P. (2012). *Sammenheng mellom undervisning og læring. En studie av læreres praksis og deres tenkning under Kunnskapsløftet*. NF-rapport nr. 4/2012. Bodø: Nordlandsforskning.

Hølleland, H. (2007). *Innføring i Kunnskapsløftet*. I: Hølleland, H. (red.). *På vei mot Kunnskapsløftet. Begrunnelser, løsnings og utfordringer*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Imsen, G. (2003). *Skolemiljø, læringsmiljø og elevutbytte. Synteserapport fra prosjektet «Læringsmiljøets betydning for elevenes utbytte av skolen»*. Trondheim: Pedagogisk institutt, NTNU.

Kjeldstadli, K. (1999). *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kjærnsli, M., Lie, S., Olsen, R.V., Roe, A. & Turmo A. (2004). *Rett spor eller ville veier? Norske elevers prestasjoner i matematikk, naturfag og lesing i PISA 2003*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Klette, K., Grøver Aukrust, V., Hagtvet, B. & Hertzberg, F. (2003). *Synteserapport «Klasserommets praksisformer etter Reform 97»*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Knudsmoen, H., Løken, G., Nordahl, T. & Overland, T. (2011). *"Tilfeldighetenes spill". En kartlegging av spesialundervisning 1 – 4 timer pr. uke*, rapport nr. 9/2011, Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- Markussen, E., Strømstad, M., Carlsten, T.C., Hausstätter, R. & Nordahl, T. (2007). *Inkluderende spesialundervisning? Om utfordringer innenfor spesialundervisningen i 2007. Rapport nr. 1 fra prosjektet: Gjennomgang av spesialundervisning, Evaluering av Kunnskapsløftet*. NIFU STEP rapport 19/2007. Oslo: Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Marsdal, M. E. (2011). *Kunnskapsbløffen*. Oslo: Forlaget Manifest.
- Mathiesen, I.H. & Vedøy, G. (2012). *Spesialundervisning – drivere og dilemma*. Rapport IRIS – 2012/017. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Neumann, I.B. (2001). *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nordahl, T. & Hausstätter, R.S. (2009). *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet – gjennomgang av spesialundervisningen*. Rapport nr. 9, Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- NOU 2002: 10 (2002). *Førsteklasses fra første klasse*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2003:16 (2003). *I første rekke: Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.



NOU 2009: 18 (2009). *Retten til læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Opplæringsloven (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)*. Av 17. juli 1998 nr. 61. Hentet 30. januar 2013 fra <http://www.lovdatab.no/all/nl-19980717-061.html>.

Sandberg, N. & Aasen, P. (2008). *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger. Delrapport 1. Evaluering av Kunnskapsløftet*. NIFU STEP rapport 42/2008. Oslo: Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

St.meld. nr. 16 (2006-2007). *... og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

St.meld. nr. 30 (2003-2004). *Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 31 (2007-2008). *Kvalitet i skolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

St.meld. nr. 47 (1995-1996). *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Telhaug, A.O. (2005). *Kunnskapsløftet – ny eller gammel skole? Beskrivelse og analyse av Kristin Clemets reformer i grunnopplæringen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Telhaug, A.O. (2007). Kunnskapsløftet i et utdanningshistorisk perspektiv. I: Hølleland, H. (red.). *På vei mot Kunnskapsløftet. Begrunnelser, løsninger og utfordringer*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Tveit, K. (2011). Historisk forskningsmetode. I: Kleven, T.A. (red.), Hjørdemaal, F & Tveit, K. *Innføring i pedagogisk forskningsmetode*. Oslo: Unipub.

Tønnessen, L.K.B. (2011). *Norsk utdanningshistorie. En innføring med fokus på grunnskolenes utvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.

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

Utdanningsdirektoratet (2011a). *Om brukerundersøkelsene – formål og ansvar*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Hentet 19. april 2013 fra <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Elevundersokelsen/Om-brukerundersokelsene/Generell-informasjon/Om-brukerundersokelsene/>.

Utdanningsdirektoratet (2011b). *Om kartleggingsprøver i grunnskolen*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Hentet 19. april 2013 fra <http://www.udir.no/Vurdering/Kartlegging-gs/Fakta-om-kartleggingsprover-i-grunnskolen-/>.

Utdanningsdirektoratet (2011c). *Om nasjonale prøver*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Hentet 19. april 2013 fra <http://www.udir.no/Vurdering/Nasjonale-prover/Om-nasjonale-prover/>.

Utdanningsdirektoratet (2011d). *Skoleporten*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Hentet 19. april 2013 fra <http://www.udir.no/Tilstand/Skoleporten/>.

Utdanningsdirektoratet (2012a). *Kunnskapsløftet*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Hentet 12. april 2013 fra <http://www.udir.no/Lareplaner/Kunnskapsloftet/>.

