

Hvorfor, hvorfor, hvorfor?

En kvalitativ studie av hvordan Statsforvalteren gjennom tilsyn bidrar til å ivareta elevenes lovfestede rett til spesialundervisning.

GUNN BEATE HOVEN HERVOLD
INGER SKJÆVESLAND

VEILEDER
Camilla Herlofsen

Universitetet i Agder, 2023
Fakultet for humaniora og pedagogikk
Institutt for pedagogikk

Forord

Etter å ha jobbet flere år som lærere i ungdomsskole og videregående skole, har vi de to siste årene vært fulltidsstudenter på masterstudiet i spesialpedagogikk. En stor takk til arbeidsgiverne våre for god tilrettelegging. Det å få mulighet til å knytte ulike teoretiske emner opp mot egenerfart praksis, har vært veldig lærerikt og spennende. Tusen takk til alle medstudenter og forelesere for å ha gjort dette til to flotte og inspirerende år! Takk også til ansatte ved universitetsbiblioteket som har hjulpet med litteratursøk, og spørsmål om EndNote og kilder.

Vi vil også rette en stor takk til informantene våre. Tusen takk for at dere stilte til intervju, for deling av relevante rapporter og dokumenter, både i forkant og etterkant av intervjuet, og for oppklarende kommentarer.

Takk også til veilederen vår, Camilla Herlofsen, førsteamanuensis i spesialpedagogikk ved Universitetet i Agder. Tusen takk for hjelp og støtte gjennom hele oppgaveprosessen, for all kunnskapen du har delt med oss, og konstruktive tilbakemeldinger på det vi har skrevet.

Familie og venner fortjener også en stor takk for alt dere har bidratt med underveis!

En siste takk vil vi gi hverandre. Takk for gode samtaler, diskusjoner og godt samarbeid! Det har vært et utrolig fint og lærerikt halvår.

Kristiansand, 15.05.2023

Gunn Beate Hoven Hervold og Inger Skjævesland

Sammendrag

Retten til spesialundervisning er hjemlet i opplæringsloven § 5-1. Den gir elever som ikke har, eller kan få, tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, rett til spesialundervisning. Denne rettigheten bygger på enhetsskoleprinsippet, og tanken om en likeverdig grunnskoleopplæring for alle (Innst. S. nr. 15 (1995-1996)). Til tross for at retten til spesialundervisning er lovfestet, viser offentlige utredninger og oppslag i media at disse rettighetene ikke alltid oppfylles (Barneombudet, 2017; Nordahl et al., 2018; NOU 2019: 23). Hensikten med oppgaven er å se nærmere på hvordan Statsforvalteren, gjennom tilsyn, bidrar til å ivareta elevenes lovfestede rett til spesialundervisning.

Oppgaven har følgende problemstilling: *Hvordan kan Statsforvalterens tilsyn bidra til å ivareta elevenes lovfestede rett til spesialundervisning?* For å vurdere og besvare problemstillingen, har vi gjennomført et fokusgruppeintervju med tre representanter fra Statsforvalteren. Som supplement til dette, har vi analysert tilsynsrapporter knyttet til felles nasjonale tilsyn med spesialundervisning i perioden 2018-2021.

Funn indikerer at det kan være utfordrende med flere ulike aktører i den spesialpedagogiske saksgangen, spesielt gjelder dette overgangene mellom de ulike fasene, der hver enkelt i tillegg til å ta ansvar for sitt eget fagområde, må ha fokus på samarbeid, for at alle rettighetene skal kunne innfris. Videre viser funn at det er viktig å ha kunnskap om lovverket for å overholde de pliktene skoleeier, skoleleder og andre ansatte i skolen har i oppfølging av elever med rett til spesialundervisning. Brudd på regelverket skyldes ofte manglende lovforståelse. System og rutiner i skolen synes også å være viktig for at elevene får de rettighetene de har krav på. Dette forutsetter imidlertid at rutiner er godt innarbeidet i skolen og gjennomføres i praksis.

Studien indikerer at Statsforvalteren, ved å informere om lovverket og korrigere praksis rundt system og rutiner, bidrar til å sikre elevenes rettigheter. Dersom aktørene på bakgrunn av økt lovforståelse også forstår *hvorfor* dokumentasjon gjennom system og rutiner er viktig, er det mer sannsynlig at skolene får varige innarbeidede rutiner, som igjen bidrar til å sikre elevenes rettigheter.

Abstract

The right to special education is authorized in Section 5-1 of the Education Act. It gives pupils who do not have, or cannot get, satisfactory results from ordinary education, the right to special education. This right is based on the unitary school principle, and the idea of equal primary school education for all (Innst. S. nr. 15 (1995-1996)). Despite the fact that the right to special education is established by law, research and reports in the media show that these rights are not always fulfilled (Barneombudet, 2017; Nordahl et al., 2018; NOU 2019: 23). The purpose of this assignment is to take a closer look at how the County Governor, through supervision, contributes to ensure pupils' rights to special education.

This study will aim to answer this question: How can the County Governor's supervision contribute to ensure pupils' rights to special education? To assess and answer the question, we have conducted a focus group interview with three representatives from the County Governor. As a supplement to this, we have analysed inspection reports related to regular state inspection in special education in the period 2018-2021.

The study indicates that it can be challenging to have several different participants in the special education proceedings, this particularly applies to the transitions between the various phases, where each individual, in addition to taking responsibility for their own subject area, must focus on cooperation, so that all rights can be fulfilled. Furthermore, findings show that it is important to have knowledge of the legal framework in order to comply with the duties the school owner, school principal and other school staff have in following up pupils with the right to special education. Violations of the regulations are often due to a lack of understanding of the law. System and routines in the school also seem to be important for pupils to get the rights they are entitled to. However, this requires that routines are well incorporated in the school and implemented in practice.

The study shows that the County Governor, by informing about the legal framework and correcting practices related to systems and routines, helps to secure pupils' rights. If the actors, on the basis of an increased understanding of the law, also understand *why* documentation through systems and routines is important, it is more likely that the schools will have permanently incorporated routines, which in turn help to secure the students' rights.

Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Formål og problemstilling	2
1.2	Studiens avgrensninger.....	3
1.3	Oppbygging av oppgaven.....	3
1.4	Forskningsfeltet	4
2	Teoretisk rammeverk.....	8
2.1	Bakgrunn for retten til spesialundervisning.....	8
2.1.1	Tilpasset opplæring	9
2.1.2	Spesialundervisning	9
2.2	Rettigheter knyttet til spesialundervisning	10
2.2.1	Oppfølging av rettigheter	10
2.2.2	Barnets beste	11
2.3	Statsforvalterens tilsyn	12
2.3.1	Hvordan gjennomføres felles nasjonale tilsyn	12
2.4	Scotts teori	15
2.4.1	De tre pilarene	16
3	Metode.....	19
3.1	Vitenskapsteoretisk forankring.....	19
3.1.1	Hermeneutikk	20
3.2	Redegjørelse og valg av metode	20
3.2.1	Det kvalitative intervjuet	21
3.2.2	Innholdsanalyse	22
3.3	Datainnsamling	23
3.3.1	Utvalg av informanter	23
3.3.2	Utvalg av tilsynsrapporter	24
3.3.3	Moderatorrollen og intervjuguide	24
3.3.4	Gjennomføring av intervju	25
3.4	Analyse	26
3.5	Studiens kvalitet	26
3.5.1	Pålitelighet.....	26
3.5.2	Gyldighet.....	27
3.5.3	Generaliserbarhet	28
3.6	Etikk.....	28

4	Presentasjon av funn og drøfting.....	30
4.1	Fordeling av ansvarsområder.....	32
4.1.1	Statsforvalterens mandat	32
4.1.2	Statsforvalterens tilsyn for å fremme lovkravene i alle ledd.....	34
4.1.3	Ulike roller i tiltakskjeden.....	36
4.1.4	Skoleeiers- og den enkelte skoles ansvar	37
4.1.5	Drøfting av ansvarsområdene.....	38
4.2	Lovforståelse	41
4.2.1	Forvaltningskompetanse.....	42
4.2.2	Kompetanse om lovverket.....	45
4.2.3	Drøfting av lovforståelse	45
4.3	Enkeltvedtak – elevenes rettsgrunnlag i spesialundervisning	49
4.3.1	Vedtakskompetanse.....	49
4.3.2	Enkeltvedtak som rettsdokument	50
4.3.3	Enkeltvedtakets innhold	51
4.3.4	Gjennomføring av enkeltvedtakets innhold	52
4.3.5	Drøfting av enkeltvedtak	54
4.4	Statsforvalterens tiltak for å sikre elevenes rettigheter.....	56
4.4.1	Rutiner ved tilsyn	57
4.4.2	System og rutiner i skolen for å ivareta elevenes rettigheter	59
4.4.3	Rutiner og økt handlingsrom.....	61
4.4.4	Drøfting av Statsforvalterens tiltak	63
5	Avslutning og konklusjon	66
5.1	Oppsummering og konklusjon.....	66
5.2	Implikasjoner	68
5.2.1	Praktiske implikasjoner	68
5.2.2	Implikasjoner for videre forskning.....	69
6	Litteratur.....	70
	Vedlegg	75

1 Innledning

I januar 2023 hadde nrk.no en artikkel om Storm 14 år, som helt fra skolestart hadde hatt utfordringer med å lese (Fange, Fehn, et al., 2023). Artikkelen tok for seg foreldrenes kamp, både for at Storm skulle få rett til spesialundervisning, og at han faktisk skulle få det tilbudet han hadde krav på i henhold til vedtaket. Både i forkant og etterkant av dette har det vært flere artikler knyttet til temaet spesialundervisning, både når det gjelder hvem som har rett på dette, gjennomføringen av den, og dokumentering fra skolens side rundt hvem som har fått hva. I artikkelen om Storm, henviser NRK til en spørreundersøkelse de har hatt med rektorer. Her konkluderes det med at den spesialundervisningen barna har krav på ikke fungerer godt nok, selv om de mener den er i tråd med loven. Det kan ut fra dette se ut som at det er regelverket som står i fokus, og ikke gjennomføringen av rettighetene. Dette samsvarer også med funn fra Barneombudets fagrapport 2017 – Uten mål og mening. Rapporten har sett på saker som er klagd inn til den gang Fylkesmannen, og konkluderer med at Fylkesmennene sin vurdering er opptatt av det formelle, men i liten grad tar ansvar for å sjekke ut om eleven faktisk får opplæringsretten innfridd i praksis (Barneombudet, 2017).

Det er cirka 49 000 elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning i grunnskolen (Utdanningsdirektoratet, 2023a). Dette utgjør 8 prosent av alle barn i skolepliktig alder i Norge. I en oppfølgingsartikkel på nrk.no, 22.02.23, sier Monica Melby-Lervåg, professor i spesialpedagogikk ved universitetet i Oslo og leder for forskningssenteret SpedAims: «Vi har ingen kontroll på hva som skjer med barna som blir anbefalt spesialundervisning» (Fange, Paulsen, et al., 2023). Videre henvises det til at nesten hver fjerde rektor sier at de ikke har oversikt over hvor mange av timene som blir gjennomført. At elever med rett til spesialundervisning i flere tilfeller ikke får det opplæringstilbudet de har rett på, samsvarer med flere offentlige utredninger som er gjort på området (Barneombudet, 2017; Meld. St. 6 (2019–2020); Nordahl et al., 2018).

Fra og med 2006 ble et nasjonalt tilsyn for grunnopplæringen innført for å kontrollere at kommuner og skoler følger loven (Jakhelln & Møller, 2016). I perioden 2018-2021 var et av temaene for felles nasjonale tilsyn, spesialundervisning. I 2021 ble det gjennomført 24 tilsyn hvor elevenes rett til spesialundervisning ble undersøkt. Blant disse tilsynene ble det i ni av tilfellene avdekket at enkeltvedtaket ikke inneholdt antall timer spesialundervisning eleven skulle ha. Vedtaket inneholdt altså ikke opplysninger om det samlede omfanget av spesialundervisning, eller hvordan denne skulle fordeles i de ulike fagene

(Utdanningsdirektoratet, 2022a). For de tilfellene hvor omfanget av spesialundervisning er gitt i vedtaket, sier rapporten ikke noe om hvorvidt tilsynet har undersøkt om timene faktisk ble gjennomført, eller om dette er dokumentert.

Retten til spesialundervisning er hjemlet i opplæringsloven § 5-1, og skal sørge for at alle elever får et likeverdig opplæringstilbud uavhengig av evner og forutsetninger (Opplæringslova, 1998). Selv om det i opplæringsloven kommer tydelig frem hvilke rettigheter elever med rett til spesialundervisning har, er det ikke like klart hvordan rettighetene skal oppnås i praksis. I artikkelen av Fange, Paulsen, et al. (2023) sier Melby-Lervåg at mangel på dokumentering øker risikoen for at skolene aldri får tatt igjen de tapte timene slik de skal. Barneombud Inga Bejer Engh uttaler i samme artikkel at skolene ikke er pålagt å ha oversikt over om spesialundervisningstimen faktisk blir gjennomført, men at lovverket pålegger kommunene å ha rutiner for å sikre at opplæringsloven blir fulgt. Sindre Lysø, statssekretær i Kunnskapsdepartementet, uttaler i den sammenheng at det viktige er, at kommunene som ikke har de riktige systemene får det på plass, og ikke at regelverket generelt strammes inn, som Bejer Engh foreslår.

1.1 Formål og problemstilling

Vi ønsker med denne oppgaven å se nærmere på hvordan Statsforvalteren gjennom tilsyn bidrar til å ivareta elevenes lovfestede rett til spesialundervisning. Formålet med oppgaven er å få en større forståelse for tilsynsprosessen, både hvordan regelverket forstås og anvendes, hvilke krav til dokumentasjon som etterspørres og hvordan dette igjen er tenkt å sikre elevers rettigheter. Ut fra et spesialpedagogisk perspektiv er det grunnleggende at rettighetene som er vedtatt i enkeltvedtaket faktisk gjennomføres i praksis. Vi har derfor valgt å se nærmere på hva som hemmer eller fremmer at elever med rett til spesialundervisning får det de har krav på. Basert på dette har vi valgt følgende problemstilling:

Hvordan kan Statsforvalterens tilsyn bidra til å ivareta elevenes rett til spesialundervisning?

For å få svar på problemstillingen, vil vi benytte fokusgruppeintervju. Det vil bli tatt utgangspunkt i felles nasjonale tilsyn med spesialundervisning, gjennomført i perioden 2018-2021. Funnene fra fokusgruppeintervjuet vil bli supplert med en innholdsanalyse av tilsynsrapportene fra denne perioden i ett fylke. Informantene våre er ansatt hos Statsforvalteren, og har erfaring fra tilsyn i spesialundervisning. Gjennom deres refleksjoner

håper vi å få tilgang til deres perspektiver både rundt felles nasjonale tilsyn slik det gjennomføres i dag, og hvordan tilsyn kan hjelpe skolen med å finne gode systemer for hvordan de kan ivareta elevenes rettigheter i skolehverdagen.

1.2 Studiens avgrensninger

Opplæringslova (1998, §§ 5-1 og 13-10) handler om elevens rett til spesialundervisning og hvilket ansvar kommunen og fylkeskommunen har til å oppfylle blant annet denne retten. Denne studien er begrenset til å omhandle hvordan Statsforvalterens tilsyn bidrar til å ivareta elevenes rettigheter, og belyser derfor bare Statsforvalterens perspektiv på hvordan kommunen kan jobbe for å oppfylle kravet. I innholdsanalysen er det bare de endelige tilsynsrapportene som ligger til grunn, og det begrenser også hvordan skoleeiers perspektiv kommer frem ved eventuelle avvik.

Informantene har lang erfaring med tilsyn og ulik bakgrunn innen jus, pedagogikk og organisasjon og ledelse. Til tross for informantenes ulike fagdisipliner, er studien begrenset til å sette søkelys på deres felles uttrykk for hvordan tilsyn kan bidra til å sikre elevenes rettigheter. Studien er basert på informantenes beskrivelse av tilsyn, og supplert med innholdsanalyse av tilsynsrapportene. Det er med andre ord ikke kontrollert hvorvidt det som ble sagt stemmer overens med andre involverte parters opplevelser.

1.3 Oppbygging av oppgaven

I det innledende kapittelet presenteres oppgavens tema, satt inn i en samfunnsmessig kontekst. Her vil det videre gjøres rede for oppgavens formål og problemstilling, og hvilken relevans temaet har innenfor det spesialpedagogiske forskningsfeltet.

I kapittel 2 presenteres relevant litteratur, som vil brukes i resten av oppgaven. Dette er bakgrunnsmateriale som er knyttet opp mot problemstillingen, og som er sentralt for å kunne svare på denne. Det vil også kort gjøres rede for Scotts pilarer, som vil brukes for å forstå hvordan skolen reguleres av lover og regler, men også av de normer og verdier som preger samfunnet.

I kapittel 3 beskrives metoden. Her vil det gjøres rede for valg som er tatt i de ulike delene av forskningsprosessen. Her vil blant annet valg av metode bli begrunnet, og forhold rundt datainnsamling, analysearbeid og studiens kvalitet bli belyst.

Videre vil det i kapittel 4 presenteres funn som har kommet frem gjennom analyse av intervju av representanter fra Statsforvalteren, og en innholdsanalyse av tilsynsrapporter. Funnene vil videre bli koblet til teori, og diskutert.

I siste kapittel presenteres oppsummering og konklusjon, og problemstillingen vil bli besvart. Denne delen vil også inneholde praktiske implikasjoner og implikasjoner for videre forskning.

1.4 Forskningsfeltet

Formålet med denne oppgaven har vært å undersøke hvordan Statsforvalterens tilsyn kan bidra til å ivareta elevenes lovfestede rett til spesialundervisning. I den forbindelse har vi sett på aktuelle studier og rapporter om temaet. Både internasjonalt og nasjonalt er det blant annet gjennomført studier knyttet til tilsyn, og utviklingen av disse, ut fra ulike former for statlige styringsverktøy (Courtney, 2016; Hall, 2017c; Lindgren, 2015; Rönnberg, 2012; Sivesind et al., 2016). Hall (2017c) viser blant annet til at i England kan svake resultater ved tilsyn over tid, medføre at rektor mister jobben, og at skolen må stenge ned. I Skottland er det etablert et system som i stor grad bygger på tillit og egenvurdering ved skolene. Her er ikke fokuset bare på at skoler må stå til ansvar for resultatene sine, men også involvering av ulike aktører som kan bidra til at skolene når de målene de har satt seg (Maroy, 2015). Denne tilnærmingen til tilsyn, har hatt innvirkning på blant annet det norske tilsynet, og rammene rundt dette (Hall, 2017c). I en norsk forskningskontekst har det vært studier knyttet til tilsyn og regeletterlevelse i skolen, og ulike rolleforståelser ved tilsyn, men feltet er generelt noe begrenset (Hall, 2017a, 2017c; Mausestagen et al., 2019; Møller & Sivesind, 2016). I vår studie har vi valgt å gå mer spesifikt inn på hvordan Statsforvalteren forstår sitt mandat, og hvordan de tenker at de kan bidra best mulig til at elevene får sine rettigheter oppfylt.

Møller og Sivesind (2016) har gjennomført en survey blant rektorer i fem fylker i Norge, og sett nærmere på rektorens forhold til opplæringslovens rettslige regulering. Det vises her til at de aller fleste rektorene synes å ha god kjennskap til opplæringslovens bestemmelser når det gjelder retten til spesialundervisning. I alt 73 prosent av skolelederne bekrefter at de regelmessig henter inn informasjon for å sikre at opplæringen er i tråd med regelverket. Til

tross for dette viser undersøkelsen blant annet at 13 prosent av deltakerne var uenig i utsagnet om å hente inn samtykke før det blir gjennomført en sakkyndig vurdering som gjelder spesialpedagogisk hjelp, og 9 prosent var uenig i at elevene har rett til medvirkning når det gjelder hvilke spesialpedagogiske tiltak som skal iverksettes. Samtidig vises det til at et stort flertall av rektorene oppfatter nasjonale tilsyn som et viktig korrektiv for skolens virksomhet, nyttig for skolens utvikling, og et viktig bidrag i å forbedre skolens prosedyrer.

Hall (2017a) har gjennom data fra LEXEL prosjektet, og intervjuer med tilsynsaktører og skoleledere, undersøkt hvordan disse oppfatter egen rolle innen skoletilsyn. Her vises det til at arbeidshverdagen til tilsynsaktørene spenner mellom uformelle møteplasser og forhandlinger, til formelle rutiner og institusjonelle strukturer. Hverdagen inneholder en blanding av direkte kontakt med skolene gjennom stedlig inspeksjon, men også møter og skriving av tilsynsrapporter. Tilsynet er preget av forhandlingsprosesser hvor gjensidig forståelse av loven drøftes gjennom legitimitet og kontroll. Det vises videre til at det kan oppleves utfordrende å navigere innenfor skoletilsynssystemet, der det både legges opp til en viss grad av juridisk spillerom, samtidig som det er klare forventninger - både internt og eksternt - om i hvilken grad tilsynspersonalet og skolelederne er forpliktet til å handle i samsvar med ikke bare skriftlige lover, men også uformelle normer og «spilleregler». I denne forbindelse vises det til viktigheten av tillit i forholdet mellom tilsynsaktørene og skolelederne, der tilsynsaktørene ikke bare har juridisk takhøyde, men også "profesjonelt spillerom" til tross for ansvaret de har med å følge loven. Endringer i måten det samarbeides med andre statlige organer på, som Utdanningsdirektoratet, spesielt gjennom utviklingen av den daværende nye tilsynshåndboken fra 2013, kan innebære mer direkte styring av tilsynsaktørene enn tidligere. Et av hovedfunnene i studien til Hall (2017a) er at tilsynsaktørens rolle er i ferd med å endres fra et overveiende kontrollbasert tilsyn til et større fokus på intervensjon, rådgivning og kvalitetsvurdering, hvor hver enkelt skoles pedagogiske praksis skal granskes.

I Barneombudets fagrapport *Uten mål og mening*, er temaet elever med spesialundervisning i grunnskolen (Barneombudet, 2017). Gjennom intervjuer med elever med enkeltvedtak i spesialundervisning, foresatte, og fagpersoner på området, finner de at mange av elevene som har rett til spesialundervisning ikke får det tilbudet de har krav på, og dermed ikke en forsvarlig opplæring. Det poengteres også at staten ikke ser ut til å ha det kontrollsystemet og de virkemidlene som kan sikre at kommunene følger opp sine forpliktelser etter opplæringsloven og barnekonvensjonen. Flere av funnene indikerer at de som skal ha kunnskap om regelverket, ofte ikke har det.

I artikkelen *Nasjonalt tilsyn i Norge – sikring av likeverdig opplæring for elevene*, drøfter Hall (2017c) i hvilken grad skifter i tilsynspolitikken kan bidra til å sikre elevenes rett til en likeverdig opplæring. Her viser han først og fremst til endringer i forhold til hvordan en skal sikre kontroll av regeletterlevelse, men peker også på at det ideelt sett også burde handle om veiledning og støtte til skoler, for å sikre at den rettslige praksisen er på linje med lovverket. Det vises til at bruken av ulike sjekklister og maler, er en viktig del av planleggingen og gjennomføringen av statlige tilsyn (Hall, 2017b). Samtalene som gjennomføres mellom tilsynsmyndighetene på den ene siden, og lærere og ledere på den andre siden, bærer preg av å være styrt av disse malene. Han viser til at en slik «styring gjennom maler» kan være et skritt i retning av mer innholdsstyring i skolen, i tillegg til å være lovkontrollerende. Hall (2017c) mener videre at det er grunn til å hevde at tilsynet indirekte bidrar til sikring av grunnleggende elevrettigheter, blant annet gjennom kontroll av skolens skriftlige prosedyrer og regeletterlevelse, som en del av tilsynsprosessen. Videre argumenterer han for at det først er når tilsynet får form av å være mer støttende og veiledende, og i mindre grad performativt, at det kan bidra til at elevrettigheter og dermed likeverdig opplæring blir ivaretatt. Han viser til at lovlighetskontroll fortsatt må være en sentral del av tilsynet, for å kunne sikre at juridiske minstestandarder blir overholdt på skolenivå. Slik tilsynet er utformet i dag, og som det gjennomføres i praksis, mener han at prosessen bærer større preg av å få skoler til å følge bestemte, fastsatte sjekklister og maler, enn å støtte dem i utviklingen mot å bli bedre fortolkere av lovverket.

I 2018 gjennomførte Mausestaden et al. (2019) en undersøkelse om regeletterlevelse i norske fylkeskommuner, kommuner og skoler, blant annet rundt spesialundervisning. Undersøkelsen var på oppdrag fra Opplæringslovutvalget (NOU 2019: 23). Formålet med undersøkelsen var å få økt kunnskap om temaet regeletterlevelse, og ut fra dette kunne komme med anbefalinger for hvordan kompetanse og arbeid med regelverket kan styrkes i skoler og kommuner. Gjennom analyser av tilsynsrapporter og intervjuer, blant annet av kommunale ledere, rektorer og lærere, fant de både forskjeller og likhetstrekk ved forståelse og praktisering av regelverket. Likhetstrekk handlet blant annet om hva som var de mest sentrale utfordringene i regelverket, og at rutiner og prosedyrer blant annet hadde blitt etablert i forbindelse med tilsyn. Forskjeller handlet blant annet om i hvor stor grad skoleeierne samarbeidet med hverandre på tvers av de ulike kommunene, og om det var utviklet felles rutiner for skolene i den enkelte kommune. Utfra funnene ble det blant annet anbefalt å jobbe med tiltak som kan bidra til å utvikle et tolkningsfellesskap, hos og på tvers av aktørene i sektoren, for å få bedre

lovforståelse, som igjen kan føre til økt regeletterlevelse. De finner også at lærerne ofte følger det gjeldende regelverket, uten selv å være bevisst på, eller ha kjennskap til det.

