

MASTERGRADSOPPGAVE

Nærskoleprinsippet og inkluderingsidealet
i fylkeskommunal grunnskoleopplæring
– en kvalitativ dokumentanalyse av tre faser i den
spesialpedagogiske tiltakskjeden.

Kim André Ulriksen

Mastergradstudiet i spesialpedagogikk
Avdeling for lærerutdanning
Våren 2017

Sammendrag

Tittel

«Nærskoleprinsippet og inkluderingsidealet i spesialundervisningens tiltakskjede – en kvalitativ dokumentanalyse av tre faser i den spesialpedagogiske tiltakskjeden.»

Bakgrunn og formål

Norge har tradisjoner for en skole for alle. Inkluderende opplæring er et overordnet ideal i norsk skole, og opplæringsloven bestemmer at alle elever i Norge har rett til å tilhøre en gruppe på sin lokale skole. Allikevel representerer inkludering av elever med behov for særskilt tilrettelagt opplæring fortsatt en stor utfordring i praksis. Stadig flere elever med spesielle behov segregeres som følge av individuelle vurderinger, vedtak og tiltak i dokumenter vi kaller den spesialpedagogiske tiltakskjede, som skal sikre kvalitet og lovmessighet i det spesialpedagogiske arbeidet. Dette til tross for viten om at utenforskapet spesialpedagogikken dermed står bak ofte øker risikoen for at de det gjelder blir tall i uheldige statistikker.

Formålet med dette prosjektet er å undersøke i hvilken grad dokumenterte hovedfaser i den spesialpedagogiske tiltakskjeden tar vare på verdiene i nærskoleprinsippet. Det finnes gode, lovlige grunner for å gi elever spesialundervisning ved alternative opplæringsarenaer, selv om en slik organisatorisk segregering går på akkord med både lover og viktige prinsipper. Ved avvik fra den ordinære organiseringen er det derfor spesielt viktig at de dokumentene som fører til avviket følger bestemmelser vedrørende form- og innhold, samtidig som vedtakene bør være godt underbygget.

Denne analysen undersøker utvalgte dokumenter i den spesialpedagogiske tiltakskjedens ledd til og med enkeltvedtak for fire elever under fylkeskommunalt ansvar.

Problemstilling

Denne studiens hovedtema har vært i hvilken grad spesialundervisningens tiltakskjede under fylkeskommunalt ansvarsområde tar nærskoleprinsippet på alvor i sine vedtak, og med det, inkluderingsidealet. Avhandlingen vil, i lys av spesialpedagogisk historie og teori, og ved hjelp av lovverk og retningslinjer, gi en referanseramme og analysekategorier for å se nærmere på saksdokumenter i fylkeskommunal tiltakskjede. Ved å analysere dokumenter fra den spesialpedagogiske tiltakskjeden har studien søkt svar på følgende hovedproblemstilling:

I hvilken grad tas det hensyn til nærskoleprinsippet i dokumenter som fører til enkeltvedtak om spesialundervisning for fire tilfeldig utvalgte fylkeskommunale grunnskoleelever?

Metode og bearbeiding av data

For å operasjonalisere og besvare hovedproblemstillingen er den konkretisert gjennom to delproblemstillinger:

- 1) *I hvilken grad oppfyller de dokumenter som fører til brudd på § 8-1 relevante lover og retningslinjer?*
- 2) *I hvilken grad underbygges brudd på § 8-1 i dokumenter fra fylkeskommunens praksis i forhold til lover og retningslinjer?*

Problemstillingene er vurdert og besvart igjennom kvalitativ innholdsanalyse av dokumentene i tre sentrale faser av fire fylkeskommunale elevers spesialpedagogiske tiltakskjede. Utvalget er gjort blant dokumentene til elever som får sin spesialundervisning ved den aktuelle fylkeskommunens alternative opplæringsarenaer, og analysen tar for seg «Tilmelding til PP-tjenesten», «Sakkyndig vurdering av elevens behov» og «Vedtaksfasen». Dokumentene fra hver fase analyseres og er bearbeidet ved hjelp av kategorier relatert til problemstillingene.

