



Universitetet
i Stavanger

DET HUMANISTISKE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram:
Spesialpedagogikk - MSPMAS

Vårsemesteret, 2011

Åpen

Forfatter: Lill Kristin Refve Furuhaug

.....
(signatur forfatter)

Veileder: Anne Nevøy

Tittel på masteroppgaven:

Hvordan kommer retten til spesialundervisning, og utformingen av spesialundervisningen til uttrykk i statlige tilsyn?

Engelsk tittel:

The civil rights to special education and implementation models of special education. How is it expressed in governmental inspection reports?

Emneord:
Spesialundervisning, integrering, inkludering,
tilpasset opplæring, rettighetsforståelse,

Sidetall: 70

Stavanger, 18. mai 2011

Forord

Å skrive en masteroppgave er et stort prosjekt. Prosessen kan summeres med to ord *krevende* og *spennende*. Prosessen kan sammenlignes med et sytøy. Strukturen skal følge et fast mønster, og det trekkes tråder som binder produktet sammen. Til tider har jeg opplevd noen knuter i arbeidsprosessen, men med hjelp og støtte av andre, er disse blitt løst og arbeidet har kunnet fortsette.

Men med meg på veien har jeg hatt gode støttespillere. Jeg vil rette en stor takk til min veileder Anne Nevøy som har guidet meg gjennom hele prosessen. Både med å komme i gang med arbeidet, med det faglige innholdet i oppgaven og med utforming av selve oppgaven. Vi har hatt mange gode samtaler som har hjulpet meg i arbeidet. Dette har vært til særdeles stor hjelp.

Jeg vil i tillegg takke min familie som har støttet og bakket meg opp når knutene nesten ikke var til å løse. Dere har måttet tåle å være på vent i den siste tiden, men har vist stor forståelse. Takk til Steinar, Mari, Sjur og Bård.

Til slutt vil jeg takke Elisabeth Stangeland som har støttet og oppmuntret meg til å stå på videre. Du har bidratt med både motivasjon og gode refleksjoner i forhold til selve prosjektet.

Til sammen har dette vært en lærerik prosess, og selv om det har floket seg til tidvis, ja så må jeg si at prosessen har bidratt til positive minner. Det er nesten som en liten klokkestreng er blitt laget, og er klar til å henges opp.

Hommersåk, mai 2011

Lill Kristin R Refve Furuhaug

Sammendrag

I løpet av de siste 30 årene er det blitt innført en ny styringsmodell i landet. Dette har ført til større lokal frihet, men med fastere kontroll fra myndighetene. Statlige tilsyn kontrollerer at kommune og skole overholder juridiske reguleringer som styrer opplæringssektoren. I 2009 ble det publisert en FoU rapport om kvalitetssystemet i grunnskolen. Denne konkluderte med at statlige tilsyn og nasjonale prøver hver for seg setter ”standard” for kvaliteten i grunnutdanningen, dette førte til at nysgjerrigheten min ble vekket for tilsynsrapporter.

Spesialundervisning blir regulert etter kapittel 5 i opplæringsloven. Lovverket fremstår som relativt, og åpner dermed for ulike fortolkninger. Kommuner og skoler har i årene 2006, 2007 og 2008 vært gjenstand for statlig kontroll med spesialundervisningsområdet. Resultatet av tilsynene har avdekket dominerende avvik.

Formålet med denne studien er å undersøke hvordan retten til spesialundervisning, og hvordan spesialundervisningens utforming kommer til uttrykk i statlige tilsyn. Studien er en kvalitativ forskningsstudie der empirien er tilsynsrapporter fra alle fylker i landet. Det blir foretatt analyser av 149 tilsynsrapporter. Her avdekkes dominerende avvik som gir grunnlag for å si at barn og unge ikke imøtekommes i forhold til retten til spesialundervisning.

Avvikene beskriver en spesialundervisning med en utforming som bærer preg av mangler. Dominerende avvik blir avdekket på grunn av manglende beskrivelser av opplæringens mål, innhold, omfang og organisering. På bakgrunn av studiens funn er det vanskelig å si hva som kjennetegner spesialundervisningen. Med andre ord vet vi ikke hvilken opplæring barn og unge med rett til spesialundervisning får.

Innholdsfortegnelse

1.0	Innledning.....	1
1.1	Tema og aktualitet.....	1
1.2	Problemstilling.....	2
1.2.3	Bakgrunn for valg av problemstilling.....	2
1.3	Avgrensinger.....	3
1.4	Oppbygging av oppgaven	3
2.0	Studiens referanseramme	5
2.1	Spesialundervisning - tilpasset opplæring - inkluderende opplæring.....	6
2.1.1	Et historisk tilbakeblikk på spesialundervisning, fra 1825 - 1955	6
2.1.2	Spesialundervisningen desentraliseres	8
2.1.3	To diskurser om spesialundervisning	8
2.1.4	Fra integrering til inkludering.....	10
2.1.5	Fortolkninger av inkludering	12
2.1.6	Spesialundervisning – men skolen skal være en inkluderende skole.....	13
2.1.7	Spesialundervisning og tilpasset opplæring; den politiske diskursen.....	15
2.2	Loverket som regulerer retten til spesialundervisning.....	17
2.2.1	Rettighetsforståelse	18
2.2.2	Opplæringsloven Kapittel 5. Spesialundervisning.....	20
2.3	Retten til spesialundervisning og tilsynsrapporter.....	25
2.3.1	Nye styringsformer	26
2.3.2	Tilsyn.....	27
2.3.3	Loverkets manglende presisering.....	28
2.4	Oppsummering.....	31
3.0	Metode	33
3.1	Innledning.....	33
3.2	Forskningsdesign	33
3.2.1	Utvalg.....	34
3.2.2	Analyseprosessen	36
3.2.3	Kategorisering	37
3.3	Troverdighet.....	37
4.0	Presentasjon av analysen	38

4.1	Spesialundervisningens prosedyre	38
4.2	Presentasjonenes struktur	39
4.3	Skole eller barnehage ønsker en sakkyndig utredning.....	40
4.4	Foreldrenes medvirkning og godkjenning.....	40
4.4.1	Manglende foreldregodkjenning.....	41
4.5	Pedagogisk psykologisk tjeneste og sakkyndig vurdering	42
4.5.1	Avvik ved sakkyndige vurderinger	44
4.6	Vedtaksorgan.....	47
4.6.1	Vedtak fattes på grunnlag av sakkyndig vurdering	47
4.6.2	Hvem fatter vedtak?.....	47
4.6.3	Avvik ved vedtaksprosessen.....	48
4.7	Individuell opplæringsplan	52
4.7.1	Mangler ved individuelle opplæringsplaner.....	55
4.8	Halvårsrapporter	56
4.8.1	Mangler ved halvårsrapporter	56
4.9	Oppsummering.....	57
5.0	Drøfting	58
5.1	Prosedyren som leder frem til retten til spesialundervisningen.....	58
5.2	Spesialundervisning – tilpasset opplæring - inkluderende opplæring	64
5.3	Avsluttende drøfting	65
6.0	Referanser	67

1.0 Innledning

1.1 Tema og aktualitet

Tema i denne masteroppgaven er retten til spesialundervisning. Spesialundervisning er en individuell rettighet for elever som ikke har, eller som ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen (jf opplæringsloven § 5-1). Lovformuleringene i opplæringsloven er åpne, og gir rom for ulike tolkninger. Om en elev har rett til spesialundervisning vil avhenge av den ordinære opplæringen, og om eleven har et tilfredsstillende utbytte av denne. Anvendelse av lovteksten forutsetter derfor skjønsmessige vurderinger. I tillegg vil lesernes profesjon, og den fagtradisjon som ligger innbakt i denne, bidra til en for forståelse som inngår i den skjønsmessige vurderingen. Momenter som vil påvirke retten til spesialundervisning, er således leserens forståelse av innholdet til begrepene tilpasset opplæring og inkludering. Når spørsmål om rett til spesialundervisning skal vurderes, vil det innebære en avklaring om elevens deltakelse i læringsfellesskapet kan imøtekommes gjennom en bedre tilrettelegging av den ordinære opplæringen, eller om spesialundervisning er det rette for eleven.

Statlige tilsyn gjennomføres med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 og kommuneloven kapittel 10A. Det første nasjonale tilsynet på opplæringsområdet ble gjennomført i 2006 (Utdanningsdirektoratet, 2006). Tilsyn er lite kjent og diskutert i skolesammenheng. Dette gjorde at jeg ble nysgjerrig på statlige tilsyn. Tilsynets funksjon, og hvilken innvirkning tilsynet har på forhold knyttet til spesialundervisningen dannet bakgrunn for oppgaven. Jeg ble nysgjerrig på hva som ble definert som dominerende mangler ved spesialundervisningen, samtidig ble jeg oppmerksom på hvordan opplæringslovens åpne formuleringer skaper rom for ulik forståelse av lovverket. På bakgrunn av dette, valgte jeg å analysere tilsynsrapporter om spesialundervisning. Jeg ønsket å undersøke hvordan *retten til spesialundervisning* fortolkes av tilsynet ved å se på avviksrapporteringen i tilsynsrapportene. På samme måte ønsket jeg å studere hvordan utformingen av *selve spesialundervisningen*, dens mål, innhold, omfang og arbeidsmåter kommer til uttrykk i tilsynsrapportene.

Spesialundervisning er et aktuelt tema. Det er uttrykt et politisk mål om å redusere omfanget av spesialundervisningen. Statistiske målinger fra Utdanningsspeilet viser derimot at

omfanget øker. I 2008-2009 var det 7,0 % av elevene som fikk spesialundervisning i ordinær grunnskole, i 2009-2010 var det 7,6 % som fikk spesialundervisning i ordinær grunnskole (Utdanningsdirektoratet, 2009b, s. 24). Spesialundervisningen har som intensjon å gi en kvalitativ god opplæring for elever som ikke får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Enkelte studier sier derimot at spesialundervisning ikke har noen effekt for elevene. Forskningen stiller også spørsmål ved om det fins en egen spesifikk pedagogikk for spesialundervisning, eller om samme pedagogikk brukes både i spesialundervisning og i ordinær undervisning. På denne bakgrunn er det viktig å undersøke spesialundervisningen.

1.2 Problemstilling

Formålet med studien er å undersøke hvordan *retten til spesialundervisning*, og hvordan selve spesialundervisningen kommer til uttrykk gjennom avviksføringer i tilsynsrapportene. Avviksformuleringene uttrykker en forståelse av lovverkets reguleringer om retten til spesialundervisning, og formelle reguleringer av selve spesialundervisningen.

Ut fra dette er følgende forskerspørsmål utarbeidet:

Hvordan kommer retten til spesialundervisning, og utformingen av spesialundervisningen til uttrykk i statlige tilsyn?

1.2.3 Bakgrunn for valg av problemstilling

Statlige tilsyn er et resultat av den økte kontrollstyring som har utviklet seg i Norge etter 1980. Styringsmodellen New Public Management, har ført til større lokal frihet, men med sterkere myndighetskontroll. Målet med den nye styringsmodellen er å forbedre offentlig sektor gjennom større lokal frihet, samtidig som kontrollen fra øverste myndighetsnivå øker. I denne forbindelse er de statlige tilsynene iverksatt. Mandatet som er gitt er å kontrollere at reguleringer, etter lover og forskrifter, overholdes på lokalt nivå. På denne måten er det tilsynets forståelse av reguleringene i lovverket, som setter normen for forståelsen av regelverket.

Tilsyn i forhold til opplæringsloven, er omtalt i en FoU rapport om kvalitetsvurderingssystemet for grunnopplæringen (Allerup, Kovac, Kvåle, Langfeldt, & Skov, 2009). I FoU rapporten konkluderes det med at statlig tilsyn, og nasjonale prøver på hver sin måte setter standard for hva som er god nok resultatoppnåelse for grunnutdanningen i Norge.

På bakgrunn av styringsprinsippene i New Public Management, som viser til økt kontroll gjennom tilsyn, og med støtte i FoU rapporten som refererer til tilsynene, finner jeg det interessant å studere tilsynsrapportene. Det statlige tilsyn definerer gjennom deres avviksrapportering, hvordan opplæringslovens reguleringer om *retten* til spesialundervisning skal praktiseres. Tilsynsrapportene vil samtidig gi et uttrykk for hvordan spesialundervisningen skal utformes, på grunn av manglene som rapporteres.

Når spørsmålet om en elev har rett til spesialundervisning skal vurderes, skal det følges en fastsatt prosedyre som inneholder flere prosedyreledd. Leddene er knyttet til hverandre i en prosedyrekjede. Til sammen utgjør dette et system som kommunene har et ansvar for å oppfylle. Systemet er fastsatt gjennom reguleringer i lovverket, og statlige tilsyn fører kontroll om reguleringene overholdes.

I studien tar jeg utgangspunkt i denne prosedyrekjeden for å få innsikt i hvordan *retten til spesialundervisning* kommer til uttrykk gjennom tilsynenes avviksformuleringer, og for å få innsikt i hvordan spesialundervisningen utformes.

1.3 Avgrensinger

Prosjektet er en empirisk studie av tilsynsrapporter. Det føres tilsyn med ulike temaer i opplæringsloven, og ofte danner flere reguleringer grunnlag for et og samme tilsyn. Den første avgrensingen jeg har foretatt ligger i hvilke lovparagrafer som tilsynet kontrollerer. Denne studien undersøker tilsyn som behandler tema innen opplæringslovens kapittel 5, *Spesialundervisning*. Tilsynet kan ha ført kontroll med andre reguleringer samtidig, men disse er det valgt å se bort fra. Lovreguleringene som tilsynet legger til grunn for kontrollen kan være enkelte paragrafer i kapittel 5, eller hele kapittelet. Den andre avgrensningen er hvilke årstall tilsynene er utført. Denne studien knytter seg til tilsyn som er gjennomført i årene 2008, 2009 og 2010.

1.4 Oppbygging av oppgaven

Prosjektet tar for seg tilsynenes forståelse av *retten* til spesialundervisning, og hvordan utformingen av spesialundervisningen kommer til uttrykk i tilsynsrapportene.

Opgaven består av fem kapitler. Etter innledningen i kapittel 1, vil en presentasjon av studiens teoretiske innramming foretas. Referanserammen til studien er tredelt. I første del vil forhold som knytter seg til spesialundervisning, tilpasset opplæring og inkluderende

opplæring angi ulike teoretisk blikk på hvordan rettigheter kan forstås. Deretter vil lovteksten som leder frem til retten til spesialundervisning presenteres. Kapitlet vil til slutt, på bakgrunn av tilsynsrapportene som er studiens empiriske grunnlag, presentere ulike aspekt ved tilsynet. Tredje kapittel gjør rede for valg av metode, og i fjerde kapittel presenteres analysen av tilsynsrapportene. I femte kapittel drøftes studiens funn. Først sammenholdes funnene med studiens teoretiske referanseramme, deretter vil blikket løftes til en overordnet diskusjon om hvordan retten til spesialundervisning og spesialundervisning utformes.

2.0 Studiens referanseramme

Oppgaven har som formål å undersøke hvordan *retten* til spesialundervisning defineres i tilsynsrapportene gjennom statlige tilsyn. Det vil også undersøkes hvordan utformingen av spesialundervisningen beskrives gjennom avvik i rapportene. Den spesialundervisning som er fremtredende i dag, er et resultat av juridiske reguleringer, som er påvirket av spesialundervisningens tradisjon og historie. Ved å sette inn spesialundervisningen i et historisk perspektiv, vil den settes inn i en større kontekst. Her vil spenninger som har utviklet seg innenfor spesialundervisningens område presenteres, sammen med endringer av juridiske og samfunnsmessig karakter. Formålet med studiens valg av referansemateriell er å belyse *spesialundervisning* fra ulike vinkler. På denne måten vil spenningene forstås bedre. Samtidig som det vil bidra til å gi en forståelse av hvorfor spesialundervisningen utformes på den måten som det uttrykkes i statlige tilsyn.

Det vil foretas en tredeling av studiens referanseramme. Først gis en presentasjon av innrammingen av studiens tematikk. Her vektlegges ulike spenningsforhold som har bygget seg opp innen området spesialundervisning. Dette presenteres i et historisk perspektiv fra opprettelsen av spesialskolene i Norge frem til dagens tilpassede opplæring. Perspektiver som viser til integrering og inkludering trekkes frem sammen med diskurser om spesialpedagogikk og inkluderende pedagogikk. Spenningene vil på denne måten knyttes til begrepene spesialundervisning, tilpasset opplæring og inkluderende opplæring, og forhold som relateres til disse.

Det andre delkapittelet vil innledes av ulike rettighetsteorier. Dette gjøres for å danne et bakteppe for spenningene som fremtrer gjennom formuleringene av de juridiske reguleringer i lovverket. Det gis en presentasjon av spesialundervisningen slik den er hjemlet i opplæringsloven kapittel 5, sammen med forklaringer til lovverket. Loven regulerer selve retten til spesialundervisning og prosedyren som leder frem til rettigheten. Forklaringene til lovteksten vil hentes fra Utdanningsdirektoratets *Veileder til opplæringsloven om spesialundervisning om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* (Utdanningsdirektoratet, 2009c). Denne vil heretter bli kalt for veilederen eller veiledningsheftet for å skape en bedre språklig flyt i presentasjonen. Lovverket vil i tillegg bli belyst ut fra Stettes bearbeidelse av lovteksten (Stette, 2007). Han viser blant annet til Odelsting proposisjon nr 46 (1997-98) i hans gjennomgang av reguleringene. Ved å bruke

opplæringsloven, veilederen og Stettes bearbeidelser er målet å skape en grundig forståelse av lovverket som regulerer rettigheten.

Siste delkapittel vil gi en teoretisk begrunnelse for valg av empiri. Empirien grunngis ut fra den nye styringsformen som gir mulighet for større lokal styringsfrihet, men med en tydeligere overordnet statlig kontroll. Det er de statlige tilsynene som utøver kontrollen.

Tilsynsrapportene vil videre kunne bidra til påvirkning av den lokale styring.

Spenningsforhold som det vil vises til i denne forbindelse er spenninger som springer ut av profesjonstradisjoner. Fokuset vil hovedsakelig settes på PPTs profesjonstradisjon, og koble denne til instansens oppgaver. PPTs rolle mellom diagnostikk og pedagogikk vil belyses og knyttes til prosedyren som retten til spesialundervisning fordrer.

2.1 Spesialundervisning - tilpasset opplæring - inkluderende opplæring

I spesialundervisningstradisjonen ligger dens tilhørende historie, og hvordan denne har endret seg gjennom årene. Her vil det være et spenningsforhold mellom spesialundervisning og den økte vektleggingen av tilpasset og inkluderende opplæring og elevenes deltakelse i klasserommet. Heller enn å vektlegge elevens vansker, rettes blikket mot vilkår for læring.

I det følgende vil det belyses noen sentrale historiske perspektiver innen spesialundervisningen. Utvalgte momenter som trekkes frem har bidratt til endring og utvikling av spesialundervisningen. For å etablere en forståelse av samtiden må man samtidig ha en forståelse av fortiden. Askildt og Johnsen sier:

Det [spesialpedagogikken] er et ungt fag med lange røtter. For å forstå dagens debatter og lovarbeider og for å få innsikt i forholdet mellom offentlige intensjoner og faktiske forhold for barn og unge med særskilte opplæringsbehov er det nødvendig med kjennskap til disse røttene (B. Johnsen & Askildt, 2001, s. 69).

2.1.1 Et historisk tilbakeblikk på spesialundervisning, fra 1825 - 1955

I Norge har vi tradisjon med spesialskoler tilbake til 1825 da den første døveskolen startet i Trondheim (B. Johnsen & Askildt, 2001; Skogen, 2005). Den første loven om spesialskoler ble vedtatt i 1881, dette var *Lov om abnorme Børns Undervisning* (Abnormskoleloven).

Loven førte til egne skoler for blinde, døve og åndssvake (B. Johnsen & Askildt, 2001; Skogen, 2005). Barn med, det vi i dag omtaler som atferdsvansker, ble behandlet under *Lov om Behandling av forsømte Børn, Vergerådsloven* (1896), og førte til det kommunale vergerådet og utbygging av skolehjem (Skogen, 2005, s. 36). Både Abnormskoleloven og

Vergerådsloven hadde ifølge datidens stortingsdokumenter til hensikt å gi alle barn rett til opplæring, med et mål om å bli aktive samfunnsborgere (B. Johnsen & Askildt, 2001, s. 77).

I første halvdel av 1900-tallet ble opplæringen i Norge gjennomført i to uavhengige parallelle løp. Det ene type opplæring ble gjennomført i den ordinære skole og den andre i spesialskolen (Vislie, 2003, s. 4). I 1951 ble Lov om spesialskoler vedtatt (Skogen, 2005, s. 36). Lov om spesialskoler førte til en femdelt kategorisering av vansker, som syns- og hørselshemmede, evneveike, språkvansker og tilpassningsvansker (ibid). Loven må ses som en videreføring av Abnormskoleloven, og må sammenholdes med datidens medisinske utvikling. Hanselmann og hans *heilpedagogikk* skulle danne grunnlag for den norske spesialpedagogikken (B. H. Johnsen & Simonsen, 2007, s. 100). Mennesket ble betraktet som et biologisk fysiologisk vesen, der *pedagogisk behandling* ble gitt på grunnlag av medisinske diagnoser. Lov om spesialskoler ble vedtatt, de svakeste ble ikke innlemmet i utdanningssystemet, men ble holdt utenfor uten noen rett til opplæring. Disse elevene ble omtalt som *ikke opplæringsdyktig* (St.meld.nr.23, 1997-1998).

I 1955 ble Folkeskoleloven av 1936 revidert, og førte til en kommunal forpliktelse med innføring av hjelpeklasser og hjelpeundervisning for enkeltelever. Dette gjorde at spesialundervisning i den ordinære skolen økte (B. Johnsen & Askildt, 2001, s. 78), Vislie (2003) beskriver dette som *en viss bevegelse mellom de to systemene*, det vil si mellom spesialpedagogikken og ordinære den pedagogikken.