Deloitte (2022) har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet evaluert statlig tilsynsarbeid på barnehage- og skoleområdet. Formålet med evalueringen var å gi kunnskap om gjennomføringen av tilsyn med blant annet offentlige grunnskoler. Resultatene er gjengitt i rapporten *Evaluering av tilsynsarbeid (2022)*, og tar for seg tilsyn i perioden 2014-2021. Gjennom rapporten kommer det fram at det i nesten alle tilsyn som blir gjennomført, avdekkes brudd på regelverket. For at tilsyn skal være et effektivt virkemiddel, og oppleves relevant, er det viktig at det gjennomføres der det antas å ha størst virkning. Det pekes utfra dette på at risikovurderingene er viktige for å oppnå treffsikre tilsyn. Evalueringen viser også at tilsyn virker, og sees som et nyttig verktøy når det kommer til læring og endring av praksis i skoleverket. Samtidig er det en rekke forutsetninger som må være til stede for at tilsynet skal få den ønskede virkningen, blant annet god dialog og tillit mellom tilsynsmyndighetene og tilsynsobjekt. Det vises også til at veiledning i tilknytning til tilsyn bidrar til økt utbytte og større læringseffekt. Samtidig er det noe ulik praksis og vurdering når det gjelder bruk av veiledning i sammenheng med tilsyn, og om dette bør være en del av et tilsyn eller ikke. I tillegg vises det til at det i liten grad finnes informasjon om hvorvidt tilsyn fører til varige endringer i praksisen hos tilsynsobjektene, og hvorvidt man faktisk oppnår økt regeletterlevelse.

Proba samfunnsanalyse (2023) har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet utarbeidet rapporten *Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven*. Det vises her til at enkelte deler av opplæringsloven brytes oftere enn andre. Blant annet gjelder dette bestemmelsene rundt spesialundervisning. Det vises videre til at det er usikkert om manglende økonomiske ressurser i kommunen er en hovedårsak til brudd på reglene, men at problemer med å rekruttere personell med riktig kompetanse er en viktig årsaksfaktor for manglende regeletterlevelse på kompetansekrav. God kompetanse og kapasitet kan øke graden av regeletterlevelse. Også samarbeid og profesjonsfellesskap mellom skoleledere, felles systemer, rutiner og maler, samt en skoleeier som samarbeider godt med skolelederne, pekes på som viktige suksessfaktorer. Det vises også til at statlige tiltak, som tilsyn, er positivt og at dette bidrar til økt regeletterlevelse. Det vises også til at på de fleste områdene av regelverket som er undersøkt, er det god tilgang på ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider, blant annet veiledere, tolkningsuttalelser, artikler, kompetansepakker og andre nettressurser som omhandler opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven.

2 Teoretisk rammeverk

I denne delen av oppgaven vil det gjøres rede for hva som ligger til grunn for retten til spesialundervisning, blant annet tanken om enhetsskolen, og det som senere er omtalt som fellesskolen. Sentralt her står tilpasset opplæring, og retten til spesialundervisning, for de elevene som ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

2.1 Bakgrunn for retten til spesialundervisning

Ifølge opplæringsloven § 1-1 andre og sjette ledd, og barnekonvensjonen artikkel 28 og 29, har alle barn rett til et forsvarlig, likeverdig og individuelt tilrettelagt skoletilbud. Den 10-årige grunnskolen skal bygge på enhetsskoleprinsippet, og skal sørge for en likeverdig grunnskoleopplæring i en felles og inkluderende skole (Innst. S. nr. 15 (1995-1996)). For å sikre at dette blir oppfylt, skal skolen tilpasse opplæringen utfra hver enkelt elevs evner og forutsetninger (Opplæringslova, 1998, § 1-3).

Alle barn i Norge har rett på og plikt til å gjennomføre grunnskoleopplæring (Opplæringslova, 1998, § 2-1). I Norge har enhetsskolen lange tradisjoner, der målet er et felles utgangspunkt og tilnærmet like muligheter (Innst. S. nr. 15 (1995-1996)). Allerede i forrige århundre var enhetsskolen et bærende element i utbyggingen av skolesystemet (NOU 2014: 7). Skolen skulle gi et felles tilbud som omfattet alle elever, og som skulle utjevne geografiske og sosiale forskjeller. For å gi alle et likt grunnlag for videre utdanning, skulle de ulike delene i utdanningen henge sammen og bygge på hverandre. Dette har ført frem til en felles ungdomsskole for alle elever, og etter hvert 10-årig obligatorisk grunnskoleopplæring (NOU 2014: 7), der alle skoler har det samme overordnede målet, sammenfattet i en felles nasjonal læreplan (Innst. S. nr. 15 (1995-1996)). I de siste årene har begrepet enhetsskolen i stor grad blitt byttet ut med fellesskolen. Også begrepet fellesskolen vektlegger skolens oppgave med å utjevne sosial bakgrunn, samtidig som en ønsker å synliggjøre mangfold og inkludering, for eksempel av barn med spesielle behov (NOU 2014: 7). Fellesskolen bygger på tanken om at det i en likeverdig opplæring samtidig må være rom for forskjellighet.

2.1.1 Tilpasset opplæring

Målet om å gi alle elever en likeverdig mulighet til læring og utvikling, uavhengig av evner og forutsetninger, er forankret i Opplæringslova (1998, § 1-3). Gjennom tilpasset opplæring, skal skolen tilrettelegge for at alle elever får et best mulig utbytte av opplæringen gjennom å tilpasse denne til hver enkelt (Kunnskapsdepartementet, 2017). Tilpasset opplæring gjelder alle elever, og er et overordnet prinsipp for grunnopplæringen. Gjennom variasjon og tilpasning skal ansatte i skolen i størst mulig grad dekke hver enkelt elevs behov innenfor klassefelleskapet (Kunnskapsdepartementet, 2017). I praksis handler det om å variere i bruk av vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter (Kunnskapsdepartementet, 2017). Målet er at god tilpasset opplæring skal bidra til at færre får behov for spesialundervisning. Welstad (2016) peker på at tilpasset opplæring i opplæringslovens forarbeid omtales som et overordnet prinsipp for opplæringen, og ikke en plikt. Han mener dette viser at den tilpassede opplæringen bare er ment som en *normativ* anvisning, og at det derfor kan tåles unntak. Dette betyr igjen at tilpasset opplæring ikke er en rettighet for den enkelte, slik spesialundervisning er, og at det derfor kan tolkes ulikt fra situasjon til situasjon, hvor langt skolens plikt strekker seg i forhold til det å tilpasse opplæringen for den enkelte elev. I denne sammenheng mener han også at spørsmålet om ressurser står sentralt. Både faglige ressurser, lærertilgang og økonomiske ressurser kan være avgjørende for om tilpasset opplæring realiseres i praksis (Welstad, 2016).

2.1.2 Spesialundervisning

Opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger (Opplæringslova, 1998, § 1-3). De elevene som likevel ikke får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har etter opplæringsloven § 5-1 rett til spesialundervisning. Eleven skal fortsatt ha det samme undervisningstimetallet som resten av elevene, og et opplæringstilbud som skal gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringa. I dette ligger at opplæringsmålene må være realistiske å oppnå for eleven, og samsvare med det tilbudet andre elever får (Opplæringslova, 1998, § 5-1; Utdanningsdirektoratet, 2021d). Har en elev rett på spesialundervisning, blir det satt i gang tiltak utfra et eget enkeltvedtak. Et enkeltvedtak er en avgjørelse om de rettighetene og pliktene en elev har (Forvaltningsloven, 1967, § 2). Det skrives med utgangspunkt i en sakkyndig vurdering, som utarbeides av pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), og gjør rede for de behovene en elev har, og hva som skal til for å ivareta elevens rett

til et forsvarlig opplæringstilbud (Utdanningsdirektoratet, 2021d). Tiltakene kan for eksempel handle om å sette inn ekstra lærerressurser, slik at eleven kan følge målene i læreplanen. Det kan også gjøres vedtak om at eleven må ha andre mål, og dermed vil trenge ekstra ressurser for at en skal klare å organisere og gjennomføre dette.

2.2 Rettigheter knyttet til spesialundervisning

Det er opplæringsloven som regulerer grunnskolen og videregående opplæring (Opplæringslova, 1998). Opplæringsloven tar for seg formålet med skolegangen, og rammene rundt opplæringen. Den suppleres med forskrifter, veiledninger, lokale vedtekter og retningslinjer. Disse regulerer de ulike sidene ved loven, blant annet hvordan innholdet skal forstås og praktiseres (Opplæringslova, 1998, § 2-3 første og andre ledd). En av de mest sentrale forskriftene til opplæringsloven er forskrift til opplæringslova av 23. juni 2006 (Forskrift til opplæringslova, 2006; Jakhelln & Møller, 2016). Denne tar for seg en presisering og utdyping av ulike sider ved opplæringsloven, blant annet krav til kompetanse ved ansettelse i skolen (Kapittel 14). En annen forskrift er læreplanen, som styrer innholdet i opplæringen (Opplæringslova, 1998, § 2-3 første og andre ledd; Utdanningsdirektoratet, 2023b). I tillegg er det utarbeidet veiledere som omtaler og beskriver spesifikke fagområder, blant annet Veilederen spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021d). Veilederen gir en videre forklaring av innholdet i regelverket, og handlingsrommet skolene har i tilpassingen av den ordinære opplæringen. Veilederen spesialundervisning tar for seg både tilpasset opplæring og spesialundervisning, og går blant annet inn på hvordan en kan vurdere om en elev får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, hva som gir rett til spesialundervisning, saksgangen frem mot vedtak om spesialundervisning, og hvordan en kan avgjøre hvilket opplæringstilbud eleven skal ha.

2.2.1 Oppfølging av rettigheter

Ansvar for å etterleve regelverket ligger hos skoleeier, som i den offentlige grunnskolen er kommunen (Opplæringslova, 1998). Skoleeier har plikt til å sørge for en grunnskoleopplæring som er i tråd med opplæringsloven og tilhørende forskrifter (Opplæringslova, 1998, § 13-10). De er forpliktet til å ha et tilfredsstillende kontrollsystem for å sikre at skolene drives i samsvar med gjeldende regelverk, og et system for å sikre kvaliteten i dette.

Det er rektor som skoleleder og andre ansatte i skolen som skal fange opp de elevene som ikke har et tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, og som derfor vil trenge spesialundervisning. De skal også sørge for den praktiske oppfølgingen, og at elevene får de rettighetene de har krav på (Utdanningsdirektoratet, 2022b). Saksgangen som er knyttet til retten til spesialundervisning, består av seks ulike faser, og omtales som spesialundervisningens tiltakskjede (Utdanningsdirektoratet, 2021d). Den første fasen er bekymringsfasen, der skole, foresatte, eller andre gjør oppmerksom på at eleven synes å ha utfordringer. I den andre fasen sendes det henvisning til PPT. PPT skriver så en sakkyndig vurdering, og dette er den tredje fasen i tiltakskjeden. I den fjerde fasen skrives det enkeltvedtak på bakgrunn av den sakkyndige vurderingen. Ansvar for å skrive enkeltvedtak, delegeres som regel til skoleleder ved den enkelte skole. Det er likevel skoleeiersom står ansvarlig. Den femte og sjette fasen handler om henholdsvis gjennomføringen av spesialundervisningene og evaluering av denne (Utdanningsdirektoratet, 2021d).

Det er forventet at de som arbeider i skolen både kjenner til, og forankrer og begrunner egen praksis ut fra gjeldende regelverk (Andenæs & Møller, 2016). Som skoleeier er det kommunen sitt ansvar å veilede ansatte i skolen om regelverket (Herlofsen & Nilsen, 2016). For at skoler skal kunne følge opp og gjennomføre lovens bestemmelser om rett til spesialundervisning, er de avhengig av at skoleeier har et system som sørger for at regelverket blir fulgt, og som involverer alle parter og faser i den spesialpedagogiske tiltakskjeden (Herlofsen & Nilsen, 2016).

2.2.2 Barnets beste

I samsvar med opplæringsloven § 1-1, 6-ledd, har elever medansvar og rett til medvirkning. Skolen skal sørge for at det samarbeides med elever og foresatte i vurderingen av behov for spesialundervisning og hvordan undervisningsopplegget skal være. Eleven skal involveres i alle fasene, fra vurderingen av om det skal henvises til PPT, innholdet i henvisningen, innholdet i den sakkyndige vurderingen, og i et eventuelt enkeltvedtak (Kunnskapsdepartementet, 2009; Utdanningsdirektoratet, 2022b). I tillegg til opplæringsloven, må skolen også forholde seg til andre lover, som FNs konvensjon om barns rettigheter, Barnekonvensjonen (1989). Norge har fulgt barnekonvensjonen fra 1991, og fra 2003 gjelder den som norsk lov (Barne- og familiedepartementet, 2022). Barnekonvensjonen

går foran andre norske lover, dersom de står mot hverandre, og skal legges til grunn for alle handlinger som har med barn å gjøre, deriblant utdanning (Sandberg, 2016). Sentralt står artikkel 3, som viser til at barns beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som gjelder dem, og artikkel 12, som handler om at alle barn skal gis anledning til å bli hørt i alle saker som angår dem (Barnekonvensjonen, 1989). Hensynet til den enkelte elev er et grunnleggende og gjennomgående tema i det regelverket som skolen skal følge (Jakhelln & Møller, 2016).

2.3 Statsforvalterens tilsyn

Det er Kunnskapsdepartementet som har det overordnede ansvaret for tilsyn i den norske skolen, og Statsforvalteren fører tilsyn med skoleeier på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet (Opplæringslova, 1998, § 14-1). Tilsyn er et virkemiddel statlige myndigheter bruker for å sikre at lover og regelverk blir fulgt (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Fra og med 2006 ble nasjonalt tilsyn innført for å kontrollere at kommuner og skoler følger loven (Jakhelln & Møller, 2016). I nasjonale tilsyn velges det ut et felles tema for skoler i hele landet, og det er Utdanningsdirektoratet som bestemmer disse temaene, utfra en risikovurdering (Utdanningsdirektoratet, 2021c). I perioden 2018-2021 ble det gjennomført felles nasjonale tilsyn innenfor spesialundervisning, blant annet med plikten kommunene har til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning, og i noen tilfeller også hvordan skolene planlegger, gjennomfører og følger opp spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021c). Ved tilsyn skal skoleeier gjøre rede for hvordan skolens praksis er i tråd med gjeldende regelverk, først og fremst ut fra opplæringsloven (Opplæringslova, 1998). Regelverket skal sikre at barn og unge får et godt og likeverdig opplæringstilbud uavhengig av hvor i landet de bor (Utdanningsdirektoratet, 2021b).

2.3.1 Hvordan gjennomføres felles nasjonale tilsyn

Tilsyn rettes mot skoleeier, altså kommunen, men i praksis gjennomføres tilsynene ved de aktuelle skolene. Dette gjøres ved gjennomgang av skriftlig dokumentasjon (skriftlig tilsyn), eventuelt supplert med intervjuer eller befarings på skolen (stedlig tilsyn). Det gjennomføres et visst antall tilsyn hvert år. Felles nasjonale tilsyn er alltid planlagt og varslet i forkant, og det er nasjonale krav til tema, omfang, framgangsmåte og hvordan tilsynene blir gjennomført. I

tilknytning til tilsynene er det utarbeidet en metodehåndbok, og denne gir rammen for tilsynet. Målet med Metodehåndboka er blant annet å sikre at samme tilsynsmetode brukes i alle tilsyn, uavhengig av hvor i landet det gjøres (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Et tilsyn deles inn i tre ulike faser: forberedelsesfasen, undersøkelsesfasen og avslutningsfasen.

I forberedelsesfasen velges tema, omfang, hvem det skal føres tilsyn med og tidspunkt for tilsynet. I felles nasjonale tilsyn bestemmes tema, omfang, framgangsmåte og oppfølging nasjonalt. Statsforvalteren velger ut kommuner utfra risikovurdering, altså utfra hvor stor sannsynlighet det er for å finne praksis som er i strid med regelverket (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Dette gjelder både antall lovbrudd, og konsekvensen av disse. Videre klargjøres de rettslige kravene som stilles til kommunen, og kontrollspørsmål for å kunne sjekke om disse er oppfylt (Utdanningsdirektoratet, 2021b). For å finne de rettslige kravene må lovteksten tolkes. Eksempler på spørsmål som stilles for å finne de rettslige kravene, kan omhandle hva loven krever av skolen eller kommunen, hva som må til for at kommunen utfra loven skal oppfylle kravet, og når kommunen skal oppfylle kravet. For å sjekke dette, lages det kontrollspørsmål som skal besvares under tilsynet. Kontrollspørsmålene skal dekke alle de problemstillingene som tilsynet skal omfatte, og det skal være ett kontrollspørsmål for hvert krav (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Skal for eksempel innholdet i et enkeltvedtak ses nærmere på, kan et kontrollspørsmål være: «Blir det i enkeltvedtakene opplyst om klageadgang, klagefrist, klageorgan og hvor klagen skal sendes?» (Utdanningsdirektoratet, 2021b, s. 35). Hvis det svares nei på et av kontrollspørsmålene, blir det gitt påbud til kommunen om å rette de forholdene som er i strid med regelverket. Videre vil det ses nærmere på hvordan en kan finne fram til den informasjonen som trengs for å kunne besvare kontrollspørsmålene (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Eksempler på dette kan være tilstandsrapporter, enkeltvedtak, egenrevisjoner, spørreskjema og intervjuer. Hva som trengs av informasjon og hvordan en skal finne den, må være på plass før tilsynet åpnes, slik at en blant annet vet hvordan tilsynet skal gjennomføres.

I undersøkelsesfasen blir et tilsyn som regel åpnet med et brev, der kommunen informeres om at det skal gjennomføres tilsyn i deres skoler. De blir bedt om å sende inn relevant dokumentasjon fra de aktuelle skolene, og legge til rette for et eventuelt tilsynsbesøk (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Det skal bare spørres etter dokumenter som er nødvendig for å besvare kontrollspørsmålene, og som ikke allerede ligger tilgjengelig for eksempel på internett (Utdanningsdirektoratet, 2021b). I utgangspunktet skal kommunen sende dokumenter som allerede eksisterer, og ikke lage nye på grunn av tilsynet

(Utdanningsdirektoratet, 2021b). Ved åpning av tilsyn skal det også sendes informasjon om tilsynet til foreldre og elever, både at det er åpnet tilsyn mot skolen, og tema for tilsynet (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Dette vil kunne gjøre det enklere for foresatte og elever å ta kontakt hvis de har relevante opplysninger tilknyttet tilsynet. Med bakgrunn i at barn har rett til å bli hørt (Barnekonvensjonen, 1989, art. 12), skal elever alltid brukes som informasjonskilde der de kan bidra med informasjon som kan hjelpe med å besvare kontrollspørsmålene i tilsynet (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Dette kan for eksempel gjelde spørsmål rundt skolemiljø, og utbytte av opplæringen. Når temaet angår barn direkte, og de er gamle nok til det, kan disse brukes som en direkte kilde gjennom for eksempel spørreskjema eller intervjuer, indirekte kan de brukes for eksempel gjennom Elevundersøkelsen eller gjennom intervjuer eller spørreundersøkelse med foresatte. Intervjuer med barn og unge er mest aktuelt når tilsynet omfatter opplæringsloven, som for eksempel elever som har vedtak om spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Det gjennomføres bare tilsynsbesøk, stedlig tilsyn, hvis ikke den skriftlige dokumentasjonen er tilstrekkelig for å opplyse saken, eller kan besvare kontrollspørsmålene. Ved tilsynsbesøk er det vanlig å gjennomføre et åpningsmøte i oppstarten av dette. Her blir det blant annet informert om hva et tilsynsbesøk er og hvordan det gjennomføres, formålet med tilsynet, tema for tilsynet, og hva regelverket sier (Utdanningsdirektoratet, 2021b).

Etter mottatt dokumentasjon går Statsforvalteren gjennom dette, og skriver en foreløpig tilsynsrapport med bakgrunn i det som har kommet fram. Hvert kontrollspørsmål viser til et eget krav i loven, og svares det nei på et av disse spørsmålene, betyr det at det foreligger et regelverksbrudd/avvik. Hvis det avdekkes brudd på regelverket, vil kommunen bli varslet om dette, og får muligheten til å kommentere disse før endelig rapport skrives (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Den endelige rapporten vil ta for seg brudd på regelverket, hvis en har funnet dette, og skoleeier får påbud om å endre praksis (Statsforvalteren, 2023). Dette vil komme fram ved at det i tilsynsrapporten blir påpekt hvilke regelverksbrudd som er funnet, og hva kommunen må gjøre for å rette opp dette (Utdanningsdirektoratet, 2021b).

I avslutningsfasen gjennomføres det et sluttmøte, forutsatt at dette er nyttig for kommunen (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Sluttmøtet kan være både stedlig og skriftlig. Bakgrunnen for sluttmøtet er blant annet å sikre at kommunen forstår tilsynsrapporten, påleggene som er skissert, og hvordan de kan endre praksis slik at det er i tråd med regelverket. Tilsynet blir først avsluttet når det er sannsynliggjort at bruddene er rettet opp. I dette ligger at tiltakene

kommunen har gjennomført må være tilstrekkelige til å kunne etablere en lovlig praksis som de vil klare å følge over tid (Utdanningsdirektoratet, 2021b).

2.4 Scotts teori

I prosessen med å forstå hvordan Statsforvalterens tilsyn kan bidra til å sikre elevenes rettigheter, vil vi her betrakte skolen i lys av Scotts institusjonelle teori (Scott, 1981, 1998, 2014b). Den beskriver hvordan en institusjon både må forholde seg til lover og regler, men også påvirkes og formes av omgivelsene. Som institusjon vil skolen ivareta samfunnsoppgaver som er gitt og regulert gjennom lover, reguleringer og statlig eller kommunal styring (Tjora, 2020). Den vil også ha et sett med verdier og normer, som man kan anta det er allmenn oppslutning rundt. I tillegg vil skolen ha en etablert sosial praksis med mer eller mindre formelle ordninger, for å løse samfunnsmessige oppgaver (Imsen, 2020).

Skolen som organisasjon kjennetegnes ved at den er målrettet. En organisasjon kan betraktes som en sosial enhet, eller gruppe av mennesker, som er konstruert for å arbeide mot et felles mål (Imsen, 2020). Når skolen omtales som organisasjon, vil det derfor i det følgende henvises til den enkelte skole. Innenfor den enkelte skolen vil det være sosiale systemer hvor arbeidsoppgavene som utføres av de ansatte, er funksjonsbestemte ut fra organisasjonens oppgaver (Dale, 1989). Dette vil i stor grad være bestemt og regulert av rektor. Samtidig som det innenfor den enkelte skolen vil råde noen felles forståelser og oppfatninger, og at skolene derfor kan være relativt ulike, er det overordnede lov- og regelverket det samme for samtlige grunnskoler.

Skolen kan betraktes som en såkalt åpen organisasjon, hvor det er samspill mellom skolen og omgivelsene. Den er derfor i stor grad et produkt av både samfunnet og de individuelle medlemmene (Imsen, 2020). Dette samspillet, og det faktum at skolen er mer enn bare juridisk forankret, kan illustreres med Scotts institusjonelle teori (Scott, 2014a). Den fremstår som generell, og er ment å gjelde for alle institusjoner. I denne oppgaven vil imidlertid Scotts teori bli satt inn i en skolekontekst. Scott (2008) definerer institusjoner ved at de består av regulative, normative og kulturelt-kognitive elementer, som sammen med tilhørende aktiviteter og ressurser, gir stabilitet og mening til det sosiale livet.

2.4.1 De tre pilarene

Scott (1998) har omtalt organisasjoner som rasjonelle, naturlige og åpne systemer. Han betrakter etter hvert hvordan organisasjoner påvirkes av omgivelsene, og i senere arbeid trekker han inn et institusjonelt perspektiv på organisasjoner (Scott, 2014b). Han beskriver tre pilarer som sammen, eller hver for seg, peker på trekk ved institusjoner som gjør at de fungerer regulerende og stabiliserende. De tre pilarene, den regulative, den normative og den kulturelt-kognitive pilaren, illustrere en kontinuerlig overgang fra formelle og bevisste elementer, som lover og forskrifter, til de mer ubevisste elementene som kulturen og omgivelsene tar for gitt. Det vil altså ikke være klare skillelinjer mellom de tre pilarene.

Sentrale og lokale politiske myndigheter vil i stor grad legge grunnlag for skolens regulative mekanismer. Opplæringsloven med dens forskrifter vil være særlig sentral, men også andre lover og reguleringer vil danne retningslinjer for skolen. Herunder kommer eksempelvis forvaltningsloven, kommuneloven, lov om personvern og FNs barnekonvensjon. Skolen inngår i et større utdanningsbyråkrati, hvor rektor ved den enkelte skole har det øverste ansvaret for at planlegging og gjennomføring av skolens arbeid er innenfor lovreguleringene. Lovforståelse, juridisk anvendelse og pedagogisk skjønn, er derfor sentralt for de som skal handle på vegne av skolen. Samtidig som aktører ved skolen skal forstå og tolke lovbestemte rettigheter for elever, må de ta en rekke situasjonsbestemte beslutninger. For eksempel når det skal fattes enkeltvedtak for elever med spesialundervisning, må det tas stilling til hvilke saksforhold og andre fakta som ligger til grunn for vedtaket. Det vil derfor ikke være mulig å gjøre vurderinger uten skjønn og fleksibilitet (Holm & Møller, 2016). Som beskrevet vil de regulative, normative og kulturelt-kognitive mekanismene i mange praktiske situasjoner overlappe hverandre. Likevel vil Statsforvalterens tilsyn bare rette seg mot hvorvidt loven overholdes. Denne kontrollordningen som fastsettes i loven (Opplæringslova, 1998, § 14-1), vil også omfattes av den regulative pilaren.