Utdanningsdirektoratet (2012b). *Retningslinjer for utforming av læreplaner for fag*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Hentet 3. februar 2013 fra <http://www.udir.no/Lareplaner/Forsok-og-pagaende-arbeid/Lareplangrupper/Retningslinjer-for-utforming-av-lareplaner-for-fag-/>.

## **Vedleggsliste**

Vedlegg A Tabeller og figurer over spesialundervisningen i grunnskolen	side A - 1
Vedlegg B Drivere i dokumentstudien	side B - 1
Vedlegg C Komponentene som inngår i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet	side C - 1



## Vedlegg A

### Tabeller og figurer over spesialundervisningen i grunnskolen

#### Skoleårene 2002/2003 – 2012/2013

Data fra Grunnskolens Informasjonssystem (2012) viser at andelen elever som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak har økt jevnlig de siste ti årene. Begrunnelsen til at denne studien ser på utviklingen i spesialundervisningen i tidsintervallet 2002/2003 og frem til i dag, er fordi denne perioden er sentral med tanke på studiens problemområde. Flere steder i dette vedlegget blir skoleåret 2006/2007 sammenlignet med skoleåret 2012/2013. Dette blir gjort for å illustrere om det har vært en endring i andelen spesialundervisning fra det skoleåret da Kunnskapsløftet ble innført til dagens skoleår<sup>1</sup>.

#### Andel og antall elever med spesialundervisning etter enkeltvedtak

Tabell 1.1 og figur 1.1 illustrerer hvor mange elever i grunnskolen som mottok spesialundervisning etter enkeltvedtak i skoleårene 2002/2003 - 2012/2013. I denne tidsperioden viser data fra Grunnskolens Informasjonssystem (2012) at det har vært en regelmessig stigende tendens i behovet for spesialundervisning. Det er imidlertid viktig å merke seg at dataene ikke forteller noe om hvor stort omfang i skoletimer hver enkelt elev har, eller hvordan spesialundervisningen organiseres og gjennomføres. Dataene viser heller ikke hvor stor variasjon det er mellom kommunene når det gjelder omfanget av spesialundervisning i grunnskolen<sup>2</sup>. Tabellen og figuren viser kun andelen og antallet elever i grunnskolen som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak.

---

<sup>1</sup> Prosenttallene som er oppgitt i vedlegget er forfatterens egen omregning fra tall til prosent.

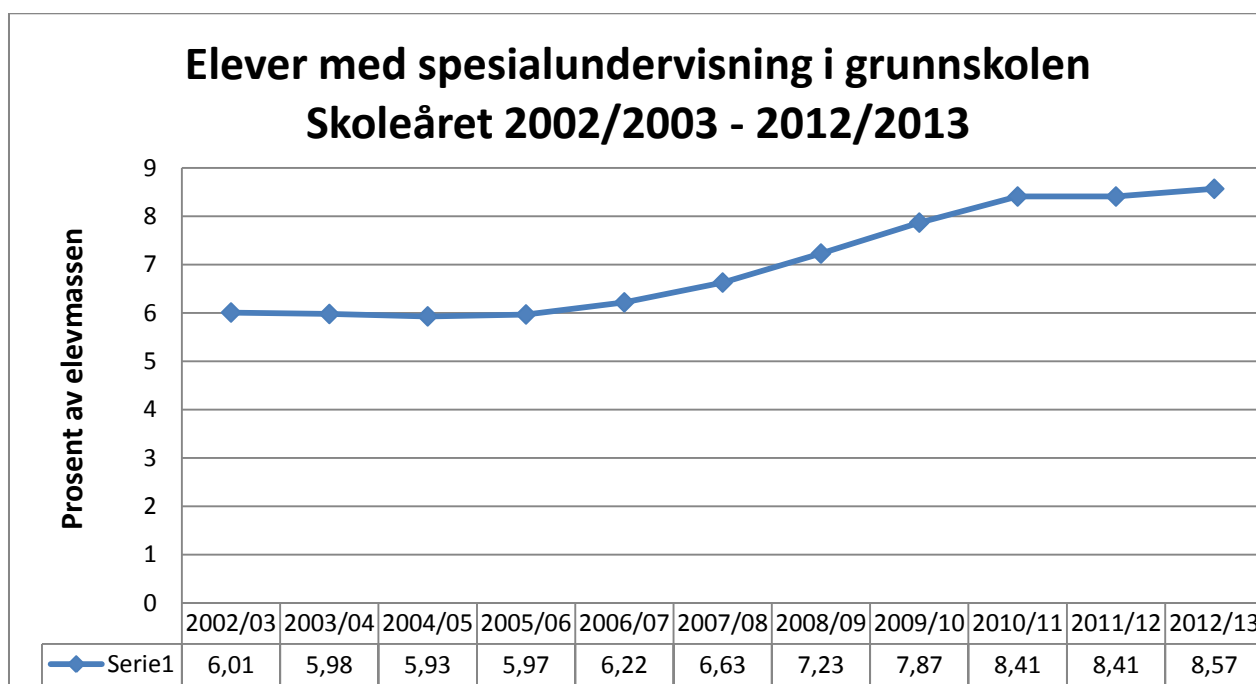
<sup>2</sup> Stortingsmelding nr. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* peker på at det er store variasjoner mellom kommunene i Norge og omfanget av spesialundervisning. Stortingsmeldingen refererer til statistikk fra Grunnskolens Informasjonssystem som viser at det er kommuner som er nede i 0 % spesialundervisning og kommuner med over 30 % spesialundervisning.