Funn og konklusjoner

Undersøkelsen viser varierende kvalitet på dokumentmalene og praksis i tiltakskjedens faser, fra å følge lovverket på en god måte til uklarhet og avvik i forhold til normene. De sentrale funnene i undersøkelsen viser tendenser til mangelfull tilmeldingsfase, varierende saksbehandlingstid med iverksettelse av tiltak før enkeltvedtak, fravær av essensiell informasjon vedrørende prøvde tiltak og muligheter innenfor det ordinære opplæringstilbudet, og tiltakenes varighet. Selv om funnene åpner for nye spørsmålsstillinger som bør undersøkes og resultatene av undersøkelsen ikke er alvorlig nedslående, konkluderes det med at det finnes tilfeller i den fylkeskommunale tiltakskjedens dokumenter hvor nærskoleprinsippet brytes på mangelfullt grunnlag i forhold til opplæringsloven. Videre bør spesielt varigheten av enkeltvedtakene, men også saksbehandlingstiden være kortere i tilfeller uten spesiell grunn til å overskride det anbefalte, det siste spesielt fordi alle undersøkelsens fire elever ble flyttet til sitt segregerte undervisningstilbud tidlig i eller før prosessen mot enkeltvedtak.

Prosjektet er avsluttende del av et deltids mastergradsprogram Høyskolen i Østfold (HiØ) har tilbudt i samarbeid med Universitetet i Stavanger.

Forord

Proessen med å få gjennomført dette prosjektet kan beskrives på ulike måter, og med antonyme adjektivpar. En slik prosess er både slitsom og givende, vond og god, noen ganger til og med på samme tid, og en alvorlig prøvelse både for selvdisciplin, utholdenhet og konsentrasjon. Jeg har ikke gjort et forskningsprosjekt som dette tidligere, så mest av alt er allikevel et slikt arbeid lærerikt, heldigvis.

Denne perioden har i tillegg gitt meg en type bonus-erkjennelse ved at noen spesielle mennesker utkrystalliserer seg som svært tålmodige, kloke og gode venner å ha.

Jeg vil først og fremst takke kollegaer og samarbeidspartnere som har hjulpet og støttet meg i et relativt langt studieløp. Øverst på denne listen av venner glitrer krystall, medstudent og kollega Marit Lein, som med sin genuine godhet og klokskap alltid gir når jeg ber, sier det jeg trenger å høre og går langt utover grensene for vanlig hjelpsomhet. Også merkantilansvarlig ved utvalgte skole, Monica Markussen, har med et stort smil hjulpet meg mer enn jeg kunne forvente i jobben med å skaffe til veie ferdig sensurert analysemateriale. Kollegaer ved min skoleavdeling, og spesielt Hans Petter Nilsen, har stått på hardt i perioder for å fri meg fra mine oppgaver og altfor dårlig samvittighet i forhold til de vi er der for – elevene våre.

Takk til min livspartner, Mona-mi, som har dratt meg igjennom mange nåløyer og våket sammen med meg gjennom bistre nattetimer, til våre to sønner for deres støtte, tålmodighet og det ekstra ansvar de har tatt på seg til tross for redusert oppmerksomhet og omsorg, og til øvrig familie og gode venner som har bidratt med tålmodighet når jeg i min iver har vært fjern både fysisk og mentalt. Jeg gleder meg til å være tilstede igjen.

Jeg vil også takke min veileder, førsteamanuensis Nils Breilid ved Høyskolen i Halden, som tidlig viste nysgjerrighet og interesse for mitt prosjekt, men ved høyskolen har allikevel studieansvarlig og voksenpedagog Rune Andreassen min største anerkjennelse og takk. Med sin kompetanse og vilje til å hjelpe ga han meg selvtillit og ny tro når jeg var motløs, og fikk meg igjennom de vanskeligste periodene i et langt og utfordrende studieløp.