Med normative mekanismer menes normer, verdier og etikk som ligger til grunn for institusjonen. I skolen omfatter dette eksempelvis formålsparagrafen (Opplæringslova, 1998, § 1-1) som er fastlagt i det regulative systemet, men også verdier som likeverd og respekt. Scott (2008) mener at man innenfor det normative systemet finner både mål og målsettinger, men like viktig er det å finne hensiktsmessige og riktig måter å oppnå dem på. Noen normer og verdier er aktuelle for alle ansatte i en institusjon, mens andre retter seg mot enkelte ansatte eller spesielle posisjoner. Herunder nevner Scott ulike roller, og at det stilles forventninger til

hvordan ansatte i bestemte roller skal opptre. Roller kan gis formelt og innebære konkrete arbeidsoppgaver, eller de kan oppstå mer uformelt over tid (Scott, 2008).

Innenfor de normative mekanismene søker man å finne hva som er til det beste for eleven. Man kan sette søkelys på hva som er etisk forsvarlig innenfor skolesystemet, og hva som er lærerens plikter i forhold til eleven og foresatte. Dette må ses i lys av hva som anerkjennes som etisk forsvarlige, sosiale handlinger. I en skolekontekst søker man altså, i henhold til den normative pilaren, å finne hva som er det viktigste for elevene i et verdimeslig perspektiv (Scott, 2014a).

Kulturelt-kognitive mekanismer handler om felles forståelser og felles oppfatninger av den vanlige praksisen i for eksempel skolen. Det kan være uskrevede regler, vaner, praksisrutiner og hvordan det sosiale livet på skolen oppfattes. Denne felles skolekulturen vil opprettes i fellesskap av skolens ledelse, øvrige ansatte, elevene og foreldrene. Likevel vil oppfattelsen og forståelsen av denne kulturelt-kognitive pilaren ikke nødvendigvis være lik for alle aktørene. Scott (2008) skriver også om følelsesmessige dimensjoner innen de kulturelt-kognitive mekanismene. De kan spenne fra positive påvirkninger fra institusjonen, som gir følelse av sikkerhet og selvtillit på den ene siden, til de negative følelsene av forvirring eller desorientering på den andre siden.

Disse tre ulike mekanismene, eller pilarene, bidrar til å styre og regulere handlinger i skolen som institusjon (Scott, 2014a). I lys av Scotts institusjonelle teori er skolen langt mer enn byråkrati i form av lover og regler, og i forhold til elevenes rett til spesialundervisning er dette vesentlig. Elever med behov for spesialundervisning trenger individuell tilrettelegging, og selv når lover og regler følges må det gjøres skjønnsmessige vurderinger (Holm & Møller, 2016). Dersom elevens og pedagogens ønsker og verdier er innenfor handlingsrommet av lover og regler, vil disse enklere kunne etterleves. I motsatt tilfelle, hvis det som synes verdimeslig viktigst for eleven, ikke samsvarer med de regulative mekanismene, kan dette være utfordrende.

Skolen skapes gjennom verdier, normer og opprettholdes av tradisjoner. Skal det skapes endringer i skolen, bør man være bevisst alle pilarene, og disse skal helst dra i samme retning (Scott, 2014a). Dersom mekanismene derimot drar i ulike retninger, kan dette skape forvirring og konflikter, både innenfor den enkelte skolen, men også mellom skolen og øvrige institusjoner hvor det kreves samarbeid (Scott, 2014a). Ved for eksempel innføring av ny

opplæringslov, altså bestemmelser i det regulative systemet, bør dette også harmonere med det normative- og det kulturelt-kognitive systemet i skolen.

3 Metode

I denne delen av oppgaven vil det bli redegjort for forskningsmetodiske tilnærminger, og de valgene som er gjort gjennom arbeidet med oppgaven, for å besvare problemstillingen «*Hvordan kan Statsforvalterens tilsyn bidra til å ivareta elevenes lovfestede rett til spesialundervisning*»? Vitenskapsteoretisk forankring vil bli begrunnet, og valg av metode, og forhold rundt datainnsamling, analysearbeid og drøfting vil bli belyst. Avslutningsvis beskrives vurderinger i forhold til studiens kvalitet og etikk.

3.1 Vitenskapsteoretisk forankring

Hensikten med denne oppgaven var å se nærmere på felles nasjonale tilsyn med spesialundervisning, og hvordan disse kan bidra til å sikre elevenes rettigheter. Fordi vi ønsket å få et innblikk i den praktiske gjennomføringen av tilsynene, utfra informantenes perspektiver på dette, var det naturlig å velge en kvalitativ tilnærming. Kvalitativ forskning handler blant annet om hvordan noe gjøres, og hvordan dette forstås og beskrives av informantene (Brinkmann & Tanggaard, 2020; Tjora, 2021). En slik forskning bygger på en tanke og en forutsetning om at mennesker konstruerer sin sosiale virkelighet, og at de gir mening til sin egen erfaring. Det innebærer at det ikke finnes bare én sannhet. Det informantene ytrer vil derfor være knyttet til deres virkelighet (Dalen, 2011).

I fenomenologiske tilnærminger er oppmerksomheten rettet mot verden slik den oppleves og erfares fra informantens perspektiv, deres livsverden (Brinkmann & Tanggaard, 2020; Thomassen, 2006). En metodologisk tilnærming knyttet til fenomenologien vil ofte være basert på dybdeintervjuer, der en forsøker å få informantene til å sette ord på hvordan de forstår sin verden, og deres forståelse av hvordan «ting» er, gjerne i forbindelse med et avgrenset fenomen (Tjora, 2021). Fenomenologien, er en retning innen sosialkonstruktivismen, og betrakter virkeligheten som samfunnsskapt. Med det menes at virkeligheten konstrueres gjennom ulike sosiale sammenhenger, som for eksempel ut fra hvem man kommuniserer med (Tjora, 2021). I denne oppgaven ønsker vi gjennom et fokusgruppeintervju å fange opp erfaringer og historier fra informantene våre, som kan belyse problemstillingen vår.

3.1.1 Hermeneutikk

Hermeneutikk betyr «læren om tolkning» og er et vitenskapsteoretisk fundament innen kvalitativ forskning (Dalen, 2011). Her vektlegges forståelse og fortolkning. Basert på det man umiddelbart oppfatter, må budskapet settes i en sammenheng eller helhet, for så å forsøke å utvikle en dypere mening. Samtidig må også helheten tilpasses de enkelte delene. Vekselvirkningen mellom de ulike delene og selve helheten, for å få en dypere og mer meningsfylt forståelse, omtales som den hermeneutiske sirkel (Dalen, 2011). Denne tolkningen har ikke noe begynnelse og slutt. Gjennom et kontinuerlig samspill mellom delene og helheten, forskerens førforståelse og ulike nedskrevne tekster, utvikles tolkningen stadig. Vår førforståelse bygger på flere års erfaring fra skolen. Vi har i noen grad kjennskap til utfordringer knyttet til spesialundervisning, og tilsyn på dette området. I tillegg har vi gjennom innholdsanalysen og intervju blant annet fått kunnskap om at det gjennomføres risikoanalyse før tilsyn, og at det derfor forventes at en finner avvik. Denne prosessen hvor vi stadig har beveget oss mellom forståelse, førforståelse og tolkning har vært en sentral del av studien vår. Vi har gjennom analysen av intervjuet, innholdsanalysen, egen forståelse og ikke minst gjennom diskusjoner oss imellom, fått stadig ny forståelse og dypere mening av fenomenet tilsyn.

3.2 Redegjørelse og valg av metode

En kvalitativ metode vil ifølge Thagaard (2013) i stor grad kjennetegnes av en fleksibel prosess, hvor både problemstilling og forskningsdesign kan utdypes og revideres. Dette er noe vi også har erfart gjennom arbeidet med oppgaven. Vi startet prosessen med å samle inn tilsynsrapporter knyttet til felles nasjonale tilsyn med spesialundervisning i perioden 2018-2021. Etter en grundig gjennomgang av disse, satt vi igjen med en del spørsmål knyttet til tilsyn, og hvordan dette gjennomføres i praksis. Mens ansatte hos Statsforvalteren har kunnskap og oversikt over lover og regler, er det de ansatte i skolen som skal sørge for at dette blir gjennomført i praksis. Gjennom flere ledd i den spesialpedagogiske tiltakskjeden er målet å sikre at eleven får best mulig utbytte av undervisningen (Utdanningsdirektoratet, 2017, 2021d). Likevel viser gjennomføringen av felles nasjonale tilsyn at det forekommer lovbrudd på området. For å få en dypere og bedre innsikt i hvordan tilsyn kan bidra til å bedre regelletterlevelse i spesialundervisningen, ønsket vi å intervju ansatte hos Statsforvalteren. Planen var å ha personlig intervju med tre-fire ansatte. Det viste seg imidlertid etter hvert at

de bare ønsket å gjennomføre intervjuet samlet, med begrunnelse i at de ofte jobbet sammen, og kunne utfylle hverandre. Det førte til at vi vurderte andre alternativer, som å intervju ansatte, rektorer eller skoleeiere som hadde fått gjennomført tilsyn ved deres skole eller i deres kommune. Ettersom vi begge har flere års erfaring fra skolen, ville vi til en viss grad hatt lettere for å selv innta skolens perspektiv, men dette ville også ha formet prosessen i vesentlig grad. I tillegg er det også andre masteroppgaver som har intervjuet skoleansatte i forbindelse med tilsyn. Etter nøye vurderinger falt vi derfor tilbake på at vi ønsket å intervju de ansatte hos Statsforvalteren, men da i form av et fokusgruppeintervju. De aktuelle informantene hadde lang erfaring med tilsyn og de hadde ulik bakgrunn, innen jus og pedagogikk. Dette fant vi interessant, fordi det nettopp er i dette skjæringspunktet vi selv ser utfordringene.

I etterkant av fokusgruppeintervjuet valgte vi å supplere med en innholdsanalyse av tilsynsrapportene. Intervjuet ble altså ikke basert på tilsynsrapportene, men disse ble i etterkant trukket inn i analysen der det syntes hensiktsmessig for ytterligere å belyse problemstillingen.

3.2.1 Det kvalitative intervjuet

Fokusgruppeintervju er en metode som stadig oftere benyttes innen kvalitativ forskning (Brinkmann & Kvale, 2015; Jacobsen, 2022; Tjora, 2021). En fordel med fokusgruppeintervju er at ved å oppnå dynamikk i gruppen, og særlig diskusjoner mellom gruppedeltakerne, kan man frembringe ytterligere og ulik informasjon rundt emnet (Grønmo, 2020). På denne måten er fokusgruppeintervju tett knyttet til sosialkonstruktivistisk vitenskapssyn, ved at nye meninger dannes i interaksjonen mellom deltakeren (Tjora, 2021). På den andre siden vil man ikke i like stor grad få frem den enkeltes forståelse og erfaring, og de vil også kunne bli påvirket av hverandres utsagn.

Fokusgruppeintervju egner seg godt når vi ønsker synspunkter om noe spesifikt fra mennesker som har erfaring (Jacobsen, 2022). Det å gjennomføre intervju på gruppenivå, gir også potensielt rom for større og mer variert mengde normative utsagn, altså at de innebærer en vurdering (Brinkmann & Tanggaard, 2020). Fokusgrupper vil også i større grad enn individuelle intervju få frem hvorfor mennesker har et spesielt synspunkt (Jacobsen, 2022). Hensikten er å få frem varierte synspunkter, vurderinger og assosiasjoner rundt konkrete,

avgrensede emner. Vi har altså i denne oppgaven brukt fokusgruppeintervju for å få frem mer komplekse data, fremfor å samle data rundt gruppedeltagernes interaksjoner (Brinkmann & Tanggaard, 2020). Utsagn og reaksjoner blant deltagerne kan føre til at andre deltagere vil bidra med sine meninger og eventuelle oppklaringer. Det kan ifølge Grønmo (2020), frembringe minner og tanker, og øke motivasjonen til å dele egne erfaringer, ideer og holdninger. Ettersom de nasjonale tilsynene innenfor spesialundervisning ble gjennomført i årene 2018-2021, vil det være naturlig at enkelte ting har blitt glemt. Ved å intervju de ansatte hos Statsforvalteren i grupper ville de kunne hjelpe hverandre å huske opplevelser og inntrykk fra tiden da tilsynene ble gjennomført.

En utfordring i mindre grupper kan være å opprettholde en dynamisk diskusjon (Grønmo, 2020). Anbefalt gruppestørrelse vil variere, men bør ifølge Bryman (2016) vurderes ut fra emne og sammensetning av gruppedeltagere. Vi har tre gruppedeltagere i vårt fokusgruppeintervju. Dette er i nedre grense for antall deltagere, men de har alle tre lang erfaring med tilsyn i skolen. Det var derfor å forvente at de hadde en del å si om emnet. Nettopp i slike tilfeller peker også Morgan et al. (1998) på at mindre grupper vil være en fordel.

3.2.2 Innholdsanalyse

I tillegg til fokusgruppeintervjuet har vi gjort en innholdsanalyse av tilsynsrapporter fra felles nasjonale tilsyn i 2018-2021, hvor tema er spesialundervisning. Innholdsanalyse, eller dokumentanalyse, kan bredt defineres som en systematisk gjennomgang eller evaluering av dokumenter (Bowen, 2009). I likhet med andre kvalitativt analytiske metoder, krever innholdsanalyse av dokumenter at data undersøkes og tolkes for å fremkalle mening, få forståelse og utvikle empirisk kunnskap (Corbin & Strauss, 2015). Den skiller seg imidlertid fra andre kvalitative metoder, ved at dokumentene er skrevet med et annet formål enn det forskeren vil analysere, eller sette søkelys på (Thagaard, 2013). Innholdsanalyse av dokumenter kan brukes for å avdekke for eksempel ulike prosesser, eller utvikling av normer, regler og praksis innenfor organisasjoner (Bowen, 2009; Brinkmann & Tanggaard, 2020).

Innholdsanalysen har vært et supplement til intervjuet, og har vist seg å gi oss nyttige og konkrete empirisk data. Tilsynsrapportene har blant annet lagt grunnlaget for en oversikt over hvilke områder det oftest forekommer avvik, og hva det settes søkelys på i de nasjonale

tilsynene. Tilsynsrapportene beskriver også til en viss grad skoleeiers argumenter i saker hvor Statsforvalteren har ført avvik. Dette er interessant ved at det får frem flere synspunkter. Det må likevel legges til at vi ikke har sett på skolenes tilsvare etter foreløpig tilsynsrapport, men kun på de endelige tilsynsrapportene som er skrevet av ansatte hos Statsforvalteren. En typisk utfordring ved innholdsanalyse er at forskerens perspektiv og førforståelse påvirker utvelgelsen av dokumenter og analysen av teksten (Grønmo, 2020). Vi har i denne oppgaven forsøkt å være bevisst dette, samtidig som vi har valgt å trekke ut det vi anser som sentralt med tanke på å besvare problemstillingen.

I den kvalitative innholdsanalysen har det vært viktig å avdekke og tolke tilsynsrapportenes innhold ut fra konteksten (Tjora, 2021). Det innebærer at vi har forsøkt å avkode og tolke tilsynsrapportene i forhold til holdninger, synspunkter og forståelser som teksten i rapportene uttrykker, både fra Statsforvalterens og skoleeiers side (Ingemann et al., 2022).

3.3 Datainnsamling

I denne delen vil vi presentere utvalget av informanter og utvelgelsen av tilsynsrapporter. Videre vil vi gjøre rede for moderatorrollen og utarbeidelsen av intervjuguiden. Vi vil også beskrive gjennomføringen av selve fokusgruppeintervjuet.

3.3.1 Utvalg av informanter

Vi har valgt å intervju ansatte hos Statsforvalteren, ettersom de har erfaring og kvalifikasjoner som synes relevante i forhold til undersøkelsen og problemstillingen. De har alle gjennomført felles nasjonale tilsyn med spesialundervisning. De vil ut fra dette ha både kunnskap og oversikt innenfor lover og regler, men også god kjennskap til hvordan det jobbes med tilsyn i skolen. Utvalget vårt er derfor strategisk (Thagaard, 2013). I tillegg har vi søkt mest mulig variasjon med tanke på deres bakgrunn. Informantene har ulike erfaringer innen pedagogikk, organisasjon, kommunikasjon, jus og skoleledelse. De har alle flere års erfaring med arbeid hos Statsforvalteren. Ved denne sammensetningen har vi sikret kontrollegenskaper, altså at de har et minimum av felles opplevelser, og bruddegenskaper, ved at informantene har ulik bakgrunn (Jacobsen, 2022).

Når man bruker intervju som metode, bør man ideelt sett intervjuer frem til man når metningspunktet. Det vil si frem til man ikke lenger får flere relevante opplysninger om det man vil vite noe om (Brinkmann & Tanggaard, 2020). Vi ønsket opprinnelig tre-fire individuelle intervjuer, men ettersom informantene ønsket å intervjues sammen, førte dette til at vi bare fikk ett fokusgruppeintervju. Målet med denne studien har ikke vært å kunne generalisere, men frembringe kunnskap om hvordan felles nasjonale tilsyn kan bidra til å sikre elevenes rettigheter.

3.3.2 Utvalg av tilsynsrapporter

I innholdsanalysen har vi sett på tilsynsrapportene ved felles nasjonale tilsyn med spesialundervisning, som er gjennomført i ett fylke, i perioden 2018-2021. Når det føres tilsyn med flere skoler i samme kommune oppsummeres dette i en felles tilsynsrapport fra Statsforvalteren. Tabell 1 i kapittel 4 viser en oversikt over utfallet av tilsyn i de respektive kommunene. I teksten vil disse kommunene bli referert til som kommune A-H. Tilsynsrapportene kan betraktes som sekundære dokumenter. Det innebærer at de i prinsippet er tilgjengelig for alle, men målgruppen er ikke nødvendigvis offentligheten (Brinkmann & Tanggaard, 2020). Av hensyn til anonymisering, er det ikke gjengitt direkte sitat fra rapportene.

3.3.3 Moderatorrollen og intervjuguide

Et fokusgruppeintervju karakteriseres ofte ved at moderatoren i mindre grad styrer intervjuet (Brinkmann & Kvale, 2015). Moderators rolle vil være å introdusere emnet, lede og holde fokus i intervjuet, oppmuntre til å få frem ulike synspunkt og legge til rette for en god, og gjerne uformell, gruppedynamikk (Brinkmann & Kvale, 2015; Brinkmann & Tanggaard, 2020; Lerdal & Karlsson, 2008).

Det er ulike modeller for gjennomføring av fokusgruppeintervju. I vår studie ønsket vi å ha søkelys på innholdet av samtalen, og altså ikke selve interaksjonen mellom deltakerne. Vi valgt derfor en stram modell for strukturering og moderatorinvolvering. Denne modellen egner seg godt i de tilfeller hvor moderator har relativ god kunnskap innenfor feltet, og der en vil ha frem ulike synspunkter fra gruppedeltakerne (Brinkmann & Tanggaard, 2020).

Selv om samtalen var fleksibel, var den basert på en intervjuguide. Denne ble utarbeidet i planleggingsfasen, og fungerte som styrende for intervjuet. Gjennom forarbeid, både ved litteraturstudie og gjennomgang av tilsynsrapportene, fikk vi et bredere perspektiv og et klarere syn på hva vi ønsket å være oppmerksomme på. Det gjorde oss i bedre stand til å stille de mest relevante spørsmålene. Der det var hensiktsmessig, enten for å utdype tema, eller for å følge informantens forståelse, kunne vi likevel avvike fra spørsmålene i intervjuguiden. Det var viktig for oss å kunne åpne for at informantene kunne bringe frem tema som ikke var planlagt på forhånd. Vi kunne tilpasse spørsmålene, slik at de ble en respons på det som ble sagt i fokusgruppen. Det at vi var to som lyttet aktivt bidro også til at vi kunne supplere hverandre, og komme med oppfølgingsspørsmål, for å få mer detaljerte eller nyanserte kommentarer. Thagaard (2013) viser til at i intervjuer hvor strukturen er fleksibel, vil resultatet avhenge av interaksjonen mellom forskeren og informanten. Spørsmålene våre søkte forklaringer rundt prosesser, sammenhenger og fenomener. For å få innsikt og større forståelse ønsket vi gjennom intervjusspørsmålene å få konkrete beskrivelser av disse.

3.3.4 Gjennomføring av intervju

Intervjuet ble gjennomført ved Statsforvalterens kontor. Vi hadde på forhånd sendt informantene et kombinert informasjonsskriv og samtykkeskjema (vedlegg 2). Dette ble hentet frem igjen før intervjuet. Spørsmål fra informantene ble klarlagt, og samtykkeskjemaet ble undertegnet. Deltakerne ble minnet om taushetsplikten, og at samtykket kunne trekkes når som helst i prosessen. Det ble benyttet diktafon til lydopptak under selve intervjuet. Denne var utlånt fra universitetet, ved fremleggelse av dokumentert godkjenning fra Sikt (vedlegg 3). Lydopptaket ble behandlet, og senere destruert, i henhold til GDPR (General Data Protection Regulation) og godkjenningen fra Sikt. I etterkant av intervjuet ble lydopptaket transkribert. Etter transkripsjon og analyse av datamaterialet, fikk informantene tilsendt sitatene og hvordan de var skrevet inn i teksten, slik at de kunne gjennomgå en sitatsjekk. I etterkant var vi i teams-møte med informantene, der de kom med enkelte presiseringer. Dette var i henhold til informantens ønske.

3.4 Analyse

Kvalitativ dataanalyse handler om å forstå, tolke og skape mening i et datamateriale (Brinkmann & Tanggaard, 2020). En måte å gjøre dette på er gjennom tematisk analyse. Vi startet prosessen med å gjøre oss kjent med datamaterialet, først gjennom transkribering av dataene vi hadde samlet inn under intervjuet, og deretter ved å lage et tankekart over relevant litteratur og aktuell teori som kunne knyttes opp mot den informasjonen vi hadde fått. I gjennomføringsfasen, gikk vi gjennom datamaterialet hver for oss, og noterte ned bakgrunnsopplysninger, sentrale temaer og hovedtrekk i det informantene hadde fortalt. Deretter jobbet vi med dette i fellesskap, og diskuterte likheter og ulikheter. I trinn to kartla vi tema i datamaterialet. Dette gjorde vi ved å dele datamaterialet inn i ulike tema, for deretter å legge inn underpunkter til hvert av temaene. Her skrev vi også inn teori og tidligere forskning som kunne knyttes opp mot det enkelte tema. I trinn tre prøvde vi å gruppere de ulike temaene vi hadde funnet, ved å trekke ut de temaene som handlet mer eller mindre om det samme, og så plassere dem gruppevis. Hver av disse gruppene ble samlet under en bestemt kode, eller temaoverskrift (Brinkmann & Tanggaard, 2020). Målet med grupperingen var å bearbeide og redusere den opprinnelige dataen, finne sammenhenger i det som var blitt sagt, og se nærmere på hvordan denne informasjonen kunne hjelpe oss med å svare på problemstillingen. I fjerde trinn ble empiri og teori koblet sammen, ved at vi laget en disposisjon, og la en plan for det videre skrivearbeidet.

3.5 Studiens kvalitet

Kvaliteten av kvalitativ forskning beskrives i litteraturen med ulike begreper og tilnærminger (Brinkmann & Tanggaard, 2020; Dalen, 2011). Både troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet har blitt benyttet, men ifølge Tjora (2021), er det først og fremst begrepene pålitelighet (reliabilitet), gyldighet (validitet) og generaliserbarhet som etter hvert har blitt godt innarbeidet innen kvalitativ forskning. Vi vil derfor benytte disse begrepene når vi gjør noen betraktninger rundt studiens kvalitet.

3.5.1 Pålitelighet

I kvalitativ forskning vil man ikke kunne reprodusere det unike og særegne ved situasjoner, og man kan ikke forvente at resultater kan etterprøves og gjentas med samme resultat (Cohen

et al., 2011). Dersom eksempelvis intervjuguiden hadde blitt fulgt slavisk for å gjøre studien repeterbar, hadde dette snarere redusert kvaliteten (Pratt et al., 2020). Man søker derfor å gjøre forskningsprosessen så transparent som mulig, slik at det kan vurderes om resultatene er til å stole på (Thagaard, 2013). Dette omtales også som studiens troverdighet (Grønmo, 2020; Thagaard, 2013). Pålitelighet i kvalitativ forskning handler i stor grad om sammenhenger gjennom hele studien, og vi har forsøkt å redegjøre for, og vist koblinger mellom vitenskapssyn, valg av metode, teori, data og analyse (Tjora, 2021).

