

Læreres forståelser av årsaker til en høy forekomst av spesialundervisning

Trond Bliksvær

Professor

Fakultet for samfunnsvitenskap, Nord universitet

trond.bliksvær@nord.no

Ingrid Fylling

Førsteamanuensis

Fakultet for samfunnsvitenskap, Nord universitet

ingrid.fylling@nord.no

Bent-Cato Hustad

Seniorforsker/forskningsleder

Nordlandsforskning AS

bch@nforsk.no

Tor Korneliussen

Professor

Handelshøgskolen i Bodø

Nord universitet

tor.a.korneliussen@nord.no

SAMMENDRAG

Den sterke økningen det siste tiåret i andelen elever som mottar spesialundervisning står i sterk kontrast til en politisk satsning på inkludering og tilpasset opplæring i skolen. I denne artikkelen bruker vi en spørreundersøkelse blant grunnskolelærere for å teste ulike forklaringer på økt forekomst av spesialundervisning. I artikkelen konkluderer vi med at forklaringene som får støtte i materialet dels dreier seg om forhold som den enkelte skole eller kommune ikke kan styre direkte, som økt rettighetsfokus i samfunnet, økt fokus på resultater, ressursmangel og læringsutbytte i skolen. Det kan også forklare hvorfor tiltak som settes inn på skolenivå bare i begrenset grad synes å påvirke omfanget av spesialundervisning – og at andelen i noen tilfeller også vokser til tross for tiltakene.

Stikkord

spesialundervisning, grunnskole, inkludering, tilpasset opplæring, tidlig innsats

TEACHERS' EXPLANATIONS OF A HIGH USE OF SPECIAL NEEDS EDUCATION

The point of departure for this article is an observed strong increase over the last decade in the proportion of pupils in primary school receiving special needs education, despite politically initiated programs aiming for the opposite; through measures like inclusive and adapted education. Based on research literature we develop seven theory-based explanations, and use confirmatory factor analysis to confront the explanations with a set of survey data collected from 409 primary school teachers in a Norwegian municipality. The article concludes that the most important explanations involve mechanisms that are not, to a substantial degree, directly controllable at the school or municipal level.

Keywords

special needs education, primary school, inclusive education, adaptive education, early intervention

INNLEDNING

Økningen i andelen elever som mottar spesialundervisning det siste tiåret i Norge har stått i sterk kontrast til den samtidige politiske satsningen på inkludering og tilpasset opplæring i skolen (St.meld. nr. 18, 2010–2011; St.meld. nr. 16, 2006–2007; St.meld. nr. 30, 2003–2004), og mange har forsøkt å finne forklaringer på denne økningen (Fasting, Hausstätter og Turmo 2011; Hannås 2014; Knudsmoen, Myhr, Vigmostad, Aasen, Nordahl og Håland 2012; Mathiesen og Vedøy 2012; Nordahl og Hausstätter 2009; Wendelborg, Caspersen og Kongsvik 2015). I dag er det 7,9 prosent av alle elever i grunnskolen i Norge som har enkeltvedtak om spesialundervisning,¹ mot 3,9 prosent i 1984 (St.meld. nr. 23, 1997–98), altså en godt og vel dobling over den siste trettiårsperioden. Andelen har flatet noe ut de siste par årene, fra et toppnivå på 8,6 prosent i 2012, men det er like vel for tidlig å snakke om en vesentlig nedgang.

Det siste tiåret har det vært gjennomført ulike forsøks- og utviklingsprosjekter i både statlig og kommunal regi, med målsetning om å redusere omfanget av spesialundervisning. Et eksempel er «Modellprosjektet Tilpasset opplæring og spesialundervisning», initiert av Utdanningsdirektoratet i perioden 2003–2007 (Fylling og Rønning 2007). Andre eksempler er prosjekter i kommunene som skal realisere målsetningene om tidlig innsats (Bliksvær, Hannås, Hustad og Strømsvik 2015; Knudsmoen 2012). Slike prosjekter hviler på forutsetningen om at forholdet mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring er omvendt proporsjonale størrelser. Det vil si at en styrking av tidlig innsats og tilpasset opplæring i det ordinære opplæringstilbudet antas å føre til at behovet for spesialundervisning går ned (Fylling og Rønning 2007). Grovt oppsummert viser forskningen om virkningene av tiltakene at dette i liten grad synes å være tilfelle. Tvert imot peker flere på at sterkt fokus på tidlig innsats og tilpasset opplæring kan bidra til å øke omfanget av enkeltvedtak om spesialundervisning fordi det å komme tettere på elever og tidligere inn også bidrar til å avdekke læringsrelaterte utfordringer hos elevene (Fylling og Rønning 2007; Hannås 2014; Mathiesen og Vedøy 2012).

Felles for mange undersøkelser er at de peker på ytre kontekstuelle forhold som «drivere» av spesialundervisning, som økonomiske insentiver, profesjonsinteresser og praksisformer

i skolen (Hannås 2014; Mathiesen og Vedøy 2012). Slike forklaringer setter i stor grad søke-lyset på hvordan skole- og velferdssystemet virker og bidrar også til å forklare hvorfor bruken av spesialundervisning varierer sterkt mellom skoler og kommuner (Fylling 2008; Fylling og Handegård 2009). Man har også studert skoleadministrasjonens perspektiver (Cameron, Nilholm og Persson 2012), PP-tjenestens rolle og synsmåter (Fylling 2008; Fylling og Handegård 2009; Hustad og Fylling 2010, 2012), og foreldres rolle (Fylling 2008). Imidlertid er det få studier som har hatt et hovedblikk på læreres forståelser av spesialundervisningens årsaker, dimensjoner og løsninger. Lærerne er de som står elevene nærmest i skolehverdagen, og deres forståelse vil ha betydning for hvordan barn og unge vurderes og forstås i skolen. I mange tilfeller er det lærere som henviser barn og unge til PP-tjenesten for å få vurdert elevens behov for spesialundervisning (Fylling og Handegård 2009). Lærernes modeller og oppfatninger, det Handal og Lauvås (1983) benevner som lærerens praksisteori, vil prege deres handlinger og den *politikk* de som bakkebyråkrater er medskapere av gjennom sin skjønnsutøvelse i arbeidshverdagen (Vabø 2014).

Formålet med artikkelen er å tilføre ny kunnskap om årsaker til den økte bruken av spesialundervisning i grunnskolen, gjennom en studie av læreres oppfatninger om hva som virker drivende, slik det fremkommer i en spørreundersøkelse blant grunnskolelærere. Artikkelens bidrag er å utvikle og teste en målemodell som består av syv begreper, som representerer ulike typer forklaringer på en høy forekomst av spesialundervisning. De syv begrepene er økt resultatfokus, satsning på tidlig innsats, ressursmangel, lav kvalitet i opplæringstilbudet, svakhet ved skolens organisering av spesialundervisning, mangler ved PP-tjenesten, og et stort fokus på rettigheter. Begrepene bygger på tidligere forskning om «drivere» av spesialundervisning, og i artikkelen tester vi vår målemodell mot data fra et utvalg på 409 lærere i en større kommune på Østlandet gjennom en bekreftende faktoranalyse. I tillegg til å teste målemodellen vil vi i denne artikkelen også prøve å si noe om hvilke faktorer lærerne tillegger henholdsvis stor og liten betydning som forklaring på en høy forekomst av spesialundervisning.