Tilbakeblikket viser, at det vi i dag refererer til som spesialpedagogikkfaget, ble opprettet som et resultat av etableringen av spesialskolene på 1800-tallet, og av påfølgende lovverk som regulerte spesialskolene for ulike elevkategorier. På denne måten ble det etablert en faggruppe med sterk kobling til bestemte kategoriserte elevgrupper. Spesialskolene var basert på en elevgruppe som ble definert å avvike fra det ”normale”, og som var segregert fra den ”normale” elevgruppen. Faggruppen som arbeidet i spesialskolen skulle bidra med kompensatorisk hjelp i forhold til elevenes vansker. På denne måten ble det etablert en tradisjon som knyttet spesialundervisning til et segregert skoletilbud. Dette vil fremstå som et bakteppe for spenningsforholdet som videre skal utvikle seg mellom spesialundervisningen og tilpasset opplæring i et inkluderende læringsfellesskap.

2.1.2 Spesialundervisningen desentraliseres

Journalisten, forfatteren og samfunnsdebattanten Arne Skouen, var far til et funksjonshemmet barn og startet aksjonen 'Rettfærd for de handikappede' i 1965. Kravene til aksjonen var mer og bedre spesialundervisning, og at spesialundervisningene samtidig skulle inkludere barn og unge som var kategorisert som *ikke opplæringsdyktig*. Det ble dessuten krevd at funksjonshemmede og spesialundervisningen skulle integreres i *skolen for alle* (B. Johnsen & Askildt, 2001; Vislie, 2003). I stortingsmelding 23 (1997-1998) refereres det til Blomkomiteens innstilling i 1970, som det viktigste bruddet som har skjedd ut fra datidens tradisjonelle syn på spesialskolesystemet. Innstillingen førte til at spesialskoleloven fra 1951 ble opphevet, og at følgende endringer i grunnskoleloven og i lov om videregående opplæring, ble gjennomført på midten av 70-tallet:

- *Utviding av opplæringsomgrepet, slik at også barn og unge som ikkje hadde fullt utbytte av tradisjonelle skulefag og teori, no fekk rett til opplæring.*
- *Krav om tilpassing av opplæringa til evner og føresetnader hos kvar enkelt elev.*
- *Også barn under skulepliktig alder fekk rett til spesialpedagogisk hjelp.*¹

Stortingsmeldingen fører til et brudd og en endring i den etablerte spesialundervisnings-tradisjonen. Kravet om tilpasset opplæring, basert på elevens evner og forutsetninger, tas med i grunnskoleloven av 1969 (jf § 7.1). Dette ble gjort i 1975. I samme dokument omtales spesialundervisning (jf § 8.1). Her uttrykkes det hvordan elever som i henhold til sakkyndig vurdering anses til å trenge særlig hjelp, og skal av den grunn motta spesialundervisning (B. Johnsen & Askildt, 2001, s. 81).

I 1987 ble det hjemlet i grunnskoleloven at alle barn skulle ha mulighet til å gå på skole i sitt nærmiljø så langt det lot seg gjøre (St.meld.nr.23, 1997-1998). Videre ble spesialskolene, unntatt døveskolene, nedlagt i 1992 til fordel for etablering av spesialpedagogiske kompetansesenter. Dette var et resultat av desentraliseringstenkningen som oppstod på 60- og 70-tallet (B. Johnsen & Askildt, 2001, s. 81). I 1998 fastsettes det i opplæringsloven et krav om individuelle opplæringsplaner (IOP) for elever som mottar spesialundervisning (ibid).

2.1.3 To diskurser om spesialundervisning

Spesialundervisningens historie kan presenteres ut fra et spesialpedagogisk perspektiv, og et pedagogisk perspektiv. Hvert perspektiv har hver sin tilhørende diskurs der

¹Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/19971998/stmeld-nr-23-1997-98-2.html?id=430492>, 7.3.2011

spesialundervisningen belyses på hver sin ulike måte. Samtidig kan man finne en politisk diskurs som fremstår som et element inn i både den pedagogiske og spesialpedagogiske diskursen.

Askildt og Johnsen beskriver spesialpedagogikk som en;

[...]disiplin om opplæring av mennesker med særskilte behov og funksjonshemninger. Det dreier seg om individuell tilrettelegging ut fra behov for særlig støtte, stimulering og kompensatorisk hjelp (B. Johnsen & Askildt, 2001, s. 69).

En annen representant fra samme diskurs er Kjell Skogen, som beskriver spesialpedagogikken på denne måten:

Spesialpedagogikkens eksistensberettigelse bygger på at den kan betjene sine primærbrukere; funksjonshemmede, marginaliserte og andre i vårt samfunn som har utviklet særskilte opplæringsbehov. Disse brukerne skal først og fremst betjenes med tanke på deres behov for å få utnyttet sitt potensial for læring (Skogen, 2005, s. 19).

Den spesialpedagogiske diskursen omhandler blant annet hvordan opplæring av funksjonshemmede best lar seg gjennomføre med spesialundervisning som kompenserer for elevens vansker. Hvor opplæringen finner sted, er av mindre betydning, og perioden frem til 1970-tallet gjennomføres spesialundervisningen hovedsakelig som segregerte opplæringstilbud i spesialskolene, og i hjelpeklasser ved lokale skoler. Dette står i kontrast til den pedagogiske, inkluderende diskursen der tanken om integrering blir mer og mer fremtredende på 60 og 70 tallet. Dette viser til spenningsforholdet mellom spesialundervisningen og det inkluderende perspektivet, der det legges vekt på betingelser for læring.

Nevøy beskriver den spesialpedagogiske- og den pedagogiske diskursen som to paradigmer i spesialpedagogikken, og bruker betegnelsene *individuell-diagnostiske* perspektiv og det *kollektiv-inkluderende* perspektiv. Hun viser gjennom en skjematisk fremstilling hvordan begge perspektivene tar utgangspunkt i individet, men hvordan de på ulik måte betrakter individet i mikro og makro kontekst (Nevøy, 2007).

Innen det individuell-diagnostiske perspektivet settes fokus på individuelle egenskaper og vansker. Hun bruker deskriptive begreper som individuell patologi, diagnose og tiltak for å gi perspektivet meningsinnhold, og sier:

Forankret i individuell patologi og et diagnosebasert kategoriseringssystem, styres det faglige blikket mot objektiverte individkarakteristika og mot individet som objekt for tiltak. Grunnbegrepene i perspektivet operer således med et skille mellom individ-samfunn. Individet forstås atskilt fra, og påvirket av ytre forhold (Nevøy, 2007, s. 52).

Innen det kollektive-inkluderende perspektivet viser Nevøy hvordan perspektivet forsøker å vise den segregerte praksisen som et tradisjonelt perspektiv på funksjonshemmede og samfunn inneholder. Hun beskriver perspektivet som følger:

Det kollektiv-inkluderende perspektivet avviser dualismen mellom individ-samfunn. Individet forstås som aktør, som tenkende og handlende i sosiale, kulturelle og politiske kontekster (Nevøy, 2007, s. 52).

Nevøys beskrivelse av det individuell-diagnostiske perspektivet versus det kollektiv-inkluderende perspektivet viser til spenningen som ligger mellom spesialundervisning – tilpasset opplæring – og inkluderende opplæring.

2.1.4 Fra integrering til inkludering

I kjølvannet av lovendringen i 1975, ble integreringsarbeidet i skolen vektlagt. Integrering kan beskrives som en spesialundervisning reform. Funksjonshemmede elever som tidligere fikk undervisning i spesialskoler fikk nå sin opplæring i hjemmeskolene. Reformen bar preg av en assimileringstanke der den funksjonshemmede eleven skulle tilpasses hjemmeskolen. Spesialundervisningen foregikk ofte i segregerte former på hjemmeskolen. Derfor er det grunn til å anta at integreringen kunne tidvis oppleves som desintegrerende, selv om *integrering* viser til å bli innlemmet i en helhet.

I 1990 ble en verdenskonferanse om Education for All,² avholdt i Jomtien i Thailand. Her ble nye tanker presentert, og spiren for inkluderingstenkningen ble grunnlagt. Lise Vislie beskriver dette som det første varsel om at verdens lederskap ønsket å ta tak i problemet om *ekskludering fra utdanning* (Vislie, 2003, s. 6). Arbeidet ble videreført 4 år senere på Verdenskonferansen i Salamanca.

Verdenskonferansen om spesialundervisning fant sted i Salamanca i 1994, og resulterte i 85 punkter om prinsipper, politikk og praksis for spesialundervisning. Målsetning var å skape *en*

² Hentet fra nettsiden den 1.mai 2011

http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/world_conference_jomtien.shtml

skole for alle der inklusjon er nøkkelordet (Skogen, 2005; Unesco, 1994; Vislie, 2003).

Salamanca erklæringen hadde globalt nedfallsområde med fokus på *rettigheten til opplæring av ekskluderte grupper*. De gruppene som spesielt nevnes er funksjonshemmede og jenter. I forordet til erklæringen sies det:

...Man vil undersøge og diskutere de grunnleggjende endringer i tankegangen, som er nødvendige, for at skoler kan brukes av alle barn og særlig av dem med særlige utdannelsesmessige behov (Unesco, 1994).

Erklæringen samsvarer med FNs barnekonvensjon der det i artikkel 28³, uttrykkes i flere av underpunktene at det skal arbeides for en rett til utdanning for alle barn.

I rapporten *Inkluderende spesialundervisning?*⁴ refererer Markussen et al. til begrepene integrering og inkludering (Markussen, Strømstad, Carlsten, Haugsstatter, & Nordahl, 2007). Her vises det til utdrag fra KUF⁵s tidligere anvendelse av begrepene, og begrepene settes dermed inn i sin opprinnelige kontekst. Dette uttrykkes følgende:

I følge Blomkomiteen er integrering et uttrykk for ønsket om å bryte ned skiller på det menneskelige, sosiale og samfunnsmessige plan (KUF 1971). Fra 1997 ble tanken om en inkluderende skole lansert gjennom et læreplanverk som understreket at "elevar med særskilde opplæringsbehov skal ta del i det sosiale, faglige og kulturelle fellesskapet på en likeverdig måte" (KUF 1996) (Markussen, et al., 2007, s. 11)

Videre beskriver Markussen et al. hvordan ideologien innenfor utdanningssystemet har endret seg og oppsummerer det på følgende måte:

Kort kan en si at ideologisk har utdanningssystemet i Norge beveget seg fra villet og planlagt segregering, mot integrering og inkludering, der idealene er et mangfoldig fellesskap. Men hva legger vi til enhver tid i disse begrepene, og er det slik at praksis fortolker og følger de ideologiske strømninger som lovverk og sentralt vedtatte planer uttrykker? (Markussen, et al., 2007, s. 11)

Her stiller Markussen et al. spørsmål om fortolkningen av de aktuelle uttrykkene, og trekker tråder til hvordan forståelsen av begrepene påvirker praksis i forhold til det gjeldende lovverk.

Spenningen mellom *spesialundervisning – tilpasset opplæring – inkluderende opplæring* speiler problematikken som skjuler seg i fortokningen av inkluderingsbegrepet. Hva

³ Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bfd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/178931-fns_barnekonvensjon.pdf

⁴ Rapporten *Inkluderende Spesialundervisning* er den første rapporten fra prosjektet: Gjennomgang av Spesialundervisning, Evaluering av Kunnskapsløftet.

⁵ KUF er forkortelse av Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

inkludering refererer til, er det internasjonal forvirring om. Det fins heller ikke en felles forståelse nasjonalt, ei heller innen samme skole (Ainscow & Miles, 2008). En grunn til forvirringen er hvordan begrepene inkludering og integrering står i forhold til hverandre, og hvorvidt disse representerer ulikt meningsinnhold. Vislie hevder at begrepene overlapper hverandre, men at de likevel har *ulike sentrale foci* innen skolefeltet (Vislie, 2003).

Lise Vislie hevder at dagens skole har store innslag av spesialundervisning og spesialpedagogikk. Hun sier likevel at det har tatt flere 10-år å etablere denne praksis etter at Blomkomiteen kom med sin utredning i 1970, og som førte til revidering av lovverket (Vislie, 2003, s. 5). Hun etterlyser imidlertid det hun kaller et *perspektivskifte*, da hun ser på hvorvidt integreringen har ført til endring i arbeidsfordelingene mellom den ordinære pedagogikken og spesialpedagogikken, noe som er sentralt innen den pedagogiske inkluderende diskursen. Det er hennes oppfatning at perspektivskiftet er uteblitt:

...Dermed har segregeringstenkningen og klientideologien fått et forsterket grep i den norske skole. Det var ikke intensjonen, men slik er det blitt. En vesentlig feilslutning var vår oppfatning av "integrering" som en reform primært knyttet til spesialundervisningen. Som perspektivskifte utfordrer inkludering denne feilslutningen (Vislie, 2003, s. 5).

2.1.5 Fortolkninger av inkludering

Inkluderingsbegrepet har ikke et entydig innhold. Dette avspeiler Salamanca erklæringen og tenkningen til Ainscow og Miles. Salamanca erklæringen knytter inkluderingsbegrepet opp til grupper med spesielle behov, mens Ainscow og Miles viser til inklusjon i et sosiokulturelt perspektiv. De trekker frem fem ulike måter som begrepet forstås på, og som kan bidra til ekskludering i utdanningen (Ainscow & Miles, 2008). Dette er følgende fem perspektiv:

1. *Disability and "special educational needs"*
2. *Disciplinary exclusions*
3. *Groups vulnerable to exclusion*
4. *The promotion of a school for all*
5. *Education for all*

Perspektivene viser hvordan Ainscow og Miles betrakter inklusjon og ekskludering i møte med flere ulike elevgrupper i skolen. De viser blant annet til elever med behov for spesialundervisning, til elevers sosioøkonomiske bakgrunn, til elever som blir utvist av disiplinære grunner, til jenter som blir gravide og til jenter som har små barn. På denne måten utvider Ainscow og Miles inkluderingsbegrepet til å gjelde alle elevgrupper, i motsetning til

Salamanca erklæringen som hovedsakelig baserer inkluderingsbegrepet til å gjelde for funksjonshemmede og for jenter som ekskluderes fra utdanning.

Inkludering er en evigvarende prosess som krever at skolen er fleksibel og formbar. Ainscow og Miles trekker frem ulike barrierer som skaper hindringer for inkludering, dette er barrierer som mangel på ressurser, fagpersonell, læreplanens mål og undervisningsmetoder samt holdninger (Ainscow & Miles, 2008, s. 20, 21). Inkluderingsbegrepet tillegges på denne måten et annet meningsinnhold enn integreringsbegrepet. Skillet mellom begrepene viser til ulike perspektiv. Integrering har fokus på individets mangler og kompensering, mens inkludering har fokus på tilrettelegging av systemet.

Integreringstanken medførte en spesialundervisningsreform som hovedsakelig handlet om organiseringen av spesialundervisningen i hjemmeskolen. Inkludering fremstår som en skolereform, der fokuset er hvordan skolen skal tilpasses alle elever, og der samhandling står i fokus. Læreren er nøkkelen til å utvikle en inkluderende skole sier Ainscow og Miles (2008) og viser til hvordan lærerens syn, holdninger og handlinger skaper læringskonteksten til elevene. God undervisning er god undervisning for alle, konkluderer Ainscow og Miles. Dette samsvarer med Norwich og Lewis, de har i et forskningsprosjekt vist hvordan grunnleggende pedagogikk danner grunnlag for tilpasset undervisning for elever som antas å ha særlige behov (Lewis & Norwich, 2009).

Tenkningen til Ainscow & Miles og Norwich & Lewis støtter opp om den pedagogiske, inkluderende diskursen. Forskerne mener at det ikke fins en særegen pedagogikk for spesialundervisningen, derimot fremhever de hvordan tilpassning i et inkluderende læringsmiljø skaper læring og deltakelse for *alle* elever.

2.1.6 Spesialundervisning – men skolen skal være en inkluderende skole

Spenningen som trer frem sammen med *spesialundervisning – tilpasset opplæring – inkluderende opplæring*, kan knyttes direkte til opplæringsloven der den uttrykker at alle elever i den norske skolen har rett til å få tilpasset opplæring. Opplæringen skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger sier loven, men dette er likevel ikke en individuell rettighet (NOU (2009:18), s. 15). Skal opplæringen tilpasses etter særlige individuelle behov må det foretas enkeltvedtak om spesialundervisning. På denne måten fremstår tilpasset opplæring og spesialundervisning i juridisk forstand som to forskjellige rettigheter. Der tilpasset opplæring

er en rettighet som favner om alle elever i grunnopplæringen, mens rett til spesialundervisning krever et enkeltvedtak (Mjøs Marit, 2007, s. 23). Selv om det eksisterer forskjeller i de juridiske kravene til tilpasset opplæring og spesialundervisning, er det likevel et sterk sammenheng mellom disse. Det er fordi at spesialundervisning inntreder der tilpasset opplæring ikke strekker til. Ifølge opplæringsloven er kriteriet for å ha rett til spesialundervisning at eleven ikke har, eller kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, jf § 5-1. På denne måten er det den ordinære opplæringen som er utslagsgivende for hvorvidt behovet for spesialundervisning inntreder. Er den ordinære opplæringen godt tilpasset i forhold til elevgruppens behov, vil opplæringen i større grad bidra til at elevene får et tilfredsstillende utbytte. For å vurdere behovet for spesialundervisning, brukes gjerne kartleggingsprøver og undersøkelser som sammenligner elevens utbytte med den resterende klassens utbytte. Dette kan gi grunnlag for videre utredning av eleven som kan føre til kategorisering, og samtidig en stigmatisering av eleven.

I NOU-en *Rett til læring* (2009) utdypes hva som legges i uttrykket *tilpasset opplæring*, her står det:

Tilpasset opplæring innebærer blant annet valg av metoder, lærestoff og organisering for å sikre at den enkelte utvikler grunnleggende ferdigheter og når kompetansemålene. Dette forutsetter at opplærings situasjonen tilrettelegges på individ- og gruppenivå. Tilpasset opplæring innebærer ikke at all opplæring individualiseres, men at alle sider av læringsmiljøet tar hensyn til variasjoner hos dem som får opplæringen.

(NOU (2009:18), s. 15)

I samme utredning problematiseres uttrykket *tilpasset opplæring*. Det vises til hvordan uttrykket fremstår som uklart i utredningen, og årsaksforklarer dette med at *tilpasset opplæring* er politisk skapt. Et annet moment som trekkes frem er hvordan *tilpasset opplæring* oppleves som en uoverkommelig oppgave å gjennomføre for lærerne.

Det har vært et politisk mål å redusere omfanget av spesialundervisning, likevel har omfanget jevnlig økt i løpet av de siste år (Utdanningsdirektoratet, 2009b). I NOU-en *I første rekke*, refereres det til Peder Haug som sier at spesialundervisningen fungerer dårlig. Han viser til at den medfører høye kostnader. I tillegg strir spesialundervisningen mot viktige prinsipper som likhet, likeverd og inkludering, dette er prinsipper som den norske skolen skal fremme (NOU (2003:16), s. 295). Han hevder at spesialundervisningen avviksdefinerer og segregerer elever, fordi:

[...]de blir definerte som avvikarar, og dels fordi dette avviket fører til at dei blir skilde ut frå den sosiale fellesskapen i heile eller deler av tida på skulen (NOU (2003:16), s. 295).

I NOU-en *I første rekke* uttrykker Haug at i stedet for spesialundervisning skal skolen utvikle undervisnings-, arbeids- og læringsformer som er tilpasset den enkelte elev. Samtidig skal det skal dokumenteres at hver elev får en opplæring som gir et tilfredsstillende utbytte.

2.1.7 Spesialundervisning og tilpasset opplæring; den politiske diskursen

I 2001 ble Søgenutvalget (kvalitetsutvalget) nedsatt med mandat for å vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen. Resultatet av utvalgets arbeid ble offentliggjort i 2003 med utredningen NOU 2003:16, *I første rekke*. Her presenteres blant annet et forslag om å forsterke tilpasset opplæring, og at spesialundervisning bør utgå fra skolens innhold (NOU (2003:16), s. 83). Utvalget fikk ikke gjennomslag for forslaget, og i Stortingsmelding nr 30 uttrykkes det:

Departementet går inn for å videreføre prinsippene i dagens bestemmelser om tilpasset opplæring og spesialundervisning. Det foreslås en bred satsing for å sikre alle elever en bedre tilpasset opplæring. Retten til spesialundervisning opprettholdes, men det er et mål å redusere behovet for slik opplæring

(St.meld.nr. 30, 2003-2004, s. 10).

Videre kan man lese:

Likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring er overordnede prinsipper i skolen. Det betyr at opplæringen må være tilgjengelig for alle, og at alle skal få gode muligheter for læring, mestring og utvikling[...]Retten til tilpasset opplæring kan ivaretas innenfor opplæringens ordinære rammer eller i form av spesialundervisning. Spesialundervisning er en rettighet for elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen

(St.meld.nr. 30, 2003-2004, s. 85).

I 2006 ble læreplanen, *Kunnskapsløftet*, iverksatt. Med bakgrunn i Søgenutvalgets forslag om å fjerne spesialundervisning til fordel for styrking av tilpasset opplæring, fikk forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning en sentral plass i debatten om utforming og innføring av reformen (Markussen, et al., 2007). Blant annet finner man ikke begrepet *spesialundervisning* omtalt i Kunnskapsløftets generelle del, derimot fins et avsnitt med overskriften *tilpasset opplæring* (Kunnskapsløftet, 2010, s. 10). Det er i ettertid (i 2007 og i 2009) publisert to rapporter (Markussen, et al., 2007; Nordahl & Hausstätter, 2009) etter oppdrag fra Utdanningsdirektoratet om spesialundervisning. Disse inngår som en del av evalueringen av Kunnskapsløftet.