3.5.2 Gyldighet

Gyldighet, eller validitet, handler om hvorvidt studiens utforming og funn, gir svar på de spørsmålene man søker å finne svar på. Vi har begge flere års erfaring som lærere i skolen, og dette vil selvsagt prege vår førforståelse rundt problemstillingen. Det har gitt oss innsikt i den praktiske skolehverdagen, og sammen med teori, har det ført til mange vurderinger rundt valg av metode, informanter, og ikke minst forskningsspørsmål og utforming av intervjuguide. Det ble også gjennomført et prøveintervju basert på intervjuguiden, og i etterkant ble det gjort små justeringer, for å forbedre spørsmålene. Vi har forsøkt å være bevisst vår egen subjektivitet, og det å være to har bidratt til å kontrollere dette gjennom hele prosessen (Dalen, 2011). Vår erfaring i skolen har samtidig bidratt til en intersubjektivitet mellom oss og informantene, ved at vi har kjennskap til hvordan spesialundervisning kan foregå i skolen. Intervjuformen bygger på dette samspillet mellom mennesker, og erfaringen vår har gjort det enklere for oss å forstå informantenes tolkninger og opplevelser av situasjoner, noe som igjen vil kunne styrke vår gyldighet/validitet i fortolkningen (Dalen, 2011). Utfra en konstruktivistisk forståelse konstruerer mennesker sin egen kunnskap gjennom observasjon av verden med utgangspunkt i egen førforståelse (Bukve, 2021). Samtidig må man være bevisst at dette ikke i for stor grad styrer våre tolkninger.

Aktualitet, meninger, tolkninger og forståelsesrammen vil være avhengig av konteksten, og dette er viktig i forhold til gyldigheten av studien. Rettigheter innen spesialundervisning er et aktuelt tema, og de meningskonstruksjonene som dannes er forsøkt sett i lys av situasjonen informantene befinner seg i, men også relatert til samfunnsforholdene i den perioden studien foregår (Dalen, 2011). Selve konteksten er altså viktig. Det er også viktig å være klar over at Statsforvalteren fører tilsyn i forhold til de formelle kravene som skoleeier stilles ovenfor, og informantenes utsagn må derfor ses i lys av dette.

3.5.3 Generaliserbarhet

Innen kvalitativ forskning er det ulike syn på bruken av begrepet generaliserbarhet, og en del litteratur bruker også begrepet overførbarhet. Når vi her velger å bruke begrepet generaliserbarhet, knytter vi det til studiens relevans, og skiller mellom moderat generalisering og konseptuell generalisering (Tjora, 2021). Med moderat generalisering forstår vi betydningen av at resultatene vil kunne være gyldige ut fra riktig kontekst. Vi har altså forsøk å beskrive situasjoner som tid, sted, ulike variasjoner og perspektiver.

Eksempelvis vil funnene knyttes opp til Statsforvalterens rolle og tilsynsrapportenes hensikt. Felles nasjonale tilsyn baseres på retningslinjer fra Utdanningsdirektoratet, men det gjøres også lokale tilpasninger. Det kommer blant annet til syne gjennom ulike tilstandsrapporter, hvor søkelyset er på ulike områder, og tilpasset den enkelte kommune.

Konseptuell generalisering handler om utvikling av konsepter eller teorier, som vil ha relevans i andre situasjoner og tilfeller enn det som er studert (Tjora, 2021). Målet vårt var ikke å oppnå konseptuell generalisering, men å få et innblikk i hvordan ansatte hos Statsforvalteren i ett fylke, tenker at tilsyn kan bidra til å ivareta elevenes lovfestede rett til spesialundervisning.

Vi har gjennom hele prosessen forsøkt å gjøre studien både transparent og refleksiv. Stadig har vi diskutert og vurdert både egne perspektiver, førforståelse, metoder og tolkninger. Det å være to har gjort dette langt mer omfattende, men forhåpentligvis også mer refleksivt (Tjora, 2021).

3.6 Etikk

Gjennom hele forberedelses- og skriveprosessen har vi gjort etiske vurderinger. Særlig viktig har det vært å ivareta personvern i forhold til datainnsamlingen, og hvordan resultatene senere blir rapportert. Tilsynsrapportene er digitalt tilgjengelig ved statsforvalteren.no. Vi har gjennomgått de forskningsetiske retningslinjene (NESH), og søkt og fått godkjenning fra Sikt, for å kunne gjennomføre intervjuet (vedlegg 3). Ved intervju av informanter er det viktig å gjøre rede for hva det innebærer å delta, hvordan man vil bruke og behandle svarene man innhenter, og hva som skjer med disse i etterkant (NESH, 2021). Vi har derfor skrevet et samtykkeskjema (vedlegg 2), hvor det kommer frem informasjon om formålet med studien,

informantenes rett til å kunne trekke seg fra studien uten å oppgi grunn, kort om gjennomføring og personvern, samt kontaktinformasjon.

Ved gjennomføring av intervju vil det alltid være viktig å ivareta informantenes autonomi og vise respekt for deres grenser. Det er et viktig etisk prinsipp at studien ikke skal få uheldige konsekvenser for informanten eller at vedkommende skal ta skade av å delta (Thagaard, 2013).

I etterkant av intervjuene vil vi ha stor innflytelse på resultatet og hvordan datamaterialet analyseres og tolkes. Vår førforståelse og faglige plattform, vil sammen med teoretiske perspektiver og annen forskning, kunne påvirke resultatet. Det er derfor viktig å være bevisst at vi ser informantenes situasjon utenfra. Vi må i størst mulig grad etterstrebe å ta vare på informantenes integritet og egne perspektiv gjennom analysen og presentasjon av resultatene (Thagaard, 2013).

4 Presentasjon av funn og drøfting

Formålet med denne studien har vært å finne ut hvordan Statsforvalterens tilsyn kan bidra til å ivareta elevenes lovfestede rett til spesialundervisning. I dette kapittelet presenteres funn som har kommet frem gjennom analysen av intervjuene og innholdsanalysen av tilsynsrapportene. Funnene vil bli presentert gjennom sitater fra informantene, og supplert med informasjon fra tilsynsrapportene, der disse kan belyse, utdype eller nyansere det som har kommet frem i intervjuet. Sitatene vil bli vist i kursiv, og knyttet til hver enkelt informant, mens ved bruk av tilsynsrapportene, vil det komme tydelig frem at det er disse vi viser til. I innholdsanalysen har vi tatt for oss alle sjekkpunktene til Statsforvalteren under tilsyn, og analysert disse ut fra hver kommune. Når det føres tilsyn ved flere skoler i samme kommune, oppsummeres dette i en felles tilsynsrapport fra Statsforvalteren. Tilsynet føres med kommunen som skoleeier, og ved analysen har vi derfor tatt for oss hver enkelt kommune, og ikke referert til enkeltskoler. En oversikt over de funnene som er gjort ved analyse av tilsynsrapportene er vist i tabell 1.

Kommune	A	B	C	D	E	F	G	H
1. Samtykke								
a. Krav til samtykke	V	V	V	V	X	X	V	X
b. Sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst	2	X	2	V	V	X	V	X
2. Å fatte vedtak								
a. Plikten til å fatte vedtak om å innvilge eller avslå spesialundervisning	V	V	V	V	V	V	V	V
b. Behandling og saksbehandlingstid	2	2	2	2	V	V	V	V
3. Innhold i spesialundervisning								
a. Timetall	X	V	V	V	X	X	V	V
b. Fag og områder	X	V	V	V	X	X	V	V
c. Avvik fra læreplanen	X	X	V	V	X	X	V	X
d. Konkrete kompetansemål	X	X	V	V	X	X	V	X
e. Organisering av spesialundervisningen	X	X	X	V	X	X	V	V
f. Særskilt kompetanse til de som skal gjennomføre spesialundervisningen	X	X	X	V	V	X	V	X
g. Avvik fra sakkyndig vurdering	1	V	X	V	V	X	V	X
4. Vurdering av barnets beste								
a. Mulighet til uttalelse til den som skal fatte vedtak	2	2	V	V	X	X	X	X
b. Vurdere hva som er til barnets beste	X	X	X	X	X	X	V	X
5. Klageregler og innsynsrett								
a. Klagerett	V	V	V	V	X	V	V	V
b. Innsynsrett	V	V	V	V	X	V	V	V

Tabell 1: Oversikt over hvert enkelt tilsyn, hvor Statsforvalteren har funnet avvik (X), eller konkludert med at de rettslige kravene er oppfylt (V).

¹ Statsforvalteren hadde ved tilsyn ikke grunnlag for vurdering.

² Kommer ikke frem i tilsynsrapporten at dette er vurdert.

Funnene er delt inn i fire kategorier: 1: Fordeling av ansvarsoppgaver, 2: Lovforståelse, 3. Enkeltvedtak og 4: System og rutiner. Samtlige kategorier har også underpunkter. Ved tilsynene i perioden 2018-2021 står opprettelse av enkeltvedtak sentralt. I funnene vil enkeltvedtaket derfor knyttes opp mot de øvrige kategoriene. I slutten av hver kategori vil funnene bli koblet til teori, og diskutert.

4.1 Fordeling av ansvarsområder

For å sikre at elever med rett til spesialundervisning får det de har krav på, står opplæringsloven kapittel 5, og forvaltningslovens prosedyrer for saksbehandling, sentralt (Forvaltningsloven, 1967; Opplæringslova, 1998). Saksgangen som er knyttet til retten til spesialundervisning, består som nevnt i teoridelen, av seks ulike faser, og omtales som spesialundervisningens tiltakskjede (Utdanningsdirektoratet, 2021d). Denne saksgangen involverer flere ulike aktører. For eksempel har Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), rektor og kontaktlærer ved den enkelte skole hver sine ansvarsområder som skal følges opp. Enkelte områder vil være styrt av lover og regler, mens andre krever profesjonelt skjønn, og fortløpende daglige vurderinger. Hvordan lover fortolkes og håndheves, og hvordan disse beslutningene og vurderingene tas, har fått stadig større oppmerksomhet, blant annet gjennom felles nasjonale tilsyn (Andenæs & Møller, 2016).

4.1.1 Statsforvalterens mandat

I følge opplæringsloven § 14-1 andre ledd, skal Statsforvalteren føre tilsyn med kommunen og fylkeskommunen som skoleeier (Opplæringslova, 1998). Tilsynet skal kontrollere om kommunene oppfyller pliktene de er pålagt i regelverket, og er derfor en «lovlighetskontroll». I det legger vi at Statsforvalteren kontrollerer lovligheten av praksis. Samtidig har tilsyn de siste årene blitt sett på som et virkemiddel for å hjelpe og støtte skoleeierne (Deloitte, 2022). Statsforvalterens mandat, men også deres begrensninger og utfordringer, ble tatt opp flere ganger i løpet av intervjuet.

«Tilsynsmyndigheten vår går på å se at kommunen og fylkeskommunen oppfyller sine kommuneplikter. Så er det jo egentlig kommunen vi har tilsyn med, mens vi bruker da skoler som eksempler. Sånn at vi har ikke tilsyn, og det er jo en begrensning, for vi har

ikke tilsyn med hvordan, eller direkte med en skole. For det er det jo da kommunen som må sørge for at skolen oppfyller de kommunepliktene som kommunen har.» (2)

Informanten kommenterer her at det kan være en begrensning i tilsynet at de ikke har anledning til å gå inn og sjekke verken kvaliteten eller gjennomføringen i den spesialpedagogiske opplæringen, men bare har mandat til å se på lovlighetspraksis opp mot opplæringsloven og forvaltningsloven. Dette ser de som en begrensning ved Statsforvalterens tilsyn. Dersom de ved tilsyn finner lovbrudd, altså at skolen bryter gjeldende lover, har de ingen sanksjonsmuligheter annet enn å gi kommunen pålegg om å rette lovbrudd. Informant 2 peker også på utfordringer i de tilfellene hvor det ikke nødvendigvis er lovbrudd, men hvor spesialundervisningen samlet sett ikke er tilfredsstillende.

«Vi skal se på lovligheten og vi skal ikke se på kvaliteten. Og det er og en begrensning. Vi har jo mange ganger lyst til å si noe om kvaliteten, men det har vi ikke lov til. Og det er kanskje også noe som strider mot folks rettsforståelse, at vi ikke finner lovbrudd når det er så dårlig kvalitet. Ut ifra det som elever og foreldre og kanskje også lærer synes.» (2)

Her viser informanten igjen til de begrensningene som ligger i mandatet deres, ved at de ikke har anledning til å være til stede i undervisningen i skolen, for å vurdere kvaliteten i den spesialpedagogiske oppfølgingen. Samtidig tar informanten opp at det kan være en utfordring at ikke alle klarer å skille mellom faktiske lovbrudd og det de selv oppfatter som brudd på loven. I denne sammenhengen viser informanten til at heller ikke opplæringsloven viser til konkrete kvalitetskrav og at dette kan gjøre det utfordrende i slike situasjoner.

Informantene gir gjennom intervjuet tydelig uttrykk for at de ønsker å sikre elevenes rettigheter innenfor spesialundervisning. De påpeker at oppgaven deres ved tilsyn er en rettssikkerhetsoppgave.

«Det er jo et sterkt ønske om at barn og elever skal få de rettighetene som det er vedtatt at de skal ha». (1) «Men vi blir jo litt lei oss hvis vi opplever at kommunen gjør endringer i rutine sine, og sender oss alt på nytt, og masse dokumentasjon, og: Er dere fornøyd med denne dokumentasjonen nå? Det er ikke dokumentasjonen som vi synes er viktig, det er hvordan elevene opplever opplæringen, vi synes er viktig. Det er kanskje i de tilfellene at vi burde hatt en annen mulighet, en annen myndighet til å kunne, ja... (2) «å se på gjennomføringen.» (1)

Her uttrykkes det igjen at informantene ser begrensninger i deres mandat, og det at de ikke har mulighet til å sikre at enkeltelevers rettigheter i praksis blir gjennomført, men at de bare kan kontrollere de formelle kravene.

4.1.2 Statsforvalterens tilsyn for å fremme lovkravene i alle ledd

Til tross for begrensede muligheter når det avdekkes avvik, viser informantene til viktigheten av tilsyn for at skoleeier og ansatte i skolen skal få en god forståelse for lovverket. De mener det er viktig å få frem lovkravene, og jobbe med dette både før, under og i etterkant av tilsynene. I forkant av tilsynet gjennomføres et formøte der de ber om at kommunalsjef, kommunedirektør, rektor og skoleledelsen ved den aktuelle skolen stiller opp. De anbefaler også at kommunen tar med andre skoleledere i kommunen. Her vil de som er til stede få informasjon og veiledning om tilsynet. Statsforvalteren gjennomfører tilsynet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, og blir på denne måten et bindeledd mellom sistnevnte og skoleeier. I felles nasjonale tilsyn velger Utdanningsdirektoratet ut temaer utfra en sentral risikovurdering for hele landet.

Før tilsyn gjøres det en vurdering for å treffe best mulig med tilsynet. Alle henvendelser til Statsforvalteren registreres systematisk, for eksempel klagesaker, men det benyttes også eksterne kilder som avisoppslag, elevundersøkelser, statistikk og grunnskolepoeng. All spesialundervisning registreres i GSI (Grunnskolens Informasjonssystem), og dette gir en oversikt over omfanget i den enkelte kommunen. På bakgrunn av dette vil Statsforvalteren bestemme hvor det er mest hensiktsmessig å føre tilsyn, og metodehåndboken legger i stor grad føringer for hvordan dette foregår. Metodehåndboken beskriver hvordan ansatte hos Statsforvalteren skal føre tilsyn, og hensikten er at tilsynene skal gjennomføres på en ensartet måte (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Informantene uttrykte at klart formulerte kontrollspørsmål i metodehåndboken, har bidratt til at de felles nasjonale tilsynene i større grad sikrer likebehandling, og at vurderingene er mer samsvarende enn tidligere.

Informantene ser fordelen ved at man da lettere kan se tendenser, og på den måten få større kunnskap på området. De uttrykker også at det er endringer i måten de jobber på, for å stadig forbedre tilsynene. Informant 3 peker på hvordan endringer i metodehåndboken har bidratt til mer veiledning i tilsynene.

«Også tilsynshåndboka har blitt revidert i det siste, og det er mye mer veiledning i selve tilsynet nå enn det var for, la oss si, fem år tilbake. Så det er en utvikling.» (3)

Informant 3 forteller videre at tilsynene har endret seg de siste årene. For noen år tilbake fikk de i oppdrag å gjennomføre et visst antall tilsyn, og det var et poengkrav basert på hvor omfattende tilsynene var. Det førte til at det ble gjennomført veldig mange tilsyn. Dette har de senere årene endret seg.

«Så har det vært en endring nå, som sier at det ikke er noe sånn poengkrav lenger, det er ikke et visst antall tilsyn, men det er veldig fokus på at vi skal ha tilsyn der risikoen tilsier det, altså vi skal ha gode risiko- og sårbarhetsanalyser før vi velger tema for tilsyn.» (3)

Informanten viser her til at det har vært en endring i hvordan det vurderes hvilke kommuner som skal ha tilsyn. Dagens tilsyn bygger i stor grad på en risikoanalyse, der det på forhånd vurderes i hvilke skoler eller kommuner det er størst sannsynlighet for å finne brudd på regelverket. På denne måten vil tilsynene også bli mer treffsikre, noe som igjen fører til at det vil avdekkes brudd i nesten alle tilsynene som gjennomføres (Deloitte, 2022). Det er i den forbindelse viktig å få frem at det ved risikovurderinger, ut fra metodehåndboken, skal vurderes både sannsynligheten for og konsekvensene av, brudd på regelverket (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Dette finner vi eksempel på i de tilsynsrapportene vi har analysert, der det vises til at skolene må begrunne valg de har tatt og hvorvidt de har vurdert konsekvensene av de tiltakene som er foreslått. Eksempelvis har det ved tilsyn av kommune A blitt konkludert med at spesialundervisningen ikke er gjennomført i samsvar med individuell opplæringsplan. Her har enkelttimer falt bort, men selve bruddet på de rettslige kravene skyldes mangel på system for å fange opp disse timene, for videre å kunne vurdere hvilke konsekvenser det får for eleven. Ved kommune F har tilsynet vurdert organiseringen av spesialundervisningen. Til tross for at vedtaket beskriver en fleksibel organiseringsform, har Statsforvalteren konkludert med avvik fordi det ikke kommer tydelig frem hvilke konsekvenser en alternativ organisering vil ha. Det er heller ikke spesifisert i enkeltvedtaket i hvilke situasjoner læreren kan velge å gjennomføre en annen organisering enn i klassen. I tilbakemeldingen fra skolen forklares det med at det vil variere om eleven er med i klassen, i liten gruppe eller i eneundervisning og at dette ikke er utydelig, men at det er slik skolehverdagen er, og at dette er til det beste for eleven. Statsforvalteren opprettholder sin

konklusjon om avvik, og presiserer at det må fremkomme hvordan lærerne praktiserer denne fleksibiliteten.

4.1.3 Ulike roller i tiltakskjeden

Som nevnt, beskriver tiltakskjeden de ulike fasene i saksgangen for å iverksette lovens bestemmelser om spesialundervisning. Tiltakskjeden involverer ulike aktører som blant annet pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), rektor og lærere (Utdanningsdirektoratet, 2021d). Informantene viser til disse ulike ansvarsrollene, og hvordan disse hører sammen:

«Ja, det er jo flere roller her da. Det er elevens lærer først, og så er det jo kanskje spesialpedagogisk team (...), og så er det PP-tjenesten, og så er det tilbake til skolen igjen, til rektor som har ansvaret for å fatte vedtak, og så tilbake til lærer som skal lage en IO-plan, og så er det tråden i disse dokumentene da.» (2)

Videre uttrykker informanten at det kan være vanskelig å forstå hvordan alt hører sammen, og at dersom det er uklarheter eller mangel på forståelse i en fase, kan dette få følger for de andre fasene, og sluttresultatet. Hvis for eksempel de som skal lage individuell opplæringsplan (IOP) ikke baserer denne på sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, eller forstår hva som ligger i det, vil ikke IOP samsvare med det som er anbefalt i sakkyndig vurdering. IOP er lærerens arbeidsverktøy i forhold til eleven. Hvis da foresatte tror at denne er i samsvar med det som PPT har anbefalt, fordi rektor i enkeltvedtaket skriver at dette ikke avviker fra sakkyndig vurdering, vil dette være misvisende i forhold til den hjelpen eleven faktisk får.

Det at IOP skal være basert på sakkyndig vurdering og enkeltvedtak er viktig, både i forhold til elevenes rettigheter, men også i forhold til hva som er elevens beste. Den sakkyndige vurderingen skal, i tillegg til å vise om eleven faktisk har behov for spesialundervisning, beskrive hvilket opplæringstilbud som bør gis. Den skal blant annet greie ut om eventuelle lærevansker, og andre viktige forhold som er relevant for opplæringen, samt realistiske opplæringsmål (Opplæringslova, 1998, § 5-3). Sakkyndig vurdering vil derfor være sentral i faglærerens arbeid med å skrive individuell opplæringsplan for eleven, og for den enkelte elevs undervisning i skolehverdagen (Utdanningsdirektoratet, 2021d).

Samtlige informanter i gruppen, fremmet viktigheten av at aktørene i hvert enkelt ledd i tiltakskjeden, hadde forståelse for hva som utløser elevenes rettigheter. Dersom det for

eksempel ikke er samsvar mellom enkeltvedtaket og elevens individuelle opplæringsplan, vil elevene ha en rett som ikke realiseres i opplæringen, og eleven får ikke det vedkommende har krav på. Organiseringen gjennom hele den spesialpedagogiske tiltakskjeden, fra en bekymringsmelding til gjennomføringen av opplæringen, må derfor være på en slik måte at elevens rettigheter sikres i hver fase.

4.1.4 Skoleeiers- og den enkelte skoles ansvar

Som belyst over, vil oppfølging av den enkelte aktørs rolle i tiltakskjeden være avgjørende for om elever med rett til spesialundervisning får de rettighetene de har krav på. Når sakkyndig vurdering er på plass, er det skolen som skal sørge for å fatte vedtak, gjennomføre undervisningen, og ivareta elevens rettigheter. Utfra dette synes det nødvendig at skolen som organisasjon har et system der den enkeltes oppgaver og ansvarsområder kommer tydelig frem (Dale, 1989). Dette for å sikre at de ansatte vet hva som er deres oppgave i forhold til elever som har fått innvilget rett til spesialundervisningen. Denne ansvarsfordelingen har vist seg å være utfordrende i et system hvor det er flere aktører. Dette kommer frem i intervjuet når informantene snakker om forskjellen mellom skolesektoren og helsesektoren når det gjelder ansvar.

«(...) i motsetning til innenfor helse, så har de jo helsepersonelloven der det stilles krav til de som er autoriserte helsearbeidere. Og de har personlig ansvar for det de gjør, men vi har jo ikke sånn i skolen.» (2)

Her peker informanten på ansvarsforståelsen i skoleverket, og hvordan dette i mindre grad enn for eksempel i helsesektoren bygger på personlig ansvar. I helsesektoren kan det få større konsekvenser når ikke alle gjør sine oppgaver. Dette har det i mindre grad vært fokus på i skolen. Nå viser imidlertid enkelttilfeller at fravær av spesialundervisning kan få store følger for enkeltmennesker. Nettopp konsekvensene synes også å få større plass i tilsynene når det pekes på at treffsikkerheten også vurderes utfra konsekvenser. Informantene tar også opp viktigheten av at alle følger opp, og at det ikke alltid er i samme ledd det svikter når det registreres regelbrudd, men at dette kan skje på alle nivåer. Samtidig viser de til at det er skoleeier som har det overordnede ansvaret, og som er tilsynsobjektet.

Informantene har flere tanker rundt dette med oppfølging av elever med enkeltvedtak i spesialundervisning, samtidig som de presiserer at dette er et ansvarsområde som de selv ikke er en del av:

«Det handler jo om kompetanse til de som skal gjennomføre. Og det med forståelsen av at de som skal gjøre dette som er anbefalt, og så vedtatt, det er jo det som ligger i rektors styrerett når det gjelder å fordele arbeidsoppgaver. Og hvordan da de som faktisk trenger ekstra hjelp, om det faktisk blir gitt av de som har den nødvendige kompetansen. (...) Og hvis skolen mangler kompetanse, hvordan økes eller hentes den inn? Det er vel egentlig det aller viktigste spørsmålet, men omfattes ikke av våre tilsyn.» (2)

Her peker informanten på viktigheten av at de som skal gjennomføre spesialundervisningen og oppfølgingen av eleven har den kompetansen som skal til for å kunne gjennomføre dette. Samtidig vises det til rektors styringsrett og rektors ansvar for å følge opp dette, og at de valgene som blir tatt kan være avgjørende for at elevenes rettigheter skal bli ivaretatt.