Artikkelen er organisert som følger: I neste avsnitt presenteres forskning som analysene bygger på. Deretter presenteres metodisk tilnærming, måleinstrument og analysetype. Deretter følger analyseresultater, og til slutt presenteres oppsummering og drøfting.

Forskning om «drivere» i spesialundervisningen

Kategorien elever som mottar spesialundervisning i norske skoler er mangfoldig. Kategoriseringer som utløser rett til spesialundervisning kan være definerte funksjonsnedsettelse, lese-/skrivevansker, matematikkvansker, funksjonsdiagnoser som ADHD eller ADD, men også en rekke andre kategoriseringer som ikke entydig viser til en bestemt diagnostisk kategori (Fylling 1998). Dette er også i tråd med Opplæringsloven som slår fast at elever som ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen har rett til spesialundervisning. Rettigheten defineres med andre ord kontekstuell, i relasjon til innholdet i og kvaliteten på den ordinære opplæringen i skolen.

I forskningslitteraturen tegnes det ofte et – grovt sett – todelt bilde av spesialundervisning. På den ene siden blir spesialundervisning forstått ut fra et individsentrert (eller kategorisk) perspektiv, på den andre siden ut fra et relasjonelt (miljøsentrert) perspektiv

(Hannås 2014; Knudsmoen mfl. 2012). Det individsentrerte er også omtalt som et klinisk perspektiv fordi det fokuserer på individet og individuelle årsaker til problemer. Det relasjonelle perspektivet er også omtalt som kontekstuell eller sosio-økologisk fordi det fokuserer på omgivelsene og betydningen disse har for hvordan problemer oppstår (Söder 1999). Mens det individsentrerte perspektivet har sine røtter i naturvitenskapens medisinske kunnskapsområde, har det relasjonelle perspektivet vokst frem innen et samfunnsvitenskapelig kunnskapsområde, som Haug (1999) betegner som det demokratiske deltakerperspektivet. Her er ikke målet å kompensere for vansker inntil den avvikende opptrer normalt (Haug 1999) eller oppnår større likhet med andre. Snarere krever det en endring i organisasjonens måte å fungere på slik at man fanger opp de behov og interesser som aktørene i organisasjonen har på en slik måte at alle blir hjulpet til å utvikle de sterke sider som man har (Skrtic 1995). Et sentralt poeng er at de ulike forståelsene av spesialundervisning også peker mot grunnleggende ulike syn på hvorfor noen elever har behov for spesialundervisning, i hvilken grad en gitt forekomst/andel elever med spesialundervisning er høy, hva slags (og hvem sine) behov spesialundervisning skal dekke, og hvilke virkemidler som kan eller bør brukes.

Rekruttering til spesialundervisning foregår i lokale institusjonelle praksiser i den enkelte skole og kommune/fylkeskommune (Fylling 2008). Det er stor variasjon mellom kommuner, og mellom skoler innenfor kommunene, i antall elever som søkes om og får utløst ressurser til spesialundervisning. Barns læringsrelaterte utfordringer oppstår i møtet mellom det enkelte barns forutsetninger og skolens ordinære opplæring (Haug 1999; Fylling 2008), og økning eller nedgang i bruk av spesialundervisning er dermed resultat av *sosiale* prosesser (Fylling 2008). Ut fra en slik forståelse vil det også kunne vært interessant å utforske hvilke faktorer som eventuelt virker minkende på bruk av spesialundervisning. Vi vet fra tidligere forskning at både ideologi (Haug 1999, Nordahl og Hausstätter 2009), ressursituasjonen i kommune og skole (Fylling 1998) og foreldres innspill (Fylling og Sandvin 1999) kan være faktorer som også kan virke minkende på omfang av spesialundervisning. I denne artikkelen tar vi imidlertid utgangspunkt i den økningen i bruk av spesialundervisning vi har sett de siste 10 år, og ser etter hvilke faktorer lærere oppfatter som å virke økende, eller virke som «drivere» på bruk av spesialundervisning.

«Drivere» i spesialundervisningen

I litteraturen brukes gjerne «drivere» som et samlebegrep om forhold som antas å bidra til å øke andelen elever som mottar spesialundervisning. Driverne beskrives ikke nødvendigvis som årsaker til spesialundervisning i kausal betydning, da det gjerne skilles mellom bakenforliggende årsaker og driverne, og begrepet synes slik sett å ligge nærmere begrepet indikator.

Når artikkelen omhandler læreres syn på hva som er virksomme drivere i spesialundervisningen, er det et betimelig spørsmål om det er rimelig å se lærere selv som en slik driver. Det er liten tvil om at læreren er sentral i første fase av tilmeldingen PPT- (Nordahl og Hausstätter 2009), og selvsagt også sentral i prosessen med tilrettelegging av undervisning. I denne artikkelen forstår vi «drivere» som faktorer som kan bidra til økt bruk av spesialundervisning. Dersom lærerrollen hadde endret seg dramatisk på områder som er sentrale for det spørsmålet vi her belyser, så ville det vært rimelig å tenke at lærere selv kan forstås som en «driver». Dette er imidlertid vanskelig å finne empirisk belegg for. Snarere enn å se lærere

som en driver i seg selv, velger vi derfor å argumentere for at lærere kan sees som «bærere» av endringer i skole og samfunn, det Lipsky kaller «organizational embodiments» (jf. Lipsky 1980:183), og som gjør at de blir (mer eller mindre bevisst) medvirkende i de prosessene som kan virke drivende på bruk av spesialundervisning. Dette gjør det enda mer sentralt å studere nettopp læreres perspektiver på hva som bidrar til å øke bruken av spesialundervisning.