Kim André Ulriksen

Fredrikstad, 4. april 2017

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Forord	5
1. Introduksjon	9
1.1 Forskerens bakgrunn og valg av tema	9
1.2 Relevans	9
1.3 Problemstillinger, avgrensninger og noen sentrale begreper.....	11
1.3.1 Hovedproblemstilling	11
1.3.2 Delproblemstillinger.....	12
1.3.3 Avgrensninger og utledning av sentrale begreper	13
1.4 Formål, forskningsdesign og oppbygging av oppgaven.....	15
1.5 Forskningsoversikt	16
2. Referanseramme	16
2.1 Det institusjonelle perspektiv	17
2.2. Lov, retningslinjer og utøvelse av skjønn.....	19
2.2.1. Rettanvendelse i skolen	19
2.2.2 Retningslinjer for saksgang i den spesialpedagogiske tiltakskjeden	21
2.2.3 Forskning på anvendelse av den spesialpedagogiske tiltakskjeden.....	22
2.2.4 Fylkeskommunenes opplæringsansvar	23
2.2.5 Den aktuelle fylkeskommunale skolen og tilknyttede elever	23
2.2.6 PPT's rolle i den spesialpedagogiske saksgangen.....	24
2.3 Spesialundervisning og inkludering	25
2.3.1 Prinsippet om inkludering i skolen.....	25
2.3.2 Alternative opplæringsarenaer.....	26
2.3.3 Tilpasset, likeverdig og inkluderende opplæring for alle	27
2.3.4 Retten til spesialundervisning.....	29
2.3.5 Nærskoleprinsippet.....	29
2.3.6. Begrepet inkludering	31
2.3.7 Inkludering og nærskole for absolutt alle?	33
3. Forskningsmetode og vitenskapsteoretiske valg	35
3.1 Fra problemstilling til forskningsmetode	35
3.2 Kvalitativ dokumentanalyse	36
3.3 Fortolkningsbasert tilnærming	38

3.3.1 Et epistemologisk utgangspunkt.....	39
3.3.2 Hermeneutisk tilnærming	39
3.4 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet.....	41
3.4.1. Reliabilitet	41
3.4.2 Validitet.....	42
3.4.3 Generaliserbarhet.....	43
3.5 Utvelgelse og innsamling av datakilder	44
3.6 Kildevurdering	45
3.6.1 Tilgjengelighet.....	45
3.6.2 Relevans	46
3.6.3 Autensitet.....	46
3.6.4 Troverdighet	47
3.6.5 Representativitet.....	48
3.7 Egen rolle i forskningen	48
3.8 Etske betraktninger.....	49
4. Analyse.....	51
4.1 Generelle lover for og krav til den spesialpedagogiske dokumentkjeden	52
4.1.1 Kategori 1) Generelle krav og retningslinjer til dokumentene	52
4.1.1.1 Tilmelding til PPT.....	53
4.1.1.2 Sakkyndig vurdering	57
4.1.1.3 Enkeltvedtaket	61
4.1.2 Kategori 2) Tidslinje for saksgang og igangsettelse av tiltak.....	65
4.2 Enkeltvedtak som medfører brudd på nærskoleprinsippet	68
4.2.1 Lovlige betingelser for organisering med avvik fra nærskoleprinsippet	69
4.2.2 Gjennomgang av praksis i forhold til kategori 3-8.....	72
4.2.2.1 Kategori 3) Elevens funksjon og utvikling.....	72
4.2.2.2 Kategori 4) Samarbeid med elev/foresatte	75
4.2.2.3 Kategori 5) Om eleven kan hjelpes innenfor det ordinære opplæringstilbudet.....	77
4.2.2.4 Kategori 6) Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud	79
4.2.2.5 Kategori 7) Begrunnelse for enkeltvedtak om spesialundervisning etter oppl. § 5-1 med avvikende organisering.....	82
4.2.2.6 Kategori 8) Tiltakets varighet, omfang og organisering.....	85
4.2.3 Oppsummering og kort drøfting av funn i kategori 3-8	87
5. Drøftinger, konklusjoner og implikasjoner	91