4.1.5 Drøfting av ansvarsområdene

Informantene viser til at mange ulike aktører i den spesialpedagogiske saksgangen kan være krevende, og at akkurat dette er et utfordrende område innen spesialundervisning. For å sikre at elevene får de rettighetene de har krav på, forutsettes det at alle parter følger opp på sine områder. Informantene peker på ulike forklaringer på hvorfor disse ansvarsområdene ikke alltid blir fulgt opp. På den ene siden kan det at ansvaret fordeles over så mange ulike aktører føre til at den enkelte bare tenker på at sin del av produktet skal være tilfredsstillende, og ikke på at dette også skal passe inn med de andre delene. I tillegg må det være mulig å gjennomføre i praksis. På den andre siden synes samarbeid mellom flere ulike fagfelt å være nødvendig for at eleven skal få de rettighetene vedkommende har krav på. Dette er noe Aune (2016) viser til, når hun peker på nødvendigheten av at ulike grupperinger arbeider med felles målsetting, men ulikt perspektiv. Hun påpeker at for å sikre elevens rettigheter må det arbeides systematisk på flere nivåer og arenaer samtidig. Et slikt samarbeid kan for eksempel være mellom elev, foresatte, spesialpedagog, faglærer og PPT, som hver på sitt område kan bidra med spisskompetanse rundt både elevens utfordringer, styrker, behov og hvordan opplæringen bør organiseres. Samtidig var også informantene inne på om det egentlig trenger

å være PPT sin oppgave å skrive sakkyndig vurdering. I Finland er beslutningen om spesialundervisning basert på en omfattende vurdering ved skolen. Den kan være supplert av psykologiske, medisinske eller sosiale rapporter, men det er personer som allerede kjenner eleven godt som gjør flere av vurderingene (Sundqvist & Hannås, 2021). I motsetning til i Norge, er spesialpedagog i Finland en profesjonstittel, og de har større grad av autonomi når det gjelder å iverksette og gjennomføre spesialundervisning (Räty et al., 2019). Det kan være flere fordeler dersom spesialpedagoger som er ansatt ved skolen kunne hatt myndighet til å innta flere roller. De kunne ha større kjennskap til eleven og dens behov, hvilke tilrettelegginger som allerede er forsøkt, og bedre oversikt over hvilken kompetanse de øvrige ansatte ved skolen innehar. Dette kunne muligens føre til en bedre saksgang, ved at det er enklere å se helheten, hva som kan tilrettelegges, og hva som er til det beste for eleven. Det kan også tenkes at dette i enda større grad kunne sikre at de tiltak som fattes i enkeltvedtaket, er praktisk gjennomførbare i forhold til skolens kapasitet.

Informantene viser videre til at ansatte i skolen ikke i samme grad som i helsesektoren stilles personlig ansvarlig når praksis ikke er i tråd med regelverket, og at det ikke kan gis andre sanksjoner enn at skolen må rette opp der det er regelbrudd. Herlofsen og Lie (2022) viser til at det at regelbrudd ikke medfører sanksjoner, kan føre til at den praksisen som ikke er i tråd med regelverket, får fortsette. Utfra dette, og det at det er så mange ulike aktører å forholde seg til, synes det særlig viktig at skolen har et system som ikke bare baserer seg på enkeltansatte, men som klarer å fange opp uregelmessigheter i alle ledd. Gjennom et slikt system, hvor ulike perspektiver må hensyntas, kan det derimot tenkes at det kan forekomme uoverensstemmelse mellom de regulative og de normative mekanismene (Scott, 2014a). Ut fra de regulative mekanismene, altså gitte lover og regler, har skoleeier ansvar for at eleven får de rettighetene som er gitt i enkeltvedtaket. Innenfor de normative reguleringene, vil det være viktig å finne hensiktsmessige måter å gjennomføre opplæringen på, noe som kan være utfordrende med tanke på skolens ressurser. Scott (2008) peker på forventningene til hvordan de ansatte skal opptre, og at rollene i en organisasjon kan være formelle eller oppstå mer uformelt. Hvis man ser tilbake på informantenes uttalelse om hvordan foreldrenes utfordring med å forstå barnets rettigheter og hvorvidt de faktisk får den opplæringen de har krav på, kan deres oppfatning knyttes til de kulturelt-kognitive mekanismene. Foreldre og samfunnet ellers, har en rettmessig forventning om at elevene skal være sikret den spesialundervisningen de har krav på. Dersom ansvarsfordelingen i skolen ikke er videre fastlagt utover at skoleeier

har det øverste ansvaret, og at rektor har styringsrett ved den enkelte skole, vil dette i praksis kunne være en utfordring.

Formålet med felles nasjonale tilsyn med spesialundervisning er å kontrollere om skoleeier følger kravene i regelverket. I dette ligger om skoleeier har et system for å fange opp elever som har behov for spesialundervisning, og hvordan en eventuell spesialundervisning er tenkt gjennomført i praksis. Utfra metodehåndboken og tilsynsrapportene kommer det tydelig fram at et slikt system er bygd på at skolene har faste rutiner for hvordan dette er tenkt ivaretatt (Utdanningsdirektoratet, 2021b). På den andre siden viser Hall (2017b) til at selv om skolene har et slikt system, vil ikke det nødvendigvis føre til at gjennomføringen av spesialundervisningen blir bedre. Også Jakhelln og Møller (2016) peker på at det ikke er regelverket i seg selv som sikrer at elevene får de rettighetene og den opplæringen de har krav på, men om, og hvordan, dette gjennomføres i praksis. Samtidig viser funn fra Lillejord et al. (2021) at det er en sammenheng mellom kvalitet og skolefaglig kompetanse, og at i høyt presterende skoler var også regelverket førende for de prioriteringene som ble gjort. En kan utfra dette tenke at lovverket må ligge i bunn for å vite hvilke rettigheter eleven har, samtidig som ansvarsfordelingen må være tydelig for å kunne sikre at disse rettighetene blir ivaretatt. I Opplæringsutvalgets utredning og forslag til ny opplæringslov, fremmes også viktigheten av at loven skal plassere ansvaret på riktig sted (NOU 2019: 23).

Som nevnt over, er Statsforvalterens tilsyn et «lovlighetstilsyn», der informantenes oppgave er å fremme de lovkravene som er knyttet opp mot elevenes rettigheter. I møtene som gjennomføres i forkant av tilsynene, gjøres det blant annet rede for gjeldende lovkrav, og hvordan tilsynet skal gjennomføres. Ut fra det som kommer frem i intervjuet, kan det se ut som at disse møtene ser på tilsynene ut fra Statsforvalterens perspektiv, altså utfra etterlevelse av lovkravene. Ettersom flere aktører er til stede, kunne det tenkes at det ville være en god mulighet for å diskutere og sette søkelys på ansvarsfordelingen, og hvordan de ulike aktørene sammen kunne sikre elevens rettigheter. Man kan stille spørsmål om hvorvidt disse møtene bare trenger å fremme lovkravene, eller om de også kan romme muligheten for å se andre perspektiver, som for eksempel skolens gjennomføringsevne.

Informantene viser til at når de ikke finner lovbrudd, selv om kvaliteten på oppfølgingen synes å være av dårlig kvalitet, er dette noe som ofte strider mot folks rettsforståelse. Her vises det både til begrensningen i Statsforvalterens mandat, altså det at de bare skal kontrollere om kommunen oppfyller pliktene de er pålagt i regelverket, men samtidig også

grensen mellom lovbrudd og det folk oppfatter som rett og galt. De utfordringene som her kan oppstå, kan i lys av Scotts institusjonelle teori ses på som spenninger mellom regulative mekanismer (lover og regler) og kulturelt-kognitive mekanismer (folks oppfatninger). Tilsyn skal sikre etterlevelse av lovkravene, og vil ikke omfatte hvordan dette gjennomføres ved den enkelte skole. Samtidig kan kulturelt-kognitive mekanismer også omfatte følelsesmessige dimensjoner (Scott, 2008). For elever og foresatte som oppfatter at de ikke får den støtten og hjelpen de trenger eller har krav på, kan dette være særlig utfordrende, både for dem det gjelder, men også for skolen som organisasjon. Ansatte på skolen kan oppleve konflikt mellom deres normative perspektiver, og de regulative mekanismene som gjelder. Man må anta at de som jobber rundt eleven ut fra deres normative og etiske verdier ofte vil ha et sterkt ønske om å hjelpe og gjøre det som er riktig for eleven. Hindringer for å gjøre dette kan skyldes for eksempel skolens kapasitet, i form av økonomi, ressurser eller kompetanse. Ved at de ansatte da opplever denne konflikten mellom deres normative mekanismer og øvrige rådende forhold på skolen, vil dette ifølge Scotts teori kunne skape frustrasjon og motvilje (Scott, 2014a). Dette vil igjen kunne være uheldig i enkeltsituasjoner. Dersom de som jobber rundt eleven derimot får en forståelse for hvorfor de regulative mekanismene, altså lover og regler er slik de er, vil dette muligens kunne bedre situasjonen. Ved at de regulative mekanismene ligger så tett opp mot de normative og kulturelt-kognitive mekanismene som mulig, vil det også ifølge Scotts teori, være enklere å gjøre hensiktsmessige endringer (Scott, 2014a).

4.2 Lovforståelse

I denne kategorien vil det bli gjort rede for funn innenfor kategorien lovforståelse. I lovforståelse legger vi det å ha kunnskap om regelverket og hvordan dette skal forstås og anvendes i praksis. Det vil også belyses hvorfor det er viktig, og hvilken hensikt det har. Sentrale lover er opplæringsloven, forskrifter til loven, forvaltningsloven og barnekonvensjonen. Basert på informantenes utsagn vil vi blant annet trekke fram utfordringer knyttet til forvaltningskompetanse, hvorfor noen temaer i tilsyn er vanskeligere å få godkjent enn andre, og hvem som trenger kompetanse om regelverket i skolen.

4.2.1 Forvaltningskompetanse

Kommunen som skoleeier, skolene og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er alle offentlige myndighetsorganer som omfattes av reglene i forvaltningsloven (Utdanningsdirektoratet, 2021d). Det er derfor viktig at de kjenner til gjeldende saksbehandlingsregler. Dette gjelder blant annet kravet til innholdet i et vedtak, og de reguleringer som omfatter dette.

Forvaltningsloven inneholder regler om hvordan offentlige myndigheter skal behandle saker. En felles saksbehandlingsmal skal sikre den enkeltes rett til å få behandlet sine saker av offentlige myndigheter på en forsvarlig og riktig måte (Forvaltningsloven, 1967).

Forvaltningsloven tar for seg lovens virkeområder, og hvordan ord og uttrykk i loven skal forstås, blant annet definisjonen av et enkeltvedtak (§ 2). Den tar også for seg bestemmelser om saksbehandling og saksbehandlingstid, rettigheter rundt det å få innsikt i saken (§ 16), muligheten til å få uttale seg før et vedtak treffes, begrunnelse av vedtakets innhold (§ 25), og opplysninger om klageadgang, klagefrist og klageinstans (§ 27).

Under intervjuet ble forvaltningskompetanse trukket fram som en nødvendighet for å overholde de pliktene skoleeier, skoleleder og ansatte har i oppfølging av elever med enkeltvedtak i spesialundervisning. Informantene forteller at de ofte finner brudd på regelverket ved tilsyn med spesialundervisning. De tenker at dette blant annet kan knyttes opp mot mangel på forståelse av loven: hva som forventes av kommunen som skoleeier og rektor som skoleleder, for å sikre at elevene får det de har krav på. Informant 3 uttrykker det slik:

«Vi finner mye, også i det smale tilsynet så finner vi at det er regelverksbrudd. Det er ikke så god forvaltningsforståelse. Betydningen av vedtaket er liksom ikke helt forstått.» (3)

Her påpeker informanten viktigheten av enkeltvedtaket. Skoleeier og skoleledelse må ha god forståelse for hvilken betydning selve innholdet og utformingen av enkeltvedtaket skal ha. Informanten viser til forvaltningsforståelsen til de som skal fatte vedtak, og at denne ikke alltid er like god. Det kan tenkes at det her vises til kunnskap om, og forståelse for hvilken funksjon forvaltningsloven har i forhold til enkeltvedtak, og for at dette skal få rett innhold. Kontrollspørsmål ved tilsyn retter seg blant annet mot om skolen gir eleven og foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før skolen fatter enkeltvedtak (Barnekonvensjonen, 1989, art. 12; Forvaltningsloven, 1967, § 16;

Opplæringslova, 1998, § 5-4), om skolen sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak om spesialundervisning (Forvaltningsloven, 1967, § 17) og om enkeltvedtaket inneholder opplysninger om vedtakets varighet, klageadgang, klagefrist og klageinstans (Forvaltningsloven, 1967, §§ 2, 23 og 25; Opplæringslova, 1998, § 5-1). Gjennom analysen av tilsynsrapportene (tabell 1), kommer det fram at det avdekkes brudd på regelverket i 4 av 6 tilfeller når det gjelder å gi elever og foresatte mulighet til å uttale seg til den som skal fatte enkeltvedtak før enkeltvedtaket fattes. I 3 av 6 tilfeller vises det til avvik når det gjelder å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før enkeltvedtak fattes, mens det konkluderes med brudd på regelverket i 1 av 8 tilfeller når det gjelder enkeltvedtakets varighet, klageadgang, klagefrist og klageinstans. Opprettelsen av et enkeltvedtak, og konsekvensene ved at dette ikke gjøres på en korrekt måte, er noe informant 1 påpeker gjennom følgende sitat:

«Hvis dere er opptatt av om elevene, eller barna, får det de har fått tildelt i vedtaket, så hvis det er utydelig, hvis det ikke er godt nok, så blir jo heller ikke den retten reell, for hva skal du klage på da?» (1)

Informanten viser her til konsekvenser ved at et enkeltvedtak ikke er tydelig nok. Det pekes blant annet på at manglende beskrivelse av hva eleven skal få, vil gjøre det vanskelig å klage på enkeltvedtaket, fordi en ikke vet hva det er eleven faktisk har rett på. Informant 2 beskriver et annet eksempel som kan føre til at enkeltvedtaket kan bli utydelig, nemlig hvis rektor bruker «klipp og lim» fra sakkyndig vurdering inn i enkeltvedtaket. Dette fordi den sakkyndige vurderingen skal gi en anbefaling om hva skolen *bør* gjøre, så den må formuleres ut fra det. Enkeltvedtaket skal beskrive hva skolen *skal/vil* gjøre for eleven, og må formuleres ut fra det. Hvis det da står *bør* i enkeltvedtaket, kan det gi et bilde av at dette er frivillig å gjennomføre, i motsetning til om det står *skal*, som er mer forpliktende. Uklarheten vil kunne skape usikkerhet, og innholdet kan derfor fort misforstås, i motsetning til om det står helt konkret hva eleven skal få. Informanten sier at når det står *bør* i enkeltvedtaket, er dette nesten like ille som at det ikke står noe i det hele tatt. Ut fra dette underbygges viktigheten av konkretisering og ordvalg for å sikre at elevens rettigheter skal bli realisert. Mangel på tydelighet går også fram av analysen av tilsynsrapportene, der vi under punktet *organisering av spesialundervisningen* (tabell 1), finner at det i 5 av 8 tilfeller er avdekket brudd på regelverket med bakgrunn i manglende tydelighet, mangel på konkrete eksempler, og for stor grad av fleksibilitet i hvordan elevens undervisning skal organiseres. I begrunnelsen fra Statsforvalteren, for eksempel for kommune B, vises det til at det er et rettslig krav at organisering må gå tydelig og fullstendig frem av enkeltvedtaket, blant annet for at det skal

være mulig å vurdere om enkeltvedtaket blir fulgt opp slik det er vedtatt. Videre poengteres viktigheten av at et enkeltvedtak på en klar og tydelig måte sier hva slags opplæringstilbud eleven skal ha, og at saken skal være så godt opplyst som mulig. Dette samsvarer med retningslinjer for hvordan et enkeltvedtak om spesialundervisning skal skrives, ifølge forvaltningsloven og forskrift til opplæringsloven (Forvaltningsloven, 1967, § 17; Stette, 2022b; Utdanningsdirektoratet, 2021d).

Som nevnt over, knytter informant 1 viktigheten av at enkeltvedtaket er tydelig, til klagerettigheter. Hvis det ikke kommer tydelig nok fram hva eleven skal få, vil det også være vanskelig å klage på dette, siden en ikke har noe konkret å klage på. Det vises videre til viktigheten av at de som fatter et vedtak har god nok forståelse for at rettssikkerheten til eleven skal ivaretas gjennom enkeltvedtaket.

Som nevnt over, både i tilknytning til intervjuet, tilsynsrapportene og offisielle rapporter, avdekkes det brudd på regelverket i de fleste av tilsynene med spesialundervisning. Informant 1 sier at de ser tendenser når det gjelder type avvik de finner:

«Vi ser noen sånne klare tendenser, og dette med begrunnelse, for eksempel «barns-beste vurderinger og begrunnelsene for de beslutningene kommunen har tatt, at det kanskje er noe de må skjerpe seg på.» (1)

Informanten snakker her blant annet om at de ofte finner mangler når det gjelder begrunnelse av enkeltvedtaket, for eksempel når det gjelder barns-beste-vurderinger. At dette er et utfordrende område, kommer også tydelig fram i innholdsanalysen av tilsynsrapportene. Samtidig viser den at det er forholdsvis stor forskjell på hvor mange skoler som har regelverksbrudd innenfor det enkelte området. For eksempel er det i 7 av 8 tilfeller konkludert med regelverksbrudd rundt det å vurdere hva som er til barnets beste (tabell 1). Det kan virke som utfordringen ligger i å få fram elevens og foresattes syn på spesialundervisningen, hvilke vurderinger som er lagt til grunn, og hvilke forhold som er vektlagt for å synliggjøre at dette er gjort, nettopp med bakgrunn i hva som tenkes å være til barnets beste. I 5 av 8 tilsyn er det registrert avvik både når det gjelder å gi barnet og foresatte mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket blir fattet, og en beskrivelse av de ulike hensynene som er vurdert, og en begrunnelse for hvorfor konklusjonen er blitt slik den er. Det vises til at skoler må ha tydelige rutiner for hvordan de tilbyr foreldre å skriftlig kommentere innholdet i den sakkyndige vurderingen før det fattes vedtak.

4.2.2 Kompetanse om lovverket

Informantene synes å mene at det ikke alltid er god nok regelverksforståelse blant ansatte i skolen, og at de ikke har et bevisst forhold til hvordan og hvorfor dette er viktig å følge opp. I intervjuet kommenterer de at det virker som mange skoler har et distansert forhold til loven, og viser til eksempler der lærere har uttrykt at de tenker at de selv ikke trenger å forholde seg til loven, at dette er noen andres ansvar, for eksempel rektors. Informantene viser til viktigheten av at lærerne også forholder seg til loven. Videre kommenterer de at noe av utfordringen også er at lærerne i noen tilfeller kan føle at lovene ikke er skrevet til dem, men av jurister som ikke forstår hva som skjer i skolen. Informant 2 presiserer derimot at lovene skal være formulert for å kunne styre de pedagogiske utfordringene i skolen, og nettopp med tanke på lærernes skolehverdag. Her setter informantene søkelys på forholdet mellom det at loven skal følges, og hvordan dette skal gjennomføres i praksis, og om det er samsvar mellom måten regelverket er skrevet på og de som skal bruke det.

Informantene viser til at ansatte i skolen ikke alltid synes å ha et bevisst forhold til loven, forståelse for hva den sier, hvordan den skal brukes, og hvorfor det er viktig å ha kunnskap om den. De setter også spørsmålsteget ved hva som forventes av rektor som skoleleder, og kommunen som skoleeier, når det gjelder lovforståelse, og praktisering av denne. Vi spurte informantene om hvor de tenker at de største utfordringene ligger i forhold til det å følge regelverket, om det ligger hos skoleeier, skoleleder eller andre ansatte i skolen. Her peker de på at alle skal bidra til regeletterlevelse. Informantene kommenterer også at lærere får lite opplæring i lovverket i utdanningen, og at dette kan knyttes til utfordringene med å følge dette i arbeidslivet.

4.2.3 Drøfting av lovforståelse

I sammenheng med at informantene kommenterer viktigheten av at alle ansatte kjenner til lovverket for at elevenes rettigheter skal ivaretas, blir det også nevnt at ansatte kan tenke at de ikke trenger å forholde seg til loven, at dette er rektor sitt ansvar. Andenæs (2016) viser til viktigheten av at regelverket i utdanningssektoren ikke blir for omfattende og uoversiktlig, at det er tilpasset de som skal bruke reglene, og at disse har et godt utgangspunkt for å forstå og anvende dem. Det kan tenkes at grunnen til at ansatte ikke tenker at de trenger å sette seg inn i loven er at de føler at denne ikke er skrevet til dem. Dette kan i så fall samsvare med det Andenæs (2016) skriver videre om at hvis regelverket nettopp blir for omfattende og

uoversiktlig, vil mest sannsynlig ikke rettsreglene få den tilsiktede virkningen, i dette tilfellet at ansatte setter seg inn i dem. På den andre siden tar informantene opp at regelverket i skolen skal være skrevet på en måte som pedagogene skal føle seg hjemme i, både i skrivemåte og innhold. I denne sammenhengen tas også opp at en av utfordringene rundt ansatte og oppfølging av regelverket, kan være at det er lite vekt på dette i både lærerutdanningen og rektorutdanningen. Dette er også et av funnene Holm og Møller (2016) gjorde da de undersøkte skolers forebyggende arbeid med elevers psykososiale miljø. I Forskrift om plan for grunnskolelærerutdanning (2016) står det at for å bli kvalifisert til læreryrket skal man kjenne gjeldene lov- og planverk for grunnopplæringen. Basert på informantenes utsagn og ovenforstående forskning kan det se ut som at dette ikke alltid er tilfellet. Det kan tenkes at hvis lærerne ikke har fått tilstrekkelig opplæring i regelverket, verken gjennom utdanningen eller når de kommer ut i arbeidslivet, at det da ikke vil hjelpe om det er skrevet på en måte som de skal ha forutsetninger for å forstå. Nødvendigheten ved at innholdet i regelverket er kjent for de ansatte, samsvarer med det Aune (2016) skriver om at undervisningspersonalet må få opplæring for å forstå hva rettsregelen går ut på, og hvordan denne skal brukes i praksis. Holm og Møller (2016) fant også at både skoleledere og lærere i de undersøkte skolene manglet grunnleggende kunnskap om rettsreglene, og at de i mer eller mindre grad tok for gitt at praksis var i tråd med regelverket. En kan utfra dette tenke at de ansatte stoler på at rektor som skoleleder forankrer skolen sitt arbeid i loven, og tar ansvaret for at dette er på plass i den daglige praksisen. Undersøkelsen til Mausestaden et al. (2019) viser at lærerne ofte følger det gjeldende regelverket, uten selv å være bevisst på, eller ha kjennskap til det. Dette kan være et resultat av nettopp dette, at regel etterlevelse er til stede i den aktuelle skolen gjennom felles prosedyrer, selv om lærerne ikke nødvendigvis er bevisst hvilke lover de følger. Dette er også noe Holm og Møller (2016) peker på, når de viser til at en positiv holdning blant lærerne kan legge til rette for at praksis er i tråd med regelverket, selv om lærerne mangler grunnleggende kjennskap til loven. Sett i lys av Scotts pilarer kan dette være et eksempel hvor de regulerende mekanismene, altså lovverket, og de normative og kulturelt-kognitive mekanismen er i overenstemmelse. Dersom det er en felles forståelse og en felles praksis som sammenfaller med regelverket, kan dette være et godt utgangspunkt for endringer (Scott, 2014a).

Det virker videre å være forskjell på kommunene når det gjelder oppfølging av lovverket. Gjennom analyse av tilsynsrapportene (tabell 1) finner vi at det er stor forskjell på hvor mange avvik de ulike kommunene får, der antall avvik varierer fra 1 av 14 punkter på det

minste, til 9 av 14 punkter på det meste. Når vi ser nærmere på sammenhengen mellom antall avvik og de kommunene som det i tilsynsrapportene er kommentert at bevisst har jobbet med lovverket opp mot spesialundervisning, ser det ut til å være en sammenheng. I de to kommunene der det bare er registrert ett brudd på regelverket opp mot det å fatte enkeltvedtak (kommune G og D), har det etter at Statsforvalteren åpnet tilsyn, blitt satt i gang en prosess for oppfølging og kvalitetssikring av rutiner og praksis. Målet er en felles forståelse og praksis av regelverket. Det kan tenkes at nettopp det å sørge for at skolens rutiner og prosedyrer rundt spesialundervisning blir dokumentert gjennom felles maler, vil gjøre det lettere både for ansatte, skoleleder og skoleeier å følge regelverket. Ved at ansatte følger disse felles malene, vil de kunne sikre at de følger det gjeldende regelverket. Dette vil også gjøre det lettere for skoleleder og skoleeier å følge med på de ansattes praksis, og at denne gjennomføres på en måte som er i samsvar med loven. Informantene forteller også om tilfeller hvor skoleleder rapporterer til skoleeier at for eksempel regelverket er gjennomgått. Når det ikke er nærmere forklart hvordan dette er gjennomgått, lurer informantene på om dette følges i praksis, eller om det bare er på papiret. De viser med dette til at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom det å ha et system, og at dette blir gjennomført i praksis. Samtidig viser tilsynsrapportene at flere skoler mangler skriftlig dokumentasjon, men at skoleleder likevel hevder at rutiner blir gjennomført i praksis.

Når vi ser nærmere på kommunene som bare har fått ett regelverksbrudd i tilsynet, viser det seg at de hadde flere avvik i foreløpig rapport. Skoleleder har kommet med kommentarer til dette før fristen, og har fått medhold i de fleste av tilfellene. De to kommunene som hadde flest avvik, har det til felles at de ikke har kommet med kommentarer til den foreløpige rapporten, men vært enige i Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner. Det kan tenkes at de som har hatt fokus på lovverket og en forståelse av dette, har større selvtillit til at praksis er i tråd med dette, og derfor kan argumentere for at måten de gjør ting på er innenfor. De som ikke har en gjennomgående innsikt i lovverket, har muligens heller ikke grunnlag for å diskutere dette med Statsforvalteren.