Skoleår	2002 /03	2003 /04	2004 /05	2005 /06	2006 /07	2007 /08	2008 /09	2009 /10	2010 /11	2011 /12	2012 /13
<b>Antall</b>	36880	37050	36824	37165	38633	41041	44525	48470	51853	52972	52723
<b>Prosentandel av den totale elevmassen</b>	6,01	5,98	5,93	5,97	6,22	6,63	7,23	7,87	8,41	8,41	8,57

(Forfatterens illustrasjon. Kilde: Grunnskolens Informasjonssystem, 2012)

Tabell 1.1: Skjematisk fremstilling over antallet og andelen elever i grunnskolen som mottar spesialundervisning fra skoleåret 2002/2003 – 2012/2013.

I forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet i 2006 er det interessant å se om den nye læreplanreformen har ført til redusert eller økt utslag i andelen spesialundervisning som blir gitt i grunnskolen. Ved å studere figur 1.1 ser man at frem til skoleåret 2005/2006 er andelen spesialundervisning i grunnskolen nesten stabil rundt 6 %, mens man i årene etterpå ser en jevn stigning som illustrerer at flere elever har hatt behov for denne spesialpedagogiske hjelpen.

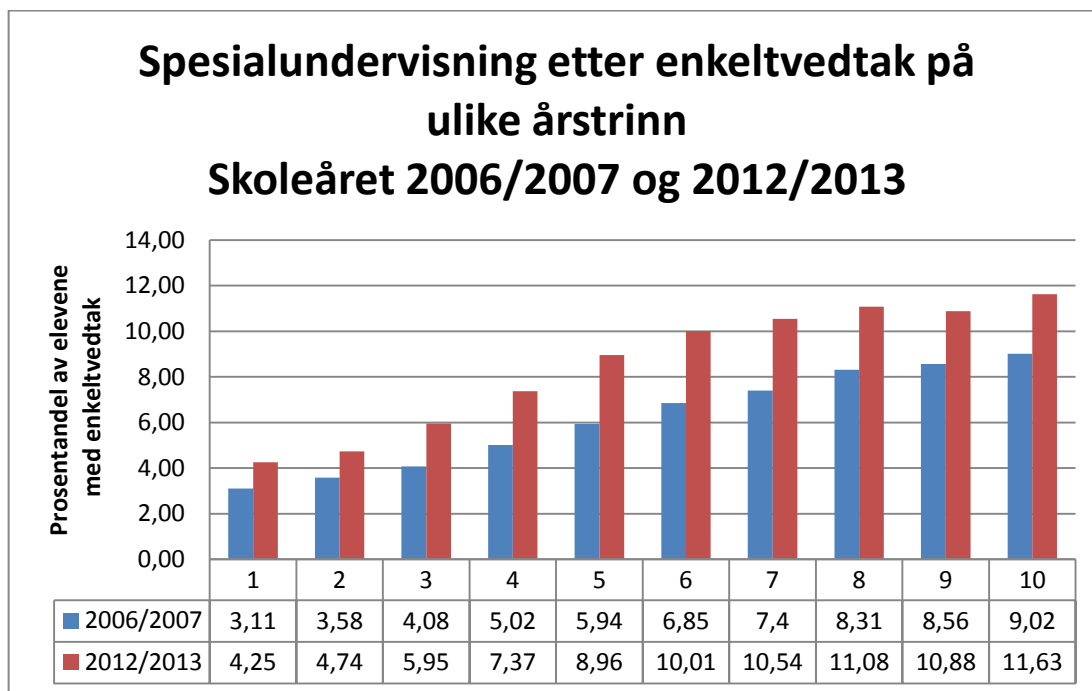


(Forfatterens illustrasjon. Kilde: Grunnskolens Informasjonssystem, 2012)

Figur 1.1: Prosentvis fremstilling av andelen elever som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak i grunnskolen fra skoleåret 2002/2003 og frem til 2012/2013.

## Elever med spesialundervisning etter enkeltvedtak på ulike årstrinn

Data fra Grunnskolens Informasjonssystem (2012) viser at andelen elever som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak øker i løpet av barnetrinnet og oppover på ungdomstrinnet. Dataene viser at det har vært en klar økning i andelen elever med spesialundervisning for alle trinn i perioden 2006/2007 – 2012/2013 (ibid.). Dette blir illustrert i figur 1.2 ved at skoleåret 2006/2007 blir sammenlignet med dagens skoleår.