5.1 Oppsummering og drøfting av funn relatert til delproblemstillingene	91
5.1.1 Oppsummering av resultater med henblikk på første delproblemstilling.....	92
5.1.1.1 Funn 1: Mangelfull informasjon i tilmeldingsfasen	93
5.1.1.2 Funn 2: Overdreven tidsbruk og igangsettelse av tiltak før enkeltvedtak	94
5.1.2 Oppsummering av resultater med henblikk på andre delproblemstilling	96
5.1.2.1 Funn 4: Manglende beskrivelser av tidligere prøvde tiltak	97
5.1.2.3 Funn 5: Tiltakets varighet.....	97
5.2 Konklusjon og implikasjoner	98
Kildeliste	102
Vedleggsoversikt.....	111

1. Introduksjon

Dette kapittelet har til hensikt å presentere forskerens bakgrunn og valg av tema for prosjektet, og si litt om prosjektets formål og relevans, før problemstilling introduseres og utledes. Videre er undersøkelsens formål og design, samt rapportens oppbygning, i korte trekk redegjort for.

1.1 Forskerens bakgrunn og valg av tema

Å ta videreutdanning i spesialpedagogikk, der viktigheten av tilpasset opplæring og farene ved segregering var fremtredende og gjentakende tema, samtidig som jeg til daglig underviste sterkt segregerte elever ved egne fylkeskommunale spesialscoleavdelinger, var en mildt sagt paradoksal kombinasjon mellom liv og lære. På den ene side er jeg til daglig tett på og delvis ansvarlig for segregering i aller høyeste grad, på den annen side ga altså den parallelle studenttilværelsen kunnskap om lover, føringer og rettigheter som havnet i konflikt med mine elevers tilværelse. Teori og statistikk om spesialpedagogikkens og segregeringens bakside førte til vanskelige erkjennelser, og aktualiserte et nærmest eksistensielt spørsmål rundt den spesialpedagogiske praksis jeg er en del av.

Hovedtemaet for denne undersøkelsen er i hvilken grad inkluderingsstanken og nærscoleprinsippet kommer til sin rett for elever under fylkeskommunalt ansvar. Det dreier seg om hvorvidt fylkeskommunal PPT og fylkeskommunen som skoleeier gjennom spesialundervisningens tiltakskjede vurderer, vedtar og organiserer i tråd med lover og intensjoner rundt likeverdig og inkluderende skolegang. Fordi segregert spesialundervisning potensielt kan ha en rekke negative konsekvenser for de det gjelder (Haug 2014, Ogden 2012b), og er et alvorlig inngrep i en elevs rettigheter, er det spesielt viktig at dokumentasjonen og vurderingene som fører til et slikt avvik har høy kvalitet (Nordahl og Overland 1992).

Jeg har sett på lovmessigheten og begrunnelsene i dokumentene som fører til enkeltvedtak om spesialundervisning med organisering som bryter opplæringslovens inkluderingshjemmel nr. 1; § 8-1 (nærskoleprinsippet). Dokumentene som skal angi henvisningsgrunn, vurdere, vedta og avgjøre organisering og tiltak for hver enkelt elev, kunne til en viss grad gi svar på om aktuelle elever fikk sine rettigheter i forhold til nærskoleprinsippet hensyntatt.