I en kartleggingsstudie av drivere bak spesialundervisning i Norge kom Mathiesen og Vedøy (2012) frem til at driverne kan inndeles i tre hovedgrupper: Drivere som kan knyttes til *organisering og i styring av skolen*, og endringer i disse; drivere som kan knyttes til *samfunnsforhold og samfunnsendringer*; og drivere som kan forklares med *egenskaper ved spesialundervisning som institusjon*, og endringer i denne. I hver av gruppene av drivere identifiserer Mathiesen og Vedøy (2012) et antall mer spesifikke drivere/forhold, og etter analyse av eget materiale og tidligere forskning kom de frem til en rangering av de antatt fem viktigste driverne bak spesialundervisning. Den viktigste driveren hos Mathiesen og Vedøy er *presset økonomi i skolesektoren*. Mange kommuner har opplevd kutt i skolebudsjettene, og dermed reduksjon i ressurser til tilpasning av den ordinære opplæringen. Fordi vedtak om spesialundervisning også utløser ressurser, kan enkeltvedtak om spesialundervisning for noen fremstå som en mulighet til å få styrket de disponible personalressursene i klasserommet. Også andre studier har pekt på betydningen av kommunenes opplevelse av ressursituasjonen (Fylling og Rønning 2007; Fylling og Handegård 2009). Fylling (2008) finner at hvilken ressursfordelingsmodell som ligger til grunn i skoleforvaltningen i en kommune, også har betydning for omfanget av spesialundervisning. Wendelborg mfl. (2015) finner på sin side ikke at høyere ressursbruk til spesialundervisning nødvendigvis betyr lavere ressursbruk til ordinær undervisning, eller omvendt. Den nest viktigste driveren Mathiesen og Vedøy (2012) finner er *foreldre* som forventer mer av opplæringen. Dette kan kobles til en utvikling mot en økende rettsliggjøring i samfunnet mer generelt (Fylling og Handegård 2009; Handegård 2006). Innenfor skolen kan dette komme til uttrykk gjennom foreldre som utøver press på skolen for å sikre det de oppfatter som rettmessig for sitt barn. En tredje driver er knyttet til *utviklingen innenfor skolen mer generelt* (nasjonalt og internasjonalt). I Norge fokuserer man ofte på innføringen av Kunnskapsløftet, med større vekt på elevenes læringsutbytte, sterkere fagtrykk (Knudsmoen mfl. 2012), og dermed økning i enkeltvedtak om spesialundervisning (Bonesrønning 2010; Nordahl og Hausstätter 2009). En fjerde og nært beslektet driver, er mer vekt på *internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger* (ibid.). Disse har sitt opphav i utdanningsreformene de senere årene nasjonalt og internasjonalt (Knudsmoen mfl. 2012), som blant annet innebærer at skolesystemene blir mer like over landegrenser, med påfølgende behov for å sammenligne resultater (benchmarking) i tråd med nye styringsidealer. Måling av elevenes skoleprestasjoner har blitt viktig, og disse sammenlignes både nasjonalt og internasjonalt (for eksempel PISA-undersøkelsen). Skoler, kommuner, og nasjoner ønsker ikke å komme lavt i slike sammenligninger, som dermed gir insentiv til å prioritere ressurser dit man tror man best kan bedre resultatene. Den femte driveren gjelder en *økende tendens til bruk av diagnoser*. Denne er knyttet til et snevrere normalitetsbegrep i skolen (f.eks. Knudsmoen mfl. 2012), som innebærer at nåløyet for å bli definert som «normal», blir trangere. Et snevrere normalitetsbegrep og mer bruk av diagnoser knyttes igjen til økt fagtrykk og resultatkrav i skolen, noe som blir møtt med tiltak som reduserer aksepten for avvik og annerle-

deshet (Nordahl og Hausstätter 2009; jf. Mathiesen og Vedøy 2012). Det fører til at det ikke primært er den enkelte elev sitt behov som virker bestemmende for om eleven mottar spesialundervisning, men snarere hvor vidt eleven har en diagnose (Nordahl 2012). Dette bidrar i neste omgang til å øke antallet som blir vurdert til å ha behov for spesialundervisning.

En interessant faktor som Mathiesen og Vedøy (2012) påpeker, er at satsningen på tilpasset opplæring og på «tidlig innsats» faktisk synes å føre til økt bruk av spesialundervisning – til tross for nasjonale målsetninger om det motsatte. Denne noe uventede sammenhengen forklares med at det eksisterer en forståelse av at spesialundervisning er en forutsetning for tilpasset opplæring. Fagtrykk og resultatkrav i forbindelse med Kunnskapsløftet stimulerer også til at behovet for mer tilpasset opplæring blir økt, med mer bruk av spesialundervisning og assistenter (Bonesrønning 2010, i Mathiesen og Vedøy 2012).

Som vi ser kan flere av de ulike enkeltfaktorene som blir omtalt som drivere tolkes som uttrykk for samme grunnleggende utvikling, men observert og målt fra litt ulike ståsteder. Noen av driverne er av nyere dato (som Kunnskapsløftet, økt fokus på internasjonale tester/kartlegginger) mens andre kan antas å ha vært virksomme en lengre stund. Og mens noen drivere er internasjonale eller nasjonale, er andre i større grad avgrenset til lokale rammebetingelser knyttet til f.eks. det kommunale nivået (som økonomi i skolen).

Innføring av Kunnskapsløftet (LK06) kan knyttes til flere av driverne. Kunnskapsløftet representerer en styringsreform, der tidligere statlig regelstyring og innholdsstyring ble erstattet med målstyring, rammestyring og resultatstyring (Aasen, Prøitz og Rye 2015; Aasen mfl. 2012). Det økte fokuset på elevens læringsutbytte gjennom Kunnskapsløftets beskrivelser av læringsmål sammen med økt bruk av nasjonale og internasjonale tester og kartlegginger, representerer også en mulig driver. Det samme gjør begrensninger i de lokale rammebetingelsene, samt at tydeliggjøring av mål og resultater er med på å synliggjøre undervisningens kvaliteter overfor elever og foresatte. Innføringen av Kunnskapsløftet bidrar potensielt også til en økt rettsliggjøring med en sterkere synliggjøring av forventede mål for elevene og hvilke resultater den enkelte elev oppnår.

Egenskaper ved skolens hjelpesystemer, inkludert spesialundervisning og PPT, og i hvilken grad PPT jobber systemrettet vil også ha betydning for bruken av spesialundervisning (Mathiesen og Vedøy 2012). Knudsmoen mfl. (2012) pekte på mangel på systemrettet arbeid innenfor PPT i førtilmeldingsfasen som en mulig driver, og Wendelborg mfl. (2015) fant i sin studie av 58 kommuner med synkende eller lav andel spesialundervisning, at disse kommunene i en viss utstrekning hadde jobbet med tydeliggjøring av grenseoppgangene mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring. Disse kommunene hadde klare rutiner for utprøving av tiltak, og PPT arbeidet i utstrakt grad systemrettet.

Hvorfor studere læreres oppfatninger?

Etter hvert som utfordringene innen ulike deler av velferdsstaten øker, ser man også at styringsiveren fra statens side øker på ulike områder (Vabø 2014). Eksempler på dette er Nav-reformen og Samhandlingsreformen, men også reformene innenfor skolesektoren kan sees som uttrykk for en tanke om at velferdspolitiske mål kan nås gjennom bedre styring og organisering. I den statlige politikken er det innebygd en tro på at iverksetting skjer på en måte som realiserer intensjonene med politikken. Politikken inneholder altså teoretiske antakelser om hvordan profesjonelle tjenesteytere handler. Men vi vet samtidig

at lærerne er utsatt for mange ulike, samtidige, og dels motstridende signaler. Skolens, elevenes, og lærernes situasjon i dag er beskrevet som å være preget av «geologiske lag» av reformer, noe som i neste omgang medfører at lærerne er utsatt for «et krysspress av styringssignal og virkemidler» (Roos og Trippestad 2015).

Det er gjort mange studier av hvorfor iverksettingen av reformer eller politiske fattede vedtak ofte ikke blir slik som foreskrevet i de politiske intensjonene. Synet på profesjoner har tradisjonelt vært at de er bærere av objektiv kunnskap, og som etter lang formell utdanning og internalisering av etiske normer har evne til rasjonell problemløsning og serviceorientering. Men de profesjonelle «bakkebyråkratene», med sitt rom for skjønn, har stor betydning for omsetningen av politikk til praksis, slik bl.a. Lipsky (1980) har beskrevet. Det er yrkesutøverne (bakkebyråkratene) og deres måte å agere på som i siste instans bestemmer politikken utfall (Vabø 2014). Innenfor skoleforskning har det vært stilt spørsmål ved om utviklingen innenfor det spesialpedagogiske praksisfeltet er sterkere styrt og bundet av institusjonaliserte praksisformer, enn av offisielle ideologisk funderte strategier og prinsipper (Hannås 2014). Temaet for denne artikkelen er nettopp hvilke modeller noen av skolens viktige «bakkebyråkrater» har når det gjelder årsakene til den høye forekomsten av elever med spesialundervisning.