(Forfatterens illustrasjon. Kilde: Grunnskolens Informasjonssystem, 2012)

Figur 1.2: Trinnvis fordeling over andelen spesialundervisning etter enkeltvedtak i grunnskolen. Prosent av totalt antall elever på trinnet. Skoleårene 2006/2007 og 2012/2013<sup>3</sup>.

## Andelen gutter og jenter som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak

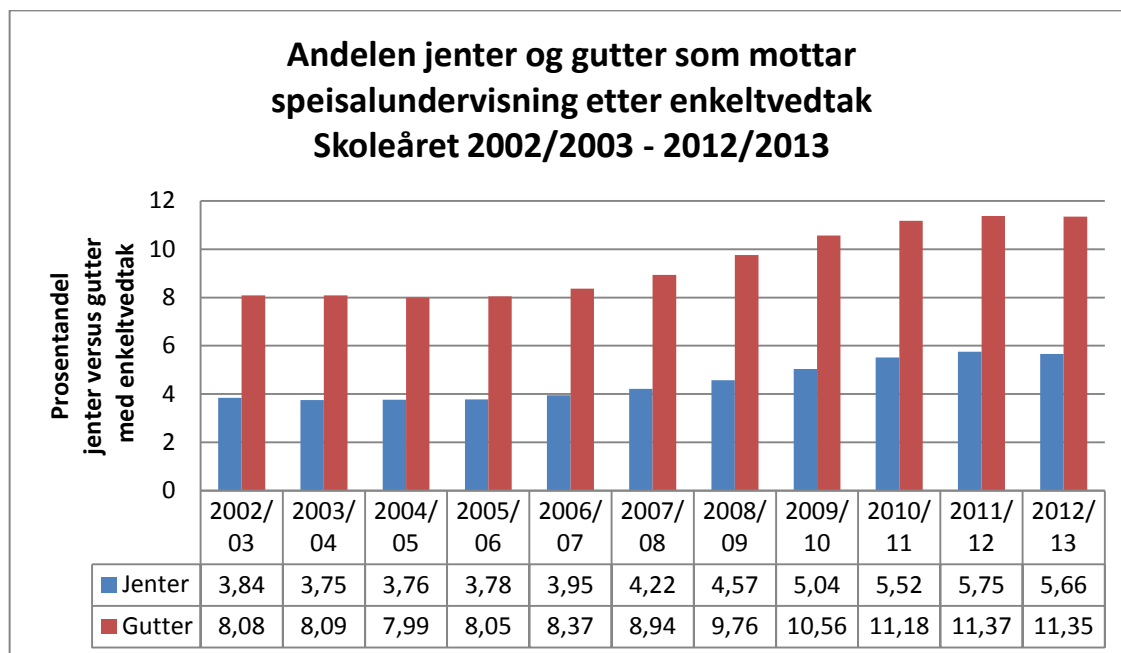
Data fra Grunnskolens Informasjonssystem (2012) viser at det er klart flere gutter enn jenter som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak, og at dette gjelder på samtlige trinn på

<sup>3</sup> På samtlige skoleår fra 2006/2007 ser man en jevn økning oppover i årstrinnene over andelen elever som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak (jf. Grunnskolens Informasjonssystem, 2012).

MEN, den oppmerksomme leser ser at denne figuren viser et lite unntak - andelen elever som mottar spesialundervisning på 9. årstrinn skoleåret 2012/2013 er litt lavere enn andelen som mottar spesialundervisning på 8. årstrinn. Fra skoleåret 2006/2007 og frem til i dag er dette *det eneste* unntaket. Derfor har forfatteren valgt å se bort i fra dette unntaket.

grunnskolen fra skoleåret 2002/2003 og frem til i dag<sup>4</sup>. På samtlige skoleår mottar gutter om lag 2/3 av spesialundervisningen i grunnskolen. Denne kjønnsforskjellen viser seg å være stabil både i fordeling over tid, i fordeling over trinn og i fordeling over omfanget av tilbudet (ibid.).

Skoleåret 2012/2013 var 67,75 % av elevene med spesialundervisning etter enkeltvedtak gutter og 32,25 % jenter. Figur 1.3 viser kjønnsfordelingen i spesialundervisning over en periode på elleve år. Figuren viser at det har vært en ubetydelig endring i dette tidsintervallet. Totalbildet er svært tydelig – det er cirka 70 % flere gutter enn jenter som mottar spesialundervisning i grunnskolen<sup>5</sup>.



(Forfatterens illustrasjon. Kilde: Grunnskolens Informasjonssystem, 2012)

Figur 1.3: Prosentvis fremstilling av andelen gutter og jenter som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak fra skoleåret 2002/2003 og frem til 2012/2013.