1.2 Relevans

Elevenes skolebaserte rettigheter må sees i sammenheng med det generelle verdigrunnlaget som ligger til grunn i samfunnet vårt. Alle mennesker er likeverdige og skal ha like

muligheter til å utvikle seg mot sitt fulle potensiale i et inkluderende miljø. Ved at alle får delta på tvers av sine iboende forutsetninger, vil alle ha tilgang til det fellesskapet og de goder som samfunnet gir (St.meld. nr. 8 1998–99). På samme måte skal også skolen være tilgjengelig for alle. I den norske fellesskolen skal alle elever, på tross av sine utgangspunkt og forutsetninger, gis gode muligheter for læring og utvikling. Inkluderende, likeverdig og tilpasset opplæring fremstår av lovverket og lærerplanene som sentrale prinsipper både i grunnskole og i videregående opplæring. Det samme verdigrunnlaget skal også gjelde for elever med særlige utfordringer i forhold til læring eller sosiale ferdigheter (Veilederen 2009, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 2001).

Inkluderingsprinsippets betydning er gjennomgående i de siste fire tiårs læreplaner og i opplæringsloven, sammen med en rekke stortingsmeldinger rundt emnet og i relevant spesialpedagogisk forskning og litteratur. Stortingsmeldingen *I første rekke*¹, som *Læreplanverket for Kunnskapsløftet* (LK06) er tuftet på, vektlegger målsetningen om «*tilpasset opplæring for alle, ment som alle*» (NOU 2003:16, s. 84), og altså spesialundervisning for ingen. Når så stadig flere elever skilles ut av normaltilværelsen og inn i spesialundervisningen, og en betydelig andel elever har hele eller deler av sitt spesialpedagogiske undervisningstilbud ved alternative opplæringsarenaer² (Tøssebro og Wendelborg 2014), kan det konstateres at vi ikke er nærmere målsetningen om å gjøre spesialundervisning overflødig igjennom tilpasset opplæring (TPO). I en artikkel i *Handikapnytt* oppsummerer Tøssebro at vi har sett en eksplosiv økning i antallet elever som ikke går i vanlige klasser (Kvistum 2015). I en longitudinell studie hvor man har fulgt over 661 familier med funksjonshemmete barn gjennom hele barnas oppvekst, fant forskerne at barn systematisk sluses ut av undervisningsfellesskapet med sine jevnaldrende fra barnehage og igjennom hele skoleløpet (Ibid.). I 2005 pekte Kjell-Arne Solli i tillegg på avvik på mange områder og stor variasjon i spesialundervisningens kvalitet i et nasjonalt tilsyn³, blant annet når det gjaldt inkludering av skolens mest utfordrende elever (Solli 2005), og han var ikke den første og eneste. Over ti år

¹ Innstillingen NOU 2003:16, *I første rekke* la grunnlaget for Kultur for læring (St.meld. nr. 30 2003-2004), som foreslo reformen Kunnskapsløftet meddeler.

² Til tross for at antallet elever i norsk grunnskole med spesialundervisning har gått noe ned de tre siste årene, fra toppen på 52 972 elever i 2011-12 til 49 258 inneværende skoleår (2015-16), viser utviklingen en betydelig økning i et lengre perspektiv. Ved innføringen av Kunnskapsløftet for ti år siden, i skoleåret 2005-06 var f.eks. antallet 37 165. Av de som får spesialundervisning i 2015-16 får bare ca. 1/3 hovedtyngden av sin undervisning i sin ordinære klasse og nesten 4000 elever får hele sitt opplæringstilbud i egen fast avdeling for spesialundervisning, et tall som har vært rimelig stabilt siden 2012-13. (<http://www.udir.no/Tilstand/Analyser-og-statistikk/Grunnskolen/GSI-tall/Analyse-av-GSI--tall/>, lesedato 11/3.-16)

³ Nasjonalt tilsyn er et inspeksjonssystem med særlig fokus på evaluering og kvalitetssikring, blant annet i forhold til den spesialpedagogiske tiltakskjeden (Møller og Ottesen 2017)

senere, i en omfattende utredning av Djupedalsutvalget, fant de samme tendenser, at rettigheter og plikter etter opplæringsloven ikke oppfylles i forhold til elever i spesialundervisningen (NOU 2015:2). Utvalget følger imidlertid opp med syv områder for tiltak som utvalget mener er de viktigste, blant hvilke det første er å «*legge til rette for en stor statlig satsing på inkluderende skole [...]»* (Ibid, s. 20).