METODE

I artikkelen skal vi benytte et kvantitativt materiale fra en internettbasert spørreskjemaundersøkelse gjennomført blant 409 lærere i grunnskolen i en av landets kommuner, og teste en målemodell som består av syv begreper, utviklet på grunnlag av tidligere forskning. Spørreundersøkelsen er gjennomført i en mellomstor østlandskommune høsten 2014.² Kommunen har jevnt over ligget noe lavere (0,3–0,4 prosentpoeng) enn landsgjennomsnittet når det gjelder forekomst av spesialundervisning, og kommunen skårer over gjennomsnittet på nasjonale kåringer av service, tilgjengelighet og informasjon. Kommunen har imidlertid også opplevd en sterk økning i forekomsten av spesialundervisning den siste tiårsperioden, slik vi har sett for landet som helhet, men altså på et noe lavere nivå. Kommunen har nylig gjennomført et fireårig utviklingsprosjekt med fokus på «tidlig innsats» i oppvekstsektoren, og som blant annet har hatt som målsetning å redusere bruken av spesialundervisning. Utviklingsprosjektet har omfattet alle skolene i kommunen, og det er grunn til å anta at de aller fleste lærerne i skolene i større eller mindre grad har vært berørt av prosjektet. Vi kan ikke utelukke at kommunens utviklingsprosjekt kan ha hatt noe betydning for de svarene som lærerne har gitt i spørreundersøkelsen. Lærernes kunnskap og oppfatninger om spesialundervisning kan ha blitt påvirket av kommunens interne «skolering» og en felles meningsdannelse om spesialundervisning gjennom utviklingsprosjektet. På den andre siden er ikke et slikt prosjekt unikt for norske kommuner i dag. Det er også andre kommuner som jobber systematisk med lignende tiltak, som fleksibel organisering, tolærersystem, systemrettet arbeid fra PPT, forebygging og tidlig innsats, forbedring av samarbeid og kunnskapsutveksling blant aktører/ansatte (se for eksempel Knudsmoen mfl. 2012; Wendelborg mfl. 2015). Det er også mulig å tenke seg at deltakelse i slike utviklingsprosjekter kan bidra til å utvide og nyansere lærernes forståelse av potensielle årsaks-

faktorer og årsakssammenhenger knyttet til spesialundervisning, noe som igjen vil kunne være en styrke for spørreundersøkelsens definisjonsmessige validitet.

Spørreskjemaundersøkelsen er gjennomført ved bruk av et internettbasert spørreskjema (Questback) utsendt til alle lærerne i alle skolene i kommunen. Registertall viser at det er omkring 750 lærere totalt i kommunen, noe som gir en svarprosent på 57. Lærerne representerer alle kommunens 27 skoler, hvorav 17 er på barnetrinnet og 10 ungdomstrinnet, og to tredjedeler (64 prosent) av utvalget er lærere på barnetrinnet mens en tredjedel (36 prosent) er lærere på ungdomstrinnet. Undersøkelsen inneholdt ikke spørsmål om kjønn eller alder til lærerne, og vi er derfor avskåret fra å si noe nærmere om demografiske kjennetegn ved utvalget. Et spørsmål om ansiennitet forteller oss imidlertid at et flertall av lærerne har lang erfaring: 60 prosent har vært ansatt som lærer i mer enn 10 år, 18 prosent mellom 6–10 år, 13 prosent mellom 2–5 år, og 9 prosent i mindre enn 2 år.

Spørreskjemaet inneholdt ulike enkeltpåstander om mulige forklaringer på en høy forekomst av spesialundervisning. Spørsmålsformuleringen var slik: «Ta stilling til i hvilken grad du mener disse forklaringene på en høy andel spesialundervisning gjør seg gjeldende i din kommune». Respondentene ble bedt om å oppgi sin grad av enighet eller uenighet i påstandene gjennom å krysse av på en tidelt skala fra «ikke i det hele tatt» (1) til «i svært stor grad» (10). På bakgrunn av vår gjennomgang av eksisterende forskning har vi skilt ut syv ulike begreper, og vi har utviklet en målemodell ut fra disse syv, som vi nedenfor skal teste mot utvalget av lærere gjennom en bekreftende faktoranalyse.

Nedenfor presenterer vi de syv begrepene/faktorene som skal testes mot data, og de enkeltpåstander fra spørreundersøkelsen som inngår i hvert begrep / hver faktor.

«Resultatfokus»

Denne faktoren kan beskrives som et mål på i hvilken grad lærerne oppfatter et økende fokus på elevresultater og testing som en driver av spesialundervisning. Faktoren er konstruert med utgangspunkt i grad av enighet i følgende fire påstander:

- Økte forventinger til hva barn/unge skal lære
- Økt vektlegging av kartlegging og testing av barn/unge
- Kunnskapsløftet LK06
- Et sterkere fokus på elevresultater

«Tidlig innsats»

«Tidlig innsats» kan beskrives som et mål på i hvilken grad lærere oppfatter at økt forekomst av spesialundervisning skyldes at tilpasset opplæring blir forstått som spesialundervisning og tidlig henvisning til PP-tjenesten. Faktoren er konstruert med utgangspunkt i grad av enighet i følgende påstander:

- Begrepet tilpasset opplæring blir i praksis forstått som spesialundervisning
- Begrepet tidlig innsats blir i praksis forstått som tidlig henvisning til PP-tjenesten

«Ressursmangel»

«Ressursmangel» kan beskrives som et mål på i hvilken grad lærere oppfatter at økt forekomst av spesialundervisning kan forklares med økonomisk eller personalmessig ressursmangel. Faktoren er konstruert med utgangspunkt i grad av enighet i følgende påstander:

- Presset økonomi i oppvekstsektoren
- Lav lærertetthet

«Lav kvalitet i opplæringstilbudet»

Denne faktoren kan beskrives som et mål på i hvilken grad lærerne oppfatter lav kvalitet i det ordinære opplæringstilbudet ved skolen som en årsak til høy forekomst av spesialundervisning. Faktoren er konstruert med utgangspunkt i grad av enighet i følgende påstander:

- Dårlig kvalitet i det ordinære opplæringstilbudet
- Lite variasjon i opplæringstilbudet
- Lav kompetanse om tilpasset opplæring

«Svakhet ved skolens organisering av spesialundervisning»

Denne faktoren kan beskrives som et mål på i hvilken grad lærerne oppfatter at en høy forekomst av spesialundervisning skyldes svakheter ved skolens evne til å ivareta spesielle behov. Faktoren er konstruert med utgangspunkt i grad av enighet i følgende påstander:

- Lite forarbeid av skolene før henvisning til PP-tjenesten
- Skolen har mangel på tiltak å sette inn ved bekymring
- Liten kompetanse blant ansatte i skolen om individuell tilpassing av opplæringstilbudet

«Mangler ved PP-tjenesten»

Denne faktoren kan beskrives som et mål på i hvilken grad lærerne oppfatter at en høy forekomst av spesialundervisning skyldes svakheter ved PP-tjenesten og PP-tjenestens samarbeid med skolen. Faktoren er konstruert med utgangspunkt i grad av enighet i følgende påstander:

- PP-tjenesten har for liten kjennskap til skolenes ordinære opplæringstilbud
- PP-tjenesten har ikke tid til å drive med veiledning
- PP-tjenesten mangler kompetanse til å veilede om forebyggende tiltak

«Rettighetsfokus»

«Rettighetsfokus» kan beskrives som et mål på i hvilken grad lærerne oppfatter et økt fokus på rettigheter og diagnoser som forklaring på høy forekomst av spesialundervisning. Faktoren er konstruert med utgangspunkt i grad av enighet i disse påstandene:

- Foreldre har økt kunnskap om barnas rettigheter
- Foreldrene er blitt mer opptatt av å sikre rettigheter for sine barn
- Det skapes forventninger i samfunnet om at diagnoser gir rett til spesialundervisning

Vi ser at de ulike begrepene/faktorene retter seg mot forklaringer på litt ulike nivåer og arenaer. Lav kvalitet i opplæringstilbudet, svakhet ved skolens organisering av spesialundervisning, og ressursmangel dreier seg om forhold primært på skolenivå. Resultatfokus og rettighetsfokus tar opp forhold på samfunnsnivå, mens tidlig innsats og PP-tjenesten i større grad kan sies å gjelde egenskaper ved spesialundervisning som institusjon.

Analyse

Vår analysestrategi er tredelt. Først gjør vi en bekreftende faktoranalyse for å undersøke om våre mål på de syv begrepene er tilfredsstillende. Dersom vår målemodell er tilfredsstillende vil neste steg i analysen være å undersøke korrelasjonen mellom begrepene. Deretter vil vi, basert på resultatene fra den bekreftende faktoranalysen, lage indekser for hvert av de syv begrepene. Indeksene skal vi bruke for å sammenligne lærernes score på begrepene med utgangspunkt i den opprinnelige tipunkts skalaen. Vi kan slik også si noe om i hvilken grad lærerne oppfatter at de ulike driverne forklarer en høy forekomst av spesialundervisning, og vi kan si noe om det relative styrkeforholdet mellom dem, det vil si hvilke drivere som etter lærernes oppfatninger forklarer mye og hvilke drivere som forklarer lite når det gjelder høy forekomst av spesialundervisning.

Vi har benyttet bekreftende faktor analyse for å undersøke om faktorene/begrepene vi har kommet frem til er endimensjonale og har tilfredsstillende reliabilitet. Vi undersøker også om begrepene har konvergent og diskriminant validitet. Dersom målene har høy nok reliabilitet og begrepene våre har konvergent og diskriminant validitet så vil de sannsynligvis kunne brukes i andre empiriske studier. Analysene ble utført med dataanalyseprogrammet MPLUS 7.

Utviklingen av spørsmålene i spørreskjemaet er basert på eksisterende forskning om hva som ansees som potensielle drivere i spesialundervisningen. Siden eksisterende forskning peker i litt ulike retninger i beskrivelsene av potensielle drivere av spesialundervisning, har vi tillatt enkelte modifikasjoner av modellen til vi har oppnådd en modell med tilfredsstillende balanse mellom data på den ene siden, og det teoretiske grunnlaget på den andre.

Modelltilpasning evalueres med flere mål for å kunne fange opp forskjellige aspekter ved modelltilpasningen. De mest benyttede målene er: χ^2 , «root mean square error of approximation» (RMSEA), «standardized root mean square residual» (SRMR), «comparative fit index» (CFI) og Tucker-Lewis indeksen (TLI). Modelltilpasningen evalueres for å undersøke i hvilken grad de innsamlede data stemmer overens med den foreslåtte teoretiske modellen som er beskrevet foran.

RESULTATER

Validering av målene

Det bør benyttes flere kriterier for å bestemme om en målemodell passer (Bollen og Long 1993). Disse målene varierer når det gjelder i hvilken grad de påvirkes av utvalgsstørrelse og avvik fra normalitet (Jöreskog og Sörbom 1996). Målemodellen viser en tilfredsstillende modelltilpasning (kji-kvadrat = 350,31, $df = 149$, $p < 0,00$, RMSEA = 0,06, TLI = 0,91, CFI = 0,93, SRMR = 0,056).

Tabell 1. Bekreftende faktoranalyse

Begrep og indikatorer	Standardiserte faktor ladninger (t-verdi)	Composite reliabilitet/ AVE
<i>Resultatfokus:</i>		,84/,57
Økte forventning til hva barn/unge skal lære	,78 (28,34)	
Økt vektlegging av kartlegging og testing av barn/unge	,86 (35,57)	
Kunnskapsløftet LK06	,71 (22,85)	
Et sterkere fokus på elevresultater	,64 (18,12)	
<i>Tidlig innsats:</i>		,77/,63
Begrepet tilpasset opplæring blir i praksis forstått som spesialundervisning	,81 (20,25)	
Begrepet tidlig innsats blir i praksis forstått som tidlig henvisning til PP-tjenesten	,77 (19,40)	
<i>Ressursmangel:</i>		,74/,59
Presset økonomi i oppvekstsektoren	,71 (8,72)	
Lav lærertetthet	,82 (9,25)	
<i>Lav kvalitet i opplæringstilbudet</i>		,73/,48
Dårlig kvalitet i det ordinære opplæringstilbudet	,74 (19,31)	
Lite variasjon i opplæringstilbudet	,77 (20,25)	
Lav kompetanse om tilpasset opplæring	,55 (10,38)	
<i>Svakhet ved skolens organisering av spesialundervisning:</i>		,78/,55
Lite forarbeid av skolene før henvisning til PPT	,65 (17,10)	
Skolen har mangel på tiltak å sette inn ved bekymring	,66 (18,18)	
Liten kompetanse blant ansatte i skolen om individuell tilpassing av opplæringstilbudet	,89 (30,47)	
<i>Mangler ved PP-tjenesten:</i>		,84/,63
PP-tjenesten har for liten kjennskap til skolenes ordinære opplæringstilbud	,81 (23,53)	
PP-tjenesten har ikke tid til å drive med veiledning	,72 (18,81)	
PP-tjenesten mangler kompetanse til å veilede om forebyggende tiltak	,85 (26,00)	
<i>Rettighetsfokus</i>		,91/,76
Foreldre har økt kunnskap om barnas rettigheter	,91 (63,37)	
Foreldrene er blitt mer opptatt av å sikre rettigheter for sine barn	,98 (80,87)	
Det skapes forventninger i samfunnet om at diagnoser gir rett til spesialundervisning	,71 (26,19)	
Mål på modelltilpasning Chi-square = 350,31, $df = 149$, $p = 0,00$ RMSEA = 0,06, TLI = 0,91, CFI = 0,93. (N=409)		

RMSEA har her et 90 % konfidensintervall fra 0,05 til 0,07. Kriteriene 0,05 og 0,08 indikerer henholdsvis god og middels modelltilpasning (MacCallum, Browne og Sugawara 1996). SRMR verdien er her 0,056. En SRMR verdi lavere enn 0,08 kan sees som en god modelltilpasning (Browne og Cudeck 1992; Hu og Bentler 1999). Både CFI og TLI er høyere enn det anbefalte nivået på 0,90 (Bollen 1989).