<sup>4</sup> Data Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) oppgir som ”antall elever i grunnopplæring ut over 10. årstrinn (i bruk fra og med skoleåret 2007/2008 – 2012/2013)” er ikke medregnet. Data GSI oppgir som ”antall elever som ikke er fordelt på årstrinn (i bruk til og med skoleåret 2005/2006)” er medregnet.

<sup>5</sup> Drøfting rundt kjønn og spesialundervisning ligger utenfor denne studiens innramming. For forskning på dette feltet henvises det eksempelvis til: 1) Fylling, I. (2000). *Kjønnsforskjeller i spesialundervisningen: kunnskapsstatus og kunnskapsbehov*. Rapport 6/2000. Bodø: Nordlandsforskning, 2) Bredeesen, O. (2004). *Nye gutter og jenter – en ny pedagogikk?* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.



## Vansker hos elever som mottar spesialundervisning

Dataene fra tabell 1.2 og 1.3 viser andelen elever i ulike vanskegrupper slik de er definert og vurdert av lærerne.

Tabell 1.2 viser fordelingen av vansker hos elevene i grunnskolen når det gjelder prosentvis andel av hele elevmassen og prosentvis andel av de elevene som mottar spesialundervisning. Tabellen viser at andel elever med synsvansker som mottar spesialundervisning er relativt liten. Nordahl & Hausstätter (2009) mener at dette kan ha en sammenheng med at disse elevene får nødvendig individuell hjelp og tilrettelegging gjennom læremidler som ikke utløses gjennom retten til spesialundervisning. Som motvekt til dette mottar litt over halvparten av elevene med hørselshemming spesialundervisning. Videre viser tabellen at ADHD-diagnose er et svært sentralt kjennetegn ved elever som mottar spesialundervisning. Tabellen viser at andelen elever med ADHD-diagnose som mottar spesialundervisning er langt større enn andelen elever med atferdsproblemer som mottar spesialundervisning. 1 av 6 elever med atferdsproblemer mottar spesialundervisning, mens 7 av 10 med ADHD-diagnose får spesialpedagogisk hjelp i form av spesialundervisning. Nederst i tabellen ser man at det er en stor gruppe elever som mottar spesialundervisning som enten er i vanskegruppen spesifikke fagvansker eller generelle lærevansker, henholdsvis 2 av 5 og 3 av 5.

Vanskegruppe	Prosentvis andel	Prosent som mottar spesialundervisning
Hørselshemming	0,7 %	54,2 %
Synsvansker	0,7 %	3,8 %
ADHD-diagnose	1,6 %	71,0 %
Atferdsproblemer (ikke ADHD-diagnose)	4,2 %	16,6 %
Spesifikke fagvansker (dysleksi, dyskalkuli)	6,9 %	40,7 %
Generelle lærevansker	2,6 %	63,5 %
Andre vansker <sup>6</sup>	5,1 %	18,1 %
Ingen vansker	78,2 %	0,0 %

(Tabellen er hentet fra Nordahl & Hausstätter, 2009, s. 149)

Tabell 1.2: Fordeling av vanskegrupper i forhold til andelen av hele elevmassen på grunnskolen, og andelen elever som mottar spesialundervisning.

<sup>6</sup> "Andre vansker" er en diffus betegnelse, men består her av elever med fysisk funksjonshemminger, Aspergers syndrom, Tourettes syndrom, andre sjeldne syndromer eller psykiske problemer.

Tabell 1.3 viser en oversikt over fordelingen av vansker ut fra kjønn<sup>7</sup>. Tabellen viser at guttene ofte blir vurdert til å ha et langt større omfang av vansker, problemer og diagnoser i skolen. Innenfor de biologiske provoserte vanskene, som hørselshemming og synsvansker, er det ingen klare kjønnsforskjeller. Videre viser tabellen at det innenfor de generelle og spesifikke fagprovoserte vanskene er en liten overvekt av gutter, mens når det gjelder de sosialt provoserte vanskene, som omhandler ADHD-diagnose og atferdsproblemer, er guttene sterkt overrepresentert<sup>8</sup>. Samlet sett viser disse vurderingene fra lærerne at 26,3 % av guttene blir definert til å ha vansker, diagnoser eller problemer i skolen, mens dette gjelder kun for 16,2 % av jentene.

Vanskegruppe	Gutter	Jenter
Hørselshemming	0,5	0,7
Synsvansker	0,8	0,7
ADHD-diagnose	2,6	0,6
Atferdsproblemer (ikke ADHD-diagnose)	7,2	1,3
Spesifikke fagvansker (dysleksi, dyskalkuli)	7,4	6,2
Generelle lærevansker	2,7	1,9
Andre vansker <sup>9</sup>	5,0	4,8
Ingen vansker	73,7	83,8

(Tabellen er hentet fra Nordahl & Hausstätter, 2009, s. 147)

Tabell 1.3: Kjønnfordeling over elevenes vanske, skade eller diagnose.