I begge rapportene trekkes det frem at omfanget av spesialundervisning etter enkeltvedtak varierer fra skole til skole. Markussen et al. viser til en variasjon der det i enkelte kommuner ikke fins elever med enkeltvedtak, mens andre kommuner rapporterer om en hyppighet der hver femte elev har enkeltvedtak (Markussen, et al., 2007, s. 64). Denne variasjonen mener forskerne har sammenheng med kvaliteten på den ordinære undervisningen.

Dette kan ses i sammenheng med Lewis og Norwich der de retter spørsmål om barn med vansker har behov for spesialundervisning. De sier:

Generic teaching effectiveness studies have assumed that what works with most pupils would also work for all pupils (Lewis & Norwich, 2009, s. 4).

I forhold til spenningen som er oppstått mellom spesialundervisning, tilpasset opplæring og inkluderende opplæring, viser forskning at det finnes lite støtte for segregert spesialundervisning. Samtidig viser forskningen at god undervisning er god undervisning for alle elever (Ainscow & Miles, 2008, s. 21). Ainscow og Miles (2008) viser dessuten til at spesialundervisning kan skape hindringer i utviklingen av en inkluderende skole.

Markussen et al. (2007) viser til en formalavgrensning og en praksisavgrensning i forhold til spesialundervisning. Med dette refereres det til et skille som eksisterer ute i dagens skole. Skillet fremstår mellom elever som har spesialundervisning etter enkeltvedtak (formalavgrensning), og elever som mottar spesialundervisning uten at det foreligger enkeltvedtak (praksisavgrensning). For å skape et realistisk bilde av spesialundervisningspraksisen på skolene i Norge er det mest hensiktsmessig å operere med en kombinasjon av formalavgrensning og praksisavgrensning hevder Markussen, (Markussen, et al., 2007). Avgrensningene som Markussen et al. refererer til, viser at prosedyren som leder frem til retten til spesialundervisning ikke praktiseres likt i dagens skole. Dette vil analysen av tilsynsrapportene undersøke ytterligere.

Utdanningsdirektoratet gir årlig ut *Utdanningsspeilet* der statusen ved den Norske grunnutdanningen presenteres. I siste utgave (2009-2010) presenteres tallmateriale vedrørende spesialundervisning som viser at det i skoleåret 2009-2010 var 7,9 % av elevmassen ved ordinære grunnskoler og spesialskoler som fikk spesialundervisning. Dette er en økning på 8,6 % fra skoleåret 2008-2009 (Utdanningsdirektoratet, 2009b, s. 22, 23). Av elevene som mottar spesialundervisning er nesten 70 % gutter, denne differansen mellom kjønnene har vært stabil siden 2006-2007 (ibid). Det vises også til en prosentvis fordeling av

andelen elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning, fordelt på trinn. Tendensen synes å være at andelen elever med spesialundervisning, øker i løpet av grunnskolen. Eksempelvis var det i skoleåret 2009- 2010 3,9 % av elevene som hadde enkeltvedtak om spesialundervisning i første trinn, mens det i tiende trinn var ca 10 % som hadde samme type enkeltvedtak. Utdanningsspeilet viser at denne tendensen kan spores tilbake til skoleåret 2006- 2007 (ibid).

I april 2011, kom en ny Stortingsmelding, *Læring og fellesskap*. Her uttrykkes det:

[...] Departementet vil videreføre retten til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Det betyr at skolens evne til å gi elevene tilpasset opplæring er med på å avgjøre behovet for spesialundervisning. (St.meld. nr.18, 2010-2011, s. 9)

Gjennomgangen har vist hvordan opplæring av bestemte kategoriserte grupper elever har gjennomgått faser fra ekskludering og segregering til integrering og tilpasset opplæring. Gjennomgangen har vist hvordan ulike spenningsforhold mellom spesialundervisning – tilpasset opplæring - og inkluderende opplæring har gjort seg gjeldene. Underveis har det utviklet seg tre diskurser, den spesialpedagogiske, den pedagogiske inkluderende og den politiske.

Gjennom nedleggelsen av spesialskolene, ble spesialpedagogens rolle truet på grunn av den sterke avhengigheten profesjonsgruppen hadde til definerte elevgrupper. Den spesialpedagogiske diskursen forfektet sin posisjon i skolen med sin spisskompetanse som skulle kompensere for elevenes vansker. Samtidig oppstod det en oppfatning om at det ikke eksisterer en særegen pedagogikk for elever med vansker, men at tilpasset undervisning etablert på allmennpedagogiske teorier passer for alle elevgrupper. Denne pedagogiske, inkluderende diskursen hevder at *god* undervisning er *god* undervisning for alle.

2.2 Lovverket som regulerer retten til spesialundervisning

Spesialundervisning er en særrettighet som uttrykker at noen har rett til noe mer. Det kan oppstå en spenning når det skal defineres hvem som anerkjennes som rettighetsbærere av spesialundervisning. For å definere rettighetsbærerne må det gjennomføres kartlegginger og undersøkelser. Dette leder frem til hvem som tilkjennes retten til spesialundervisning.

2.2.1 Rettighetsforståelse

Opplæringsloven, kapittel 5 om *Spesialundervisning*, er å betrakte som en relativ lov. Da retten til spesialundervisning tar utgangspunkt i den ordinære opplæringen vil det være behov for åpne lovformuleringer. Dette er fordi den ordinære opplæringen utøves forskjellig. Hvor godt tilrettelagt denne fremstår, avhenger av skolens og lærerens evne til å gjennomføre tilpassninger av opplæringen, i forhold til elevgruppen. Åpne begreper som *et tilfredsstillende utbytte* og *særlige behov*, medfører ulike fortolkninger i anvendelse av loven, og bidrar til at rettighetsforståelsen konstrueres forskjellig.

Hvordan forstås rettigheten til utdanning? Innen den spesialpedagogiske diskursen vektlegges elevenes vansker og kompensatoriske løsninger. Denne kompensatoriske vektleggingen skal føre til at elevene får lik tilgang til utdanning. Men det kan diskuteres om lik tilgang skaper like resultater i et rettighetsperspektiv. Rettferdighetsforståelse er utgangspunkt for flere teorier, Liberal-Egalitarianism er en av disse. John Rawl, teoretiker innen Liberal-Egalitarianism, hevder at fordelinger bør komme de med minst ressurser til gode, slik at situasjonen deres forbedres. Dette er i tråd med den spesialpedagogiske diskursen, med deres vektlegging av vansker og kompensatoriske løsninger. Men fører dette til at elevene får samme mulighet til like resultater? Kenneth Ross Howe stiller spørsmål ved Liberal-Egalitarianism, da han mener at denne tenkningen vil føre til at samfunnet fortsetter ”som før”, og at minoritetsgrupper vil skyves lengre bort fra deltakelse i samfunnsutviklingen. (Howe, 1997). Her kan det trekkes paralleller til Matteuseffekten, som sier at de med mye skal få mer, mens de med lite får mindre.

Innen den pedagogiske diskursen fremheves et tilpasset inkluderende læringsmiljø som en grunntanke for rettighetstenkningen. Diskursen utelater ikke fokuset på vansker men tar samtidig opp andre momenter. Howe viser til en deltakende fortolkningsteori i tolkningen av ”like muligheter til utdanning”, her fremheves viktigheten av at individene/gruppene blir hørt og respektert samtidig som deres kulturelle identitet blir ivaretatt (Howe, 1997). Howe viser til Iris Marion Youngs syn der hun sier:

Groups with different circumstances or forms of life should be able to participate together in public institutions without shedding their distinct identities or suffering disadvantage because of them. The goal is not to give special compensation to the deviant until they achieve normality, but rather to denormalize the way institutions

*formulate their rules by revealing the plural circumstances and needs that exist, or ought to exist, within them.*⁶

Sharon Gewirtz mener sosial rettighet i utdanning kan belyses gjennom en kontekstualisert analyse. Hun mener at det er urealistisk å forstille seg politikk og praksis som helt rettferdig. Hun sier videre at sosial rettferdighet bare kan forstås innen kontekstuelle rammer der ulike hensyn gjør seg gjeldene. Vår oppfatning og verdisyn bidrar til å forme vår forståelse av rettferdighet hevder Gewirtz, og viser hvordan rettighetsforståelsen avhenger av hvilket nivå man opererer på (Gewirtz, 2006, s. 70). Rettferdighet er med andre ord nivå og kontekst avhengig. Gewirtz viser til Fraser som kategoriserer rettferdighet inn i tre kategorier, henholdsvis ”*distributive*”, ”*recognitional*” og ”*associational*” rettferdighet (Gewirtz, 2006, s. 74).

Med *distributive* rettighet vises det til prinsippene for fordeling av goder i samfunnet. Denne tenkningen bygger på Rawls teori og er en konvensjonell forståelse av rettighet. Her står fordelingen av fundamentale rettigheter og tjenester i fokus. Fraser (1997) trekker linjer mellom *distributive* rettighet og *økonomisk* rettferdighet (Gewirtz, 2006).

Recognitional rettferdighet viser til et fravær av kulturell dominans. Gewirtz referer til Yong som snakker om kulturell imperialisme, og skildrer hvordan dominerende meninger i et samfunn blir normsettende. En annen beskrivelse av denne kategorien kan gjøres ved å referere til en stigmatiserende kategorisering som *Vi - de andre*.

Den siste dimensjonen Fraser trekker frem er *associational* rettighet. Hun beskriver dette som en reduksjon av et nett med forbindelser som hindrer personer i å delta ved avgjørelser vedrørende deres liv.

Rettighetsbegrepet er komplekst, og rettighetsforståelsen springer ut av begrepets dynamikk mellom nivåer og kontekster, samtidig som hensyn skal ivaretas. Den åpne formuleringen vedrørende opplæringsloven, kapittel 5, skaper ytterligere kompleksitet ved rettferdighetsforståelsen. Det statlige tilsynet skal kontrollere kommunenes fortolkning og håndtering av loven. Men er dette mulig? Kan likhet for loven praktiseres i lys av dens relative form sammen med rettighetsbegrepets multidimensjonelle forståelse?

⁶ Hentet fra (Howe, 1997, s. 32)

I diskursetikken viser Habermas til rettferdighetsprosedyrer da han sier at alle skal inviteres inn i den ideelle samtale/diskusjon. Dette danner grunnlag i hans deltakerdemokratiske diskurs. I dialogen skal alle stille på like vilkår, og ”det bedre argument” skal vinne frem. *Bare de handlingsnormer som alle potensielt berørte personer kan slutte seg til i en fri debatt er gyldige* er Habermas diskursprinsipp (Eriksen, 1999, s. 48). Bak dette utsagnet skjuler det seg et krav om kunnskap og respekt blant de involverte parter i handlings- og kommunikasjonssituasjonen. I overført betydning ligger diskursprinsippet til grunn for vedtatte prosedyrer som leder frem til spesialundervisningen. Dette kan begrunnes med å vise hvordan lovverket vektlegger at alle berørte parter skal inviteres med i dialog om hva som vil være barnets eller elevens beste. Presentasjonen vil undersøke hvordan diskursprinsippet trer frem innen hvert prosedyreledd, på veien frem mot *retten* til spesialundervisning og spesialundervisning.

2.2.2 Opplæringsloven Kapittel 5. Spesialundervisning

Opplæringsloven kapittel 5 *Spesialundervisning* inneholder åtte paragrafer. Disse tar for seg plikter og rettigheter for alle involverte parter vedrørende opplæring av barn og unge. I dette kapitlet gjennomgås §§ 5-1, 5-3, 5-4, 5-5, 5-6 og 5-7. Disse vil samtidig representere prosedyren som leder frem til retten til spesialundervisning.

§ 5-1 Rett til spesialundervisning

§ 5-1. Rett til spesialundervisning

Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.

I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarlig utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetallet som gjeld andre elevar, jf. §2-2 og § 3-2 (Opplæringsloven, 2010, s. 23).

Paragrafen *Rett til spesialundervisning*, inneholder to ledd. Første ledd formulerer hvem som har rett til spesialundervisning, mens det andre leddet viser til hvilket opplæringstilbud som skal tilbys eleven. Rettigheten, som § 5-1 viser til, gjelder opplæring som ligger under skolens ansvar, og skal gis på bakgrunn av opplæringsplanen til skolen (Stette, 2007). Rett til spesialundervisning er en individuell rettighet, og skal derfor holdes utenfor kommunenes

mulighet til å foreta økonomiske prioriteringer. Kommune eller fylkeskommune kan derfor ikke avslå et krav om spesialundervisning på bakgrunn av manglende økonomiske ressurser.

Opplæringsloven § 5-1 første ledd, viser hvordan *retten til spesialundervisning* avhenger av det ordinære opplæringstilbudet. Veilederen til opplæringslovens kapittel 5 gir en forklaring på hvordan formuleringene i loven skal tolkes, og at spesialundervisningen må særskilt tilrettelegges utover det ordinære opplæringstilbudet. Her vises det til kravet om likeverdighetsprinsippet som er sentralt i den norske skolen, med dette menes at *alle elever skal ha like muligheter til å utvikle seg gjennom arbeidet med fagene i et inkluderende læringsmiljø* (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 18). Den ordinære undervisningen skal ifølge opplæringsloven § 1-3 tilpasses evner og forutsetninger til den enkelte elev. Opplæringen skal hovedsakelig skje innenfor klassefellesskapet. Kravet om tilpasset opplæring innebærer heller ikke at hver enkel elev har sin individuelle plan for opplæring. Spesialundervisningen skal gis der eleven *ikke* har et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, og der [...] *det er behov for en mer omfattende tilpassning enn det som skjer innenfor den ordinære opplæringen, for at eleven skal få likeverdige muligheter* (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 18).

Før eleven tilkjennes retten til spesialundervisning må han gjennom en sakkyndig vurdering. Her skal det undersøkes om vilkåret om et *tilfredsstillende utbytte* av opplæringen er til stede eller ikke. Hva som defineres som et tilfredsstillende utbytte utdypes ikke, og uttrykket kan ha flere kriterium (Stette, 2007). Om elevens opplæring er tilfredsstillende eller ikke, er en skjønnsmessig vurdering som må ta utgangspunkt i den ordinære opplæringen. Dette innebærer at det må kartlegges hva som forventes å være et tilfredsstillende utbytte av opplæringen (Utdanningsdirektoratet, 2009c). Her er kompetansemålene i læreplanverket viktige faktorer å forholde seg til. Et tilfredsstillende utbytte kan også variere i forhold til de ulike kompetansemålene.

Det er likevel noko sjeldan at ein elev anten har fullt utbytte eller ikkje noko utbytte i det heile. Som regel har eleven større eller mindre utbytte av opplæringa. I at utbytte skal vere tilfredsstillande, ligg det at eleven kan ha rett til spesialundervisning også der han har eit visst utbytte av opplæringa.

(hentet fra Ot.prp nr. 46 (1997-98) i Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 32)

Elever som lærer raskere og mer enn gjennomsnittet av elevgruppen har ingen rettigheter i forhold til kapittel 5 i opplæringsloven. Om dette sier Stette:

Men særlig evnerike elever er omfatta av det generelle målet om elevtilpassa opplæring, jf § 1-2 ... (Stette, 2007, s. 87).

Selv om retten til spesialundervisning skal utøves uavhengig av kommunenes eller fylkes økonomiske ressurser kan likeverdighetsprinsippet delvis påvirke rettigheten. Eleven som tilkjennegis retten etter § 5-1, skal ha omtrent de samme sjansene for å nå sine realistiske mål som medelever har for å nå sine mål. På denne måten kan tilbudet utformes delvis med hensyn til det øvrige opplæringstilbud, som gis på bakgrunn av kommunens og fylkeskommunens økonomiske rammer. Likevel vil et spesialpedagogisk opplæringstilbud ofte være mer ressurskrevende enn hva den ordinære opplæringen er (Stette, 2007).

Spesialundervisning er likeverdig når en elev med spesielle opplæringsbehov har omtrent de samme mulighetene for å nå de målene det er realistisk å sette for ham/henne, som andre elever har for å realisere sine mål med det ordinære opplæringstilbudet (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 34).

§ 5-3 Sakkunnig vurdering

Opplæringsloven § 5-3 *Sakkunnig vurdering*, sikrer elevens rett til en vurdering om hans behov for spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp. Vurderingen skal deretter ligge til grunn for et vedtak om rett til spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp. Vedtaket blir så fattet av kommunestyret, fylkestinget eller et annet organ som har fått tildelt dette mandatet. Den sakkyndige vurderingen er på denne måten rådgivende, men dersom vedtaksorganet avviker fra den sakkyndige vurderingen skal dette grunngis (Stette, 2007). Her skal det vises til at eleven får sin rett oppfylt etter §§ 5-1 og 5-7, og vedtaksorganet kan dermed ikke avslå et krav om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp på grunnlag av økonomiske argumenter (Utdanningsdirektoratet, 2009c).

Opplæringsloven § 5-3 andre ledd, viser til hvilke krav som sakkyndige vurderingen skal inneholde. Dette refereres til i tilsynsrapportene som lovens minstekrav i beskrivelse av opplæringen. Her skal elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet greies ut. Det skal beskrives om eleven har lærevansker eller andre særlig forhold som opplæringen må tilpasses i forhold til. Realistiske opplæringsmål skal uttrykkes. Det skal tas stilling til om eleven kan bli hjulpet innenfor rammene av det ordinære opplæringstilbudet, og det skal beskrives hvilken opplæring som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud til eleven.

§ 5-4 Nærmere om saksbehandlingen i samband med vedtak om spesialundervisning.

I § 5-4 formuleres flere rettigheter som elever og foreldre har i saksgangen forut for vedtak om spesialundervisning. Rettene favner også om den voksne elevgruppen, og paragrafens andre og tredje ledd gjelder i tillegg for førskolebarn (Stette, 2007). Paragrafen viser også til undervisningspersonellet, og deres varslingsplikt der de mistenker elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen (Utdanningsdirektoratet, 2009c).

§ 5-4 andre ledd omtaler kravet om samtykke for gjennomføring av sakkyndig vurdering. Elever i den videregående skole skal imidlertid alltid gi sitt samtykke til denne vurderingen, samtidig som det ikke er nødvendig med foreldrenes samtykke. Dette grunngis med § 3-1 første ledd andre punktum, der det vises det til at ungdom som har fylt 15 år søker selv inntak til videregående opplæring (Stette, 2007).

Paragrafens tredje ledd omtaler den sakkyndiges plikt til å rådføre seg med eleven og/ eller foreldrene i utformingen av spesialundervisningen. Dersom vedtaksorganet ikke følger den sakkyndige tilråding om spesialundervisning er de underlagt samme plikt til å rådføre seg med elev og foreldre (ibid).

§ 5-5 Unntak fra reglane om innhaldet i opplæringa

Denne paragrafen viser til elevens rett til en individuell opplæringsplan (IOP), og krav til innhold i denne. IOP-en skal gi tydelig beskrivelse av mål og innholdet i opplæringen. Den skal beskrive hvordan opplæringen skal gjennomføres, samtidig skal planen samordnes med den øvrige klasses plan (Stette, 2007). Det er skolens ansvar å utarbeide IOP, og rektor har et overordnet ansvar for å etterse at lovverket følges. I veilederen anbefales det at alle som arbeider med eleven bør utarbeide planen sammen. Her vises det til hvordan foreldre og elev har [...]særlig kunnskap til elevens vansker, styrker, muligheter, interesser og behov, og at det er viktig å nytte seg av denne kunnskapen i utarbeidelsen. Selv om foreldre og elev kan bidra i prosessen med å utarbeide IOP-en, anses planen som skolens arbeidsverktøy. Om dette sier veilederen:

Det er imidlertid ikke noe krav om at foreldrene må samtykke i IOP-en før denne kan tas i bruk. IOP-en er et arbeidsverktøy for skolen som er utledet av enkeltvedtaket om spesialundervisning. Foreldrenes samtykke er knyttet til andre deler av prosessen, se punkt 6.7.1.6 (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 41).

Prosessen som det refereres til i sitatet, er at foreldrene skal samtykke til gjennomføring av sakkyndig vurdering og at det fattes enkeltvedtak. Enkeltvedtaket kan påklages av foreldrene og elev i henhold til forvaltningsloven, forekommer ingen klage betraktes vedtaket som godkjent (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 85).

Paragrafens andre ledd tar for seg plikten som skolen har med å utarbeide en skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått, samtidig som utviklingen skal evalueres. Evalueringen refereres til som halvårsrapport. Dette gjelder også førskolebarn og voksne så langt den passer. Halvårsrapporten skal sendes til foreldre, og til kommune/fylkeskommune (Stette, 2007).

§ 5-6 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Ifølge opplæringsloven er alle kommuner og fylkeskommuner pålagt å ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste, PPT. Tross at loveformuleringens, første ledd, andre setning, [...] *Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen* (Opplæringsloven, 2010, s. 24), kan dette ikke tolkes dit hen at kommunen kan kjøpe *alle* tjenester utenfra. Stette uttrykker at [...] *Kravet om "teneste" vil seie krav om ein viss kontinuitet i personale og organisering* (Stette, 2007, s. 90). I tillegg skal PPT være organisert slik at den er tilgjengelig for alle som har rettigheter etter opplæringsloven. Veilederen fremhever at PPT ikke har lov å avvise noen som har krav på tjenesten med begrunnelse i kapasitetsproblemer (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 55). Fins ikke passende kompetanse ved PP-tjenesten kan denne kjøpes utenfra, eksempelvis fra statlig kompetansesenter, privat sakkyndig, eller andre kommunale tjenester som kommunehelsetjenesten (Stette, 2007, s. 91).

Loven uttrykker at PPT skal arbeide med veiledning av skole og barnehage, slik at opplæringen til barn med særlige behov blir bedre tilrettelagt.