Informantene forteller at de finner brudd i nesten alle tilsyn i spesialundervisning. Dette samsvarer også med funn fra Deloitte (2022). Informantene viser videre til at de ser tendenser i type avvik som blir avdekket. Som nevnt over, handler det blant annet om at det i enkeltvedtaket ikke gis begrunnelser for de valgene som er tatt. I denne sammenheng nevnes spesielt begrunnelser når det gjelder barns-beste-vurderinger. Dette samsvarer også med innholdsanalysen av tilsynsrapportene. I tilsynsrapportene (tabell 1) fremkommer det at alle

skolene får avvik når det gjelder vurdering av hva som er barnets beste. Ser vi nærmere på tilsynsrapportene, og Statsforvalterens begrunnelse for denne avgjørelsen, finner vi at det blant annet kommenteres at en vurdering av hva som er til det beste for eleven omfatter mer enn bare en vurdering av hvordan spesialundervisningen er organisert. Det må komme tydelig fram hvorfor vurderingene er til det beste for eleven, og også elevens eget syn på spesialundervisningen må fremkomme (kommune D). At det er flere forhold som må være på plass samsvarer også med Stette (2022a), som skriver at for å sikre etterlevelse av barnets beste vurderinger kreves det at skolen gjør en rekke tiltak som sikrer at elevens beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger. At barns beste skal tas hensyn til i alle beslutninger og handlinger som berører dem, er et grunnleggende syn i Barnekonvensjonen (1989, art. 3.1). Det at barns beste skal gjennomsyre hele enkeltvedtaket, og at det ikke er noen konkret oppskrift på hvordan dette skal gjøres, kan være en av grunnene til at skolene ikke klarer å oppfylle dette kravet når det skal fattes enkeltvedtak. Samtidig kommenterer Statsforvalteren i en av tilsynsrapportene (kommune A), at barnets beste, både etter at barnekonvensjonen ble en del av norsk lov i 1999, og gjennom Barneombudets rapport *Uten mål og mening* (2017), har blitt løftet tydeligere fram. Det vises videre til forståelse for at det vil ta tid å få implementert dette i skolene. Som nevnt, viser informantene til at de i tilsynene ser tendenser i forhold til hvor det avdekkes regelbrudd. Dette kan gi bedre forståelse for hvor utfordringene ligger, og hvor det må settes inn ekstra tiltak. I forslaget til ny opplæringslov foreslås det å lovfeste barnets beste i en egen paragraf for å tydeliggjøre dette i enda større grad (Prop. 57 L (2022–2023)). Det kan tenkes at dette vil føre til et enda større fokus på viktigheten av at barns beste løftes fram, og hvordan dette kan dokumenteres.

I gjennomgangen av tilsynsrapportene finner vi også punkter der alle skolene oppfyller kravet (tabell 1). Dette gjelder for eksempel *Plikten om å fatte vedtak om å innvilge eller avslå spesialundervisning*. Dette handler om at det fattes enkeltvedtak i alle saker der det foreligger en sakkyndig vurdering fra PPT, også i de tilfellene der PPT ikke anbefaler spesialundervisning. Det kan tenkes at grunnen til at alle skolene oppfyller dette kravet er fordi dette er et tydelig og konkret krav, der det ikke trengs videre tolkning. Dette samsvarer i så fall med at også 7 av 8 skoler innfrir kravet om at enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til rektor. Punktet som tar for seg at enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter, er også tydelig, og man finner få avvik. Når det gjelder å opplyse om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha, er

dette et konkret krav, men likevel finner man avvik ved 5 av 8 skoler. Det kan tenkes at disse avvikene kan skyldes flere ulike ting, både forhold utenfor loven, som tilgjengelige ressurser, eller at vedkommende som fatter enkeltvedtaket ikke har kunnskap om hva det skal inneholde. Dersom ikke sakkyndig vurdering allerede gir konkrete retningslinjer for hvem som skal gjennomføre undervisningen, må dette likevel beskrives i enkeltvedtaket. At ansatte kan være usikre på hvordan regelverket skal tolkes og anvendes, er også fremhevet av Herlofsen og Lie (2022) og i NOU 2019: 23 (2019).

4.3 Enkeltvedtak – elevenes rettsgrunnlag i spesialundervisning

Felles nasjonale tilsyn med spesialundervisning 2018-2021 omfattet flere temaer knyttet opp mot elevenes rettigheter. Ett av disse var den rettslige praksisen skolene har når de fatter enkeltvedtak. Formålet var å kontrollere at skoleeier følger kravene i regelverket når det gjelder å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning, ut fra Opplæringslova (1998) og Forvaltningsloven (1967). Funn fra undersøkelsen til Proba samfunnsanalyse (2023) viser at det er utfordringer knyttet til etterlevelse av flere områder av opplæringsloven, og at det er sammensatte årsaker til at det er slik. Under denne kategorien vil vi komme inn på følgende temaer: Vedtakskompetanse, enkeltvedtak som rettsdokument, enkeltvedtakets innhold, og gjennomføring av enkeltvedtakets innhold.

4.3.1 Vedtakskompetanse

Det er som nevnt skoleeier som har ansvar for at kravene i opplæringsloven og tilhørende forskrifter følges (Opplæringslova, 1998, § 13-10). I den offentlige grunnskolen er skoleeier kommunen. Det er også skoleeier som har myndighet til å fatte enkeltvedtak (Opplæringslova, 1998, § 5-3), en oppgave som ofte blir delegert til rektor, eller annen leder ved skolen (Utdanningsdirektoratet, 2021d). Skoleeier har likevel et ansvar for å sikre at den som skal fatte enkeltvedtak har den nødvendige kompetansen som trengs for å gjøre dette. I dette ligger blant annet kunnskap om opplæringsloven og forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Samtidig har rektor som skoleleder også ansvar for å hente inn nok informasjon før enkeltvedtaket fattes. Hvis for eksempel den sakkyndige vurderingen er mangelfull, skal den som fatter enkeltvedtaket be PPT om supplerende opplysninger (Stette, 2022b). Eksempel på avvik knyttet til dette, finner vi blant annet i tilsynet med kommune H. Der er det registrert

avvik på bakgrunn av at skoleeier viser til rutiner for at enkeltvedtaket bare skal inneholde opplysninger om kompetansemål, dersom dette er beskrevet i sakkyndig vurdering. Det kreves imidlertid at rektor henter inn tilstrekkelige opplysninger selv om dette ikke er beskrevet i sakkyndig vurdering. Tilsvarende finner vi i tilsynet med kommune E, der PPT ikke har tatt stilling til fordeling av timer mellom fag, og at dette heller ikke er beskrevet i enkeltvedtaket.

4.3.2 Enkeltvedtak som rettsdokument

Ifølge informantene finner de mange regelbrudd, også når de bare ser på plikten til å fatte enkeltvedtak. De kommenterer blant annet viktigheten av at de som fatter enkeltvedtak forstår hva et enkeltvedtak er, og betydningen av dette:

«Så det er faktisk noe jeg har tenkt mye på når det gjelder det spesialpedagogiske feltet, og vi har snakket om det, hvor betydningsfullt egentlig vedtaket er, og det å forstå hva et enkeltvedtak er.» (1)

Når informanten her snakker om hvor viktig et enkeltvedtak er, henvises det sannsynligvis til lovkravene og hvor viktig det er å forstå betydningen av dette. Enkeltvedtaket utløser en rettighet for eleven, og en tilsvarende plikt for den som fatter vedtaket. Et enkeltvedtak bidrar på denne måten med å ivareta elevens rettsikkerhet, og verne mot uheldige og uriktige avgjørelser (Utdanningsdirektoratet, 2021a). Det er derfor viktig at skolen vet når det skal fattes enkeltvedtak, hva dette skal inneholde, og at saksbehandlingsreglene som er knyttet til dette blir fulgt. I tilsynsrapportene ser det ut til at alle skolene vet når det skal fattes enkeltvedtak, ved at samtlige av kommunene oppfyller dette delkravet. Derimot ser vi av tabell 1, at det bare er ved 2 av 8 skoler at Statsforvalteren ikke finner regelbrudd når det gjelder kravet om at enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen, og hvilket tilbud eleven skal få. Ser en saksbehandlingsreglene under ett, er det brudd på regelverket i samtlige tilsyn, selv om det er stor variasjon i hvor mange avvik det er på hver enkelt skole. Nettopp det å ivareta elevens rettigheter gjennom å sikre at kommunen følger rettslig praksis, og har den nødvendige kompetansen for å gjøre dette, er noe informantene ser på som det viktigste med det arbeidet de gjør gjennom tilsyn med spesialundervisning:

«Jeg tenker at det viktigste (...) er å få fram lovkravene (2). Jeg synes det er en veldig viktig rettsikkerhetsoppgave vi har(...) Det er jo et sterkt ønske om at barn og elever skal få de rettighetene som det er vedtatt at de skal ha.» (1)

Informantene tar her opp den rettsikkerheten som ligger i et enkeltvedtak, både gjennom at det gir eleven rett til spesialundervisning, men også det innholdet som er skissert i enkeltvedtaket. Samtidig peker de også på viktigheten av at den som fatter enkeltvedtak har den nødvendige saksbehandlingskompetansen, for å sikre at enkeltvedtaket følger de retningslinjene som gjelder, for at det skal utløse de rettighetene det er ment å gjøre. Feil i saksbehandlingen kan føre til at et enkeltvedtak blir ugyldig (Utdanningsdirektoratet, 2021a).

4.3.3 Enkeltvedtakets innhold

Sammenhengen mellom å følge retningslinjene som gjelder for opprettelsen av et enkeltvedtak, og det å sikre at regelverket blir fulgt, er noe informant 3 kommer inn på i følgende sitat:

«Så er det jo sånn, jeg liker å tro, eller tenker, at det som står rundt vedtaket, det er jo egentlig en oppskrift på hvordan et godt vedtak skal se ut, og ved å følge det, så vil det også bli god kvalitet på vedtaket.» (3)

Det kan tenkes at informanten her, når det er snakk om en oppskrift på hvordan et godt vedtak skal se ut, blant annet viser til Veilederen spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021d), som har et eget delkapittel som omhandler krav til innholdet i et enkeltvedtak. Her finner en også en mal på hvordan et enkeltvedtak kan skrives. Dette vil derfor passe inn i det informant 3 sier om at hvis en følger det som står her, og bruker denne malen, vil det gjøre at enkeltvedtaket blir skrevet på en måte som sikrer at innholdet samsvarer med gjeldende krav. Dette passer også sammen med det informantene snakket om i forkant av sitatet, at de i sluttmøtene i forbindelse med tilsynene informerer deltakerne om funnene som er gjort, og hvordan de kan bedre mangler, blant annet gjennom at de viser til utdanningsdirektoratets nettsider, veiledere etc, hvor en kan finne hjelp og informasjon. Ifølge informanten, settes det på en måte likhetstegn mellom det å følge veiledningen rundt hva et enkeltvedtak skal inneholde, og det å fatte et godt vedtak. Innholdsanalysen vår av tilsynsrapportene (tabell 1) viser at Statsforvalteren har funnet avvik knyttet til enkeltvedtakene i alle tilsynene de har gjennomført, noe som også bekreftes i intervjuet. Dette viser igjen at flertallet av

enkeltvedtakene som skrives ikke er gode nok, opp mot de kravene som er satt. For eksempel ser vi i tabell 1 at under halvparten av kommunene samlet oppfyller kravet om at enkeltvedtaket skal gi opplysninger om innholdet i spesialundervisningen eleven skal få. I tilknytning til dette viser flertallet av tilsynsrapportene verken om det skal være avvik fra læreplanene og i tilfelle for hvilke fag, eller hvilke konkrete kompetansemål eleven skal nå. Det samme gjelder hvordan skolene skal organisere spesialundervisningen, og hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha. Det foreligger altså retningslinjer for hva enkeltvedtak skal inneholde, men likevel ser det ikke ut til at skolene klarer å etterfølge dette i praksis.

4.3.4 Gjennomføring av enkeltvedtakets innhold

Som nevnt i innledningen, har det i det siste vært flere saker i media, der det vises til at elever med rett til spesialundervisning ikke får de timene og det innholdet de har krav på, utfra enkeltvedtaket. Dette var også noe som kom opp under intervjuet, blant annet knyttet til hvordan en kan få dokumentert hvor mange timer som faktisk har falt bort for den enkelte elev. Informantene nevner årsrapporten som et naturlig sted å skrive inn dette. Skolen skal utarbeide en årsrapport for alle elever med rett til spesialundervisning (Opplæringslova, 1998, § 5-5). Rapporten skal gi en oversikt over den opplæringen eleven har fått, samt en vurdering av elevens utbytte av denne. Videre forteller informant 3 at det skal lages et nytt tilsynsopplegg som også skal inkludere internkontroll, og at det da trengs noe som kan måles. Informanten ser derfor for seg at hvis det er retningslinjer om at det skal dokumenteres hvor mange timer eleven faktisk har fått utfra enkeltvedtaket, så kan dette være en del av internkontrollen:

«I internkontrollen så skal det gjøres en risikovurdering, og med sånne oppslag som dette, så bør jo kommunene tenke at det er en risiko for at våre elever mister mange timer (2). Og hvis det var retningslinjer om at de skulle skrive antall timer, altså i forhold til de vedtatte timene, og hva som er gjennomført, så ville jo det kunne være en del av internkontrollen.» (3)

Informant 2 viser her til medieoppslagene som har vært den siste tiden, om blant annet at elever med enkeltvedtak ikke får de timene med spesialundervisning som er skissert i vedtaket. Det vises til at et fokus på dette, burde få skoleeiere til å tenke over om det kunne

være et behov for et system som registrerte dette. Informant 3 tar videre for seg at hvis det hadde vært retningslinjer om at disse timene skulle noteres et bestemt sted, så hadde det vært mer sannsynlig at dette også ble gjennomført i praksis. Som nevnt over, ser informantene for seg at årsrapporten kunne være et passende sted der dette kunne skrives:

«Men det er da jeg synes det er så rart at det ikke i årsrapporten gjentas de kravene [som er beskrevet i vedtaket], i forhold til omfanget, i forhold til antall timer, i forhold til kompetanse.» (3)

Her viser informanten til viktigheten av at enkeltvedtakets innhold ikke bare er noe som står på papiret, men at innholdet er en naturlig del av oppfølgingen av eleven, og at det er dette innholdet som evalueres når elevens utbytte skal beskrives i årsrapporten. Informanten tar videre opp viktigheten av at det finnes konkrete retningslinjer for hvordan dette bør skrives. Det vises også til eksempel på hvor det ville være naturlig at en slik veiledning skulle være.

«Jeg tenker at, jeg synes jo veilederen om spesialundervisning og veilederen om spesialpedagogisk hjelp er ganske god, og at det burde kunne være et kapittel som heter årsrapport, og som de punktene blir gjentatt. For det er jo ganske naturlig når det står i vedtaket, så burde det jo også gjentas i årsrapporten.» (3)

Når det snakkes om årsrapporten, tar informantene også opp at det før var to halvårsrapporter, som gjorde at en i større grad kunne korrigere den individuelle opplæringsplanen (IOP) underveis i året. Informant 2 peker i følgende sitat, på at det at halvårsrapporten er tatt bort, har noen konsekvenser.

«Det synes jeg er ganske tankevekkende, for da har du jo egentlig bare den årsrapporten som da blir skrevet, de aller fleste steder blir den skrevet i juni, og den kan jo da heller ikke på noen måte bli førende for den sakkyndige vurderingen som da kanskje er påbegynt i februar, og blir ferdig kanskje i april, eller noe. Så det er noe med systematikken her som ikke er god.» (2)

Informanten viser her til viktigheten av at elevens nåværende opplæring blir evaluert før ny sakkyndig vurdering skrives, slik at denne kan justeres utfra elevens utbytte av undervisningen, og eventuelt nye behov. Samtidig knyttes dette opp mot et ønske om at halvårsrapporter igjen skal innføres som obligatorisk praksis i skolen. Informantene er videre spent på om det blir noen nye retningslinjer rundt dette i den nye opplæringsloven:

«Nå får vi se da når proposisjonen kommer, for vi vet jo ikke hvordan det vil bli. Det er jo veldig dette med at ikke alt skal gjennom den fulle rulle med PP-tjenesten, det kan jo føre til at de får bedre tid til å gjøre det andre de skal, og ikke bare skrive sakkyndige vurderinger.» (2)

Samtidig som informanten er spent på om det blir noen endringer rundt hvordan undervisningen skal evalueres, og et ønske om å få gjeninnført halvårsrapporter, vises det også til om det blir noen endringer i ansvarsområdene. Blant annet stilles det spørsmål om nødvendigheten av at PPT bruker så mye tid som de gjør på å skrive sakkyndig vurdering. Proposisjonen som ble lagt frem i etterkant av intervjuet, foreslår å opprettholde ordningen med årsrapport (Prop. 57 L (2022–2023)). Da det i 2013 ble innført å bare ha en årsrapport, i stedet for halvårsrapporter, ble det begrunnet i å redusere rapporteringsbyrden og byråkrati i skolen. Når det gjelder krav om sakkyndig vurdering fra PPT, er forslaget å videreføre dette ved individuelt tilrettelagt opplæring og ved enkeltvedtak om fritak fra opplæringen. I forhold til fysisk tilrettelegging og personlig assistent, foreslås det i proposisjonen at kravet om sakkyndig vurdering fjernes (Prop. 57 L (2022–2023)).

4.3.5 Drøfting av enkeltvedtak

Som nevnt over, viser informantene til at det finnes retningslinjer for hvordan et enkeltvedtak skal utformes, og at de tenker at hvis dette blir fulgt, vil også enkeltvedtaket bli bra. En slik mal finnes i Veilederen Spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2021d). Samtidig som informantene viser til denne oppskriften, forteller innholdsanalysen at det i tilsyn avdekkes flere avvik på dette området. Det kan tenkes at disse manglene handler om at informasjon om at det finnes en mal man kan følge, ikke når fram til de som skal fatte enkeltvedtaket. Det kan også skyldes manglende lovforståelse, eller at skoleleder bevisst unngår kravene på grunn av manglende ressurser til å oppfylle disse. Et av områdene som ble sjekket under tilsynet var om det i enkeltvedtaket kom fram hvilke krav til kompetanse som skulle stilles til de som skulle gjennomføre undervisningen. Der viser innholdsanalysen (tabell 1) at under halvparten av skolene oppfyller kravet. I rapporten som Proba samfunnsanalyse (2023) har utarbeidet på vegne av Utdanningsdirektoratet, kommer det fram at enkelte deler av opplæringsloven brytes oftere enn andre, og at dette ofte handler om mangel på ressurser. Det kan tenkes at disse avvikene, handler om at den som fatter enkeltvedtaket ikke har tilgjengelig de ressursene som er skissert i sakkyndig vurdering, enten på grunn av økonomi, eller manglende tilgang til den

anbefalte kompetansen. At elever med rett til spesialundervisning ikke alltid får oppfølging av ansatte med rett kompetanse, samsvarer med funnene til Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, der det blant annet konkluderes med at 50 prosent av de som mottar spesialundervisning i grunnskolen har assistent (Nordahl et al., 2018). Dette til tross for at det tydelig kommer fram at blant annet manglende økonomi ikke skal være styrende for den opplæringen elevene skal få (Opplæringslova, 1998, § 13-10), og at kvalitet i spesialundervisningen blant annet kan knyttes til lærerkompetanse (Haug, 2022). Avvik på dette området kan også handle om at den som skal fatte enkeltvedtaket ikke kjenner til at det finnes mal for hvordan enkeltvedtaket skal skrives, eller andre konkrete retningslinjer for dette. I Veilederen for spesialundervisning står det at opplæringsloven ikke har særskilte regler om hvordan et enkeltvedtak skal formes (Utdanningsdirektoratet, 2021d). Det eneste unntaket er hvis det er avvik fra den sakkyndige vurderingen. Da må dette begrunnes i enkeltvedtaket.

Deloitte (2022) kommenterer i deres rapport, at det at informasjon om regelverket ofte kommer først etter gjennomført tilsyn, kan indikere at Statsforvalteren «vil» at det skal avdekkes brudd, og derfor unngår å si noe om dette i forkant. På den andre siden vurderer Proba samfunnsanalyse (2023) i sin rapport at det er tilfredsstillende nettressurser på lovområdet spesialundervisning. Noe som kan peke mot at litteratur på området er lett tilgjengelig, og at det derfor ikke skulle være vanskelig å finne dette, selv om en ikke nødvendigvis har fått informasjon om hvor det kan hentes. Samtidig påpeker de at utfordringene på det spesialpedagogiske området i liten grad lar seg påvirke av pedagogiske virkemidler. Derimot vises det til mangel på kompetanse og problemer med lovtolkning som viktige årsaker til regelbrudd. Det kan utfra dette tenkes at skolene allerede følger malen for hvordan et enkeltvedtak skal skrives, uten at dette tilfredsstiller kravene ved Statsforvalterens tilsyn. Utfordringer med å innfri elevenes rettigheter er også noe som tas opp i undersøkelsen til Herlofsen og Lie (2022). Funnene indikerer at de ansatte ønsker å følge regelverket, men at blant annet kunnskap om regelverket og ressurser hindrer dem i det. Det spesialpedagogiske feltet kan altså være et utfordrende område, og det er ofte ikke bare én enkelt årsak som gjør at regelverket brytes. Dette er også et av funnene i rapporten til Proba samfunnsanalyse (2023), der det vises til at det er sammensatte årsaker til utfordringene med regelletterlevelse, men at kompetanse og kapasitet ofte er en viktig faktor.

Informantene peker på enkeltvedtaket som elevens rettssikkerhet, og hvor viktig dette dokumentet er for at elevene skal få de rettighetene de har krav på. Samtidig viser de til at det

ikke alltid ser ut til at de som fatter enkeltvedtaket faktisk forstår hvor viktig dette dokumentet er for at elevene skal få oppfylt rettighetene sine. At forståelsen av hvilken betydning et enkeltvedtak egentlig har, ikke alltid kommer tydelig fram, vises det også til hos Herlofsen og Nilsen (2016), hvor det kommer fram at selv om enkeltvedtaket er det formelt styrende utgangspunktet for skolenes videre planlegging gjennom IOP og gjennomføring av spesialundervisningen, virker enkeltvedtaket i en del tilfeller å ha en uklar og vag posisjon. Blant annet vises det til at lærerne ofte er usikre på hva som står i enkeltvedtaket, og at de i større grad støtter seg til den sakkyndige vurderingen, enn enkeltvedtaket, når spesialundervisningen skal planlegges. Samtidig vises det til at i hvilken grad lærerne forholder seg til enkeltvedtaket, synes å være avhengig av hvilke felles rutiner som er utviklet for skolen, knyttet til deres oppgaver i tiltakskjeden. Informantene trekker frem viktigheten av å få fram lovkravene i et tilsyn. Det handler om å få skoleeier, men også skoleleder og øvrige ansatte til å få kunnskap om regelverket, og hvilken betydning dette har for rettssikkerheten til elever med enkeltvedtak i skolehverdagen. For å endre eventuell praksis som ikke er i overenstemmelse med regelverket, vil det ifølge Scott (2014a) ha betydning om de regulative, normativ og kulturelt-kognitive mekanismene samsvarer med hverandre. Dersom de ansatte i skolen oppfatter lover og regler som relevante og hensiktsmessige, vil de ha lettere for å forankre praksisen i regelverket. Dette kan ses i sammenheng med Statsforvalterens ønske om at den enkelte skal ha forståelse for *hvorfor* lover og regler må følges.

4.4 Statsforvalterens tiltak for å sikre elevenes rettigheter

På oppdrag fra Kunnskapsdirektoratet, skal Statsforvalteren føre tilsyn med om kommunen oppfylder sine plikter ut fra opplæringsloven (Opplæringslova, 1998, § 14-1). Gjennom felles nasjonale tilsyn, er målet å undersøke om kommunen som skoleeier har system og rutiner for å sikre at elever med rett til spesialundervisning får de rettighetene de skal ha. I tilsynsrapportene vi har analysert, finner vi at en rekke avvik begrunnes med at skolene ikke har et godt nok system for å dokumentere, og gjennomføre, de rettslige kravene. Vi vil her presentere funnene som er knyttet til kategorien system og rutiner, med utgangspunkt i hvordan dette har blitt beskrevet av informantene, og hvordan dette belyses i tilsynsrapportene. Vi vil her sette søkelys på funn rundt rutiner ved tilsyn, system og rutiner i skolen og sammenhengen mellom rutiner og økt handlingsrom.

4.4.1 Rutiner ved tilsyn

Statsforvalteren skal som nevnt over, føre tilsyn med kommunen som skoleeier, ved å kontrollere om de oppfyller pliktene de er pålagt ut fra regelverket (Opplæringslova, 1998, § 14-1). Ut fra opplæringsloven, § 13-10, innebærer dette å sjekke om kommunen har et system for å sikre at skolene følger loven. Dersom kommunen ikke oppfyller lovkravene, skal Statsforvalteren sørge for at de retter opp i dette (Utdanningsdirektoratet, 2021b).