<sup>7</sup> Her skiller det ikke mellom ”de ordinære elevene” og elever som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak.

<sup>8</sup> Kategoriseringen av vansker i biologisk provoserte, fagprovoserte og sosialt provoserte er bruk med inspirasjon fra Nordahl & Hausstätter (2009). De ulike kategoriene av provoserte vansker blir omtalt på side 36 i artikkelen.

<sup>9</sup> Samme som fotnote 6 på forje side.

## Vedlegg B

### Drivere i dokumentstudien

Tabellen under gir en oversikt over driverne i dokumentstudien som er knyttet til økt spesialundervisning i grunnskolen og implementeringen av Kunnskapsløftet.

<b>Driver</b>	<b>Kategorisering<sup>1</sup></b>	<b>Primærlitteratur</b>	<b>Egne vurderinger</b>
Kompetansemål	Endring i styring av skolen	Bakken & Elstad (2012) Hodgson et al. (2012) Mathiesen & Vedøy (2012)	Knyttet til økt teoretisering  Tydelige faglige ambisjoner – men forventer politikerne for mye av elevene? Er kompetansemålene for ambisiøse?
Tidlig innsats/ tidlig intervensjon	Endring i styring av skolen	Bonesrønning et al. (2010) Mathiesen & Vedøy (2012) Meld. St. 16 Meld. St. 18 Meld. St. 31 Nordahl & Hausstätter (2009) NOU 2009: 18	
Tilpasset opplæring	Endring i styring av skolen	Bonesrønning et al. (2010) Hodgson et al. (2012) Mathiesen & Vedøy (2012) Meld. St. 16 Meld. St. 18 Meld. St. 31 Nordahl & Hausstätter (2009) NOU 2009: 18	Uttalt politisk målsetning om at behovet for spesialundervisning skulle reduseres, og tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning skulle styrkes (jf. St.meld. nr. 30 (2003-2004)).

<sup>1</sup> I artikkelen til Mathiesen & Vedøy (2012) blir funnene av mulige drivere til økt spesialundervisning i grunnopplæringen sortert i tre forhåndsdefinerte drivergrupper. Disse var: i) endringer i styring av skolen, ii) samfunnsendringer og iii) spesialundervisningens struktur. Etter inspirasjon fra denne inndeling ble to av Mathiesen og Vedøys drivergrupper brukt under kategorisering av funnene i denne dokumentstudien. Disse var: I) endringer i styring av skolen og II) samfunnsendringer. Samfunnsendringene er ikke direkte knyttet til implementeringen av Kunnskapsløftet, men de omtales ofte i politiske styringsdokumenter og forskningsartikler som er skrevet etter 2006 og omhandler økt spesialundervisning i grunnopplæringen.

<p>Pedagogiske og organisatoriske forhold i skolen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Metodefrihet</li> <li>- Kjønnforskjeller</li> </ul>	<p>Punkt 1: Endring i styring av skolen</p> <p>Punkt 2: Samfunnsendring</p>	<p>Hodgson et al. (2012)</p> <p>Meld. St. 18</p> <p>Nordahl &amp; Hausstätter (2009)</p> <p>NOU 2009: 18</p>	<p>Legger Kunnskapsløftet (underbevisst) føringer for en bestemt type pedagogikk som ikke er gunstig ”for enkelte elevgrupper”?</p>
<p>Mange (gutter) med atferdsproblemer (og/eller ADHD-diagnose) mottar spesialundervisning</p>	<p>Samfunnsendring</p>	<p>Hodgson et al. (2012)</p> <p>Knudsmoen et al. (2011)</p> <p>Nordahl &amp; Hausstätter (2009)</p>	<p>Dette er en endring man har sett tendenser til over tid.</p>
<p>Sosiale ulikheter</p>	<p>Samfunnsendring</p>	<p>Bakken &amp; Elstad (2012)</p> <p>Meld. St. 16</p> <p>Meld. St. 18</p> <p>Nordahl &amp; Hausstätter (2009)</p> <p>NOU 2009: 18</p>	<p>Dette viser at skolen ikke har endret seg - samsvarer med evalueringen av Reform 97 (Haug, 2004). M.a.o. er det ikke direkte knyttet til Kunnskapsløftet.</p>
<p>Lokal handlefrihet</p>	<p>Endring i styring av skolen</p>	<p>Mathiesen &amp; Vedøy (2012)</p> <p>Meld. St. 31</p> <p>Sandberg &amp; Aasen (2008)</p>	<p>NOU 2002: 10 og NOU 2003: 16 understreker styrkingen av skoleeiers rolle i forbindelse med plassering av oppgaver og ansvar.</p>
<p>Nasjonale og internasjonale tester og kartlegging</p>	<p>Endring i styring av skolen</p>	<p>Allerup et al. (2009)</p> <p>Bonesrønning et al. (2010)</p> <p>Knudsmoen et al. (2011)</p> <p>Mathiesen &amp; Vedøy (2012)</p> <p>Meld. St. 31</p>	<p>Denne driveren er knyttet til driveren <i>nye nasjonale føringer</i> (målstyring og kvalitetsindikator).</p>
<p>Lærerrollen/manglende kompetanse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Manglende grensesetting, dårlig klasseledelse -&gt; knyttet til driveren ”uro og bråk”</li> <li>- 1/3 av spesialundervisningen utføres av assistenter</li> </ul>	<p>Samfunnsendring</p>	<p>I) Bonesrønning et al. (2010)</p> <p>Meld. St. 18</p> <p>NOU 2009: 18</p> <p>II) Bonesrønning et al. (2010)</p> <p>Grunnskolens Informasjonssystem</p> <p>Knudsmoen et al. (2011)</p> <p>Meld. St. 18</p> <p>Nordahl &amp; Hausstätter (2009)</p>	<p>Punkt I) er en endring man har sett tendenser til over tid.</p> <p>Punkt II) er bekymringsfullt, men ikke direkte knyttet til Kunnskapsløftet.</p>