PPT hører inn under den allmenne organisasjons- og instruksjonskompetansen til kommunen og fylkeskommunen. Kommunene eller fylkeskommunen kan dermed pålegge PPT andre oppgaver i tillegg til opplæringslovens krav. Dette kan ikke være oppgaver som fører til at PPT ikke oppfyller kravene i henhold til loven, eksempelvis minstekravene til innholdet i sakkyndig vurdering, jf § 5-3 (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 56).

§ 5-7 Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder

§ 5-7 Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder.

Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbud om foreldrerådgiving...]

(Opplæringsloven, 2010, s. 25)

Retten til spesialpedagogisk hjelp omhandler barn under skolepliktig alder, og har ingen nedre aldersgrense. Rettigheten er uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke (Utdanningsdirektoratet, 2009c). Selv om retten til spesialpedagogisk hjelp er regulert i § 5-7 inntreng også andre bestemmelser i kapittel 5 *Spesialundervisning* når retten skal vurderes (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 7). Uttrykket spesialpedagogisk hjelp, omfatter mer enn hva man vanligvis legger i uttrykket spesialundervisning. Eksempelvis kan lekotekvirksomhet, trenings- og stimulerings tiltak samt veiledning til barnehagepersonell bli inkludert i uttrykket spesialpedagogisk hjelp. Spesialpedagogisk hjelp skal i tillegg *alltid* inneholde tilbud om veiledning til foreldre (Stette, 2007). Barn med rett til spesialpedagogisk hjelp, kan ha god hjelp av barnehageopphold og skal prioriteres i forbindelse med opptak.

2.3 Retten til spesialundervisning og tilsynsrapporter

I det følgende vil det vises til teoretiske begrunnelser for valget av studiens empiri, som er tilsynsrapporter og Riksrevisjonens rapport. Hensikten med dette valg av datamateriell er å undersøke hvordan retten til spesialundervisning, og spesialundervisningen gjør seg gjeldene i tilsynets rapporter.

Fylkesmannsembete er statens lokale representant, og skal føre kontroll med at lover og regelverk håndheves i kommunene. Oppgaven utføres blant annet gjennom tilsyn med den kommunale forvaltning og økonomi. I makt og demokratiutredningen (2003) vises det til hvordan offentlig virksomhet er blitt endret til å bli styrt etter mønster av private bedrifter. Bak denne omorganiseringen er et liberalt styringsønske, der *departementene skal gi overordnede retningslinjer, men ikke drive detaljstyring* (NOU (2003:19), s. 19). Tilsynene er kontrollorganer som skal påse at retningslinjene blir fulgt. I 2006 ble tilsynsordningen innen utdanningssektoren endret til også å inkludere nasjonale tilsyn der myndighetene gir føringer for bestemte emner det skal føres tilsyn med. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet felles prosedyrer der lovkravene ble omgjort til handlingsplikter for skoleeier. Formålet med dette

var å sikre at lovforståelsen var mest mulig lik blant fylkesmennene, og at tilsynet ble mest mulig likt gjennomført i alle 19 fylker (Utdanningsdirektoratet, 2007).

Prosedyren til spesialundervisningen ligger nedfelt i en tenkning innen den spesialpedagogiske diskursen, og kan således komme i klemme mellom dagens politiske argumenter for en tilpasset og inkluderende opplæring. Dette kan skape spenningen da loven bygger på skjønn. Et annet spenningsforhold som har oppstått, er der politikken sier at spesialundervisningen må reduseres, mens statistikk viser at omfanget av spesialundervisningen øker.

2.3.1 Nye styringsformer

For å få en dypere forståelse av den utdanningspolitiske styringen i Norge, vil sentrale utviklingstrekk som har etablert seg i de siste år presenteres.

Fra 1980-tallet er flere reformer gjennomført innen offentlige sektor i Norge etter styringsprinsipper fra New Public Management. Målet er å forbedre offentlig sektor gjennom høyere effektivisering samtidig som kontrollen fra øverste myndighetsnivå øker. Målet har vært å styre offentlig virksomhet etter mønster fra private foretak, der departementene gir overordnede retningslinjer og utelater detaljstyringen. Reformene begrunnes politisk med at forbrukere og klienter vil få et større utbytte av tjenestene samtidig som konkurransen vil skape et bedre tilbud til lavere pris (NOU (2003:19), s. 4). I *Makt og demokratiutredningen* fra 2003 trekkes det frem at:

I teorien skal politikken fastsette de overordnede politiske rammene og uavhengige tilsyn skal holde den fristilte virksomheten på plass. Det som foregår i praksis er at makt forskyves til organer som ikke er underlagt folkevalgt kontroll og som bare til en viss grad svarer på innbyggernes ønsker som forbrukere og klienter (NOU (2003:19), s. 19).

Denne formen for desentralisering av autoritativ makt, definerer sin fortolkning av lovverket, og av selve virksomheten gjennom rapporterte avvik etter tilsynskontroller. Den nasjonale læreplanen, K-06 legger til rette for lokale variasjoner i fagplanene. K-06 har tydeliggjort kompetansemål innen fagene for bestemte trinn, men skolen kan selv velge hvordan målene skal nås. Denne lokale friheten kontrolleres gjennom nasjonale prøver der resultatene delvis blir publisert, og gjennom statlige tilsyn der tilsynets rapporter er offentlig tilgjengelig på Fylkesmannens nettsider. På denne måten fremstår tilsynsrapporter som et ledd av den nye styringsformen i skolen.

Som et resultat av den nye styringsformen i Norge blir skolesektoren kvalitetssikret. Dette blir omtalt i en FoU rapport i 2009. Rapporten omhandler kvalitetsvurderingssystemet for grunnopplæringen. I rapporten konkluderes det med at nasjonale prøver sammen med statlig tilsyn setter på hver sin måte *standard* for hva som er god nok resultatoppnåelse i grunnutdanningen i Norge (Allerup, et al., 2009). De nasjonale prøvene bidrar til å kartlegge i hvilken grad elevenes kompetanse samsvarer med læreplanmålene, og gir dermed informasjon til alle involverte parter i opplæringen om videre utviklingstiltak (St.meld.nr.16, 2006-2007). Det statlige tilsynet gjennomføres av landets fylkesmenn, og har som oppgave å føre kontroll med at skoleeierne overholder reguleringene i opplæringsloven (jf opplæringsloven § 14-1 andre ledd). Denne myndigheten er delegert fra Utdannings og Forskningsdepartementet til Utdanningsdirektoratet, som har videredelegert myndigheten til Fylkesmennene. (Utdanningsdirektoratet, 2006, s. 3)

Utdanningsdirektoratet har siden 2006 pålagt fylkesembetene om å gjennomføre felles nasjonale tilsyn. Tilsynene rapporterer om store avvik. Etter det nasjonale tilsynet i 2008 beskriver utdanningsdirektoratet situasjonen som bekymringsfull da skoleeierne ikke tar større ansvar for å oppfylle lovens bestemmelser (Utdanningsdirektoratet, 2008). Et annet moment som trekkes frem i disse tilsynsrapportene er at bare 40 % av påleggene om å rette opp avvikene er gjennomført innen tidsfristen (Utdanningsdirektoratet, 2009a).

2.3.2 Tilsyn

I 2007 ble det for andre gang gjennomført tilsyn med opplæringsområdet. Temaet for tilsynet var om skoleeier oppfylte lovens krav til tilpasset opplæring og spesialundervisning, og om skoleeier hadde et forsvarlig system til å ivareta dette (Utdanningsdirektoratet, 2007).

Resultatet av tilsynet avdekket et avvik på nærmere 90 % av kommunene som deltok, og de typiske hovedfunnene som tilsynene rapporterte var:

- *Enkeltvedtakene om spesialundervisning og de sakkyndige vurderingene er ikke tilstrekkelig klare og entydige, det vises bl.a. i mange tilfeller ikke til omfang av påkrevd spesialundervisning etc.*
 - *Manglende enkeltvedtak for elever som har spesialundervisning og elever som ikke får spesialundervisning etter sakkyndig vurdering av PPT.*
 - *Uforholdsmessig lang tid fra henvisningen til PPT og frem til vedtak fattes.*
- (Utdanningsdirektoratet, 2007, s. 4)

Den høye avviksprosenten mener Utdanningsdirektoratet er et resultat av et uklart regelverk og uttaler følgende:

For at regelverket skal være et effektivt virkemiddel for styring av sektoren bør det være lett tilgjengelig og tilpasset målgruppen. Det er Utdanningsdirektoratets vurdering at regelverket i mange tilfeller ikke fastsetter klare nok normer for lovmessig atferd.

Den tekniske utformingen av regelverket bør justeres for å gjøre det lettere tilgjengelig og gjennomførbart for skoleeierne (Utdanningsdirektoratet, 2009a, s. 4).

Her refereres det særlig til hvordan begrepsbruken i lovverket bør fremstå tydeligere.

Eksempelvis vises det til uttrykket *tilfredsstillende utbytte*, og hvordan dette reelt fungerer som en produktiv reguleringsform dersom man ikke gir uttrykket et konkret innhold som lar seg etterprøve i møte mellom skole og elev (Utdanningsdirektoratet, 2009a).

Problematismen i forhold til begrepsbruken i lovverket kan ses i sammenheng med studiens søken etter tilsynenes beskrivelse av retten til spesialundervisning, og av spesialundervisningen. Det er gjennom lovverkets åpne formuleringer det skapes rom for ulike fortolkninger og forståelser for retten til spesialundervisning. Hvordan rettigheten forstås, vil igjen påvirke hvordan spesialundervisningen utformes.

2.3.3 Lovverkets manglende presisering

Uttrykkene, *tilfredsstillende utbytte* og *særlig behov*, har ikke et konkret meningsinnhold, men fordrer en vurdering som bygger på skjønn. Med andre ord er det et skjønnsspørsmål om barnets/elevens rettighet trer i kraft i forhold til spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp.

Veiledningsheftet har som formål å sikre at barn og unge får sikret sine rettigheter. På denne måten skal heftet bidra til å skape felles preferanser for aktørene innen opplæringssektoren. På side 9 i veiledningsheftet står det følgende:

Rett til spesialundervisning inntreffer dersom eleven ikke har eller kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, jf § 5-1

Videre på side 18 står det:

Dersom eleven ikke får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, vil spesialundervisningen bidra til å gi eleven likeverdige muligheter.

Veiledningsheftet inneholder derimot ingen beskrivelse av uttrykkene *tilfredsstillende utbytte* eller *særlig behov*, men viser til at uttrykkene fordrer en *skjønnsmessig vurdering* (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 7, 29, 32). Uttrykket *skjønnsmessig vurdering* forekommer totalt 9 ganger i veiledningsheftet, og viser til ulike overveielser som gjør seg gjeldende i

forhold til barn og unges rettighet til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, samt i forhold til utformingen av opplæringen. Imidlertid gis det ingen utdyping av hvordan *skjønnsmessig vurdering* skal forstås, og hvilken betydning som ligger innbakt i uttrykket.

I tillegg til uttrykkene *tilfredsstillende utbytte* og *særlige behov*, kobles den skjønnsmessige vurderingen også opp mot hva begrepene *forsvarlig* og *likeverdig* skal inneholde av meningsbærende innhold. Det sies at:

Det er vanskelig å si noe eksakt om hva som ligger i begrepet "forsvarlig", og når opplæringen skal regnes som "likeverdig". Her må skoleeier/skolen foreta en skjønnsmessig vurdering (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 35).

Elever med rett til spesialundervisning etter § 5-1, skal ha en individuell opplæringsplan (IOP). Denne skal ta utgangspunkt i en *forsvarlig skjønnsmessig vurdering* ut fra kompetansemålene i Læreplanverket, uttrykker Utdanningsdirektorater. Dersom en IOP avviker fra de nasjonale læreplansmålene sier Utdanningsdirektoratet at IOP- en ikke må; *lede til tilfeldig bortvalg, som kan få unødige negative og utilsiktede konsekvenser for vedkommendes senere utdannings- og yrkesløp* (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 37). Hvordan eleven er best tjent med å få satt sine individuelle mål i IOP-en er *en vanskelig og skjønnsmessig vurdering som må gjøres konkret for den enkelte eleven* (ibid s. 39). I tillegg er det en skjønnsmessig vurdering hvor spesifikke målene bør være (ibid s. 81), samtidig som det er en skjønnsmessig vurdering om hvor mye utredning som trengs for å etablere et forsvarlig opplæringstilbud (ibid s. 74).

Denne gjennomgangen gir grunn til å stille spørsmål ved Veiledningsheftets bruk av uttrykket *skjønnsmessig vurdering*, og utelatelsen av hvordan uttrykket skal fortolkes. Når det brukes ord og uttrykk som gir rom for ulik tolkning, som i setningen: *[...]Tilfredsstillende utbytte er et skjønnsmessig vurderingstema* (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 32) kan det være vanskelig å skape en felles forståelse, noe som er formålet med Veilederen. Leserene av Veilederheftet kan på denne måten etablere ulike fortolkninger av innholdet som igjen skaper ulik forståelse og håndheving av lovverket.

Ifølge en hermeneutisk tilnærming vil meningsinnholdet i uttrykkene *tilfredsstillende utbytte*, *særlige behov*, *forsvarlig* og *likeverdig* avhenge de av fortolkningen til de ansatte innen skolen og PPT. Deres fortolkning vil være farget av deres forforståelse og kontekst (Gilje &

Grimen, 1995). Ifølge den hermeneutiske sirkel fremkommer vår fortolkning i stadige vekslers mellom helhet og del, mellom det vi skal fortolke og konteksten, og det vi skal fortolke og vår egen forståelse. Helheten og delen inngår i et samspill, forståelsen av delen springer ut av forståelsen av helheten, og forståelsen av helheten springer ut av forståelsen av delene (Gilje & Grimen, 1995, s. 153). Det konkrete meningsinnholdet i uttrykket *tilfredsstillende utbytte* vil dermed fremstå forskjellig. Forståelsen vil skapes ut fra kunnskap fra lovverk, nasjonale læreplaner, lokale læreplaner, skolens kultur og egen utdanning osv. Samtidig vil en påvirkning fra media, foreldre og andre i nærmiljøet forme ens verdensbilde som igjen fungerer som et filter for forståelsen. På denne måten vil det være umulig at alle involverte har samme oppfatning av disse uttrykkene. Det som oppleves som *tilfredsstillende* for noen kan oppleves som *utilfredsstillende* for andre.

Prosedyren til *retten* til spesialundervisning og spesialundervisning, fremstår som en kjede av prosedyreledd. Til sammen utgjør prosedyreleddene et system som hver kommune har et ansvar for å oppfylle. Dette uttrykkes i opplæringsloven § 13-10, der det står at:

Kommunen/ fylkeskommunen og skoleeigar for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskrifter til lova blir oppfylte...

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigar for privat skole etter §2-12 skal ha et forsvarlig system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene blir oppfylte. Kommunene/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha et forsvarlig system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingane som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd (Opplæringsloven, 2010, s. 46).

Systemkravet som kommunen har rettet mot seg, skal påse at hvert ledd i prosedyren til *retten* til spesialundervisning og regulering av spesialundervisningen oppfyller gjeldende lovkrav. Systemkravet til kommuner og prosedyren til spesialundervisning refererer til samme kjede av prosedyreledd. Prosedyreleddene speiler saksgangen som fordres frem til *retten* til spesialundervisning og spesialundervisningen iverksettes. Saksgangen viser et juridisk system med bestemte prosedyrer, med et pedagogisk perspektiv som bakteppe og som konsekvens i den konkrete spesialundervisning.

PPT fremstår som et viktig prosedyreledd i retten til spesialundervisning. Dilemmaet som kan knyttes til denne instansen må ses i et historisk perspektiv. Det første PPT kontor ble opprettet i Asker i 1946. PPT ble etablert som en videreføring av mentalhygienebevegelsen i Norge. Mentalhygienebevegelsen, hadde i tiden før PPT ble opprettet, knyttet til seg psykiatere som

skulle avdekke risikoelevne i skolen. Videre ble psykologer og psykiatrisk utdannede sosialarbeidere gitt en oppgave i å behandle disse elevene (Pihl, 2005, s. 38). Opprettelsen av PPT blir beskrevet av Joron Phil som følgende:

Fra opprettelsen av Skolepsykologisk kontor og fremover utspant det seg en profesjonskamp mellom leger og psykiatere og psykologer og pedagoger om hvilke profesjoner som skulle ha myndighet over pedagogisk- psykologisk rådgivning (Pihl, 2005, s. 40).

Phil sier videre:

Det sakkyndige blikket på eleven kan således karakteriseres som et historisk blikk – det er et produkt av de politiske, vitenskapelige og profesjonelle føringer og den praksis som dominerer på et gitt sted og tidspunkt (Pihl, 2005, s. 52).

PPT er styrt av et statlig mandat som regulerer dens virksomhet. På denne måten fremstår PPT som statens sakkyndige instans på området spesialundervisning. Mandatet er hjemlet gjennom skoleloven av 1969 og av opplæringsloven av 1998 (Pihl, 2005, s. 51). Dilemmaet ved PPT, er tradisjonen som instansen er regulert inn i. Her ligger det innbakt en psykologisk vanskeorientert tradisjon som kan bli problematisk i forhold med mandatet som er gitt. Mandatet sier blant annet at PPT skal bistå skolen med pedagogisk rådgivning i forhold til bedre tilrettelegging av opplæringen. Denne oppgaven fordrer en pedagogisk kompetanse. Spenningen vil kunne oppstå der ansatte i PPT skal utføre denne veiledningen, mens deres profesjonstradisjon bunner i en patologisk vanskeorientert tradisjon.

2.4 Oppsummering

I kapittelet er studiens referanseramme presentert. Dette er gjort for å etablere en dypere innsikt som kan bidra til å søke svar på studiens forskningsspørsmål. Retten til spesialundervisning skal undersøkes gjennom analyser av tilsynsrapporter. Rapportene er et resultat av den nye styringen som er etablert i løpet av de siste 30 år, der en økende statlig kontroll skal kvalitetssikre det lokale nivå.

I gjennomgangen vises det til flere spenningsforhold som kan knyttes til spesialundervisning, tilpasset opplæring og inkluderende opplæring. Det spesialpedagogiske perspektiv er blitt belyst opp mot det pedagogiske perspektiv. Perspektivene settes inn i en historisk kontekst, og sammenholdes med tankene som ligger innbakt i integrering og inkludering.

Kapittelet presenterer spesialundervisningen i et historisk lys. Dette gjøres for å danne et bakteppe og forståelse for spesialundervisningens tradisjon. Sammenholdes dette med studiens valg av teori, skapes en innsikt av at vitenskapelig kunnskap er tradisjon og kontekstavhengig. Ulike teorier om rettighetsforståelse og opplæringsloven kapittel 5, er gjennomgått. Her dannes rammen for forståelsen av det dynamiske begrepet *tilfredsstillende utbytte* (jf § 5-1), som er avgjørende om eleven anerkjennes som rettighetsbærer eller ikke. Vilkåret for å få spesialpedagogisk hjelp er om barnet har *særlig behov* for spesialpedagogisk hjelp. Det relative uttrykket *særlig behov*, kan sammenlignes med ordlyden i § 5-1 Denne uklare begrepsbruken kan skape ulik fortolkning av loven. Hva som defineres som *særlige behov*, eller et *tilfredsstillende utbytte* er et skjønns spørsmål. Resultatet kan bli at loven praktiseres ulikt fra sted til sted, og avhenger av hvordan de juridiske reguleringene forstås. Utdanningsdirektoratet har av denne grunn utgitt *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*. Målet med veilederen er å skape en felles forståelse av kapittel 5 i opplæringsloven, og for å sikre at barn og unge får oppfylt sine rettigheter etter lovverkets intensjoner. Veilederen inneholder ingen definisjoner av de nevnte uttrykk, men viser til at man må foreta skjønsmessige vurderinger for å gi begrepene et relevant innhold. På denne måten fremstår de juridiske reguleringene som skjønsmessige. Videre er systemet som regulerer retten til spesialundervisning problematisert. Det er vist til tradisjoner som ligger innbakt i profesjonene hos PPT. Dette kan skape problemer i deres oppgave med veiledning av skolene med tanke på bedre tilrettelegging av det ordinære opplæringstilbudet.

Analysen av tilsynsrapportene vil videre forsøke å avdekke hvordan retten til spesialundervisning forstås og praktiseres av det statlige tilsyn.

3.0 Metode

Fokus i denne oppgaven er å undersøke hvordan *retten* til spesialundervisning og selve spesialundervisningen defineres av det statlige tilsynet. For å gjennomføre studien er det foretatt søk etter relevante tilsynsrapporter som er aktuelle i forhold til problemstillingen. Det vil bli gitt en beskrivelse av hvor tilsynsrapportene er lastet ned, og hvilke kriterier som er lagt til grunn for utvelgelse av studiens empiri.

I kapittelet vil det bli gjort rede for prosjektets forskningsdesign, utvalg og beskrivelse av analyseprosessen. Til slutt vil prosjektets troverdighet løftes frem.

3.1 Innledning

Forskning skiller hovedsakelig mellom kvalitativ og kvantitativ forskningsmetode. Ringdal (2007) skriver at en kvantitativ forskningsstrategi er basert på talldata, mens en kvalitativ forskningsstrategi er basert på tekstdata. Med andre ord så refererer forskningsstrategiene på hver sin måte til virkeligheten. Kvantitativ forskning viser til virkeligheten i form av tall og tabeller, mens kvalitativ forskning bruker språklige beskrivelser i form av tekst. Et annet skille mellom forskningsmetodene er antallet enheter som danner det empiriske grunnlaget. Kvantitativ forskningsstrategi krever et stort antall enheter, mens kvalitativ forskningsstrategi kan baseres på få enheter (Ringdal, 2007, s. 62).

3.2 Forskningsdesign

I lys av studiens problemstilling er det valgt en kvalitativ forskningsstrategi.