Som mål på reliabilitet eller intern konsistens benyttes her to mål: gjennomsnittlig varians (AVE) og «composite» reliabilitet. Reliabiliteten til de syv begrepene *Resultatfokus* (0,84), *Tidlig innsats* (0,77), *Ressursmangel* (0,74), *Lav kvalitet i opplæringstilbudet* (0,73), *Svakhet ved skolens organisering av spesialundervisning* (0,78), *Mangler ved PP-tjenesten* (0,84) og *Rettighetsfokus* (0,91) tilfredsstillende det anbefalte minimumsnivået på 0,60 (Bagozzi og Yi 1988). Gjennomsnittlig varians (AVE) for *Resultatfokus* (0,57), *Tidlig innsats* (0,63), *Ressursmangel* (0,59), *Svakhet ved skolens organisering av spesialundervisning* (0,55), *Mangler ved PP-tjenesten* (0,63) og *Rettighetsfokus* (0,76) er høyere enn det anbefalte nivået på 0,50 (Bagozzi og Yi 1988), mens den gjennomsnittlige variansen for *Lav kvalitet i opplæringstilbudet* (0,48) er i grenseland til det anbefalte nivået.

Konvergent validitet kan måles ved å undersøke om indikatorer lander høyt på de syv faktorene de er tilordnet (Dabholkar, Thorpe og Rentz 1996). Størrelsene på faktorladningene varierer mellom 0,55 og 0,98, mens begrepens reliabilitet ligger mellom 0,73 og 0,91. Dette indikerer at de syv begrepene har god konvergent validitet.

Tabell 2: Diskriminant validitet av begrepene

	1	2	3	4	5	6	7
1. Resultatfokus	,57						
2. Tidlig innsats	,03	,63					
3. Ressursmangel	,04	,04	,59				
4. Lav kvalitet i opplæringstilb.	,00	,31	,07	,48			
5. Svakhhet ved org. av spes.u.	,00	,27	,02	,40	,55		
6. Mangler ved PPT	,01	,01	,08	,07	,10	,63	
7. Rettighetsfokus	,20	,02	,02	,00	,00	,01	,76

Diskriminant validitet mellom begrepene kan undersøkes ved å lage en tabell der begrepens gjennomsnittlige varians (AVE) vises på diagonalen, mens kvadratet av korrelasjonskoeffisientene mellom begrepene vises i de ikke-diagonale elementene i tabellen (tabell 2). Denne tilnærmingen er foreslått av Fornell og Larcker (1981). Tabellen viser at den gjennomsnittlige varians for hvert enkelt begrep er høyere enn tallene under diagonalen. Dette indikerer tilfredsstillende diskriminant validitet. Målene til de syv begrepene har tilfredsstillende reliabilitet, konvergent validitet og diskriminant validitet. Vi kan derfor gå videre med analysen.

Vi ser samtidig (tabell 3) at det er høyere korrelasjon mellom enkelte av begrepene enn mellom andre. Det er høyest korrelasjon ($r=,54$) mellom begrepene *Lav kvalitet i opplæringstilbudet* og *Svakhet ved skolens organisering av spesialundervisning*. Samtidig så vi foran at *Lav kvalitet i opplæringstilbudet* har en noe lavere diskriminant validitet enn de øvrige begrepene. Begge disse begrepene er på skolenivå, og resultatet kan tolkes slik at lav kvalitet ved opplæringstilbudet i skolen er assosiert med mangelfull evne i skolen til å ivareta spesi-

elle behov gjennom spesialundervisning. Det er også mulig at disse to faktorene delvis representerer en felles underliggende faktor, en andreordens faktor (Geiser 2010).

Tilsvarende ser vi at *Rettighetsfokus* fremstår som en av de konseptuelt tydeligste driverne. Den har en høy diskriminant validitet ($AVE=0,76$), og er, med unntak av *Resultatfokus* ($r=,41$) i liten grad korrelert med de øvrige driverne.

Det relative størrelsesforholdet mellom driverne

I tillegg til grad av konseptuell tydelighet, vil et interessant spørsmål være hvor sterke de ulike driverne oppfattes å være. Er det noen drivere som i lærernes rapporteringer fremstår som mer viktige, og er det noen som fremstår som mindre viktig? For å belyse dette har vi konstruert indekser som representerer hver faktor. Disse består ganske enkelt av gjennomsnittsskåren for variablene som inngår i den aktuelle faktoren. Denne skåren varierer dermed fra 1 til 10, på samme måte som de opprinnelige variablene gjør. For hver driver/begrep har vi kalkulert gjennomsnitt, standardavvik, og et konfidensintervall (tabell 3).

Tabell 3: Gjennomsnittskår (indekser), og korrelasjoner mellom begrepene. (N=332–398)

	Gj. snitt	Std. avvik	95 % K.I.	Korrelasjon (pearsons r)							
				1	2	3	4	5	6	7	
1. Resultatfokus	7,0	1,8	[6,9–7,2]	–							
2. Tidlig innsats	4,6	2,6	[4,4–4,9]	,16**	–						
3. Ressursmangel	7,0	2,3	[6,8–7,2]	,19**	,14**	–					
4. Lav kvalitet i opplæringstilb.	4,5	1,9	[4,3–4,7]	,07	,45**	,23**	–				
5. Svakhet ved org. av spes.und.	3,8	1,9	[3,6–4,0]	,05	,38**	,12*	,54**	–			
6. Mangler ved PPT	5,2	2,6	[4,9–5,5]	,09	,03	,22**	,23**	,22**	–		
7. Rettighetsfokus	7,6	1,8	[7,4–7,7]	,41**	,14**	,14**	,01	–,02	,11*	–	

*=signifikant på ,05 nivå, **=signifikant på ,01 nivå (tohalet test)

Vi ser av tabellen at *Rettighetsfokus* (7,5), *Resultatfokus* (7,0), og *Ressursmangel* (7,0) er de tre forklaringene som skårer klart høyest. Det kan tolkes slik at lærerne oppfatter disse som de viktigste forklaringene på et høyt forbruk av spesialundervisning. Konfidensintervallet viser at det er signifikant forskjell mellom *Rettighetsfokus* og de to andre forklaringene. Disse tre forklaringene omfatter samtlige av de fem enkeltdriverne som Mathiesen og Vedøy (2012) kom frem til som de viktigste i sin studie. En forskjell er at i vår studie rangeres *Rettighetsfokus* som den viktigste driveren, mens Mathiesen og Vedøy (2012) rangerte presset økonomi i skolesektoren som den øverste. Vi skal her ha i mente at ressurser er en kontekstuell driver som uttrykker lokale rammebetingelser, og at lærerne i vår studie er ansatt i en kommune som er blant de beste i landet når det gjelder kommuneøkonomi. *Svakhet ved skolens organisering av spesialundervisning* (3,8) skårer lavest og kan tolkes slik at mangelfull organisering og ivaretagelse av særskilte behov i skolen er den driveren som vurderes å være av minst betydning av de syv. Vi merker oss også at *Tidlig innsats* skårer forholdsvis lavt (4,6). Dette er som nevnt en forklaring som har fått

oppmerksomhet i noen studier, fordi den innebærer at resultatene går motsatt vei av intensjonene (Mathiesen og Vedøy 2012, Hannås 2014). Våre resultater støtter at *Tidlig innsats* konseptuelt sett kan være rimelig å regne som en driver, men tyder altså samtidig på at det ikke oppfattes å være en av de sterkere driverne.