Mye uro og bråk i klasserommet fører til en avlastningsfunksjon (buffer -> ”bråkmakere” får spesialundervisning)	Samfunnsendring	<i>Referert til i dokumentene som primærlitteratur:</i> Elevundersøkelsen fra 2009 Samtlige PISA-undersøkelser Nordahl (2002) <sup>2</sup>	Knyttet til lærerrollen/klasseledelse (se første punktet i raden over)
Nye nasjonale føringer:  <ul style="list-style-type: none"> <li>- Økt fokus på kvaliteten i grunnopplæringen</li> <li>- Målorientering/ resultatmåling</li> <li>- Nytt kvalitetsvurderingssystem/ ny vurderingspraksis</li> <li>- Økt teoretisering</li> <li>- Økt vekt på læringsutbytte</li> </ul>	Endring i styring av skolen	Allerup et al. (2009) Bakken & Elstad (2012) Hodgson et al. (2012) Knudsmoen et al. (2011) Mathiesen & Vedøy (2012) Meld. St. 18 Meld. St. 31 Nordahl & Hausstätter (2009) Sandberg & Aasen (2008)	NOU 2002: 10, NOU 2003: 16 og Meld. St. 30 vil være viktige nøkkeldokumenter under denne driveren fordi de beskriver bakgrunnen til fokuset på de nye nasjonale føringene.  Er det en link mellom <i>ny vurderingspraksis</i> og at flere elever ikke har fullstendig vitnemål? (jf. Bakken & Elstad, 2012)
Økning i segregerte opplæringstilbud/flere elever mottar spesialundervisning i egne ”spesialgrupper”	Endring i styring av skolen* og samfunnsendring**	Meld. St. 18 Nordahl & Hausstätter (2009)	Knyttet til organiseringen av spesialundervisningen.  *) Kunnskapsløftet legger føringer for hvordan inkludering kan forstås, men dette blir tolket ulikt lokalt. På den måten kan Kunnskapsløftet <i>indirekte</i> være en faktor til den lokale økningen i segregerte opplæringstilbud (Meld. St. 18 (2010-2011)). **) Nordahl & Hausstätter (2009) mener at økningen i segregerte opplæringstilbud skyldes en holdningsendring i grunnskolen i forhold til synet på opplæringsarenaen.

<sup>2</sup> Nordahl, T. (2002). *Eleven som aktør: Fokus på elevens læring og handlinger i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget AS.



## Vedlegg C

### Komponentene som inngår i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet

*Nasjonale prøver.* De nasjonale prøvene er obligatoriske standardiserte tester som i dag blir gjennomført på tre årstrinn i grunnskolen. Formålet med de nasjonale prøvene er å kartlegge i hvilken grad elevenes ferdigheter i lesing, regning og engelsk er i samsvar med målene i læreplanen, slik ferdighetene er integrert i kompetansemålene for fag i læreplanverket etter 4. og 7. årstrinn. Nasjonale prøver er ikke prøver i fag, men i grunnleggende ferdigheter. Prøvene skal primært gi styringsinformasjon som grunnlag for forbedrings- og utviklingsarbeid til skolene og kommunene. Det er også forutsatt at prøvene skal komme til nytte for den enkelte elevs pedagogiske utvikling i samarbeid mellom lærer, elev og foresatte. De nasjonale prøvene gjennomføres på høsten på 5., 8. og 9. årstrinn. Elevene på 9. årstrinn tar samme nasjonale prøver i regning og lesing som 8. årstrinn. Dette for å kartlegge elevenes progresjon fra ett trinn til et annet. Departementet forutsetter at skolene og skoleeierne bruker informasjonen som prøvene gir i sitt oppfølgingsarbeid for å forbedre kvaliteten i opplæringen (Utdanningsdirektoratet, 2011c).