For at felles nasjonale tilsyn skal utføres så likt som mulig, uansett hvor i landet tilsynet gjøres, viser informantene til at det er utviklet retningslinjer for hvordan et tilsyn skal gjennomføres:

«Fra å være litt ulike fra embete til embete, altså fra fylke til fylke, så har metodehåndboka, og det at det er klart formulerte kontrollspørsmål (...), gjort at vi har blitt mer samkjørte, og mye sikrere på at det er likebehandling, og at vurderingene er litt mer samsvarende enn det jeg i hvert fall har opplevd at det var tidligere når jeg begynte med tilsyn.» (3)

Informant 3 nevner her metodehåndboken som arbeidsredskap når de skal gjennomføre tilsyn (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Det vises også til fordelene ved å ha tydelige retningslinjer for hvordan de skal gå fram, samtidig som felles rutiner vil gjør tilsynene mer like, uavhengig av hvor de gjennomføres. Dette sees på som en positiv utvikling. Som nevnt over, går Statsforvalterens oppgave ut på å se om kommunen oppfyller de pliktene de er pålagt ut fra loven. De starter ofte med et formøte, der de går gjennom lovkravene, hva de skal se etter, og hva de mener at de trenger av dokumentasjon fra skolene. I tilsynsrapportene finner vi at det under tilsynet kontrolleres om kommunen følger kravene i regelverket når det gjelder å fatte vedtak om spesialundervisning, med utgangspunkt i opplæringsloven kapittel 5 og forvaltningsloven. Informantene forteller at i selve undersøkelsesfasen går de gjennom de dokumentene de har fått tilsendt fra skolen, og sjekker dette opp mot lovkrav. Ofte suppleres dette med besøk på skolen, og intervjuer, for å få enda større klarhet i hvilke rutiner skolen har. I metodehåndboken står det at det bare skal gjennomføres tilsynsbesøk når det er nødvendig for å opplyse saken. I vurderingen av dette, må det ses på om andre redegjørelser, egenervurderinger og spørreskjemaer kan gi like god informasjon som intervjuer (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Informant 3 forteller at nedstengningen som ble gjennomført på grunn av pandemien, førte til endringer i hvordan de selv hadde tenkt å gjennomføre tilsynene:

«(...) plutselig så ble det nedstenging og pandemi, ikke sant, og vi kunne ikke reise rundt. Og da ble dette et dokumenttilsyn, altså et skriftlig tilsyn, hvor vi ba kommunene om å sende inn dokumentasjon.» (3)

At informantene nok har tenkt på om det å gjennomføre rene dokumenttilsyn, uten at disse kombineres med stedlig tilsyn, vil være informativt nok, er noe informant 1 antyder gjennom følgende sitat:

«Så jeg synes jo det som 3 sier, at det er utrolig hva selv et dokumenttilsyn kan vise av praksis, og få deg til å reflektere rundt hvor ligger utfordringene hen da.» (1)

Informanten tar her opp muligheten til å se tendenser i hvor utfordringene med å følge regelverket ligger, selv uten stedlig tilsyn. Det kan her tenkes at det mer konkret siktes til skolens system og rutiner i oppfølgingen av elever med rett til spesialundervisning når det vises til hvor utfordringene ligger. Dette kommer ikke direkte fram i tabell 1, men gjennom innholdsanalysen generelt finner vi at mye av kontrollen i tilsynene går på om skolen har system og rutiner for å sikre at loven blir fulgt.

Etter at Statsforvalteren har gått gjennom dokumentene de har fått tilsendt, og eventuelt det som har kommet fram ved stedlig tilsyn, gir de tilbakemelding om hva de har funnet gjennom en foreløpig tilsynsrapport. Hvis de finner at kommunen, gjennom praksis ved skolene, ikke følger regelverket, kan de pålegge korrigerende av dette.

«Hvis vi da finner ut at her er det noe som må rettes opp, så setter vi jo da en frist for at det skal rettes opp. Og det er jo ikke alt som kan rettes opp, for det er jo da kanskje rutiner som må endres. Så får vi tilsendt de nye rutinene, men da må de jo også ha en plan for hvordan disse skal implementeres.» (2)

Her kan det tenkes at informanten viser til at det ikke bare er å endre noe på papiret, men at disse endringene også må implementeres, for at de skal bli en del av skolens rutiner.

I metodehåndboken står det at for at tilsynet skal kunne avsluttes, må det være sannsynliggjort at de endringene skolen har vist til, vil bli gjennomført i praksis (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Dette ser vi også at det henvises til i tilsynsrapportene, der Statsforvalteren stadig kommer tilbake til at skolen må ha rutiner for hvordan de skal sikre regel etterlevelse i praksis. For eksempel ved kommune G kommenterer Statsforvalteren at enkeltvedtakene ikke er spesifikke nok når det gjøres rede for hvordan spesialundervisningen skal organiseres. Det

kan tenkes at det her vises til at hvis enkeltvedtakene er tydeligere på hvordan undervisningen skal organiseres, og at det er de samme punktene som gjøres rede for i alle enkeltvedtakene, vil det sannsynliggjøre at skolen har faste rutiner for hva som skal med i enkeltvedtaket på dette området. Dette er noe som også kommer fram ved kommune F, der Statsforvalteren konkluderer med at siden ikke alle enkeltvedtakene er tydelige i antall timer eleven skal ha i hvert fag, vurderes det at det ikke foreligger noen faste rutiner for hvordan dette skal synliggjøres. Det samme gjelder ved kommune D, der det fra Statsforvalterens side vises til at det blir bekreftet i egenvurderingene at det rutinemessig blir fattet enkeltvedtak, både der PPT anbefaler spesialundervisning og der de ikke gjør det. Når det da også i alle tilsendte saker foreligger enkeltvedtak etter at det er skrevet sakkyndig vurdering, mener Statsforvalteren at dette sannsynliggjør at dette er en rutine ved skolen. At Statsforvalteren likevel ikke kan vite om disse rutineene gjennomføres, eller vil bli implementert når det vises til at skolene har opprettet nye rutiner etter tilsynet, er noe som kommer fram gjennom følgende beskrivelse fra informant 2:

«Når dette fram, eller er det bare en papirendring? Vi kan jo bli litt i tvil om det. Det er jo kanskje svakheten med metoden, eller den myndigheten vi har da.» (2)

Samtidig som de sier at de noen ganger kan bli i tvil om det de jobber med når frem, sier alle seg enig i at skolen, skoleleder og skoleeier virker mottakelige for den veiledningen de gir, og den informasjonen de gir om lovverket og lovkrav. Videre viser informantene til kommunens internkontroll, og viktigheten av at kommunen har et system for å sikre at regelverket blir fulgt opp, for å sikre elevenes rettigheter i skolehverdagen. Ved en godt fungerende internkontroll, ser de for seg at det vil bli mindre behov for tilsyn av dette i framtiden. I denne sammenhengen nevner de at fra høsten 2023 skal det være nye nasjonale tilsyn i spesialundervisning, og at dette tilsynet i tillegg skal undersøke kommunens internkontroll på dette området.

4.4.2 System og rutiner i skolen for å ivareta elevenes rettigheter

Kommunen som skoleeier, rektor som skoleleder, og resten av personalet i skolen, er de som skal forvalte lovverket rundt spesialundervisning i praksis, og sørge for at elevenes rettigheter blir oppfylt. Ut fra tilbakemeldingene fra Statsforvalteren i tilsynsrapportene, handler dette om at skolen må ha system og rutiner for hvordan dette skal gjennomføres. I

metodehåndboken vises det til at regelverkets hensikt er å sikre at alle barn og unge får et godt og likeverdig opplæringstilbud av høy kvalitet (Utdanningsdirektoratet, 2021b). Det overordnede målet ved tilsyn er å bidra til at kommunene følger regelverket. I tillegg skal tilsynet bidra til å øke kommunenes evne til å tolke og etterleve regelverket, og få en større forståelse for dette. I tilsynene går det gjennom om kommunen har et tilfredsstillende system for å ivareta elevenes rettigheter. Som nevnt, undersøkes dette først og fremst gjennom redegjørelser, egenvurderinger og spørreskjemaer. Tilsynet kan også suppleres med intervjuer, hvis dette er nødvendig for å få et godt nok bilde over situasjonen. I tilsynet sjekkes hvilke rutiner som finnes på skolen opp mot hvert lovkrav, og om disse er så innarbeidet at det kan sannsynliggjøres at disse både blir brukt ved opprettelse av enkeltvedtak, samtidig som de vil sikre at regelverket blir fulgt. I tilsynsrapportene vises det til om skolen har et system for å sikre elevens rettigheter. Samtidig viser informantene til at et system ikke alltid nødvendigvis fører til at innholdet i dette blir realisert i praksis. De viser til eksempel der § 13-10 har blitt et egenvurderingssystem, der rektor kvitterer ut at noe er gjort, uten å utdype hvordan dette er gjennomført. Informantene stiller spørsmålsteget ved om slike systemer er holdbare, når rutiner skal implementeres i skolen. Her viser informantene til at selv om system og rutiner kan sannsynliggjøre at regelverket vil bli fulgt i praksis, vil det ikke alltid være slik, og at mye avhenger av om og hvordan dette blir implementert:

«Spørsmålet må være hva som skal til for å få en endring av praksis. Og det er jo som 2 sier, det er ikke vi, dette er tungt hvilende på kommunenivå, skoleeier og hvordan prosesser de kjører der da.» (1)

I flere av tilsynsrapportene vises det til avvik fordi det ikke er sannsynliggjort at skolen har rutiner for å følge opp lovkravet. Et eksempel er kommune D, der Statsforvalteren i foreløpig rapport har gitt skolen avvik, fordi de mener at de ikke har tydelige retningslinjer for hvordan de skal innhente samtykke. I kommunens kommentar til dette, kommer det fram at skolen har endret praksis, og nå rutinemessig innhenter samtykke til å fatte enkeltvedtak. Det er vedlagt eget samtykkeskjema for dette. Statsforvalteren vurderer ut fra dette at det er sannsynliggjort at rutine og praksis følger lovkravet.

Som nevnt tidligere, viser informantene til at det er avvik i nesten alle tilsyn de har med spesialundervisning, og at de tenker dette er fordi regelverket rundt spesialundervisning kan være utfordrende. Dette synes å samsvare med måten de jobber på, og tanken om at for å sikre at lovkravene blir fulgt, er det viktig med system og rutiner. Dette kan både hjelpe skoleeier

med å kontrollere at skolene følger regelverket, samtidig som det blir like vilkår uavhengig av hvilken skole eleven går på. Det vil også være en trygghet for de ansatte i at de vet at når de følger felles rutiner, følger de også regelverket. Samtidig er det noe med å vite hvorfor lovverket er der, hvilken funksjon det har.

«Det er jo noe med forståelsen for den røde tråden gjennom all dokumentasjon.» (2)

Her viser informantene til at det er en grunn for at ting dokumenteres, og at mye handler om forståelse for, og hensikten med det en gjør. Dersom den enkelte forstår hvorfor lovene er som de er, og hvorfor ting må dokumenteres, vil det muligens være større sannsynlighet for at ansatte ser hensikten, og ikke oppfatter det som byråkrati. Informantene peker nettopp på hvor viktig det er at man forstår hvorfor:

«I og jeg jobber mye sammen, og veldig ofte når vi sitter og jobber, så lander vi ut i en frase: Why, why, why? Hvorfor, hvorfor, hvorfor? Og det, at hvis en tenker gjennom hvorfor, så vil vi kanskje få den refleksjonen som er nødvendig, og som kanskje skaper en endring. (3) «Er det noen gode grunner til at vi skal gjøre det sånn?» (2)

Informantene synes å være enige i at man ikke bare skal vite hva man skal gjøre, men også forstå hvorfor. Dette kan ses i sammenheng med enkelkretslæring og dobbeltkretslæring, hvor enkelkretslæring innebærer å følge regler og rutiner, mens dobbeltkretslæring innebærer en større forståelse og mulighet for endring (Argyris & Quirk, 1990). Ved enkelkretslæring i en organisasjon kan man rette opp avvik og eventuelt justere prosedyrer og rutiner. Dersom man derimot stiller spørsmål ved grunnprinsippene for det som skjer, og får en større forståelse, har man mulighet for varige endringer (Kaufmann & Kaufmann, 2015).

4.4.3 Rutiner og økt handlingsrom

Som nevnt tidligere, kan lovverket i skolen synes komplekst og uoversiktlig, noe som kan føre til at ansatte ikke får et godt nok innblikk i dette, og oversikt over hva det sier. Dette har også informantene vært inne på, ved at de har beskrevet det spesialpedagogiske feltet, og regelverket rundt dette som vanskelig. Vi spurte dem om hvor de tenker de største utfordringene ligger i forhold til det å følge regelverket.

«Ja jeg tenker at, eller jeg har hatt en teori om at man er så redd for å bryte et regelverk som man ikke kjenner, at det kanskje kan føre til at man ikke utnytter handlingsrommet som man har. Og det ligger jo da, det kan jo ligge på alle nivåer egentlig.» (2)

Informant 2 tar her opp hvordan mangel på kunnskap om regelverket kan hindre både skoleansatte, skoleleder og skoleeier i å få utnyttet det potensialet som ligger i loven, og fullt ut se de mulighetene som finnes. Imsen (2020) viser til viktigheten av at de ansatte har kunnskap om hvilke muligheter de har for å utnytte handlingsrommet. Utfordringen med å få tilgang til dette rommet, skriver hun at ligger i de ytre grensene for handlingsrommet, altså i de begrensningene som ligger i lover og forskrifter eller eventuelt andre pålagte rammer. Hun viser videre til at utfordringen ikke er disse begrensningene i seg selv, men at grensen inn mot disse er diffuse og abstrakte, og ikke utgjør en tydelig overgang. Dette kan gjøre at lovverket oppfattes uklart, og at det derfor kan være vanskelig å tolke hvor langt en kan gå. Dette noe uklare skillet mellom lovlighet, og det å trække over streken, er noe informant 2 også kommer inn på i intervjuet:

«Hvis du har en strek her, det er lovens grense. Så har du det som er under lovens grense, det er jo lovbrudd (...) På den andre siden kan du være rett over streken, og det er lovlig, men samlet sett er det jo veldig farlig, for man kan fort tippe under.» (2)

Her viser informanten til at hvis en først er nær grensen for hva som er lovbrudd, og ikke jobber spesifikt med å sikre at loven følges, kan man fort tippe under. Altså at praksis ikke er i tråd med lovverket. Det kan altså virke som vi på den ene siden har et regelverk som kan oppfattes komplekst og omfattende, og med diffuse overganger mellom hva som er innenfor, og hva som regnes som regelbrudd, samtidig som det synes nødvendig å kunne utnytte hele lovens handlingsrom for å gi et best mulig tilbud til elevene. Dette viser hvor viktig det er å ha god kjennskap til regelverket, og hvordan dette kan praktiseres. Som nevnt tidligere, vises det i tilsynene til viktigheten av system og rutiner for å kunne dokumentere at skolene følger regelverket. Det kan utfra dette tenkes at gode rutiner vil kunne øke handlingsrommet, både for skoleeier, skoleleder og annet personale. Gjennom felles rutiner vil en både få tilgang til hva som står i regelverket, samtidig som en vil kunne sikre elevenes rettigheter gjennom felles praksis av disse. I innholdsanalysen av tilsynsrapportene (tabell 1) finnes et eksempel på dette. I foreløpig tilsynsrapport, har kommune D fått avvik på punktet *organisering av spesialundervisningen*, fordi Statsforvalteren mente denne var for fleksibel, og savnet en mer

tydeliggjøring av hva som ligger til grunn for denne type organisering. Den aktuelle skolen har i etterkant lagt fram ny mal for enkeltvedtak, hvor det framgår at angivelse av organisering må være mer konkret, samt beskrivelse av hva som må være med. Utfra dette kan det tenkes at ved å lage gode rutiner og maler for å sikre regeletterlevelse, vil også større deler av loven bli tatt i bruk, og de ansatte vil ha mer konkrete retningslinjer for hvordan de kan sikre at de gjør den jobben de er tenkt å gjøre.

For å kunne utnytte lovens handlingsrom, står kunnskap sentralt. En må vite hva som står i lovverket for å kunne bruke det. Dette vil gjelde både regelverket som styrer skolen generelt, men også innen fagfeltet det skal brukes opp mot. Informantene peker på tilsynene som en god mulighet til å gi skoleeier, skoleleder og andre ansatte innblikk i regelverket og med dette en ressurs for å utnytte handlingsrommet. Gjennom å lære mer om regelverket, og hvordan dette kan brukes for å sikre elevenes rettigheter, kan en se for seg at skoleeier, skoleleder og ansatte både oppnår større kunnskap om lovens innhold, men også et eventuelt utnyttet handlingsrom.

4.4.4 Drøfting av Statsforvalterens tiltak

Statsforvalterens tilsyn er knyttet til om skolen har system og rutiner for å ivareta elevenes rettigheter utfra opplæringsloven. Hvis det avdekkes avvik, får kommunen påbud om å rette dette, gjennom å vise til rutiner som skal sørge for at loven blir fulgt. Som nevnt viser funnene at det ble avdekket regelbrudd i alle de tilsynene vi har tatt for oss i perioden 2018-2021. Informantene viser som nevnt tidligere til at regelverket rundt spesialundervisning kan være vanskelig, og at det kan være en av grunnene til at de finner avvik i nesten alle tilsynene de har. At regelverket rundt opplæringsloven kan være vanskelig å forstå, er også noe Opplæringslovutvalget tar opp (NOU 2019: 23, 2019). Der beskriver de dagens regelverk som omfattende, fragmentert og detaljert. Videre kommenteres det at når regelverket blir for omfangsrikt, kan det bli vanskelig å finne fram i, og det kan oppleves som vanskelig å oppfylle alle reglene. Vi har tidligere vist til forskning der funn indikerer at både skoleledere og ansatte i flere tilfeller mangler grunnleggende kunnskap om rettsreglene (Holm & Møller, 2016; Mausestaden et al., 2019). Samtidig viser informantene til at system og rutiner som følger opplæringslovens lovbestemmelser, kan føre til økt regeletterlevelse. Ved å ha tydelige retningslinjer og rutiner for hvordan en skal gå fram i det enkelte tilfellet, vil dette kunne øke sannsynligheten for at de ansatte både følger loven, og har lik praksis. På den andre siden har

informantene også kommentert at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom rutiner, og at disse blir fulgt opp. Hvis for eksempel skolen har nedfelt rutiner for hvordan ting skal gjennomføres, men de ansatte enten ikke følger disse, eller ikke klarer å omsette disse i praksis, vil rutinene bare bli noe som står på papiret. Møller og Sivesind (2016) gjennomførte en spørreundersøkelse blant rektorer, om opplæringslovens rettslige regulering. Her vises det til at de fleste rektorene sier at de har systemer for å sikre at opplæringen er i tråd med regelverket. Samme undersøkelse viser imidlertid at 40 prosent av skolene ikke hadde noen formaliserte systemer for å sikre at lærerne fortløpende ble oppdatert på lovverkets bestemmelser. Det vises til alvorligheten i dette, siden det er lærerne som har den daglige kontakten med elevene, og ofte også disse som først oppdager at det trengs ekstra oppfølging, og eventuelt hvor det bør settes inn ekstra tiltak (Møller & Sivesind, 2016).

Siden Statsforvalteren bare skal undersøke om skolene har et tilfredsstillende system for å sikre elevenes rettigheter, kan de bare gjennom tilsynene sannsynliggjøre at de rutinene skolene har, vil bli gjennomført i praksis. Tanken er at gjennom informasjon om regelverket, og at skolene har gode rutiner for å oppfylle de enkelte lovpunktene i opplæringsloven, skal dette sørge for at elevenes rettigheter blir ivaretatt. Funn fra Herlofsen og Lie (2022) viser til at de ansatte i stor grad ønsker å følge regelverket. I samme studie vises det til at informantene etterlyser system som skal sikre at skolene oppfyller aktuelle lovkrav. Dette gjelder for eksempel systemer som skal øke de ansattes juridiske kunnskap, og dokumentasjon for å sikre at elever med rett til spesialundervisning får det opplæringstilbudet de har krav på. Informantene i studien vår, har ved tilsyn opplevd at skoleeier, skoleleder og ansatte har vært mottakelige for den gjennomgangen de har hatt om regelverket, og vært positiv til dette. At skoler ser positivt på den læringen som foregår gjennom tilsyn, kommer også fram i undersøkelsen til Møller og Sivesind (2016), der det vises til at rektorene oppfatter nasjonalt tilsyn som et viktig korrektiv for skolens virksomhet. Samtidig forteller informantene i vår studie også om tilfeller der de lurer på om skolene legger fram etterspurte rutiner bare for å tilfredsstille dem, og få avsluttet tilsynet. De lurer på om skolene ikke ser hvorfor disse rutinene skal være til stede, at de skal sørge for rettssikkerheten til eleven, og at denne blir ivaretatt i skolehverdagen. Informantene ser ut til å virkelig ønske at skolene skal forstå hvorfor regelletterlevelse er viktig. De ønsker ikke at skolene skal oppleve tilsyn som en kontroll, men et arbeid der både skolen som institusjon og organisasjon, skal kunne utvikle seg og følge regelverket. For å få til en slik læring, kan det tenkes at det bør foreligge en dobbeltkretslæring (Argyris & Quirk, 1990). Dersom skolen opplever tilsyn som kontroll, kan

læringen og utviklingen bli preget av forsvarsmekanismer, og konsekvensene er at de ansatte kun driver med enkeltkretslearning. Det innebærer at de bare retter opp mindre feil og blir bedre på det de allerede kan. Dersom man skal få til endringer i skolen må det legges til rette for dobbeltkretslearning, hvor man får en økt forståelse for hvorfor man for eksempel trenger system og rutiner, for å sikre elevenes rettigheter. Det er da viktig at tilsynene ikke bærer preg av kontroll og underkastelse, men selvstendighet, engasjement og åpenhet (Kaufmann & Kaufmann, 2015). Her kan man parallelt se på Scotts institusjonelle teori, som viser til at endringer skjer best når både regulative, normative og kulturelt-kognitive perspektivet faller sammen. Det er som nevnt tidligere viktig at de lovene og reglene man skal følge, sammenfaller med egne normer, verdier og forståelser (Scott, 2014a).

Når det gjelder forståelse for og oppfølging av regelverket, kommer den ene informanten også inn på tanken om at manglende kunnskap om regelverket kan føre til at de ansatte ikke ser hvilket handlingsrom de har. I følge Helleve et al. (2018) tas ofte valg og beslutninger innenfor det den enkelte opplever som sitt rom for handling. Dette rommet finnes ikke fysisk og kan ikke måles, men defineres ut fra ansattes egne opplevelser av situasjonen (Helleve et al., 2018). Dette kan både skape begrensninger og usikkerhet rundt hvor rammene for handlingsrommet er, og føre til at dette blir innskrenket. Manglende forståelse for regelverket kan utfra dette hindre ansatte i å få utnyttet det potensialet som ligger i loven, og fullt ut se de mulighetene som finnes. Ifølge Berg (1995) viser studier at skolens ansatte som regel definerer handlingsrommet for skjønnsutøvelse mye snevrere enn det som er mulig. Informanten i studien vår knytter dette til redselen for å bryte regelverket. For å kunne utnytte handlingsrommet synes det derfor viktig å ha god kunnskap om regelverket, og hva dette inneholder. Det kan utfra dette tenkes at gjennom den informasjonen om regelverket som Statsforvalteren gjør rede for både i åpningsmøte og sluttmøte, sammen med tilbakemeldinger i tilsynsrapporten, kan være en måte å få større kunnskap om regelverk og rutiner på, og en ressurs for å kunne utnytte det handlingsrommet en har.

5 Avslutning og konklusjon

Som nevnt i innledningen, har det i det siste vært flere artikler i media rundt temaet spesialundervisning, og eksempler der elever ikke har fått de rettighetene de har krav på. Gjennom intervju med tre representanter fra Statsforvalteren, og innholdsanalyse av tilsynsrapporter, har vi ønsket å få innblikk i informantenes forståelse av deres bidrag til å sikre elevenes rettigheter. Skolen er regulert gjennom et regelverk, og er dermed juridisk forankret. Dette er vesentlig ved Statsforvalterens tilsyn. Samtidig vil god og riktig spesialundervisning i praksis, også skapes gjennom normer og verdier. For elever med behov for, og rett til spesialundervisning, vil det være av betydning at disse regulative, normative og kulturelt-kognitive mekanismene, er i overensstemmelse med hva som er til det beste for eleven (Scott, 2014a).

I det følgende vil oppsummering av funn og drøfting presenteres, og avslutningsvis vil noen implikasjoner trekkes frem.

5.1 Oppsummering og konklusjon

I denne delen av oppgaven vil de ulike kategoriene, fordeling av ansvarsoppgaver, lovforståelse, enkeltvedtak, og system og rutiner, bli oppsummert. Dette vil danne grunnlag for å kunne besvare problemstillingen, *Hvordan kan Statsforvalterens tilsyn bidra til å ivareta elevenes rett til spesialundervisning?*

Fordeling av ansvarsoppgaver synes særlig viktig innenfor den spesialpedagogiske saksgangen. Funn viser at det relativt ofte forekommer avvik ved tilsyn fordi overgangen mellom de ulike fasene ikke er godt nok sikret. Gjennom tilsyn, kontrolleres det blant annet om kommunen som skoleeier følger kravene i regelverket når det gjelder å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Denne fasen vil ha direkte sammenheng med fasene før og etter, og indirekte med hele saksgangen. Gjennom tilsyn sjekkes det at det er en sammenheng mellom de ulike dokumentene, for eksempel mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Statsforvalterens tilsyn, hvor dokumentene knyttet til de enkelte ansvarsområdene kontrolleres, og eventuelt korrigeres, ser derfor ut til å bidra til å sikre elevenes rettigheter.

Lovforståelse er vesentlig for å sikre elevenes rettigheter. Dette gjør utslag både når det gjelder regeletterlevelse i den spesialpedagogiske saksgangen, men også for kunne forvalte elevenes rettigheter på en riktig og forsvarlig måte. Informantene viser til at nettopp mangel

på lovforståelse kan knyttes til flere av avvikene i de nasjonale tilsynene. Det at skoleledere og lærere ofte mangler grunnleggende kunnskap om lover og regler, vises det også til i forskning (Herlofsen & Lie, 2022; Holm & Møller, 2016; Mausehagen et al., 2019). Ved tilsyn informerer Statsforvalteren om lovverket, og det har de siste årene også blitt mer veiledning knyttet til tilsyn. Dette kan bidra til at ansatte i skolen får en økt lovforståelse, og følgelig bedre praktisk regeletterlevelse.