OPPSUMMERING OG DRØFTING

I denne artikkelen har vi utviklet en målemodell som består av syv begreper som representerer ulike forklaringer på en høy forekomst av spesialundervisning, og vi har testet denne modellen mot data fra et utvalg på 409 lærere i grunnskolen. Begrepene er utviklet med utgangspunkt i tidligere forskning om drivere av spesialundervisning. Lærere kan anses som viktige informasjonskilder om drivere bak spesialundervisning. De er nær det aktuelle praktiske feltet og kan observere mekanismer og sammenhenger knyttet til spesialundervisning i det daglige. I de aller fleste tilfeller er det også lærere som henviser barn og unge til PP-tjenesten for å få vurdert et eventuelt behov for spesialundervisning.

De syv forklaringene vi har undersøkt er: økt fokus på elevresultater og testing, at tilpasset opplæring og tidlig innsats tolkes som spesialundervisning/tidlig henvisning, ressursmangel i skolen, lav kvalitet ved opplæringstilbudet i skolen, svakhet ved skolens organisering av spesialundervisning, mangler ved PP-tjenesten, og et økt rettighetsfokus og diagnosebruk. De ulike forklaringene retter seg mot forhold på litt ulike nivåer, eller arenaer. Lav kvalitet, svakhet ved skolens organisering av spesialundervisning, og ressursmangel dreier seg om forhold primært på skolenivå. Resultatfokus og rettighetsfokus tar opp forhold på samfunnsnivå, mens tidlig innsats og mangler ved PPT i større grad kan sies å gjelde egenskaper ved spesialundervisning som institusjon. Faktoranalysen viser at disse faktorene har tilfredsstillende reliabilitet, konvergent validitet (i hvilken grad indikatorene vi har brukt er uttrykk for det aktuelle begrepet) og diskriminant validitet (i hvilken grad begrepene er forskjellige fra hverandre). Dette skulle tilsi at målene også vil kunne brukes i andre studier. Det vil imidlertid være behov for å prøve ut og vurdere målenes gyldighet ytterligere gjennom studier i andre (og flere) kommuner. To av faktorene i denne analysen (Tidlig innsats og ressursmangel) er målt med kun to indikatorer, og det vil være en fordel å kunne finne frem til flere mål for disse. Det er også ønskelig å kunne inkludere flere bakgrunnsvariable enn vi har hatt tilgang til i denne studien, for å kunne undersøke hvorvidt oppfatninger om årsaker til en høy forekomst av spesialundervisning varierer med lærernes kjønn, alder, og egen erfaring med spesialundervisning. Vi har i vår analyse ikke skilt mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet for å undersøke om oppfatningene av drivere er ulike mellom lærere på ulike nivåer, men det burde være interessant for en fremtidig studie.

Samtidig som denne studien har gitt holdepunkter for å kunne gruppere enkeltdrivere i et mindre antall og mer overordnede begreper, har den også gitt grunnlag for å si noe om de ulike drivernes styrke i forhold til hverandre, slik de vurderes av lærere i grunnskolen. Studien viser at et økt rettighetsfokus i samfunnet, et økt fokus på resultater og læringsutbytte i skolen, og ressursmangel i skolen oppfattes som de viktigste driverne av spesialundervisning. Dette kan trolig forstås i lys av at innføring av en læreplan med

læringsutbytttemål har bidratt til et sterkere fokus på elevens læringsresultater. Styringsreformen man har hatt i norsk skole har gitt nye forskrifter for skolenes vurderingspraksis, og en omfattende bruk av tester og kartlegginger (Aasen, Prøitz og Rye 2015). Mathiesen og Vedøy (2012) fant at kommuneøkonomi var den viktigste driveren i deres studie, og økonomi kommer høyt også i vår undersøkelse av lærernes oppfatninger, på en delt andreplass (sammen med resultatfokus), og et lite hakk etter økt rettighetsfokus.³ Det er imidlertid ikke så lett å si sikkert gjennom hvilken mekanisme økonomi og ressursmangel kan antas å øke omfanget av spesialundervisning. Det å få flere elever med enkeltvedtak medfører ikke automatisk økte økonomiske eller personellmessige ressurser til den enkelte skole. Enkeltvedtak vil snarere kunne bidra til at skolen mister noe av sin handlefrihet til å styre den totale ressursinnsatsen, siden PP-tjenestens sakkyndige vurderinger inneholder både krav om hva som er elevens læringsmål, hvilket omfang, hvilke arbeidsmåter og innhold som spesialundervisningen skal ha. Til tross for styringsreformens ønske om å desentralisere beslutninger, gir under halvparten av kommunene (41 prosent) uttrykk for at reformen har gitt økt fleksibilitet og bedre muligheter for lokale løsninger, og bare 15 prosent av lærere i 10. trinn mener at skolen er styrt mer nedenfra etter Kunnskapsløftet (Aasen, Prøitz og Rye 2015). Når lærerne oppgir at økonomi er en viktig driver av spesialundervisning, er det med andre ord først og fremst rimelig å forstå det som et uttrykk for at lærerne ser at dårlig økonomi gir manglende muligheter for å tilpasse opplærings tilbudet, og ikke at de forventer at det vil utløse omfanget av enkeltvedtak som det følger penger med. På en fjerdeplass i vårt materiale rangeres svakheter ved PP-tjenesten og PP-tjenesten sitt samarbeid med skolen som forklaring til en høy forekomst av spesialundervisning. Dette er et interessant funn på bakgrunn av at lærerne ofte er de som henviser barn og unge til PP-tjenesten for å få vurdert et eventuelt behov for spesialundervisning. Satsning på tidlig innsats får ikke støtte som en sterk driver i vårt materiale, men analysen bekrefter samtidig at det gir konseptuell mening å beskrive det som en driver.

Samlet sett blir altså drivere som omhandler forhold på skolenivå (lav kvalitet i undervisningen, og skolens evne til å ivareta spesielle behov) av lærerne fremhevet som mindre viktige enn forhold på eksternt (samfunnsmessig) nivå. Det er med andre ord eksterne forklaringer som fremstår som de sterkeste, mens de lokale (avgrenset til skolen) fremstår som mindre viktig ut fra lærernes tilbakemeldinger. Siden lærere oftest er de som henviser elever videre til spesialpedagogisk team på skolen og etter hvert også til PP-tjenesten, så er det interessant å vite hvilken vekt de selv tillegger ulike drivkrefter som kan gi økt bruk av spesialundervisning. I den grad lærernes konseptuelle modeller kan sies å være et gyldig uttrykk for «realitetene», kan dette også si noe om på hvilket nivå de virksomme årsakene er, og på hvilket nivå tiltak som skal kunne redusere andelen spesialundervisning kan settes inn. De viktigste forklaringene ser altså ut til å dreie seg om forhold som den enkelte skole (og kanskje kommune) ikke kan styre umiddelbart eller direkte. Dette kan i så fall også bidra til å kaste lys over hvorfor tiltak som settes inn på skolenivå bare i begrenset grad synes å påvirke omfanget av spesialundervisning – og at andelen i noen tilfeller også vokser til tross for tiltakene.