Problemstillingen er utformet slik at det blir spurt etter hvordan *retten* til spesialundervisning fremkommer i tilsynsrapporter, og hvordan spesialundervisningen konkretiseres i tilsynsrapportene. De språklige beskrivelsene vil være utskrifter fra rapportene. Med bakgrunn i en kvalitativ forskningsstrategi er antallet enheter forholdsvis stort, da studiens datamateriell er 149 tilsynsrapporter og Riksrevisjonens rapport *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen*.

Studien skal analysere tilsynsrapporter, og fremstår av den grunn som en dokumentanalyse. Thagaard (2009) skriver at *dokumentanalyser skiller seg fra data som forskeren har samlet inn i felten, ved at dokumentene er skrevet med et annet formål enn det forskeren skal bruke dem til* (Thagaard, 2009, s. 62). Denne form for induktiv forskning søker å finne svar på

forskerspørsmålet ved å bruke dokumenter, som er tiltenkt et annet formål, som inngang til analysen.

3.2.1 Utvalg

Det empiriske grunnlagsmateriellet som studien bygger på, er 149 tilsynsrapporter om temaet spesialundervisning. Rapportene representerer både nasjonale tilsyn fra 2008, og tilsyn som er gjennomført er utført på bakgrunn av lokale Fylkesmannsembetets behov og initiativ.

Tilsynene er utført i årene 2008, 2009 og 2010, der alle har som formål å kontrollere alle, eller enkelte av paragrafene i kapittel 5 i opplæringsloven. For å finne relevante tilsynsrapporter ble det søkt i databasen til fylkesmannen.no. Derfra ble søkene strammet inn til å omhandle opplæringsloven. Deretter måtte hver enkel tilsynsrapport åpnes, for å finne rapporter som omhandlet det aktuelle temaet. Alle landets fylker er representert gjennom tilsynsrapportene i studien, men antallet rapporter fra hvert fylke varierer. Rapportene avspeiler ikke fylkets antall elever med spesialundervisning. Eksempelvis er Nordland fylke representert med 16 tilsynsrapporter, mens Oslo og Akershus er representert med 6 rapporter.

I tabellen under viser antallet tilsynsrapporter som hver Fylkesmann som er representert i studien.

Tabell 1: Søk på Fylkesmenn med antall treff tilsynsrapporter om spesialundervisning

	Tilsynsmyndighet	Antall tilsynsrapporter
1	Fylkesmannen i Østfold	6 rapporter
2	Fylkesmannen i Oslo og Akershus	6 rapporter
3	Fylkesmannen i Hedmark	9 rapporter
4	Fylkesmannen i Oppland	4 rapporter
5	Fylkesmannen i Buskerud	9 rapporter
6	Fylkesmannen i Vestfold	6 rapporter
7	Fylkesmannen i Telemark	8 rapporter
8	Fylkesmannen i Aust-Agder	5 rapporter
9	Fylkesmannen i Vest-Agder	5 rapporter
10	Fylkesmannen i Rogaland	7 rapporter
11	Fylkesmannen i Hordaland	5 rapporter
12	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	9 rapporter
13	Fylkesmannen i Møre og Romsdal	15 rapporter
14	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	4 rapporter
15	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	8 rapporter
16	Fylkesmannen i Nordland	16 rapporter
17	Fylkesmannen i Troms	16 rapporter
18	Fylkesmannen i Finnmark	11 rapporter

Tilsynsrapportene er offentlig tilgjengelig da det verken behøves brukernavn eller passord for å få tilgang til dokumentene. Selv om dokumentenes kan lastes ned fra internett, valgte jeg å ta kontakt med Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Dette for å undersøke behovet og kravet om godkjenning, i forhold til personvern i studien. Tilbakemeldingen var at på grunn av dokumentunderlag var offentlig tilgjengelig, uteble kravet om godkjenning.

Norge er delt inn i 19 fylker. Alle fylker har hver sin Fylkesmann, unntatt Oslo og Akershus som har felles. Fylkesmannsembetene fremstår som statens representant i fylket, og har viktige styrings og veiledningsoppgaver overfor kommunene, deriblant å foreta tilsyn. På nettsiden www.fylkesmannen.no fins en oversikt over aller landets fylkesmannsembeter. Ved å klikke seg inn på disse sidene er det mye tilgjengelig informasjon, og ulike former for publiseringer, deriblant tilsynsrapporter.

Tilsynsrapportenes utforming

I tilsynsrapportene vises det til hvilke dokumenter og intervju/ samtaler som er lagt til grunn for rapportene. Her er det av tilsynet foretatt et tilfeldig utvalg av grunnlagsdokumenter, eksempelvis vises det til i rapporten fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus at ... *Avvik baserer seg på funn i tilfeldige utvalg av elevmapper, samt informasjon gjennom intervju og dokumentasjon...*(Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2010, s. 4).

I en tilsynsrapport fra fylkesmannen i Vestfold om tilsyn med Holmestrand kommune tydeliggjøres utvalget på denne måten:

Vi har sett på i alt 17 saker fra kommunen. Kommunen har fattet totalt 50 vedtak om spesialundervisning i 2007 (Fylkesmannen i Vestfold, 2008).

Det empiriske utvalget er 149 tilsynsrapporter og Riksrevisjonens rapport. Riksrevisjonens rapport omhandler blant annet nasjonale tilsyn fra 2007 og 2008 da temaet var spesialundervisning. I de tilfeller det refereres til prosentvise utfall fra riksrevisjonenes rapport og mine funn, vil dette ikke alltid samsvare i størrelsesorden, på grunn av utvalgene av tilsynsrapporter ikke er likt.

Tilsynsrapportene viser til mangler, men sier ikke så mye om hva som fungerer bra. Av landets 430 kommuner⁷, er det analysert tilsynsrapporter etter tilsyn ved 149 kommuner. Det vil si at det gjenstår 281 kommuner som det er usikkerhet ved, i forhold til oppfyllelse av lovens reguleringer om spesialundervisning. Men på grunnlag av studiens 149 rapporter, vil det kunne antas at lignende avvik fins i de resterende kommuner.

I analyseprosessen fremstod tilsynsrapportene fra alle fylkesmennene som delvis like, men samtidig forskjellige. Dette betyr at rapportene bærer preg av et fastsatt standardoppsett, men med mulighet for lokale variasjoner for beskrivelse av avvik. Dette medførte at enkelte rapporter fremstod som tydelige og klare, mens andre var utydeligere i beskrivelsen av avvikene.

3.2.2 Analyseprosessen

Analysearbeidet er en kontinuerlig prosess mellom beskrivelse og tolkning skriver Kvale (Kvale, 1997). En slik prosess mellom beskrivelse og tolking er en hermeneutisk prosess. Her vil de forskjellige delene bidra til å skape forståelse og innsikt. Gilje og Grimen beskriver:

...den hermeneutiske sirkel betegner det forhold at all fortolkning består i stadige bevegelser mellom helhet og del, mellom det vi skal fortolke, og den kontekst det fortolkes i, eller mellom det vi skal fortolke og vår egen forståelse. Hvordan fenomenet skal fortolkes, er avhengig av hvordan konteksten fortolkes og omvendt (Gilje & Grimen, 1995, s. 153)

I analyseprosessen er siktemålet å få en oversikt over avvikene som rapporteres i tilsynsrapportene. Gjennom avviksrapporteringen vil analysen bidra til funn som svarer på problemstillingen. Nevøy (2007) beskriver denne prosessen som forskerens søken etter innsikt og representerer en runddans mellom teori, empiri og metode (Nevøy, 2007, s. 94).

Min forforståelse kan ikke legges tilside i en tolkningsprosess, jf Gilje og Grimen. På denne måten vil analysen, som er *min* forståelse av tilsynsrapportene, bygger på tidligere kunnskap og forståelser om emnet, men skaper ny utvidet forståelse i møte med empirien. Denne type studier baseres på erfaringsnært datamaterial, som gjennom en induktiv prosess vil skape ny forståelse om tematikken skriver Thagaard (Thagaard, 2009). For gjennom en slik spiralprosess vil det være mulig å nærme seg fenomenene som studeres, og på den måten etablere ny innsikt.

⁷ Lastet ned fra nettsidene til Statens Kartverk den 6.mai 2011:
http://www.statkart.no/nor/Land/Fagomrader/Grenser/Kommuner_og_fylker/

3.2.3 Kategorisering

Etter å ha lastet ned tilsynsrapportene, ble rapportene strukturert og ryddet. Avvikene ble gruppert inn i tre kategorier. Her ble avvik som omhandlet sakkyndigheten plassert i en kategori. Avvik som omhandlet vedtaksorganet ble plassert i en annen, og den siste kategorien skildrer avvik angående mangler ved skole og barnehage. Tilsynene ble organisert og strukturert fylkesvis, for å studere ulikheter mellom dem. Etter denne ryddingen i tilsynsrapportene, presiserte jeg avvikene og dannet kategorier på bakgrunn av dette. På denne måten kom dominerende avvik tydelig frem.

3.3 Troverdighet

Nevøy viser til Guba og Lincons fire kriterier for å styrke arbeidet med analysens troverdighet (Nevøy, 2007, s. 96). Disse fire kriteriene er sannsynlighet, overførbarhet, pålitelighet og bekreftbarhet. Kravet om sannsynlighet vil øke dersom det gjennomføres en triangulering av data, teori og metode (Nevøy, 2007, s. 96). I denne studien danner datamaterialet et stort empirisk grunnlag. Den anvendte teori vil belyse funnene etter analysearbeidet med tilsynsrapportene. Pålitelighet og bekreftbarhet viser til om det empiriske grunnlaget for studien er pålitelig i forhold til dynamikken og endringen som fins i sosiale systemer. Da studien er landsdekkende i bruken av et stort grunnlagsmaterieell er det grunnlag for å si at det kan trekkes pålitelige slutninger.

4.0 Presentasjon av analysen

For å undersøke hvordan *retten* til spesialundervisning uttrykkes, og hvordan spesialundervisningen presiseres i tilsynsrapportene, vil analysen presentres i tråd med den strukturen som ligger innbakt i ”spesialundervisningens prosedyre”, slik den uttrykkes i opplæringsloven kapittel 5.

Prosedyren speiler et system som inneholder flere ledd, og i presentasjonen vil hvert ledd gjennomgås, og knyttes til gjeldene retningslinjer. Leddene vil presentere datamateriale i en ramme av lover og forskrifter, i tillegg vil Utdanningsdirektoratets *Veileder* og annen forskning bidra til å kontekstualisere analysen.

4.1 Spesialundervisningens prosedyre

Tilsynenes avviksformuleringer uttrykker en *forståelse* av lovverkets reguleringer om *retten* til spesialundervisning, og om den formelle reguleringen av spesialundervisningen.

Forståelsen som uttrykkes vil dermed bidra til å avdekke spesialundervisningen slik den fremstår og praktiseres i kommunene.

En slik presisering av spesialundervisningen må ses i sammenheng med at spesialundervisning juridisk avviker fra opplæringen i det nasjonale læreplanverket. I motsetning til ordinær undervisning, som reguleres etter Kunnskapsløftet, K-06, vil spesialundervisningen defineres etter en regulering i opplæringsloven kapittel 5.

Ut fra denne resoneringen vil en definisjon av spesialundervisningen kunne uttrykkes ved å vise til avvik vedrørende juridiske reguleringer ved spesialundervisningen (jf opplæringsloven kapittel 5). Avvikene vil kunne uttrykke hvordan dette virker inn på utformingen av spesialundervisningen.

Ved å gjennomgå hvert prosedyreledd, og ved å vise til tilhørende lover og forskrifter samtidig som avviksformuleringene konstituerer forståelsen av reguleringene, vil tilsynets fortolkning av *retten* til spesialundervisning og spesialundervisningen klarlegges. På denne måten vil ulike aspekt ved spesialundervisningen bli avdekket og gi svar til oppgavens forskningsspørsmål.

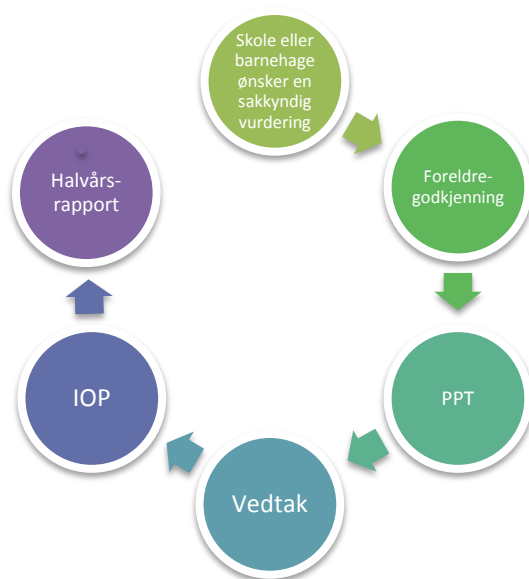
Prosjektets forskningsspørsmål fremstår som todelt, da fokuset rettes både mot et juridisk, og et pedagogisk perspektiv. Det pedagogiske perspektivet gjør seg gjeldene gjennom

utformingen av spesialundervisningen. Utformingen av spesialundervisningstilbudet skal i følge § 5-3 beskrive spesialundervisningens opplæringsmål, innhold, organisering og omfang, samtidig skal det tydeliggjøres hvordan opplæringen avviker fra den nasjonale opplæringsplanen, Kunnskapsløftet.

4.2 Presentasjonenes struktur

Nedenfor vises en illustrasjon, figur 1, som presentasjonen vil struktureres i forhold til. Her vises prosedyren for de aktuelle trinnene frem til spesialundervisningen. Som illustrasjonen viser, starter prosedyren ved at skole og barnehage ønsker en sakkyndig vurdering av barnet/eleven, deretter gjennomgås hvert ledd frem til halvårsrapporten foreligger som en evaluering av den konkrete spesialundervisningen.

Hvert prosedyreledd vil presenteres i lys av de juridiske retningslinjene som regulerer leddet. Resultater fra analysen av tilsynsrapportene, som hører til prosedyreleddet, vil presenteres i lys av reguleringene. Her vil dominante avvik trekkes frem, og vise hvordan manglene vil påvirke spesialundervisningen.



Figur 1

Presentasjonen vil ta utgangspunkt i en juridisk regulering av retten til spesialundervisning, og vil derfor referere til lovteksten som hvert stadium fordrer. Denne form for prosedyrerettferdighet bidrar til å sikre retten som barn og unge har krav på i følge lovverket. Ingen kan eksakt si hva spesialundervisning er, men gjennom fastsatte prosedyrer skal *retten* til spesialundervisning og spesialundervisningen sikres.

Hvordan den åpne begrepsformuleringen i regelverket slår ut i praksis, er tilsynsrapportene eksempler på. Gjennom definerte avvik settes normen for tolkning av lovverket. På denne måten er det tilsynets forståelse av lovverket som setter normen for *riktig forståelse*.

Avvikene som rapporteres definerer krav for lovoppfyllelse ut fra tilsynets forståelse, og definerer på denne måten forsvarlig og lovlig praksis.

På bakgrunn av tilsynets rolle med muligheten for å definere lovverket, vil jeg i det følgende analysere 149 tilsynsrapporter om emnet spesialundervisning. Her vil jeg fokusere på hvilke lover som legges til grunn for tilsynet og hvordan fylkesmennene rapporterer avvik på grunnlag av deres forståelse av lovverket.

4.3 Skole eller barnehage ønsker en sakkyndig utredning

Årsaken til at skole eller barnehage ønsker at eleven skal ha spesialundervisning bunner gjerne i en mistanke om at barnet ikke får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Mistanken kan være grunnlagt ut fra elevens prestasjoner på ulike kartleggingsprøver, eller ut fra lærerens bekymring for en elevs trivsel, utvikling eller læring. Oppstår denne type mistanke skal læreren melde fra i henhold til opplæringsloven § 5-4 første ledd annet punktum, her står det:

Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades (Opplæringsloven, 2010, s. 24).

Etter det er meldt fra til rektor er prosedyren at rektor skal sette i gang de nødvendige undersøkelsene for å avklare om eleven har rett til spesialundervisning etter § 5-1. Ifølge veilederen har rektor plikt til å behandle henvendelsen fra personalet, og kan ikke avvise denne type henvendelser. Henvendelsen bygger på en mistanke om at eleven ikke har eller kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæring, og spesialundervisningen bidra til å gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen i forhold til andre elever, og i forhold til realistiske opplæringsmål.

4.4 Foreldrenes medvirkning og godkjenning

Neste steg i prosedyren er foreldrenes godkjenning om å gjennomføre en sakkyndig vurdering. Prosedyren gjennomføres ved at meldingen til PPT skal godkjennes. I opplæringsloven § 5-4 andre ledd står det:

Før det blir gjort sakkyndig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentas samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven...

Dersom skolen eller barnehagen ønsker at det skal utføres en sakkyndig vurdering av barnet eller eleven, skal dette på forhånd godkjennes av foreldrene eller eleven. Ønsker ikke foreldrene denne type vurdering, må skolen tilrettelegge opplæringen innenfor den ordinære opplæringen fastslår veilederen (Utdanningsdirektoratet, 2009c). Er det derimot foreldrene som ber om en sakkyndig vurdering, er dette å anse som en godkjenning i seg selv. Årsaken til at foreldrene skal på forhånd godkjenne en sakkyndig utredning blir understøttet med barneloven § 30, første og andre ledd, her står det:

§ 30. Innholdet i foreldreansvaret.

Barnet har krav på omsut og omtanke frå dei som har foreldreansvaret. Dei har rett og plikt til å ta avgjerder for barnet i personlege tilhøve innanfor dei grensene som §§ 31 til 33 set. Foreldreansvaret skal utøvast ut frå barnet sine interesser og behov.

Dei som har foreldreansvaret, er skyldige til å gje barnet forsvarleg oppseding og forsyning. Dei skal syte for at barnet får utdanning etter evne og givnad (Barnelova, 1997).

Dersom foreldrene motsetter seg en sakkyndig vurdering, men skolen mener det eksisterer et stekt behov for dette, kan skolen med bakgrunn i barneloven § 30, vise til foreldrenes ansvar som er å syte for at barnet får en tilfredsstillende tilpasset opplæring.

Retten til spesialundervisning vil innenfor dette *prosedyreleddet* fordre en godkjenning fra foreldre eller eleven. Ifølge veilederen er det tilstrekkelig med elevens samtykke etter fylte 15 år.

4.4.1 Manglende foreldregodkjenning

Tilsynsrapportene viser ikke til høye avviksrapporteringer ved dette prosedyreleddet. Likevel kan man i fire tilsynsrapporter finne avvik på dette punktet. Fra tilsynet i Oslo og Akershus rapporteres følgende:

Ås kommune innhenter ikke samtykke i henhold til oppl. § 5-4

Observasjoner:

I elevmappene på FBU[Follo barne- og ungdomsskole] kunne ikke Fylkesmannen finne samtykke til verken sakkyndig vurdering eller til vedtak om spesialundervisning. I dokumentasjonen fra kommunen finnes imidlertid en mal om samtykke til sakkyndig vurdering. Denne samtykkemalen fantes ikke elevmappene og Fylkesmannen kunne ikke se at denne ble brukt i praksis. I intervjuet fremgikk det at kommunen mente at søknaden til FBU kan betraktes som et samtykke.

Konklusjon:

Søknad til FBU er ikke å anse som et samtykke. Ås kommune oppfyller ikke lovens krav om at det skal innhentes samtykke til sakkyndig vurdering og før det fattes vedtak om spesialundervisning jf. oppl. § 5-4 (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2010, s. 10).

Samme avvik fremkommer i tilsynsrapportene fra tre andre kommuner, henholdsvis fra Enebakk, Frogn og Oppegård. Foreldrene skal godkjenne at det gjennomføres en sakkyndig vurderingen, og at det fattes vedtak om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp. Sitatet fra Ås vitner om en manglende forståelse for hvilke rettigheter om medvirkning som er gjeldene, for foreldre og elever, i saksgangen mot retten til spesialundervisning og spesialundervisning. Fylkesmannen definerer gjennom disse avviksrapporteringer at rett til medvirkning krenkes ved at prosedyren tilhørende foreldregodkjenning ikke overholdes.

4.5 Pedagogisk psykologisk tjeneste og sakkyndig vurdering

Pedagogisk psykologisk tjeneste, PPT, skal gjennomføre sakkyndig vurdering av eleven. Den sakkyndige vurderingen inneholder en utredning og en tilråding. I utredningen skal det vurderes hvorvidt eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen innen et tilpasset ordinært opplæringstilbud, eller om det er behov for tilrettelegging utover dette. Sakkyndig vurdering skal utrede hva som vil gi eleven et tilfredsstillende opplæringstilbud. Utredningen må ta stilling til flere momenter i forhold opplæringstilbudet som bør gis. Dette er krav som det referers til som lovens minstekrav, og er som følger;

- Hvilke kompetansemål skal eleven jobbe mot?
- Hvilket innhold opplæringen bør ha?
- Har eleven behov for ekstra tilrettelegging av omfanget av spesialundervisningen?
- Trengs det en særskilt tilrettelegging av arbeidsmåtene?
- Er det behov for ekstra tilrettelegging på grunna av elevens evner og forutsetning?
- Hvordan skal eleven utbytte av spesialundervisningen evalueres?

(Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 60)

I tilrådingen fra PPT skal det fremkomme, på bakkgrunn av utredningen, om eleven har behov for spesialundervisning. Konkluderer sakkyndigheten at eleven ikke har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen skal det tilrås at eleven har behov for spesialundervisning. Tilrådingen skal gi en beskrivelse av[...] *kva for opplæringstilbod som bør givas* (Opplæringsloven, 2010, s. 23). Tilrådingen skal være konkret i sin utforming, i veilederen uttrykkes dette på følgende måte:

Den sakkyndige vurderingen skal være i samsvar med minstekravene i § 5-3 annet ledd. Dette innebærer blant annet at den skal være så utførlig at skoleeier/skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, for eksempel i forhold til omfang, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 62).