Enkeltvedtaket er sentralt i den spesialpedagogiske saksgangen. For å sikre elevenes rettigheter, forutsettes det at vedkommende som skal fatte enkeltvedtak, har den nødvendige kompetansen for å gjøre dette. Funn viser at til tross for at det foreligger retningslinjer for hva et enkeltvedtak skal inneholde, klarer ikke nødvendigvis skolene å etterfølge dette i praksis. Knyttet til enkeltvedtak finner man avvik både når det gjelder innhold, men også hvordan rettigheten i enkeltvedtaket følges opp, blant annet ved individuelle opplæringsplaner (IOP). For at enkeltvedtaket skal være gyldig, er det viktig at dette er tydelig i forhold til hva eleven skal få, og samtidig følger gjeldende retningslinjer (Forvaltningsloven, 1967; Stette, 2022b). Enkeltvedtaket er særlig viktig, ettersom det er selve rettsgrunnlaget for elevenes rettigheter til spesialundervisning.

Statsforvalterens tiltak retter seg i stor grad mot korrigerende av skolens system og rutiner. Ved tydelige retningslinjer og rutiner, vil dette kunne øke sannsynligheten for at de ansatte både følger loven og har lik praksis. Selv om skolen har dokumenterte rutiner, har Statsforvalteren ved tilsyn imidlertid ikke mulighet til å sjekke at disse gjennomføres i praksis. At system og rutiner ikke nødvendigvis vil føre til at gjennomføringen av spesialundervisningen blir bedre, støttes av forskningslitteratur (Hall, 2017b). Statsforvalteren jobber for at aktørene får en større forståelse for hvorfor system og rutiner er viktig, og at dette vil øke sannsynligheten for at gode rutiner innarbeides på skolen. Gode rutiner og god lovforståelse blant ansatte ved skolen, vil kunne gi dem et større handlingsrom. Ved å utnytte handlingsrommet vil de ikke bare følge lover og regler, men også ha større kapasitet til å bedre kvaliteten på spesialundervisningen.

Studiens funn indikerer et fortsatt behov for at elevers rettigheter innen spesialundervisning løftes fram. I dette arbeidet vil tilsyn være viktig, men også de normative og kulturelt-kognitive mekanismene i skolen må fremmes for å få til en god utvikling (Scott, 2014a). Det innebærer en bevissthet rundt hva som er til det beste for eleven (normativt) og hva samfunnet

oppfatter som skolens mandat (kulturelt-kognitivt). Scott (2014a) mener det er viktig å se de ulike perspektivene i forhold til hverandre for å gjennomføre endringer i praksis.

Oppsummert viser studien at Statsforvalteren ved tilsyn kan bidra til økt kunnskap slik at skoleeier, skoleledelse og øvrige ansatte i skolen, får bedre lovforståelse og derfor i større grad kan sikre elevenes rettigheter. Det synes vesentlig at overgangen mellom de ulike fasene i den spesialpedagogiske saksgangen sikres, og ved korrigerende av skolens system og rutiner, vil Statsforvalterens tilsyn bidra til dette. Informantene la særlig vekt på viktigheten av at de ulike aktørene forstår *hvorfor* dokumentering og regeletterlevelse er viktig. Ved å forstå hensikten, vil det kunne øke sannsynligheten for at hver enkelt gjennomfører sine oppgaver i henhold til loven, og dermed sikrer elevenes rettigheter.

5.2 Implikasjoner

Vi vil her se på mulige praktiske implikasjoner, og noen implikasjoner for videre forskning.

5.2.1 Praktiske implikasjoner

Som sakene i innledningen viser til, kan manglende oppfølging innen spesialundervisning gi store følger for en elevs skolegang, men også for livet generelt. Det er derfor viktig at dette temaet blir tatt alvorlig. Forebygging gjennom tidlig innsats, et system for raskt å fange opp de med ekstra behov, og iverksetting av egnede tiltak kan være sentralt.

Det er også viktig å vektlegge samarbeid mellom aktørene innen de ulike fasene i den spesialpedagogiske saksgangen. Alle må ta ansvar for egen oppgave. Det er viktig at helheten sikres, slik at elevene får en best mulig oppfølging, og at rettighetene blir ivaretatt i alle ledd.

Ifølge NOU 2019: 23, opplever brukerne loven som omfattende, fragmentert og detaljert.

Regelverket kan være komplekst og vanskelig, og det vises også til manglende og ulik forståelse av loven. Kompetanseheving i skolen på området spesialundervisning, og hvordan sikre elevenes rettigheter kan være viktig, slik at både skoleeier, skoleleder og andre ansatte, er oppdatert både på hva lovverket sier, og hvordan dette kan settes ut i praksis.

Studien har rettet seg mot felles nasjonale tilsyn, som setter søkelys på hvordan skolen oppfyller lovkravene. Oppfølging av enkeltelever med rett til spesialundervisning, innebærer

også profesjonelt skjønn. I dette skjæringspunktet mellom lovkrav, pedagogikk, og i mange tilfeller verdisyn, vil kunnskap være viktig. Dersom man forstår dette som ulike regulative, normative og kulturelt-kognitive mekanismer, vil man i lys av Scotts teori kunne argumenter for viktigheten av at man tar hensyn til alle disse perspektivene.

5.2.2 Implikasjoner for videre forskning

Denne studien er basert på Statsforvalterens beskrivelse av eget arbeid ved felles nasjonale tilsyn innen spesialundervisning. Det hadde vært spennende å få skoleeiers, skoleleders og øvrige ansattes opplevelse av tilsyn i samme situasjon, for å kunne sammenlikne disse.

Det ville også være interessant å intervju ansatte i skolen i en periode etter tilsynet. Dette kunne gitt svar på om de hadde fått forståelse for lovverket, og om dette hadde ført til varige endringer i skolen. Da ville man kunne se om nye rutiner og lovforståelse virkelig blir implementert, slik at elevenes rettssikkerhet blir ivaretatt.

6 Litteratur

- Andenæs, K. (2016). Metode for tilsyn – en juridisk og retts sosiologisk vurdering av hjelpemidler for gjennomføring av tilsyn i skolen. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen : mellom pedagogikk, jus og politikk* (s. 123-137). Universitetsforlaget.
- Andenæs, K. & Møller, J. (2016). *Retten i skolen : mellom pedagogikk, jus og politikk*. Universitetsforlaget.
- Argyris, C. & Quirk, K. M. J. (1990). *Bryt forsvarsrutinene : hvordan lette organisasjonslæring*. Universitetsforlaget.
- Aune, H. (2016). Rettslige standarder i opplæringsloven og barnehageloven. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen : mellom pedagogikk, jus og politikk* (s. 54-74). Universitetsforlaget.
- Barne- og familiedepartementet. (2022, 21. november 2022). *FNs konvensjon om barnets rettigheter*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/fns-konvensjon-om-barnets-rettigheter/id2511390/>
- Barnekonvensjonen. (1989). *FNs konvensjon om barns rettigheter av 20. november 1989* Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_8#KAPITTEL_8
- Barneombudet. (2017). *Uten mål og mening. Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/Uten-mal-og-mening.pdf>
- Berg, G. (1995). *Skolkultur - nyckeln till skolans utveckling : en bok för skolutvecklare om skolans styrning*. Förlagshuset Gothia.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Brinkmann, S. & Kvale, S. (2015). *InterViews : learning the craft of qualitative research interviewing* (3. utg.). Sage.
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2020). *Kvalitative metoder : en grundbog*. Hans Reitzel.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.
- Bukve, O. (2021). *Forstå, forklare, forandre : om design av samfunnsvitenskaplege forskingsprosjekt* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Cohen, L., Manion, L., Morrison, K. & Bell, R. C. (2011). *Research methods in education* (7. utg.). Routledge.
- Corbin, J. M. & Strauss, A. L. (2015). *Basics of qualitative research : techniques and procedures for developing grounded theory* (4. utg.). Sage.
- Courtney, S. J. (2016). Post-panopticism and school inspection in England. *British Journal of Sociology of Education*, 37(4), 623-642.
- Dale, E. L. (1989). *Pedagogisk profesjonalitet : om pedagogikkens identitet og anvendelse*. Gyldendal.
- Dalen, M. (2011). *Intervju som forskningsmetode* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Deloitte. (2022). *Evaluering av tilsynsarbeid. Tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i perioden 2014-2021*.
- Fange, P. Ø., Fehn, A., Utti, C., Paulsen, K. I. & Hjorthen, I. R. (2023, 8. januar 2023). *Kampen mot bokstavene*. Hentet 01.05.2023 fra <https://www.nrk.no/osloogviken/xl/storm-14-har-dysleksi-og-fikk-ikke-spesialundervisning-for-i-7.-klasse-1.16202850>
- Fange, P. Ø., Paulsen, K. I. & Hjorthen, I. R. (2023, 22. februar 2023). *Over 1 million skoletimer til de svakeste elevene ble sporkløst borte*. Hentet 01.05.2023 fra <https://www.nrk.no/osloogviken/over-1-million-timer-spesialundervisning-ble-borte-pa-et-ar-1.16274272>

- Forskrift om plan for grunnskolelærerutdanning. (2016). *Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 1-7* (FOR-2016-06-07-860). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-06-07-860>
- Forskrift til opplæringslova. (2006). *Forskrift til opplæringslova* (FOR-2006-06-23-724). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724>
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Grønmo, S. (2020). *Social research methods : qualitative, quantitative and mixed methods approaches* (3. utg.). SAGE.
- Hall, J. B. (2017a). Examining school inspectors and education directors within the organisation of school inspection policy : perceptions and views. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 61(1), 112-126. <https://doi.org/10.1080/00313831.2015.1120234>
- Hall, J. B. (2017b). "Governing by templates" through new modes of school inspection in Norway. *Journal of educational change*, 18(2), 161-182. <https://doi.org/10.1007/s10833-017-9295-y>
- Hall, J. B. (2017c). Nasjonalt tilsyn av skoler i Norge - sikring av likeverdig opplæring for elevene? I S. Scheutz (Red.), *En likvärdig skola för alla* (s. 37-55). Iustus förlag.
- Haug, P. (2022). Kva spesialundervisning handlar om. *Paideia*, (Jubilæumsnummer), 58-69.
- Helleve, I., Ulvik, M. & Smith, K. (2018). «Det handler om å finne sin egen form» Læreres profesjonelle handlingsrom – hvordan det blir forstått og utnyttet.
- Herlofsen, C. & Lie, J. H. (2022). Skoleansattes erfaringer og utfordringer i møte mellom regelverk og pedagogisk praksis. *Spesialpedagogikk*. <https://www.utdanningsnytt.no/fagartikkel-forskningsartikkel-lovverk/skoleansattes-erfaringer-og-utfordringer-i-mote-mellom-regelverk-og-pedagogisk-praksis/339750>
- Herlofsen, C. & Nilsen, S. (2016). Spesialundervisning i spenningsfeltet mellom juridisk regelverk og lokal praksis. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen : mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 138-158). Universitetsforlaget.
- Holm, V. N. & Møller, J. (2016). Tilsyn - en hjelp i forebyggende arbeid med skolemiljøet. I K. Andenæs & J. Møller (Red.). I *Retten i skolen : mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 263-278). Universitetsforlaget.
- Imsen, G. (2020). *Lærerenes verden : innføring i generell didaktikk* (6. utg.). Universitetsforlaget.
- Ingemann, J. H., Kjeldsen, L., Nørup, I. & Rasmussen, S. (2022). *Kvalitative undersøgelser i praksis : viden om mennesker og samfund* (2. utg.). Samfundslitteratur.
- Innst. S. nr. 15 (1995-1996). (1995). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om prinsipper og retningslinjer for tiårig grunnskole - ny læreplan*. Kirke-, utdannings og forskningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1995-1996/inns-199596-015/?lvl=0>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Jakhelln, H. & Møller, J. (2016). Retten i skolen - styring og sikring. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen : mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 27-39). Universitetsforlaget.
- Kaufmann, G. & Kaufmann, A. (2015). *Psykologi i organisasjon og ledelse* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Kunnskapsdepartementet. (2009). *Veiledning til lov- og regelverk for grunnskolen og videregående opplæring*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lov--og-regelverk-for-grunnskolen-og-vid/id547229/>

- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Overordnet del - verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/verdier-og-prinsipper-for-grunnopplaringen/id2570003/>
- Lerdal, A. & Karlsson, B. (2008). Bruk av fokusgruppeintervju. *Sykepleien forskning*, 3(3), 172-175.
- Lillejord, S., Bolstad, A. K., Fjeld, S.-E., Isaksen, L. S., Lund, T., Myhr, L. A. & Ohm, H. M. (2021). *En skole for vår tid*. Kunnskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/0f38964bb67f4259b74967911799bdac/en-skole-for-var-tid_v5.pdf
- Lindgren, J. (2015). The front and back stages of Swedish school inspection: Opening the black box of judgment. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 59(1), 58-76.
- Maroy, C. (2015). Comparing Accountability Policy Tools and Rationales 1: Various Ways, Various Effects? *Governing educational spaces: Knowledge, teaching, and learning in transition*, 35-56.
- Mausethagen, S., Shavard, G., Knudsmoen, H., Lorentzen, M. & Osland, O. (2019). *Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen*. Senter for profesjonsstudier, OsloMet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a08b44df1e347619e32db47d13ac0cd/no/sved/2.pdf>
- Meld. St. 6 (2019–2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>
- Morgan, D. L., Scannell, A. U. & Krueger, R. A. (1998). *Planning focus groups* (Bd. 2). Sage.
- Møller, J. & Sivesind, K. (2016). Rektorers blikk på opplæringslovens rettslige regulering. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen : mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 161-181).
- NESH. (2021). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*. <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>
- Nordahl, T., Persson, B., Dyssegaard, C. B., Hennestad, B. W., Wang, M. V., Martinsen, J., Vold, E. K., Paulsrud, P. & Johnsen, T. (2018). Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. *Inkluderende fellesskap for barn og unge*.
- NOU 2014: 7. (2014). *Elevenes læring i fremtidens skole - Et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-7/id766593/>
- NOU 2019: 23. (2019). *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2682434/>
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Pratt, M. G., Kaplan, S. & Whittington, R. (2020). Editorial Essay: The Tumult over Transparency: Decoupling Transparency from Replication in Establishing Trustworthy Qualitative Research. *Administrative science quarterly*, 65(1), 1-19. <https://doi.org/10.1177/0001839219887663>
- Proba samfunnsanalyse. (2023). *Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven*. https://www.udir.no/contentassets/39aa0caa01284926b3c501322001d348/proba_2023_etterlevelse-av-opplaringsloven.pdf
- Prop. 57 L (2022–2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/>

- Räty, L., Vehkakoski, T. & Pirttimaa, R. (2019). Documenting pedagogical support measures in Finnish IEPs for students with intellectual disability. *European journal of special needs education*, 34(1), 35-49. <https://doi.org/10.1080/08856257.2018.1435011>
- Rönnerberg, L. (2012). Reinstating national school inspections in Sweden – The return of the state. *Nordic studies in education*, 32(2), 70-80.
- Sandberg, K. (2016). Barnets beste i skolen. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen : mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 40-53). Universitetsforlaget.
- Scott, W. R. (1981). *Organizations: rational, natural, and open systems*. Prentice-Hall.
- Scott, W. R. (1998). *Organizations: rational, natural, and open systems* (4. utg.). Prentice Hall.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations : ideas and interests* (3. utg.). Sage Publications.
- Scott, W. R. (2014a). *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities* (4. utg.). Sage.
- Scott, W. R. (2014b). W. Richard SCOTT (1995), *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities* Publisher: Sage (1995) [Anmeldelse av boken *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities* av W.R. Scott]. *Management*, 17(2), 136-140. <https://doi.org/10.3917/mana.172.0136>
- Sivesind, K., Skedsmo, G. & Hall, J. B. (2016). Et felles nasjonalt tilsyn: Om rammeverk og reformbaner gjennom historien. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen : mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 99-122). Universitetsforlaget.
- Statsforvalteren. (2023, 02. januar). *Tilsyn på barnehage- og skoleområdet*. Hentet 02.05.2023 fra <https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Barnehage-og-opplaring/tilsyn/>
- Stette, Ø. (2022a). *Barnets beste i skolen : elevens rettigheter og skolens juridiske plikter* (1. utg.). Fagbokforlaget.
- Stette, Ø. (2022b). *Vedtak om spesialundervisning : Rektors plikter og elevenes rettigheter* (1. utg.). Fagbokforlaget.
- Sundqvist, C. & Hannås, B. M. (2021). Same vision - different approaches? Special needs education in light of inclusion in Finland and Norway. *European journal of special needs education*, 36(5), 686-699. <https://doi.org/10.1080/08856257.2020.1786911>
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode* (4. utg.). Fagbokforlaget.
- Thomassen, M. (2006). *Vitenskap, kunnskap og praksis : innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag*. Gyldendal akademisk.
- Tjora, A. (2020). *Institusjon*. Store norske leksikon. Hentet 08.03.2023 fra <https://snl.no/institusjon>
- Tjora, A. H. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg.). Gyldendal.
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Spesialundervisning – saksgang*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/spesialundervisning-saksgang/#a128269>
- Utdanningsdirektoratet. (2021a). *Fatt enkeltvedtak*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/saksbehandling/enkeltvedtak/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021b). *Metodehåndbok for tilsyn*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/metode-for-tilsyn/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021c). *Statsforvalternes tilsyn i 2020*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-statsforvalternes-tilsyn-2020/#a164462>
- Utdanningsdirektoratet. (2021d). *Veilederen Spesialundervisning*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

- Utdanningsdirektoratet. (2022a). *Funn fra tilsyn på opplæringsområdet i 2021*.
<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/oppsummering-av-tilsyn/funn-fra-tilsyn-pa-opplaringsområdet-i-2021/elevenes-rett-til-spesialundervisning/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022b). *Spesialundervisning og tilrettelegging i grunnskolen: Hvem gjør hva?* <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialpedagogikk-og-tilrettelegging-hvem-gjor-hva/spesialundervisning-og-tilrettelegging-i-grunnskolen-hvem-gjor-hva/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023a). *Fakta om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*.
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/analyser/fakta-om-spesialpedagogisk-hjelp-og-spesialundervisning/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023b). *Læreplanverket*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/>
- Welstad, T. (2016). Tilpasset opplæring som rettslig begrep og prinsipp. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen : mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 75-96). Universitetsforlaget.

Vedlegg

Vedlegg 1 Intervjuguide

Intervjuguide	
<p>Introduksjon: Om oss, studien etc Anonymitet: Spesifiser Opptak: Informer om personvern etc. Tid: 1,5 -2 timer</p>	
Forskningsspørsmål	Intervjuspørsmål
Vil felles nasjonale tilsyn føre til endringer av praksis i skolen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kan du si litt om din rolle hos statsforvalteren? Utdanning, yrkesbakgrunn, antall år du har vært der etc. Hvis vært lenge: Hvilke endringer har du sett i gjennomføringen av tilsyn med spesialundervisning? ▪ Hvordan jobber dere med tilsyn? ▪ Hva tenker du er det viktigste med tilsyn? ▪ Hvordan samarbeider dere med skoleeier/rektor/andre ansatte under tilsynet? ▪ Hvordan bidrar deres tilsyn til at skolen følger regelverket?
Hvilken veiledning får skolen (rektor/lærere) når avvik skal rettes?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ved eventuelle avvik - hvordan veiledes skolene i forhold til hva som må rettes opp? ▪ Hvem på skolen får veiledning? ▪ Tenker du at skolene er mottakelige for å gjøre varige endringer under veiledning av dere? ▪ Hvordan kan dere bidra hvis skolen har behov for hjelp i etterkant av tilsynet?
Hva kan hindre at skolen klarer å rette opp avvik/få et bærekraftig system for dokumentering?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hva tenker du er de største utfordringene for skolen i forhold til å følge regelverket? ▪ I hvilket ledd (skoleeier, rektor, ansatte) ser dere de største utfordringene? Hvorfor tenker du at det er slik? Hvordan kunne dette vært løst? ▪ Når elever ikke får det de har krav på (timetall, kompetanse), hvem burde tatt ansvar da? ▪ Mener du at skolen har den rette kompetansen for å ivareta elever med vedtak om spesialundervisning? ▪ Hvilket ansvar tar skoleeier for å følge opp regelverket i den enkelte skole?
Hvordan kan nasjonale tilsyn føre til endringer i hvordan skolen som organisasjon jobber med å dokumentere spesialpedagogisk undervisning?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hva tenker du om skolens muligheter for å gi elevene det de har rett på? ▪ Det foreligger jo stadig avvik, tenker du at dette er fordi enkeltpersoner ikke har fulgt opp, eller burde systemet vært anderledes? ▪ Hva tenker dere må til for at elevene skal få det de har krav på ▪ Hvilken sammenheng ser dere mellom de formelle kravene til skolen og kvaliteten på undervisningen som elevene får? ▪ Nå kommer det en ny opplæringslov, har dere noen tanker om hva som bør inn der for å sikre både de formelle (får timene) kravene og kvaliteten i undervisningen? ▪ Noe som kan hjelpe dere i deres jobb? ▪ Aktivitetsplikt?

Vedlegg 2 Samtykkeskjema

Samtykkeskjema

Takk for at du kan tenke deg å delta som informant i studien vår om nasjonale tilsyn og rettigheter innen spesialundervisning.

Formål med studien

Studien er en del av vår masteroppgave i spesialpedagogikk ved Universitetet i Agder. Vi ønsker å se nærmere på Statsforvalterens tilsyn av spesialundervisning, og hvordan dette kan bidra til bedre system for at skolen skal kunne ivareta elevenes rettigheter.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget vårt er strategisk, og vi ønsker deres perspektiv hos Statsforvalteren for å belyse problemstillingen. Vi tenker dere vil ha god kjennskap både til elevers rettigheter, skolenes oppfølging og utfordringer, samt gode løsninger for å skape et godt og bærekraftig system.

Vi ønsker å gjennomføre et fokusgruppeintervju med samlet tid inntil 1,5 time.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke deg uten å oppgi grunn.

Personvern

Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Ved bruk av empirien i forbindelse med utarbeidelsen av masterbesvarelsen, vil personlig informasjon bli anonymisert.

Lydopptak vil bli forsvarlig lagret, og alle opplysninger om deg vil bli slettet etter at prosjektet er avsluttet.

Studien er godkjent av Sikt (tidligere NSD).

Kontaktinformasjon

Har du spørsmål eller ønsker å vite mer, ta gjerne kontakt med:

Inger Skjævesland

Student, master i spesialpedagogikk

E-post: iskjav96@uia.no

Mob: 481 08 651

Gunn Beate Hoven Hervold

Student, master i spesialpedagogikk

E-post: gunnbh06@uia.no

Mob: 916 31 422

Camilla Herlofsen

Førsteamanuensis, Institutt for Pedagogikk

E-post: camilla.herlofsen@uia.no

Tlf. 38 14 17 11

Med vennlig hilsen

Inger Skjævesland og Gunn Beate Hoven Hervold

Jeg har mottatt og forstått informasjon om studien. Jeg samtykker til min deltakelse, samt at mine opplysninger behandles frem til studien er avsluttet.

(Dato, signatur)

Vedlegg 3 Godkjenning fra Sikt



[Meldeskjema](#) / [Masteroppgave, Spesialpedagogikk](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer
862429

Vurderingstype
Automatisk

Dato
10.02.2023

Prosjekttittel
Masteroppgave, Spesialpedagogikk

Behandlingsansvarlig institusjon
Universitetet i Agder / Fakultet for humaniora og pedagogikk / Institutt for pedagogikk

Prosjektansvarlig
Camilla Herlofsen

Student
Gunn Beate Hoven Hervold

Prosjektperiode
09.02.2023 - 15.05.2023

Kategorier personopplysninger
Alminnelige

Lovlig grunnlag
Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 15.05.2023.

[Meldeskjema](#)

Grunnlag for automatisk vurdering

Meldeskjemaet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernulempe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

- De registrerte er over 15 år
- Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
 - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
 - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
 - Fagforeningsmedlemskap
 - Genetiske data
 - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
 - Helseopplysninger
 - Seksuelle forhold eller seksuell orientering
- Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertrедelser
- Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
- De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger
- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet

- Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter

Vi anbefaler å bruke vår [mal til informasjonsskriv](#).

Informasjonssikkerhet

Du må behandle personopplysningene i tråd med retningslinjene for informasjonssikkerhet og lagringsguider ved behandlingsansvarlig institusjon. Institusjonen er ansvarlig for at vilkårene for personvernforordningen artikkel 5.1. d) riktighet, 5. 1. f) integritet og konfidensialitet, og 32 sikkerhet er oppfylt.

Vedlegg 4 Samarbeid om oppgaven

Vi har begge flere års erfaring som lektorer i henholdsvis ungdomsskole og videregående skole. Basert på dette har vi sett et økende behov for kompetanse innen det spesialpedagogiske feltet i skolen, og vi har de siste to årene hatt mange gode diskusjoner. Vi er takknemlige for å kunne skrive masteroppgaven sammen, og dette har vært svært lærerikt for oss begge.

I krav til masteroppgaven står det at dersom to studenter skriver oppgaven sammen, må det komme klart frem hva som er den enkeltes bidrag. Vi har valgt at begge skulle være delaktig i alle deler av oppgaven, og har altså ikke fordelt enkeltpunkter mellom oss. På denne måten anser vi masteroppgaven som et felles produkt.

Inger og Gunn Beate