*Internasjonale studier.* Norske grunnskoleelever har siden 2000-tallet deltatt i flere internasjonale kunnskaps- og ferdighetstester, eksempelvis TIMSS<sup>1</sup>, PISA og PIRLS. Tilbakemeldingen fra myndighetene om begrunnelsen for gjennomføringen av disse studiene har vært at de norske resultatene har vært med på å inspirere og begrunne et eget nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, og da særlig med tanke på måling av resultater. De internasjonale studiene inngår som en komponent i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (Allerup et al., 2009). Studiene har som intensjon å gi læringsresultater på nasjonalt nivå, gi grunnlag for å kunne sammenligne norske elevresultater med resultater til elever fra andre land, samt å se på endringer i resultater over tid (Utdanningsdirektoratet 2011b).

*Kartleggingsprøver.* Utdanningsdirektoratets nasjonale kartleggingsprøver ble første gang gjennomført i 2008. Formålet med de diagnostiske kartleggingsprøvene er å avdekke elevers manglende forståelse og ferdigheter på et tidlig tidspunkt i opplæringen. Dette kan knyttes til prinsippet om tidlig innsats, jf. kap. 5.4. Prøvene skal gi skolene et bedre faglig og pedagogisk grunnlag for å organisere opplæringen, samt være et hjelpemiddel i arbeidet med tilpasset

---

<sup>1</sup> Norske elever deltok for øvrig første gang i TIMSS i 1995.

opplæring. Kartleggingsprøvene er ikke prøver i fag, men i grunnleggende ferdigheter. Prøvene inneholder mange lette oppgaver, og noen få middel eller vanskelige oppgaver. På den måten vil ikke kartleggingsprøvene fortelle noe om hvilket ferdighetsnivå elevene er på, de gir kun informasjon om hvem av elevene som ligger under bekymringsgrensen. Prøvene skal først og fremst være et verktøy som skal brukes av lærerne for å identifisere hvilke elever som har behov for ekstra oppfølging. Kartleggingsprøvene finnes i lesing, regning/tallforståelse, engelsk og digitale ferdigheter for elever på 1. – 4. årstrinn. I dag er det obligatoriske kartleggingsprøver i leseferdighet for 1., 2. og 3. årstrinn, og i regneferdighet/tallforståelse på 2. årstrinn. I tillegg er det tilbud om frivillige kartleggingsprøver i regneferdighet/tallforståelse på 1. og 3. årstrinn, i engelsk på 3. årstrinn og i digitale ferdigheter på 4. årstrinn. Prøvene gjennomføres om våren. Departementet forutsetter at skolene sørger for at resultatene av prøvene blir brukt som et ledd i det lokale forbedrings- og utviklingsarbeidet (Utdanningsdirektoratet 2011b).

*Brukerundersøkelsene.* Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet inneholder fem ulike nettbaserte brukerundersøkelser: elevundersøkelsen, lærerundersøkelsen, foreldreundersøkelsen, lærlingundersøkelsen og instruktørundersøkelsen. Undersøkelsene er hovedinstrumentene for å måle kvaliteten på læringsmiljøet. Gjennom undersøkelsene kan elever, lærere, foreldre, lærlinger og instruktører få si sin mening om læring og trivsel på skolen/i lærlingbedriften. I grunnskolen er elevundersøkelsen obligatorisk for elevene på 7. og 10. årstrinn, mens lærerundersøkelsen og foreldreundersøkelsen er frivillig å gjennomføre. Undersøkelsene tas på våren. Departementet oppfordrer skolene/lærlingbedriftene til å bruke resultatene fra undersøkelsene som utgangspunkt for diskusjoner med elevene, elevrådet, foreldrerepresentanter, lærere og andre ansatte (Utdanningsdirektoratet, 2011a).

*Skoleporten.* Skoleporten er et nettsted som samler og tilgjengeliggjør fakta om skolen, og nøkkeltall for ulike vurderingsområder i grunnopplæringen. Målet med Skoleporten er å tilby relevant og pålitelig informasjon for skoler og skoleeiere, som kan brukes i det lokale kvalitetsvurderingsarbeidet. Skoleporten gir informasjon om skolens læringsresultater, ressurser og læringsmiljø. Denne informasjonen får man ved å se på den enkelte skoles resultater på avgangsprøver og eksamen, nasjonale prøver, brukerundersøkelser samt en skjematisk oversikt over skolens ressurser. Nettstedet skoleporten.no skal bidra til åpenhet og legge bedre til rette for at skoleeiere, lærere, foresatte, elever og andre interesserte kan engasjere seg i utviklingen av skolen (Utdanningsdirektoratet 2011d).