Tilrådingen skal inneholde informasjon om spesialundervisningens omfang og realistiske opplæringsmål for eleven, dette innbefatter prinsippene for innholdet i opplæringen der en beskrivelse av eventuelle avvik fra det nasjonale læreplanverket *Kunnskapsløftet* tydeliggjøres. Tilrådingen skal i tillegg til å sette realistiske opplæringsmål for innholdet i opplæringen, si noe om den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen. Dette betyr en beskrivelse av hvordan opplæringen bør gjennomføres i forhold til gode løsninger med tanke på klasse/ gruppe tilhørighet, eller om PPT finner at eleven har behov for ene-undervisning i bestemte fag.

Kommer derimot PPT frem til at eleven kan oppnå en tilfredsstillende opplæring innen det ordinære opplæringstilbudet, skal PPT gi råd om hvordan skolen kan tilrettelegge den ordinære opplæringen ytterligere for å imøtekomme eleven på denne måten.

I lys av prosedyrerettferdighet kan PPTs rolle forstås nærmest som en garantist for at barn med behov for spesialundervisning. Oppgaven PPT har i denne forbindelse er todelt, da de både skal utrede og tilrå i den sakkyndig vurderingen. Utredningen skal undersøke hvorvidt eleven har et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen eller ikke, og hvordan opplæringen må tilpasses eleven. Tilrådingen skal deretter beskrive hva som vil føre til et tilfredsstillende opplæringstilbud. Sakkyndig vurdering skal videre utgjøre et sentralt grunnlagsdokument for enkeltvedtaket.

PPT fungerer som en sikkerhetsventil for spesialundervisningen uttrykker Phil (Pihl, 2005). Her arbeider ulike faggrupper som spesialpedagoger, PPT-rådgivere, sosionomer og logopeder med å sikre opplæring og rettigheten til barn og unge. Phil (2005) beskriver PP-tjenestens arbeid i forhold til spesialundervisning på denne måten;

Når PP-tjenesten anbefaler spesialundervisning, skjer det på grunnlag av et samspill mellom politiske retningslinjer som er nedfelt i skolelovens bestemmelser om spesialundervisning, og de vitenskapelige og profesjonelle forutsetningene som PP-tjenesten legger til grunn (Pihl, 2005, s. 52).

Phil viser også til hvordan sakkyndighetsarbeidet kan variere fra sted til sted samtidig som dominerende politiske, vitenskapelige og profesjonelle føringer påvirker den sakkyndige i vurderingen. Uavhengig av lokal variasjon fremstår PPT som en garantist for at barnet skal få en likeverdig og tilfredsstillende opplærings tilbud. Arbeidet som utføres av instansen er faglig forankret og begrunnet gjennom opplæringsloven.

Den sakkyndige vurderingen skal etter § 5-3 oppfylle bestemte minstekrav. Dette juridiske perspektivet bidrar til å sikre retten til spesialundervisning samtidig som det pedagogiske perspektivet trer frem da det skal vurderes hva som ikke er tilfredsstillende i det ordinære opplæringstilbudet og hva som må til for å kompensere for dette. Tilsammen bidrar den juridiske rammen og det pedagogiske bakteppet å sikre et likeverdig tilfredsstillende opplæringstilbud.

4.5.1 Avvik ved sakkyndige vurderinger

Saksbehandlingstiden ved PPT overholdes ikke

Lang saksbehandlingstid og ventetid er et dominant avvik som ble tydeliggjort gjennom analysearbeidet. I gjennomgangen av 149 tilsynsrapporter er det en av fem rapporter som inneholder avvik på dette punktet. Opplæringsloven regulerer ikke tidsfrister for PPT, derimot viser veilederen til forvaltningsloven § 11a⁸, og hvordan tilhørende krav om saksbehandlingstid ved enkeltvedtak også gjelder for opplæringsloven. Forvaltningsloven ligger som et bakteppe i alle forvaltningsorgan der det treffes enkeltvedtak og utløser dermed en rettighet til å klage på vedtaket.

Veilederen uttrykker at saksbehandlingen skal skje *innen rimelig tid*, noe som innebærer en tidsramme på totalt tre måneder (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 77). Dette betyr at i de tilfeller saksbehandlingen overstiger tidsrammen, der hindres barn og unges til å få en tilfredsstillende opplæring. Tilsynsrapporter, fra 11 av 18 tilsynsmyndigheter, viser til avvik som omhandler denne reguleringen, og definerer dermed prosedyrebrudd i forhold til tidsrammen til PPT. Det kritiske ved ventetiden er at barna ikke oppnår et tilfredsstillende opplæringstilbud i ventetiden, noe som medfører en uheldig opplærings situasjon da dette danner grunnlag for videre opplæring, og for deres trivsel og selvforståelse.

Riksrevisjonen viser i sin rapport til en gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos PP-tjenestene, fra tilmelding til sakkyndig vurdering foreligger, at saksbehandlingstiden overstiger tidsrammen på tre måneder ved 70 % av instansene, og videre til at ved 25 % av PP-tjenestene er saksbehandlingstiden på over 6 måneder (Riksrevisjonen, 2010-2011, s. 9).

⁸ § 11a. (*saksbehandlingstid, foreløpig svar*).

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

[...]Saksbehandlingstiden [er] et viktig aspekt ved rettssikkerheten, noe som nødvendiggjør videre oppfølging, sier statsråden i kunnskapsdepartementet i et brev til Riksrevisjonen, den 14. februar 2011 (Riksrevisjonen, 2010-2011, s. 13).

Denne form for avvik fremkommer på ulike måte i tilsynsrapportene. I denne analysen trekkes det frem to sitater fra studiens empiri, disse er hentet fra de statlige tilsynene i Østfold og Hordaland som på hver sin måte viser til hvordan paragrafer i lovverket brytes.

Tilsynsrapporten fra Rygge kommune i Østfold viser:

Rygge kommune utformer ikke vedtak om spesialundervisning i samsvar med gjeldende regelverk.

§§ 5-3, 5-4 og 5-6

Rygge kommune har opplyst at at PP-tjensten har "ventelister" og lengre saksbehandlingstid enn ønskelig. PP-tjenesten hadde i desember 2009 en venteliste på 22 saker og en ventetid fra 0-3 måneder til oppstart i saken i følge brev fra kommunen til oss.

Fylkesmannen ba også om en oversikt over hvor lang tid det har tatt fra første gangs tilmelding til PP-tjenesten og til det forelå enkeltvedtak i saken i de 20 siste (pr 1. november 2009) sakene sakkyndig instans hadde til behandling i Rygge kommune. 3 av sakene hadde første tilmelding til PP-tjenesten i 2007, og vedtak ble fattet i 2009. I en av disse sakene tok det 27 måneder fra tilmelding til vedtak (Fylkesmannen i Østfold, 2010, s. 9).

Tilsynsrapporter fra Askøy kommune i Hordaland viser:

Inntaksstopp i PPT medfører at tjenesten ikke er tilgjengelig for alle som har behov for det.

Observasjoner:

1. PPT har sendt brev til sine samarbeidspartnere: "Inntaksstopp i Askøy PPT" Inntaksstopp gjelder i perioden 1.02.08-01.06.08.

2. Brevets budskap er ulikt forstått og har fått ulike utslag i organisasjonen.

3. Det kom fram i flere intervju at barn ikke har blitt meldt til PPT og at oppmelding har blitt avvist av PPT som konsekvens av inntaksstoppen (Fylkesmannen i Hordaland, 2008, s. 4).

Avvikene som det vises til er av ren juridisk karakter, da dette regulerer de formelle tidsrammene vedrørende sikring av rettigheter. Prosedyrerettigheten svekkes dermed ved at tidsrammen ikke overholdes. Resultatet av at tidsrammen ikke overholdes fører til at barna ikke har et tilfredsstillende opplæringstilbud i ventetiden.

Sakkyndig vurdering tilfredsstillende ikke lovens minimumskrav

Sakkyndig vurdering skal kunne ut i en tilråding som skal beskrive et tilfredsstillende opplæringstilbud, der mål, innhold, omfang og organisering utdypes. Gjennom analysen av tilsynsrapportene fremstår dette som dominante avvik. 16 av 18 tilsynsmyndigheter rapporterer avvik ved ett eller flere av lovens minimumskrav, jf § 5-3 andre ledd, i tilsynsrapportene.

Her er det valgt ut en rapport fra tilsynet i Aust-Agder som har ført tilsyn med Lillesand kommune. Rapporten fremstår som et eksempel på hvordan denne form for avvik rapporteres:

Gjennomgangen av de utvalgte sakkyndige vurderingene i Lillesand kommune viser etter fylkesmannens oppfatning to svakheter ved de sakkyndige vurderingene. For det første inneholdt de sakkyndige vurderingene i hovedregelen ikke tilråding om omfang. For det andre synliggjorde flere av de sakkyndige vurderingene ikke realistiske opplæringsmål i stor nok grad. I og med disse to forholdene svekkes de foresattes mulighet til å sammenholde og vurdere informasjonen i de sakkyndige vurderingene i forhold til informasjonen i enkeltvedtaket (Fylkesmannen i Aust-Agder, 2008, s. 9).

I avviksformuleringen fra tilsynet i Aust-Agder fremheves det hvordan flere sakkyndige vurderinger fra Lillesand kommune fremstod med to dominante mangler, henholdsvis manglende beskrivelse av *omfang* og realistiske *opplæringsmål*. Tilsynsrapporten viser deretter hvordan denne type avvik gjør det vanskelig for foreldrene å vurdere sakkyndig vurdering opp mot enkeltvedtaket som skal fattes etterpå. Dette er fordi at sakkyndig vurdering skal legges til grunn for enkeltvedtaket. Dersom sakkyndig vurdering og enkeltvedtaket ikke samsvarer skal dette begrunnes. Manglene som avdekkes ved de sakkyndige vurderinger i Lillesand kommune, vil medføre svakheter i enkeltvedtaket, som igjen vil påvirke klageretten.

Etter tilsyn med Fylkeskommunen i Sør-Trøndelag rapporteres at tretten av de sakkyndige vurderinger som vedtak er fattet på bakgrunn av, har ingen tydelig beskrivelse av omfanget i tilrådingen. Dette fører til at det ikke er mulig å vurdere om innvilget omfang av spesialundervisning i vedtaket er i samråd med sakkyndige vurdering (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, 2010, s. 8).

I tilfeller der sakkyndige vurdering ikke tydeliggjør opplæringens mål, innhold, omfang og organisering vil det være vanskelig å fatte vedtak som tilfredsstillende opplæringens krav. Ifølge veilederen vil tilråding som baseres på mangelfullt eller misvisende grunnlag kunne føre til

at enkeltvedtaket må regnes som ugyldig (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 56). I veilederen fremheves det også at sakkyndige vurderinger som ikke angir spesialundervisningens omfang er ikke å regne som fullverdige, den vil dermed heller ikke kunne beskrive elevens behov (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 63).

Avviket synliggjør både det juridiske og det pedagogiske perspektivet. Her fremtrer det pedagogiske perspektivet gjennom lovkravet i § 5-3, som skal vise til opplæringstilbudet som bør gis.

4.6 Vedtaksorgan

Neste trinn i prosessen mot å oppnå *retten* til spesialundervisning og utforming av selve spesialundervisningen er knyttet til vedtaksprosessen. I henhold til riktig prosedyre skal sakkyndige vurdering sendes til vedtaksorganet. Vedtaksorganet skal deretter på grunnlag av denne avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning eller ikke. Det skal i begge tilfeller fattes vedtak. Vedtaket skal sendes til eleven og foreldrene med informasjon om klageinstans og klagerett, jf forvaltningsloven § 27. Dersom eleven får innvilget rett til spesialundervisning skal det fremkomme av enkeltvedtaket hvilket opplæringstilbud som eleven skal få.

4.6.1 Vedtak fattes på grunnlag av sakkyndig vurdering

Prosessen som knyttes til vedtaksbeslutning er fastsatt gjennom juridiske reguleringer. Her vises det blant annet til at det skal være en individuell begrunnelse for enkeltvedtaket, i tillegg skal mål, organisering, timetall og innhold beskrives. Innholdet i vedtaket er dermed en videreføring av sakkyndig vurdering. I § 5-4 andre ledd, uttrykkes det at foreldre og elev har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i sakkyndig vurdering for å ha mulighet til å kommentere denne før vedtak fattes. Dette er på bakgrunn av at sakkyndig vurdering skal danne grunnlag for vedtaket, og dersom vedtaket avviker fra sakkyndigvurdering skal dette utførlig begrunnes.

4.6.2 Hvem fatter vedtak?

I kommunenes myndighets- delegeringsreglement skal det fremkomme hvem som kan fatte enkeltvedtak. Skoleeier er primært ansvarlig for å fatte enkeltvedtaket, men veilederen sier følgende om dette ansvarsområdet;

Skoleeier kan treffe enkeltvedtaket selv, men kan også velge å delegere adgangen til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning til skolen ved rektor. Rektor kan som hovedregel ikke videredelegere myndigheten til å fatte enkeltvedtak til andre ved skolen, for eksempel til en sosialpedagogisk rådgiver, en spesialpedagog eller en av

elevens lærere. Disse kan delta i utredningen av saken, men det skal være rektor som fatter selve vedtaket. Dersom enkeltvedtaket treffes av andre enn rektor, kan dette være i strid med forsvarlighetsprinsippet. Dette vil være en saksbehandlingsfeil (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 45).

Analysene av tilsynsrapportene viser at delegeringsreglementet ikke fremkommer tydelig i alle kommuner. Mangelen uttrykkes på forskjellige måter og forekommer både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Blant annet vises det til vedtak som utformes av rektorer uten at det foreligger en delegasjonsmyndighet fra kommunen til skolen, samtidig som det vises til manglende kompetanse hos rektorer til å utføre dette mandatet.

På dette punktet er det valgt å vise til avvik som er rapportert fra tilsynsmyndigheten i Nordland. Avviket omhandler tilsyn med Hattfjelldal kommune, en kommune som ligger sør i fylket med nærmere 1500 innbyggere.

***Avvik:** Hattfjelldal kommune har ikke et fungerende forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til denne blir oppfylt.*

Observasjoner:

[...] Kommunen har delegert til rektor å fatte vedtak om spesialundervisning, men følger ikke opp at vedtakene fyller formkravene. Rent konkret har vedtakene mangler i forhold til beskrivelse av innhold i opplæringen og eventuelle avvik fra læreplan samt klageadgang (Fylkesmannen i Nordland, 2009, s. 5).

Sitatet viser at delegasjonsreglementet er i tråd med lovkravet, derimot svikter kommunens system som skal fange opp mangler i forbindelse med enkeltvedtakene. Avviket setter fokus på kompetansen som fordres ved et delegert myndighetsansvar. Kommunen har et ansvar for å heve kompetansen der det gis et myndighetsansvar.

4.6.3 Avvik ved vedtaksprosessen

Tilsynsrapportene viser til varierende former for avvik ved enkeltvedtakene. Jeg har valgt å presentere de mest dominante. Dette er avvik som påpeker manglende beskrivelse av opplæringens innhold, målsetting, omfang, organisering i vedtaket. Andre avvik rapporterer at sakkyndig vurdering og enkeltvedtak ikke samsvarer eller at vedtak mangler selv om det utførers spesialundervisning. Noen avvik viser til at kommuneøkonomien trekkes inn i beskrivelsen av opplæringstilbudet, og noen avvik handler om av enkeltvedtaket ikke blir sendt til foreldrene, eller at vedtaket mangler informasjon om klageretten.

Mangler ved enkeltvedtakets innhold

De mest dominerende avvikene i enkeltvedtakene er manglende beskrivelse av mål, innhold, omfang og organisering. Her rapporterer *alle* tilsynsmyndigheter avvik, som kan knyttes til enkeltvedtakets beskrivelse av opplæringen.

Avvikene varierer, enkelte viser til at omfanget ikke er tydeliggjort nok i vedtaket, mens andre vedtak viser at det er innholdet/ målsettingen eller organiseringen av opplæringen som ikke beskrives nok. Men det rapporteres også avvik der enkeltvedtak mangler beskrivelser av både mål, innhold, organisering og omfanget av opplæringstilbudet.

Avvik ved vedtaket fører til brudd ved både det juridiske og det pedagogiske perspektivet. Det juridiske perspektivet brytes ved at kommunene ikke oppfyller kravene i lovverket, jf opplæringsloven kapittel 5. Det pedagogiske perspektivet brytes på grunn av at vedtaket skal danne grunnlag for den pedagogiske utformingen av opplæringen, som er elevens IOP⁹. Elevens IOP skal ha et innhold som speiler vedtaket i forhold til målsetting, innhold, omfang og organisering.

Vedtak samsvarer ikke med sakkyndig vurdering

Tilsynsrapporter fra 11 tilsynsmyndigheter dokumenterer avvik der vedtak ikke samsvarer med sakkyndig vurdering, samtidig som begrunnelse for differanse mangler. Denne type avvik fremkommer blant annet gjennom tilsynet med Rygge kommune der det står:

[...] Dokumentasjonen viser videre at vedtak om spesialundervisning avviker fra den sakkyndige vurderingen uten at dette er begrunnet særskilt. Det fremgår heller ikke av dokumentasjonen på hvilke områder av spesialundervisningen som PPT har omtalt, at reduksjonen i spesialundervisningen skal skje[...](Fylkesmannen i Østfold, 2010, s. 8).

Avviket beskriver hvordan vedtakets innhold ikke fremkommer tydelig i forhold til den sakkyndige vurdering. Dette vil få konsekvenser for utformingen av spesialundervisning da vedtaket ikke tydeliggjør opplæringens omfang i forhold til PPTs uttalelser. Videre vil utformingen av elevens IOP bli svekket på grunn av manglefulle vedtak.

⁹ IOP- forkortelse av individuell opplæringsplan

Vedtak mangler

Det fremkommer gjennom tilsynsrapportene fra 7 tilsynsmyndigheter, at vedtak mangler der sakkyndige vurdering ikke finner at elevene har rett til spesialundervisning etter § 5-1.

Utelates prosedyreleddet med å fatte vedtak i disse sakene, vil ikke klageretten iverksettes.

Det vises i tillegg til elevjournaler i tilsynsrapportene der elever mottar spesialundervisning uten at det foreligger enkeltvedtak om dette. I disse tilfeller vil ikke foreldre og elev kunne benytte seg av klageretten da vedtak mangler. Man kan heller ikke avdekke hvilket opplæringstilbud som gis da skriftliggjøringen av tilbudet ikke eksisterer.

Ved mangel på vedtak fins det ingen reguleringer som viser til hvilken opplæring eleven skal få. Spesialundervisning skal erstatte reguleringene som er innbakt i fra K-06, når vedtaket mangler fins ikke grunnlaget for utarbeidelsen av elevens IOP.

Prosedyrerettigheten svekkes da foreldrenes og elevens synspunkt ikke kan bli hørt av den grunn at retten til å klage uteblir ved manglende vedtaksbeslutning. Klageretten som følger med alle enkeltvedtak i offentlig sektor, blir avviksført i tilsynsrapportene til 9 av 18 tilsynsmyndigheter. Her vises det til manglende informasjon i vedtakene om klageretten, samt hvem som er klageinstans. Dette berører individenes rettssikkerhet og behandles under forvaltningsloven § 27.

Vedtak om spesialundervisning versus kommuneøkonomi

Der sakkyndig vurdering konkluderer med at eleven oppfyller kravet om å motta spesialundervisning, kan ikke vedtaksorganet fravike dette ut fra kommunens økonomiske situasjon. I veilederen uttrykkes dette på følgende måte:

Skoleeier kan ikke velge om de vil gi spesialundervisning dersom det etter en skjønnsmessig vurdering konkluderes med at eleven "ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet". Dette innebærer at skoleeier ikke kan avvise retten til eleven eller begrense den særskilte tilretteleggingen med begrunnelse om at skoleeier for eksempel ikke har økonomiske ressurser til dette (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 29).

I tilsynet med Rygge kommune, rapporterer tilsynet i Østfold følgende:

Avvikene bygger på følgende observasjoner:

§§ 5-1 og 5-3

Dokumentasjonen viser at vedtak om spesialundervisning i Rygge kommune gjøres med forbehold om reduksjon i det tildelte timetallet dersom de "økonomiske rammebetingelsene" endres. Det fremgår ikke at slik reduksjon vil være i samsvar

med tilrådinge fra sakkyndig instans[...] (Fylkesmannen i Østfold, 2010, s. 8)

Avvik av denne art medfører at prosedyrereffektiviteten svekkes da retten til spesialundervisning formuleres ut fra kommunenes økonomiske situasjon og ikke ut fra elevens behov. Retten til spesialundervisning skal være lik for alle og ikke avhenge av kommunenes økonomiske situasjon.

Det viser seg imidlertid at kommunenes størrelser ser ut til å ha en påvirkning for omfanget av spesialundervisning som gis, da statistiske målinger viser at det utføres mer spesialundervisning i utkantkommuner enn i bykommuner. Sammenhengen mellom gjennomsnittelig *andel elever med spesialundervisning* og *antall innbyggere og sentralitet* fremkommer også i rapporten fra Riksrevisjonen¹⁰ (Riksrevisjonen, 2010-2011, s. 32). Denne differansen må ses i sammenheng med det ordinære opplæringstilbud som tilbys og som er vurderingsgrunnlaget for hvorvidt eleven har behov for spesialundervisning eller ikke. Ut fra dette og tilsvarende tallmaterieil kan man trekke den enkle slutning at bykommuner evner i større grad å tilpasse opplæringen i forhold til elevenes forutsetninger enn hva skoler i utkantkommuner klarer. Ulikheten mellom by og land må også ses i sammenheng med det øvrige skoletilbud som eksisterer i kommunene. Det fins hovedsakelig et utvidet tilbud i bykommuner, som skoler med forsterket tilbud og alternative skoler, enn hva utkantkommuner har.