LITTERATUR

- Aasen, P., T. Prøitz og E. Rye (2015) Nasjonal læreplan som utdanningspolitisk dokument, *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 99:417–433.
- Aasen, P., J. Møller, E. Rye, E. Ottesen, T.S. Prøitz og F. Hertzberg (2012) *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementering av reformen*, Oslo: Nifu/UIO, Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Rapport 20/2012.
- Bagozzi, R.P. og Y. Yi (1988) On the evaluation of structural equation models, *Journal of the Academy of Marketing Science* 16(1):74–94. DOI: 10.1007/BF02723327.
- Bliksvær, T., B.M. Hannås, B.C. Hustad, C.L. Strømsvik (2015) *Prosjekt «Tidlig innsats i oppvekst» i Asker kommune. En følgeevaluering*, NF-rapport nr. 8/2015, Bodø: Nordlandsforskning.
- Bollen, K.A. og J.S. Long (1993) Introduction. I *Testing structural equation models*, K.A. Bollen og J.S. Long (red.), 1–9, Newbury Park, CA: SAGE Publications, Inc.
- Bollen, K.A. (1989) *Structural equations with latent variables*, New York: Wiley.
- Bonesrønning, H., J.M.V. Iversen og I. Pettersen (2010) *Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet: med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning*, SØF-rapport nr. 07/10, Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Browne, M.W. og R. Cudeck (1992) Alternative ways of assessing model fit, i K.A. Bollen, J.S Long (red.), *Testing structural equation models*, Newbury Park, CA: Sage Publications Inc., 136–162.
- Cameron, D.L., C. Nilholm og B. Persson (2012) School district administrators' perspectives on special education policy and practice in Norway and Sweden, *Scandinavian Journal of Disability Research*, 14(3):212–231. DOI: 10.1080/15017419.2011.558241.
- Dabholkar, P.A., D.I. Thorpe og J.O. Rentz (1996) A measure of service quality for retail stores: scales development and validation, *Journal of the Academy of Marketing Science* 24(1):3–16.
- Fasting, R., R.S. Hausstätter og A. Turmo (2011) Inkludering og tilpasset opplæring for de utvalgte?, *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* 2/2011, 85.
- Fornell, C. og D.F. Larcker (1981) Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error, *Journal of Marketing Research* 18(1):39–50. DOI: 10.2307/3151312.
- Fylling, I og J.T. Sandvin (1999) The role of parents in special education: The notion of partnership revised, *European Journal of special Needs education* 14(2):144–157. DOI: 10.1080/0885625990140205.
- Fylling, I. (1998) *Parents, schools and special education*, NF-arbeidsnotat (trykt utg.) nr 1019/98.
- Fylling, I. (2008) *Meget er forskjellig, men noe blir problem: en sosiologisk studie av spesialundervisningens institusjonelle praksis*, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Fylling, I. og T.L. Handegård (2009) *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*, NF-rapport nr. 5/2009, Bodø: Nordlandsforskning.
- Fylling, I og W. Rønning (2007) *Modellutvikling eller idedugnad. En studie av Modellprosjektet «Tilpasset opplæring og spesialundervisning»*, NF rapport nr. 6/2007, Bodø: Nordlandsforskning.
- Geiser, C. (2010) *Data Analysis with Mplus*, New York/London: Guildford Press.
- Handal, G. og P. Lauvås (1983) *På egne vilkår. En strategi for veiledning med lærere*, Oslo: Cappelen.
- Handegård, T.L. (2006) Force, power and ambivalence – a study of the consequences of the regulations in daily care for intellectually disabled people, *Scandinavian Journal of Disability Research*, 8(2–3):186–189. DOI: 10.1080/15017410600571012.

- Hannås, B.M. (2014) Sammenhengen mellom tidlig innsats, tilpasset opplæring og spesialundervisning, *Psykologi i kommunen*, nr. 2-2014.
- Haug, P. (1999) *Spesialundervisning i grunnskolen. Grunnlag, utvikling og innhold*, Oslo: Abstrakt forlag.
- Hu, L. og P.M. Bentler (1999) Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives, *Structural Equation Modeling*, 6(1):1–55. DOI: 10.1080/10705519909540118.
- Hustad, B.-C. og I. Fylling (2010) *Bære staur eller løfte i flokk?*, *Evaluering av modellprosjektet Faglig løft for PPT*, NF-rapport nr. 15/2010, Bodø: Nordlandsforskning.
- Hustad, B.-C. og I. Fylling (2012) *Innovasjon gjennom samhandling. Sluttevaluering av Faglig løft for PPT*, NF-rapport nr. 16/2012, Bodø: Nordlandsforskning.
- Jöreskog, K.G. og D. Sörbom (1996) LISREL 8 User's Reference Guide, *Scientific Software International*, Chicago.
- Knudsmoen, H., L.A. Myhr, I. Vigmostad, A.M. Aasen, T. Nordahl og K.S. Håland (2012) *Det må være rom for begge deler: forskningsarbeid – med rom for alle og blick for den enkelte*, Bd. nr. 3–2012, Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy – Dilemmas of the individual in the public services*, New York: Russel Sage Foundation.
- MacCallum, R.C., M.W. Browne og H.M. Sugawara (1996) Power analysis and determination of sample size for covariance structure modeling, *Psychological Methods*, 1(2):130–149. doi.org/10.1037/1082-989X.1.2.130.
- Mathiesen, I.H. og G. Vedøy (2012) *Spesialundervisning – drivere og dilemma*, rapport IRIS 2012/17, Stavanger: IRIS.
- Nordahl, T. (2012) «Tilpasset opplæring – et ideologisk mistak i norsk skole?» *Ledelse og profesjonsutøvelse i barnehage og skole*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordahl, T. og R. Hausstätter (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.
- Roos, M. og T.A. Trippestad (2015) Reformert eller deformer?, *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* 99(6):397–402.
- Skrtic, T.M. (1995) *Disability and democracy. Reconstructing (Special) Education for Postmodernity*, New York: Teachers College Press.
- St.meld. nr. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*, Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 16. (2006–2007) *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*, Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 030 (2003–2004) *Kultur for læring*, Oslo: Kunnskaps- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 23 (1997–98) *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov*, Oslo: Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Söder, M. (1999) *Specialpedagogisk forskning mellan det kliniska och det kontextuella: syntesrapport till och om forskningsprogrammet «Specialpedagogisk kunnskaps- og tiltaksutvikling»*, Norges forskningsråd, Bd. nr 8/99, NF-rapport, Bodø: Nordlandsforskning

- Vabø, M. (2014) «Bakkebyråkratiet – der emosjonelt arbeid blir politikk», 29–46 i: Bakkebyråkratiet – der emosjonelt arbeid blir politikk?, M. Vabø og S.I. Vabo (red.) *Velferdens organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Wendelborg, C., J. Caspersen og T. Kongsvik (2015): *Mot et større mangfold? Systemrettet arbeid og tilpasset opplæring i kommuner med lavt omfang av spesialundervisning*, Rapport 2015 Mangfold og inkludering, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

NOTER

- 1 <https://skoleporten.udir.no/>
- 2 Datamaterialet ble samlet inn i som del av en følgeevaluering av prosjekt Tidlig innsats i oppvekst i Asker kommune, og er presentert i Nordlandsforskning rapport nr. 8/2015 (Bliksvær, Hannås, Hustad og Strømsvik 2015). Vi vil takke to anonyme fagfeller for verdifulle kommentarer til et utkast til artikkelen.
- 3 At økonomi rangeres noe lavere som forklaring i vår undersøkelse må også sees i lys av at vår undersøkelse er utført i en kommune med relativt god kommuneøkonomi.