Denne undersøkelsen fokuserer på dokumenter i den spesialpedagogiske tiltakskjeden, dokumenter som skal sikre kvaliteten i spesialpedagogisk praksis (Nilsen 2010). Da er det verdt å merke seg Midtlyngutvalgets utredning, som påviste betydelige avvik i den spesialpedagogiske tiltakskjeden (NOU (2009:18)). Dette bekreftes av Riksrevisjonen (2011) noen år senere, som også merker seg at det er store regionale variasjoner i grunnlaget for vedtak om spesialundervisning.

Siden dokumentene som utgjør materialet for denne analysen er ledd i en kjede, er det essensielt for at vedtak og tiltak skal bli riktige at de bygger på hverandre og drar i samme retning. Dersom et tidlig ledd eller en kobling mellom ledd er svekket, kan også grunnlaget for et enkeltvedtak svekkes, og kvaliteten på sluttproduktet, som er spesialundervisningen i praksis, synker (Bush m.fl., 2003).

1.3 Problemstillinger, avgrensninger og noen sentrale begreper

I dette delkapittelet vil problemstilling med tilhørende delproblemstilling presenteres, etterfulgt av avgrensninger og klargjøring av noen av de mest sentrale begrepene.

1.3.1 Hovedproblemstilling

Hovedtema for studien er i hvilken grad spesialundervisningens tiltakskjede under fylkeskommunalt ansvarsområde viser fokus på inkluderingsidealet relatert til nærskoleprinsippet. I løpet av den tidlige fasen av analyseprosessen forandret formuleringen av problemstillingen seg stadig i forsøk på å finne et dekkende og presist spørsmål. Målet var å undersøke i hvilken grad nærskoleprinsippet (jfr. oppl.l. § 8-1) er respektert i fylkeskommunale enkeltvedtak om spesialundervisning. Inkluderende opplæring er, ved siden av de relaterbare målene om likeverd og tilpasset opplæring, et av tre hovedprinsipper i norsk skole (Meld.st. 30 (2003-2004)). I inkluderingsidealets ånd skal alle elever i grunnskolen få dekket sitt behov for sosial tilhørighet i en klasse eller basisgruppe (oppl.l. § 8-2), fortrinnsvis ved skolen de sokner til (Nærskoleprinsippet, jfr. oppl.l. § 8-1)⁴.

⁴ Kapittel 2 og 4 går grundigere inn i en redegjørelse og tolkning av nærskoleprinsippet.

Jeg har igjennom hele prosessen hatt fokus på lovmessigheten i de av tiltakskjedens dokumenter som ender med enkeltvedtak, ikke bare om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, men som også medfølger plassering i et segregert skoletilbud. Dette er et fokus som involverer både dokumentenes form og innhold. I tillegg til å undersøke om dokumentene fulgte lover og retningslinjer rent form- og innholdsmessig, ville jeg se på innholdet i begrunnelsen for et slikt vedtak opp mot lovens krav og retningslinjer, og spesielt i forhold til opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2. Dette medførte blant annet at beskrivelser av elevens fungering, vurdering av mulighet for tilrettelegging ved nærskolen, realistiske opplæringsmål og tidligere prøvde tiltak måtte analyseres.

Til slutt landet jeg på følgende problemstilling for å så presist som mulig beskrive ordlyden og kjernen i spørsmålet som prosjektet dreier seg rundt og mot:

I hvilken grad tas det hensyn til nærskoleprinsippet i dokumenter som fører til enkeltvedtak om spesialundervisning for fire tilfeldig utvalgte fylkeskommunale grunnskoleelever?