I Riksrevisjonens rapport vises det til kvantitative analyser som kobler *andel elever med spesialundervisning* opp mot *utdanningsnivået* i kommunen. Analysene avdekker at kommuner med lavt utdanningsnivå har høy andel elever med spesialundervisning. Det refereres til modeller som forklarer utdanningsvariabelen med 7 prosent av variasjonen i andel elever med spesialundervisning (Riksrevisjonen, 2010-2011, s. 32).

¹⁰ På side 32 finner man tabellen: *Sammenheng mellom gjennomsnittlig andel elever med spesialundervisning og antall innbyggere og sentralitet*. Ut fra tabellen kan man lese at i kommuner med et innbyggerantall på 4999 eller færre mottar 10,2 % av elevgruppen spesialundervisning, mens i kommuner med innbyggertall på 20000 eller flere mottar 7,2 % spesialundervisning. I forhold til sentralitet viser samme tabell at kommuner som betegnes som minst sentrale utøver spesialundervisning til 10,6 % av elevmengden mens de mest sentrale kommuner gir spesialundervisning til 8,3 % av elevantallet i kommunen.

Vedtak sendes ikke til foreldre

Rettighetsprosedyren innen vedtaksutarbeidelsen fordrer at foreldrenes stemme blir hørt og tatt til følge. Dette kommer også frem i opplæringsloven § 5-4, tredje ledd, der det uttrykkes at foreldrenes syn skal vektlegges i arbeidet med utarbeidelsen av spesialundervisningstilbudet. Foruten at foreldrene skal gi tillatelse til både gjennomføring av sakkyndig vurdering og til at det blir gjort vedtak, skal foreldrene få tilsendt vedtaket etter det er fattet, med informasjon om klagerett. Denne prosedyren overholdes ikke alltid viser tilsynsrapportene. Det rapporteres at vedtak ikke alltid sendes til foreldrene, og i slike tilfeller forsvinner muligheten til å benytte seg av klageretten. Muligheten, som foreldrene og elev skal ha til å uttale seg om misnøye ved vedtaket, fjernes fra dem, og fører til at rettferdighetsprosedyren krenkes. Ved ett tilfelle rapporterer tilsynet i Finnmark fra Porsanger kommune, her vises det til følgende:

Avvik 5

Porsanger kommune gjør enkeltvedtak etter opplæringsloven § 5-7 der barnehager framstår som vedtaksmottakere.

Avviket bygger på følgende observasjoner

I kommunens dokumentasjon finnes eksempler på vedtak fattet etter opplæringslovens § 5-7 hvor barnehager framstår som vedtaksmottakere. Videre finnes det eksempler som viser at foreldre/foresatte ikke engang er kopimottakere av vedtak som er fattet for deres barn (Fylkesmannen i Finnmark, 2008, s. 6).

Dette er et avvik som ikke har en hyppig forekomst, likevel vitner sitatet om at dette skjer. Avvik av denne art reduserer rettssikkerheten og prosedyrere rettigheten til foreldre og barn til et minimum. Når vedtaket ikke sendes til foreldrene, fratras de muligheten og rettigheten til å klage på tilbudet, jf forvaltningsloven.

4.7 Individuell opplæringsplan

Der det fattes det vedtak om *rett* til spesialundervisning, skal det utarbeides en IOP for spesialundervisningen. Fattes det vedtak om *rett til spesialpedagogisk hjelp* etter § 5-7, er det ingen krav om IOP da førskolebarn ikke har opplæringsplikt. Dette uttrykkes i veilederen på følgende måte:

Derimot gjelder ikke § 5-5 første ledd for spesialpedagogisk hjelp. Det betyr at det ikke er noe krav om individuell opplæringsplan (IOP). Dette har sammenheng med at disse barna ikke har opplæringsplikt, og at det ikke er vanlig å snakke om opplæring her (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 8).

En IOP er et pedagogisk dokument som skal tydeliggjøre realistiske opplæringens mål og innhold, samtidig skal det beskrives hvordan opplæringen skal gjennomføres, og hvilke justeringer som skal gjøres i henhold til ordinær opplæringsplan, K-06. Planen skal bygge på sakkyndig vurdering og innholdet i vedtaket, men selve innholdet som individuelle mål, arbeidsmåter, hjelpemidler, og organisering skal beskrives mer omstendelig. Dette uttrykkes i opplæringsloven § 5-5 på denne måten:

[...] Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringa og korleis ho skal drivast. Også avvikande kontraktvilkår for lærlingar kan fastsetjast i den individuelle opplæringsplanen (Opplæringsloven, 2010, s. 24).

Elever med rett til spesialundervisning skal ha samme antall undervisningstimer som elever i ordinær opplæring og skolen kan ikke redusere timeantallet ut fra økonomiske hensyn, gjøres det oppfyller ikke skolen sine plikter (jf § 13-10).

Veilederen uttrykker at spesialundervisningen skal følge den vanlige fag og timefordeling så langt som mulig, samtidig åpnes det for å gjøre avvik fra denne. I en IOP skal det ikke skrives inn andre avvik fra læreplanverket, K-06, eller tilføre andre hjelpetiltak enn det som fremkommer av vedtaket (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 69). Likevel kan vedtaket om spesialundervisning gi rom for en viss fleksibilitet, vedtaket må da tydeliggjøre hva som eventuelt kan justeres. En justering kan forekomme dersom skolen mener at dette vil gi eleven et bedre læringsutbytte, men endringene må ikke gå utover innholdet i enkeltvedtaket.

I forarbeidene til opplæringsloven vises det til muligheten for at IOP kan fremstå som en del av vedtaket, dette frarådes derimot fra Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 70). Er IOP-en en del av enkeltvedtaket må eventuelle justeringer gjennomføres ved å fatte nytt vedtak. Dersom det ønskes at IOP-en skal fremstå som en del av enkeltvedtaket sier veilederen:

Dersom IOP-en gjøres til en del av enkeltvedtaket, vil også foreldrene ha mulighet til å klage på denne. En slik klagerett har foreldrene ikke dersom IOP-en utformes på grunnlag av enkeltvedtak. Skoleeier eller skoler som ønsker å gjøre IOP-en til en del av enkeltvedtaket for å slippe å lage et klart og fullstendig enkeltvedtak, kan derfor ende opp med mer omstendelige saksbehandlingsprosedyrer enn nødvendig (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 74).

Her vises det til at dersom IOP-en ikke ligger ved som en del av enkeltvedtaket, men utarbeides i etterkant av at vedtaket er fattet, er det ingen klagerett på IOP-en. Klageretten er forbeholdt til å gjelde for sakkyndige vurderingen og for enkeltvedtaket.

I veilederen uttrykkes også følgende om IOP-en:

6.7.1.6 Ikke krav om samtykke

Det er ikke noe krav i opplæringsloven om at foreldrene må samtykke til den konkrete IOP-en før denne kan brukes. Foreldrene trenger heller ikke signere IOP-en før skolen kan begynne å bruke den. Kravet til foreldresamtykke i kapittel 5 er knyttet til at foreldrene må samtykke i at det blir gjort en sakkyndig vurdering og før det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning. IOP-en er et arbeidsdokument som skolen har utformet på grunnlag av enkeltvedtaket. Dersom enkeltvedtaket ikke blir påklagd av foreldrene, anses det som at foreldrene har godtatt innholdet i det opplæringstilbudet eleven skal ha. Foreldrene bør imidlertid få en kopi av IOP-en. (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 84, 85)

Prosessen ved den detaljstyrte opplæringen, som fremkommer av elevens IOP, forbeholdes med dette til bare å gjelde for skolen. Prosedyreleddet slik det fremkommer i opplæringsloven og av veilederen, er at IOP-en ikke trenger en formell godkjenning, det er heller ingen formelle krav om at planen skal videresendes til andre instanser. Opplæringsloven, § 5-4 tredje ledd, uttrykker følgende:

Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med elevene og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn (Opplæringsloven, 2010, s. 24).

Denne lovteksten kan tolkes som om foreldrene skal delta i utarbeidelsen av IOP-en. Men formuleringen kan også tolkes som om foreldrenes stemme skal bli hørt i prosedyreleddene som fører frem til enkeltvedtaket om spesialundervisning, som IOP-en bygger på. I de foregående prosedyreledd har foreldrene mulighet til å komme med innspill i forhold til sine synspunkt om barnets opplæring. Lovformuleringen fremstår som åpen, og kan tolkes på ulik måte. Veilederen uttrykker dette klarere der det står på side 79:

Selv om det er skolen som har ansvaret for å utarbeide IOP-en, kan også andre aktører og instanser bidra til prosessen. Eleven/foreldrene har en særlig kunnskap om elevens vansker, styrker, muligheter, interesser og behov. Denne kunnskapen er det viktig å bygge på når planen blir utformet. Det vises her til kravet til samarbeid med foreldrene, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og de halvårige samtalene med foreldrene, og eventuelt med eleven selv (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 79).

Veilederen vektlegger i sin tolkning av opplæringsloven, hvordan elev og foreldrene skal trekkes inn i utarbeidelsen av IOP-en. Denne forståelsen styrker prosedyrerettigheten til elev og foreldre i dette prosedyreleddet. På samme måte vil spesialundervisningen fremstå styrket,

da opplæringen tilpasses eleven ut fra både sakkyndig vurdering, vedtak og foreldrenes og elevens særlige kunnskap om eleven.

4.7.1 Mangler ved individuelle opplæringsplaner

De mest dominerende avvikene ved IOP-ene som rapporteres er manglende beskrivelse av opplæringens innhold og utydelig målsetting. Tilsynsrapportene viser at 5 av 18 fylkesmenn rapporterer mangler ved IOP-enes innhold og målformuleringer. Dette vil svekke den faktiske spesialundervisning, da IOP-en er et pedagogisk dokument som skal gjøre rede for opplæringen som eleven skal ha, og som skal erstatte elevenes mål i forhold til K-06.

I Riksrevisjonens rapport vises det til samme mangel, hvordan IOP-er formuleres i *for generelle vendinger, noe som gjør målene uklare og lite styrende for det pedagogiske arbeidet* (Riksrevisjonen, 2010-2011, s. 43).

Tilsynet med Sandnes kommune i 2010 rapporterer følgende om dette prosedyreleddet:

Avvik 3.

Sandnes kommune sikrer ikke at alle individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter er i samsvar med krav i opplæringsloven.

Avviket er basert på følgende observasjoner:

De fleste IOP-ene mangler henvisning til læreplanverket, og det fremgår i liten grad om det skal gjøres avvik fra kompetansemål i fagene. Videre er mange av målformuleringene vage og upresise slik at elevens kompetanse og måloppnåelse vanskelig kan vurderes. I noen av IOP-ene mangler mål i flere av de fagene hvor det fremgår av de sakkyndige vurderingene at det er behov for IOP (Fylkesmannen i Rogaland, 2010, s. 7, 8).

Andre avvik som avdekkes i tilsynsrapportene er manglende samsvar mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP, mens det i tillegg rapporteres at enkelte elever som mottar spesialundervisning ikke har fått utarbeidd IOP. I tilsyn, som er utført av 4 av 18 tilsynsmyndigheter, rapporteres det at elever ikke har fått utarbeidet IOP. Blant annet rapporteres dette avviket i tilsynet med Lavangen fra Troms, her uttrykkes det:

Formulering av avviket:

Lavangen kommune har ikke utarbeidet individuelle opplæringsplaner etter opplæringsloven

§ 5-5, 2.ledd.

Avviket bygger på følgende observasjoner:

Det foreligger ikke individuelle opplæringsplaner for elever som mottar spesialundervisning (Fylkesmannen i Troms, 2008, s. 4).

Brudd i prosedyreleddet, IOP, vil hemme selve spesialundervisningen. I tillegg vil en IOP med mangler, eller der hvor det ikke utarbeides IOP, skape følger for utarbeidelsen av halvårsrapporten. I halvårsrapporten skal tiltakene evalueres og elevens utvikling skal vurderes i forhold til elevens IOP og sakkyndig vurdering. Fins det ingen IOP vil det derfor ikke være mulig å evaluere opplæringen som eleven har fått i spesialundervisningen.

4.8 Halvårsrapporter

Siste ledd som prosedyren mot *retten* til spesialundervisning krever, er utarbeidelsen av halvårsrapporter, jf § 5-5 andre ledd. Dette er en evaluering som skal inneholde en beskrivelse av opplæringen som er blitt gitt, samt en beskrivelse av elevenes utvikling. Halvårsrapporten skal sammenholdes med innholdet i elevens IOP og med sakkyndige vurdering. Den skal utarbeides skriftlig og sendes til kommune og foreldre. Der skal det fremkomme om opplæringsmålene må justeres eller om de fortsatt er relevante. Det skal beskrives hvordan det videre arbeidet bør legges opp, og om det fortsatt er behov for spesialundervisning. I veilederen trekkes det frem hvordan eleven aktivt bør tas med i utarbeidelsen av halvårsrapporten, da en viktig del av rapporten er å vurdere elevens trivsel, læring og utvikling (Utdanningsdirektoratet, 2009c, s. 86).

Ved gjentatt tilmelding til PPT danner IOP-en og halvårsrapporten grunnlaget for skolens henvendelse. Kvaliteten ved disse dokumentene er derfor viktig for å kunne avdekke om behovet for spesialundervisning fremdeles er tilstede, og eventuelt om det er behov for ny utredning som kan danne grunnlag for nytt enkeltvedtak.

4.8.1 Mangler ved halvårsrapporter

Halvårsrapporten skal sendes til foreldre /elev og kommune/fylkeskommune. I tilsynsrapporter fra 5 tilsynsmyndigheter rapporteres det at halvårsrapporten sendes ikke til kommunen, mens det etter tilsyn i Buskerud rapporteres avvik ved én kommune hvor halvårsrapportene ikke alltid sendes til foreldrene.

Et annet dominerende avvik som avdekkes er manglende beskrivelse av opplæringen og utviklingen til eleven i halvårsrapportene. Her rapporterer 6 tilsynsmyndigheter gjennom sine tilsyn, at halvårsrapportene ikke inneholder god nok beskrivelse av opplæringen som eleven har fått. Etter tilsynet med Flesberg kommune står det i tilsynsrapporten:

Avvik 2

Kommunen sikrer ikke at reglene om saksbehandling i opplæringsloven kap 5 blir fulgt.

Avviket bygger på følgende observasjoner:

[...]

- *Ikke alle halvårsrapportene gir en oversikt over opplæringen eleven har fått og en vurdering av elevens utvikling.*
- *Halvårsrapportene blir ikke alltid sendt til de foresatte (Fylkesmannen i Buskerud, 2008, s. 6).*

Avviket viser et klart avvik i forhold til § 5-5 andre ledd. Avviket vil føre til at spesialundervisningen ikke blir evaluert etter reguleringer som lovverket fordrer. Ved gjentatte tilmeldinger til PPT fremstår halvårsrapporter som en del av grunnlaget for å vurdere elevens videre behov spesialundervisning. I tilfeller der halvårsevalueringen uteblir, vil det være vanskelig å vurdere og tilpasse opplæringen i forhold til elevens behov i den videre spesialundervisningen.

4.9 Oppsummering

I forhold til prosedyrerettighet skal alle involverte parter trekkes inn i den ideelle diskurs. I denne gjennomgangen kommer det frem at foreldre og barn trekkes inn i nesten alle prosedyrer. Den prosedyren som kan ekskludere elev og foreldre er utarbeidelsen av IOP. Det fins ingen regelverk der det uttrykkes at denne skal sendes til dem, derimot uttrykkes det i veilederen at planen *bør* sendes. De andre prosedyreleddene har juridiske krav stilt til seg ved å involvere foreldre og barn. Dersom § 5-4 tredje ledd, der det står at tilbud om spesialundervisningen skal utformes i samarbeid med elev og foreldre, forstås dit hen at IOP-en skal utarbeides sammen med foreldre og elev, blir de inkludert i alle ledd.

I Riksrevisjonens pressemelding etter publiseringen av rapporten *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen* konkluderer riksrevisor Jørgen Kossmo følgende:

Det er betydelige svakheter i etterlevelsen av saksbehandlingsreglene for spesialundervisningen i grunnskolen. Dette medfører en risiko for at retten til et likeverdig opplæringstilbud for elever med særskilte behov ikke oppfylles. – Selv om Kunnskapsdepartementet har styrket tilsyns- og veiledningsaktiviteten på opplæringsområdet, har ikke dette i tilstrekkelig grad bidratt til økt regelverksetterlevelse i kommunene.¹¹

¹¹ Hentet fra <http://www.riksrevisjonen.no/Presserom/Pressemeldinger/Sider/spesialundervisning.aspx> den 22.04. 2011

Uttalelsen fra Jørgen Kossmo viser hvordan styringsprinsippene i New Public Management ikke bidrar til at elevenes rettighet ivaretas innen spesialundervisning. Selv om det har utviklet seg en sterkere styring, fra overordnet myndighet til kommunalt nivå, har det ikke ført til en etablering rettighetsprosedyrer som fungerer i praksis.

5.0 Drøfting

Hensikten med denne oppgaven var å undersøke hvordan tilsynet definerer *retten* til spesialundervisning, og hvordan spesialundervisningen kommer til uttrykk i tilsynsrapportene.

I dette kapittelet vil studiens funn drøftes. Kapittelet vil fremstå som todelt. I første del vil det gis en empirinær drøfting. Her presenteres en oppsummering av analysens sentrale funn og sammenholdes med studiens teoretiske referanseramme. Gjennom å bruke tilsynsrapportene som empirisk grunnlag for studien, var formålet å undersøke hva som defineres som avvik ved spesialundervisningen. Gjennom avviksdefineringen fremkommer en klargjøring av hvordan *retten* til spesialundervisning forstås av tilsynene. Samtidig konstrueres det et bilde av hvordan spesialundervisningen utformes.

Drøftingens andre del vil ha et overordnet blikk på analysefunnene, og presenteres som en avsluttende drøfting og avrunding. Dette vil danne grunnlag for nye spørsmålsformuleringer og blikket rettes mot forslag til fremtidig forskning.

5.1 Prosedyren som leder frem til retten til spesialundervisningen

I det følgende vil dominante avvik fra fire av prosedyreleddene trekkes frem. Dette er prosedyreleddene PPT, vedtaksorgan, skole/ barnehage og halvårsvurderingene.

Pedagogisk psykologisk tjeneste

Avvikene som rapporteres ved PPT sin rolle kan deles i to grupper. Den ene gruppen avvik omhandler lang saksbehandlingstid og ventetid for sakkyndig vurdering. Den andre avviksgruppen viser til mangler ved innholdet i sakkyndig vurdering.

Retten til spesialundervisning vil være svekket i tilfeller der tidsrammen til PPT ikke overholdes. Opplæringstilbudet som barna/elevne gis i påvente av sakkyndig vurdering, vil betegnes som ikke tilfredsstillende. Av denne grunn svekkes *retten* til spesialundervisning. Dersom avviket kobles til en rettighetsforståelse fra Liberal- Egalitarianism, som er beskrevet i oppgavens kapittel 2.3.1, vil ventetiden til PPT føre til at foredelingen av ”goder”, altså spesialundervisningen ikke inntre i ventetiden. Med andre ord vil barnet i ventetiden, fortsette i et opplæringstilbud som ikke er tilfredsstillende. Denne situasjonen danner også grunnlaget for fremtidig læring, og vil dermed kunne ha langsiktige negative konsekvenser. Her kan det også trekkes en tråd til Nancy Fraser, og hennes beskrivelse av ”*associational*” rettferdighet. Ifølge ”*associational*” rettferdighet vil en ventetid føre til at barn/elever og foreldre hindres til å delta i avgjørelser som påvirker livene deres.

PPTs andre dominerende avvik er mangler ved sakkyndig vurdering. Det rapporteres om manglende oppfylling av lovens minstekrav (jf § 5-3), i forhold til å beskrive opplæringens mål, innhold og omfang.

PPTs tradisjon er forankret i et vanskeorientert psykologisk perspektiv. Det pedagogiske perspektivet kan på denne måten gjøre seg mindre gjeldene på grunn av den kulturen som er etablert innenfor PPT. I forhold til Frasers andre kategori for rettferdighet, ”*recognitional*” rettferdighet, som viser til fravær av kulturell dominans, er det grunn til å si at PPT bærer preg av manglende ”*recognitional*” rettferdighet. Dette kan forklare dominansen av avvik ved sakkyndig vurdering. Avvikene som rapporteres om PPT, kan tyde på at PPT ikke anerkjenner elevens rett til utdanning og hvordan denne skal utformes.

Sakkyndighetsarbeidet ved PPT danner grunnlaget for de videre prosedyreleddene i saksgangen som leder mot retten til spesialundervisning. Mangler ved juridiske reguleringer som knyttes til PPT vil skape vansker for de neste leddene i saksgangen. Avvikene her kan få konsekvenser for den endelige utformingen av spesialundervisningen til det enkelte barnet. Dette kan føre til at den utdanningsmessige kvaliteten ved spesialundervisningen skyves i bakgrunnen.

Vedtaksorgan

Tilsynsrapportene viser til store mangler ved vedtaksarbeidet, og dette kan, som nevnt ses i sammenheng med tidligere mangler ved sakkyndige vurderinger. Dette kan tyde på at den sakkyndige vurderingen, som danner grunnlaget for vedtaket, ikke beskriver opplæringens mål, innhold, omfang og organisering tydelig nok i sin tilrådning. De enkelte prosedyreleddene fremstår altså med en sterk grad av avhengighet av hverandre. Spesielt gjelder dette den høye forekomsten av nettopp avvik som viser til manglende beskrivelse av spesialundervisningens målsetting, innhold, omfang og organisering i vedtaksformuleringene.

Analysen viser manglede vedtaksbeslutninger der eleven ikke tilkjennes rett til spesialundervisning. Sharon Gewirtz (Gewirtz, 2006) sier at vurderinger av sosialrettferdighet er nivå og kontekstavhengig. I tilfeller som dette hvor vedtak ikke foreligger, vil barn og unge fratras sin mulighet for å bli anerkjent som rettighetsbærere. Mulighet for å klage på avgjørelsen uteblir ved mangel på vedtak. I forhold til forvaltningsloven, skal det være klagerett på alle enkeltvedtak. Og der prosedyren, som retten til spesialundervisning fordrer, er fulgt, skal det fattes vedtak. På grunn av lovverkets åpne formuleringer, kan det forekomme ulike fortolkninger av meningsinnholdet i loven. Tilsynene definerer likevel dette som et avvik, og presiserer at elevene fratras muligheten til å få vurdert retten til spesialundervisning, på grunn av manglede vedtaksformuleringer.

Nancy Fraser (i Gewirtz, 2006) viser til *distributive* rettferdighet, som kan sammenlignes med økonomisk rettferdighet. Brudd ved *distributive* rettferdighet fremtrer i tilsynsrapporter der det vises at vedtak formuleres ut fra kommuneøkonomien. I disse avviksrapporteringene konkretiserer tilsynet at kommuneøkonomien ikke skal være utslagsgivende i forhold til retten til spesialundervisning, eller for omfanget av spesialundervisningstilbudet. På denne måten skal det ikke ligge noen økonomiske føringer til grunn for hvorvidt elever anerkjennes som rettighetsbærere eller ikke.

Individuell opplæringsplan

Vedtaket om spesialundervisning danner grunnlag for utarbeidelsen av elevens IOP. Spesialundervisningen følger ikke det nasjonale læreplanverket, K-06. Elever med spesialundervisning har sin egen individuelle opplæringsplan som fastsetter opplæringens mål, omfang, innhold og organisering. Utformingen av IOP-en skjer i det nest siste

prosedyreleddet i prosedyren fram til spesialundervisning, derfor er kvaliteten på de foregående leddene avgjørende for kvaliteten på IOP-en. Utformingen av elevens IOP vil preges av tidligere mangler, da IOP-en ikke kan ha et annet innhold enn hva vedtaket uttrykker.

En IOP kan ikke påklages av elev og foreldre, derfor er kvaliteten på sakkyndig vurdering og vedtaksformulering viktig. IOP skal uttrykke hvordan den faktiske spesialundervisning skal utformes, og danner dermed grunnlag for planleggingen av timene med spesialundervisning.

Tilsynsrapportene viser at det utformes ikke IOP i alle tilfeller der eleven er tilkjent rett til spesialundervisning. På denne måten er det ingen mulighet til å vurdere spesialundervisningen som gis, da det pedagogiske dokumentet (IOP) ikke foreligger. Har eleven fått tilkjent en rett til spesialundervisning, betyr det at eleven ikke har eller ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, som tar utgangspunkt i K-06. Det skal derfor alltid utarbeides en egen individuell opplæringsplan (IOP) når det foreligger enkeltvedtak.

Ifølge den kompensatoriske forståelse for rettighet, skal IOP konkretisere hvordan opplæringen skal tilpasses for at opplæringstilbudet skal bli tilfredsstillende, det vil si kompensere for elevens ”mangler”. Dette er en tenkning som er i tråd med det spesialpedagogiske perspektivet, som vektlegger vansker og kompensatoriske løsninger. Tilsynsrapportene viser hvordan IOP-ene ikke tilfredstiller kravet om gode beskrivelser av opplæringens mål, innhold, organisering og omfang. Utfallet av disse manglene vil være at selve spesialundervisningen ikke utformes i forhold til kravet om å gi en tilfredsstillende opplæring.

Ifølge Lewis og Norwich (Lewis & Norwich, 2009) er det grunn til å stille spørsmål om spesialundervisning vil føre til bedre læring hos eleven. De mener at en bedre tilrettelegging av det ordinære opplæringstilbudet vil være god undervisning for eleven som har ”særlige behov”, og for resten av klassen. Lewis og Norwich (Lewis & Norwich, 2009) trekker frem lærerens viktige rolle. De viser til hvor viktig det er at læreren har gode ferdigheter innen allmennpedagogikk for å kunne tilpasse undervisningen for alle. I denne forbindelse trekker de inn spørsmålet om kvaliteten ved lærerutdanningen.

Halvårsrapporter

Analysen av tilsynsrapportene viser at tilsynene konkretiserer avvik ved halvårsrapportene. Halvårsrapportene beskriver ikke opplæringen, som eleven har fått gjennom spesialundervisningen godt nok. Dette vil føre til at muligheten for justeringer og endringer ved opplæringstilbudet forringes. Dersom evalueringen ikke er fremkommet tydelig kan det være et resultat av svakheter ved målformuleringer i elevens IOP.

Oppsummering

Den sakkyndige vurdering til PPT, fremstår som det utslagsgivende prosedyreleddet for hvorvidt de resterende prosedyrer gjennomføres i henhold til lovkrav. Sendes en sakkyndig vurdering til vedtaksorganet som ikke er kvalitativt god nok, skal den ikke danne grunnlag for vedtak. Vurderingen skal sendes tilbake til PPT for grundigere utarbeidelse.

Tilsynene viser til mangler ved retten til spesialundervisning. Ut fra en rettferdighetstenkning som Gewirtz viser til, der hun trekker frem Frasers tre rettferdighetskategorier (Gewirtz, 2006) vil avvikene i tilsynsrapportene bryte med alle tre kategoriene.

Dersom vi tar utgangspunkt i ”*distributive*” rettighet, som er en videreføring av Rawls (i Howe, 1997) kompensatoriske tenkning, vil de dominerende avvikene i tilsynsrapportene innebære brudd ved forståelsen av denne rettigheten. Retten til spesialundervisning skal gis til elever som ikke har eller kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Spesialundervisningen skal kompensere for det som ikke er tilfredsstillende. I forbindelse med PPT, vedtaksorgan, skole/barnehage og halvårsrapporter meldes det om avvik ved spesialundervisningens mål, innhold, omfang og organisering. Det er beskrivelsen av disse momentene ved spesialundervisningen som angir hvordan kompensasjonen i forhold til den ordinære opplæring skal gjøres. Da det avdekkes mangler ved disse, kan det konkluderes med at ”*distributive*” rettighet ikke oppfylles.

”*Recognitional*” rettighet, viser til hvordan normsettende holdninger blir gjeldene. Denne forståelsen av rettigheten kan brukes til å vise hvordan PPT fremstår som en utøvende normsetter. PPT er forankret i en tradisjon som kan skape et spenningsforhold mellom dens tradisjon og dens oppgaver, fordi PPT i tillegg til sakkyndighetsarbeidet skal utøve veiledning av skolene. Det kan være problematisk for PPT å veilede skolen i et inkluderende og tilpasset opplæringsperspektiv, da deres tradisjon knyttes til diagnostisering av vansker og spesialundervisning forstått som kompensasjon for disse vansker.

En ”*Associational*” rettighetsforståelse viser til den enkelte sine påvirkningsmuligheter som skal være tilstede i et sosialt system, der det tas avgjørelser vedrørende individet. Rettigheten brytes ved avvik som viser til manglende godkjennelse for gjennomføring av sakkyndig vurdering. I tillegg brytes den der det rapporteres at vedtak ikke sendes til foreldre og elev,

eller der det ikke fattes vedtak. Den brytes også når halvårsplanen ikke blir sendt til foreldre og elev. Gjennom de definerte avvikene brytes denne rettighetsforståelsen. I følge Habermas (i Eriksen, 1999) sin diskursetikk, skal alle inviteres i den ideelle samtale i forhold til rettferdighetsprosedyrer. I de definerte avvikene, som viser til hvordan foreldre og elev kobles fra muligheten til deltakelse, ekskluderes de fra å delta i ”den ideelle samtalen”. Retten til spesialundervisning krenkes gjennom disse manglene.

5.2 Spesialundervisning – tilpasset opplæring - inkluderende opplæring

Studiens teoretiske referanseramme definerte noen spenningsforhold som forekommer mellom spesialundervisning, tilpasset opplæring og inkluderende opplæring. Ainscow og Miles (Ainscow & Miles, 2008) viser til barrierer som skaper hindringer for inkludering. Barrierene som trekkes frem er mangel på ressurser og- fagpersonell, læreplanens mål, ikke hensiktsmessige undervisningsmetoder og negative holdninger. Ifølge analysen av tilsynsrapportene avdekkes avvik som kan relateres til alle disse punktene. Det kan på denne bakgrunn være vanskelig å trekke en slutning som tilsier at dagens formulering av spesialundervisning bidrar til inklusjon.

Dette forholdet er også trukket frem av Haug (1999) som hevder at spesialundervisning strir mot viktige prinsipper i den norske skole. Dette er prinsipper som likhet, likeverd og inkludering (NOU (2003:16)). Han viser til komplekse sider ved spesialundervisning. Med dette mener han at spesialundervisningen inneholder spørsmål uten klare løsninger. Handlingsalternativene som foreslås vil ofte stå i motsetninger til andre utfordringer og foretrukne tiltak. Haug sier:

... Difor er kanskje spesialundervisning eit område ein aldri vil kome i land med, aldri bli ferdig med, aldri løyse, fordi saka er for motsetningsfylt (Haug, 1999, s. 210).

Betraktes spesialundervisning i et tidsperspektiv, fra etableringen av døveskolene i 1825 frem til dagens skole, ser en store endringer. Dette er endringer som går på spesialundervisningens utøvelse, fra segregerte opplæringstilbud til tilpasset opplæring. Språklig har det vært store endringer, fra en kategorisering av elever med bestemte vansker, til elever som *ikke har eller kan få et tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring*. Fokuset har gått fra et individ perspektiv til et system perspektiv. På denne måten kan en med støtte i Haugs uttalelse se kompleksiteten som skjuler seg bak spesialundervisning i spenningen mellom inkludering og tilpasset opplæring.

5.3 Avsluttende drøfting

I forhold til studiens forskningsspørsmål som etterspør hvordan retten til spesialundervisning, og utformingen av spesialundervisningen kommer til uttrykk i statlige tilsyn, viser analysen at retten ikke overholdes. Analysen viser også at en ikke med sikkerhet kan si hva som kjennetegner spesialundervisningen som gis til barn og unge som er tilkjent rettigheten.

Funnene i analysen viser at barn som ikke har, eller ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, ikke får den spesialundervisning som de etter opplæringsloven har krav på. Tilsynsrapportene avdekker en praksis i kommunene som er kritikkverdige i forhold til hvilken opplæring barn med rett til spesialundervisning får. Prosedyren følger ikke de fastsatte juridiske rettighetsreguleringer, og dette skaper følger for utformingen av selve spesialundervisningen. En kan stille spørsmål om kommunenes forståelse og innsikt for å ivareta opplæringsretten til barna/eleven er tilstrekkelig. Som analysen avdekket er det mangler ved beskrivelse av innhold, mål, omfang og organisering som er de dominerende avvikene i flere prosedyreledd. Det kan tyde på at kommunene mangler forståelse og kunnskap om lovens minstekrav (jf § 5-3), og det gir grunnlag til å undres hvorfor det er slik?

Selv om opplæringsloven fremstår som åpen, inneholder den samtidig klare reguleringer. Det er praktiseringen av disse lovformuleringene som tilsynet fører kontroll med. Det avdekkes avvik ved spesialundervisningens mål, innhold, organisering og omfang i alle landets fylker. Dette samsvarer med Riksrevisjonens konklusjon som sier at spesialundervisningstilbudet som gis, inneholder omfattende svakheter. Det vises til manglende oppfølging av reguleringene ved tildeling, oppfølging og planlegging i forhold til spesialundervisning. Dette danner grunnlag for spørsmålet; hvorfor overholdes ikke lovverket knyttet til retten til spesialundervisning?

Er det PPT og skolen, som to forskjellige institusjoner med hver sin tradisjon som er avgjørende? Som tidligere nevnt kan PPT settes inn i en tradisjon med et patologisk vanskeorientert fokus. Og det er vist til hvordan dette kan skape følger for veiledning av skolene med å gjennomføre god tilpasset opplæring. På samme måte vil tradisjonen som skolen er bærer av, være avgjørende for utformingen av spesialundervisning. Skoler med en kultur for segregerte opplæringstilbud, kan ha et mål om å gjøre klasserommet mer homogent.

Dette kan bunne i skolens kompetanse i forhold til tilpasset opplæring. Evner ikke skolen til å tilrettelegge den ordinære opplæringen, vil behovet for spesialundervisning øke.

Et annet punkt som kan forklare manglene ved utarbeidelsen av sakkyndig vurdering, IOP og halvårsrapporter, kan være mangler i lærerutdanningene. Gir utdanningen en kompetanse som danner godt nok grunnlag for utarbeidelse av disse dokumentene? Dersom grunnlaget for denne kompetansen ikke etableres her, hvor skal den da tilegnes? Svaret kan da bli at kompetansen etableres i en eksisterende tradisjon ved den enkelte institusjon. Overføringen av kunnskapen vil skje fra erfarne PP- rådgivere til nyansatte. Det samme skjer ved skolen, fra erfarne spesialpedagoger til nyansatt spesialpedagoger. På denne måten videreføres fortidens etablerte tenkemåter og praksiser.

Generelt kan en si at det er behov for mer forskning om retten til spesialundervisning, og om hva som trengs for at prosedyreleddene skal etablere en felles forståelse av handlingspraksis.

6.0 Referanser

- Ainscow, M., & Miles, S. (2008). Making Education for All inclusive: where next? *Unesco IBE*, 20. doi: 10.1007/s11125-008-9055-0
- Allerup, P., Kovac, V., Kvåle, G., Langfeldt, G., & Skov, P. (2009). Evaluering av det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnskolingen 2009. Lastet ned fra http://www.udir.no/upload/Rapporter/2010/NKVS_evaluering.pdf
- Eriksen, E. O. (1999). *Kommunikativ ledelse: om verdier og styring i offentlig sektor*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Fylkesmannen i Aust-Agder. (2008). Tilsynsrapport, Nasjonalt tilsyn 2008, Tilsyn med Lillesand Kommune. Arendal.
- Fylkesmannen i Buskerud. (2008, 12.01.2011). Rapport fra systemrevisjon med Flesberg kommune Lastet, fra http://www.fylkesmannen.no/dm_applications/upload/Rapport_Flesberg_kommune_2008_1542_593_kPOej.pdf
- Fylkesmannen i Finnmark. (2008, 12.01.2011). Tilsyn med Porsanger kommune Lastet, fra http://www.fylkesmannen.no/dm_applications/upload/Porsanger_kommune_1542_854_UNIX1.pdf
- Fylkesmannen i Hordaland. (2008, 12.01.2011). Tilsyn med Askøy kommune Lastet, fra http://www.fylkesmannen.no/dm_applications/upload/Tilsynsrapport_Ask%c3%b8y_1542_1085_FbKbJ.pdf
- Fylkesmannen i Nordland. (2009, 12.01.2011). Tilsyn med Hattfjelldal kommune Lastet, fra <http://www.fylkesmannen.no/tilsyn.aspx?m=2594&amid=2932231>
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2010, 12.01.2011). Tilsynsrapport, Ås kommune - spesialundervisning Lastet, fra <http://www.fylkesmannen.no/listeKat.aspx?m=4846&amid=3471389>
- Fylkesmannen i Rogaland. (2010, 12.01.2010). Tilsyn med Sandnes kommune Lastet, fra <http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=36619&amid=3446798>
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. (2010, 12.01.2011). Tilsyn med Sør-Trøndelag Fylkeskommune Lastet, fra http://fylkesmannen.no/dm_applications/upload/STFK-spesialunderv-v%c3%a5ren_2010_1542_548_TpIQi.pdf
- Fylkesmannen i Troms. (2008, 12.01.2011). Tilsyn med Lavangen kommune Lastet, fra http://www.fylkesmannen.no/dm_applications/upload/Tilsynsrapport_Lavangen_-_skole_1542_148_HiQVy.pdf
- Fylkesmannen i Vestfold. (2008, 13.01.2011). Tilsyn med Holmestrand kommune Lastet, fra <http://www.fylkesmannen.no/tilsyn.aspx?m=28670>

- Fylkesmannen i Østfold. (2010, 12.01.2011). Tilsyn etter opplæringsloven med Rygge kommune Lastet, fra http://www.fylkesmannen.no/dm_applications/upload/Rygge_feb-april_2010_1542_18509_PN4Mc.pdf
- Gewirtz, S. (2006). Towards a Contextualied Analysis of Social Justice in Education. *Educational Phiosophy and Theory*, 38, No. 1, 13.
- Gilje, N., & Grimen, H. (1995). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haug, P. (1999). *Spesialundervisning i grunnskolen*. Oslo: Abstrakt forlag as.
- Howe, K. R. (1997). *Understanding equal educational opportunity: social justice, democracy and schooling*. New York: Teachers College.
- Johnsen, B., & Askildt, A. (2001). Spesialpedagogikkens historie og idégrunnlag. I E. B. o. R. Tangen (red.), *Spesialpedagogikk*. Oslo: Cappelens Forlag as.
- Johnsen, B. H., & Simonsen, E. (2007). *Utenfor regelen: spesialpedagogikk i historisk perspektiv*. Oslo: Unipub.
- Kunnskapsløftet. (2010). *Kunnskapsløftet Generell del*. Oslo: Utdanningsdirektorartet Lastet ned fra http://www.udir.no/upload/larerplaner/generell_del/generell_del_lareplanen_bm.pdf.
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Lewis, A., & Norwich, B. (2009). *Special teaching for special children?* Glasgow: Open University Press.
- Lov 1981-04-08 nr 07: Lov om barn og foreldre (barnelova). (1997).
- Lov av 17.juli 1998 nr.61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) (2010).
- Markussen, E., Strømstad, M., Carlsten, T. C., Haugsstatter, R., & Nordahl, T. (2007). Inkluderende spesialundervisning?, 72. Lastet ned fra http://www.udir.no/upload/Rapporter/Inkluderende_spesialundervisning.pdf
- Mjøs, M. (2007). *Spesialpedagogens rolle i dagens skole*. Oslo: Unipub AS.
- Nevøy, A. (2007). *En analyse av spesialpedagogikkens institusjonelle selvforståelse*. UiS, Stavanger.
- Nordahl, T., & Hausstatter, R. S. (2009). Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater *Rapport nr 2 fra prosjektet: Gjennomgang av spesialundervisning, evaluering av Kunnskapsløftet*. Hamar: Høgskolen i Hedmark.

- NOU (2003:16). *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Oslo: Regjeringen.no Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2003/nou-2003-16.html?id=147077>.
- NOU (2003:19). *Makt og demokrati*. Oslo: www.regjeringen.no Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/nouer/2003/nou-2003-019.html?id=118893>.
- NOU (2009:18). *Rett til læring*. Oslo: Regjeringen.no Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2009/nou-2009-18.html?id=570566>.
- Pihl, J. (2005). *Etnisk mangfold i skolen: det sakkyndige blikket*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Riksrevisjonen. (2010-2011). *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisning i grunnskolen*. Oslo: www.riksrevisjonen.no Lastet ned fra <http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/spesialundervisning.aspx>.
- Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforl.
- Skogen, K. (2005). *Spesialpedagogikk: en innføring*. Oslo: Universitetsforl.
- St.meld. nr.18. (2010-2011). *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*. Oslo: regjeringen.no Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/pages/16246827/PDFS/STM201020110018000DDDPDFS.pdf>.
- St.meld.nr.16. (2006-2007). *...og ingen sto igjen*. Oslo: www.regjeringen.no Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/stmeld-nr-16-2006-2007-.html?id=441395>.
- St.meld.nr.23. (1997-1998). *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/19971998/stmeld-nr-23-1997-98-/2.html?id=430492>.
- St.meld.nr. 30. (2003-2004). *Kultur for læring*. Oslo: www.regjeringen.no Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/20032004/Stmeld-nr-030-2003-2004-.html?id=404433>.
- Stette, Ø. (2007). *Opplæringslova (1998)*. Oslo: PEDLEX norsk skoleinformasjon.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforl.
- Unesco. (1994). *Salamanca Erklæringen og Handlingsprogrammet for Specialundervisning (s. 14)*. Salamanca.

- Utdanningsdirektoratet. (2006). *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2006*. Oslo: www.utdanningsdirektoratet.no Lastet ned fra <http://www.udir.no/upload/Rapporter/RapportFellesNasjonaltTilsyn2006.pdf>.
- Utdanningsdirektoratet. (2007). *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2007*. Oslo: www.utdanningsdirektoratet.no Lastet ned fra http://www.udir.no/upload/Rapporter/felles_nasjonalt_tilsyn_2007.pdf.
- Utdanningsdirektoratet. (2008). *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn og tilsyn med årstimetall*. Oslo: www.utdanningsdirektoratet.no Lastet ned fra http://www.udir.no/upload/Tilsyn/felles_nasjonalt_tilsyn_08.pdf.
- Utdanningsdirektoratet. (2009a). *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009. Kontroll av forsvarlig system for organisering av elevene i grupper*. Oslo: www.utdanningsdirektoratet.no Lastet ned fra http://www.udir.no/upload/Tilsyn/felles_nasjonalt_tilsyn_2009_rapport.pdf.
- Utdanningsdirektoratet. (2009b) Utdanningsspeilet. Tall og analyse av grunnopplæringen i Norge Lastet, fra http://www.udir.no/upload/Rapporter/2009/Utd_speilet_09_u_blanksider_net.pdf
- Utdanningsdirektoratet. (2009c). *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* Oslo: Udir.no Lastet ned fra <http://www.udir.no/Brosjyrer/Veileder-til-opplæringsloven-om-spesialpedagogisk-hjelp-og-spesialundervisning/>.
- Vislie, L. (2003). Inkluderende opplæring: Idégrunnlag og politikk. Utopi-realitet? *Spesialpedagogikk nr 6/03*, 10.