Dette medførte en avgrensning i forhold til de faser og dokumenter som inngår i den spesialpedagogiske tiltakskjeden⁵, fordi det var enkeltvedtakene om spesialundervisning (jfr. oppl.l. § 5-1) med avvikende organisering, og grunnlaget for disse vedtakene, som var i fokus. Avgrensningen inkluderte altså dokumentasjon av faser i tiltakskjeden som best viser praksis i forhold til problemstillingen, nemlig «Tilmelding til PPT», «Sakkyndig vurdering» og «Enkeltvedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1».

1.3.2 Delproblemstillinger

Prosjektets problemstilling kunne presiseres og besvares igjennom to delproblemstillinger. Den første tok for seg en vurdering av dokumentene som leder til vedtak som går på akkord med inkluderingsstanken og nærskoleprinsippet. Det er visse krav og retningslinjer i forhold til form og hvilke punkter de skal inneholde (Veilederen 2004/2009). For å finne ut om de tre første dokumentene i tiltakskjeden følger kriteriene ble prosjektets første delproblemstilling:

1) I hvilken grad oppfyller de dokumenter som fører til brudd på nærskoleprinsippet relevante lover og retningslinjer?

⁵ De forskjellige dokumenttypenes egenskaper og funksjon i den spesialpedagogiske kjeden redegjøres mer utførlig for i kapittel 2 og kapittel 4.

Om dokumentene holdt lovmessig standard i utformingen av mal, obligatoriske punkter for innhold og forvaltningsmessige krav var en side av problemstillingen. Den andre var vurderingene og begrunnelsene som førte til vedtak. For å presisere denne siden av analysen, ble den andre delproblemstillingen:

2) I hvilken grad underbygges brudd på nærskoleprinsippet i dokumenter fra fylkeskommunens praksis i forhold til lover, retningslinjer og forskningsbaserte anbefalinger?

Tanken her var å hente ut data fra dokumentene som svarer til opplæringslovens krav om begrunnelse for enkeltvedtak om spesialundervisning med høy grad av segregert organisering.

1.3.3 Avgrensninger og utledning av sentrale begreper

Inkludering er et begrep med mange sider. I *Læring og fellesskap* defineres begrepet ved at «inkludering handler om at barn og unge med ulik sosial bakgrunn og med forskjellig etnisk, religiøs og språklig tilhørighet skal møtes i en barnehage og fellesskole som har høy kvalitet og høye forventninger til læring for alle» (Meld. St. 18 (2010-2011) s.8), og videre at den «inkluderende barnehagen og skolen er basert på verdier og et menneskesyn med grunnleggende respekt for menneskerettighetene og menneskers likeverd» (Ibid.). Dette, spesielt med innholdet i det siste sitatet, er typiske formuleringer med et systemorientert perspektiv på inkludering. Fordi denne analysen har dreid seg rundt dokumentene til allerede segregerte elever, med problemstillinger som stiller spørsmål som angår grunnlaget for den alternative og segregerende organiseringen, vil det i slike sammenhenger være nyttig å avgrense. Jeg har også valgt å avgrense⁶ utvalget elev-case til avdelinger i den fylkeskommunale skolen som er under oppl. § 13-2 (barnevernsplasserte barn og ungdom i institusjon) og elever som er innlagt på psykiatriske behandlingshjem (jfr. oppl. § 13-3a) og innskrevet ved tilknyttet skoleavdeling. Dette fordi somatisk syke barn som er innlagt på barneavdeling og barn under utredning ved Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUPP) er segregert på helt andre vilkår, ofte i veldig kort periode med en klar plan for tilbakeføring og oppfølging i forhold til nærskolen og klassen sin faglige progresjon. Det er sjelden ungdommer i psykiatrisk behandling går på sin nærskole i innleggelsesperioden av hensyn til tilstand og behandling, men det blir individuelt vurdert, så som barn under oppl. § 13-2, og de er som regel segregert i en

⁶ Skoleavdelingene det aktuelle fylket har tilknyttet psykiatri og for institusjonsplasserte under barnevernet er i utgangspunktet ungdomsskoler, men det hender at de også tar inn elever høyt i mellomtrinnet. Det er derfor en elev fra 7. trinn representert i materialet, selv om sannsynligheten for det er langt mindre enn 1:4.

lengre periode. Denne avgrensningen fører også til at elevene er i eller snart i ungdomstrinnet, da de aktuelle skoleavdelingene i utgangspunktet er for 8.-10.-trinn.

I denne avhandlingen vil «inkludering» være ladet med et relativt tungt fokus mot individet. Det er individuelle dokumenter, og det var i stor grad de iboende utfordringene og behovene til angjeldende elever dokumentene har beskrevet. For å kunne vurdere eventuelle tidligere utprøvde tiltak i bekymringsfasen har jeg imidlertid gitt eksempler på forskningsbaserte, systemorienterte tiltak for inkluderende praksis i neste kapittel, men av ovenfor nevnte grunner har utfordringer, organisering og tiltak på individnivå dominert analysen.

Nærskoleprinsippet er allerede brutt når vi ser inn i denne undersøkelsens utvalgte case, og systemrettede tiltak i nærskolen vil kun ha betydning i forhold til vurdering av hva som er forsøkt før tilmelding.

Jeg har også forsøkt å forklare nærskoleprinsippet som opplæringslovens mest konkrete bestemmelse for å sørge for at alle skal ha rett til å inkluderes i fellesskolen i nærmiljøet. Sammenhengene det er søkt etter har vært om relevante faser i dokumentene hang sammen i forhold til loven om inkluderende opplæring for alle i nærskolen. Når inkluderende opplæring er blant de høyeste idealene i skolen, og nærskoleprinsippet er nedfelt i Norges lover, bør det være gode grunner for å bryte begge, og hjemler for avvik bør ha vært fulgt.

Med spesialundervisning menes opplæringstilbudet som gis ved enkeltvedtak etter opplæringslovens § 5-1. Dette til forskjell fra tilrettelagt undervisning uten enkeltvedtak, selv om tiltak, metoder og organisering i noen tilfeller kan være sammenfallende og like for elever uten vedtak om spesialundervisning, men med stort behov for tilrettelegging (Markussen m.fl., 2007). Det er den juridiske avgrensningen, formalavgrensningen, som har vært gjeldende i denne masteroppgaven.

Det vil henvises til barna og ungdommene som er representert i case-dokumentene på flere forskjellige måter i denne teksten. Funksjonshemmede elever med ulike utfordringer, diagnoser og spesielle behov vil omtales. Det er i alle benevnelsene snakk om svekket funksjonsevne i forhold til omgivelsene, miljøet, normalforventningene og samfunnet. Fordi det dreier seg om en gruppe unge mennesker som vurderes å ha for store utfordringer til å kunne fungere i det samfunnet de har sin naturlige og rettmessige tilhørighet i, har jeg valgt å bruke Ivar Lies definisjon av funksjonshemming. Den sier at

«Kjernen i det å være funksjonshemmet er å bli satt utenfor deltakelse i livssammenhenger som anses som viktige i det samfunn en lever. I hovedsak dreier det seg om praktiske problemer som er et resultat av manglende samsvar mellom funksjonsevne hos personen og funksjonskrav i miljøet.»

(Lie 1989, s. 11)

Det vil imidlertid vises til forskning som kan dreie seg om begrensede grupper innenfor spesialundervisningens elevmateriale som ikke nødvendigvis dekker hele gruppen. Når slik forskning allikevel benyttes og omtales uten begrensning innenfor nevnte definisjon, vil det forsvares ut fra sammenhengen det er overført til.

Det vil redegjøres for flere sentrale betegnelser og relevante begreper i neste kapittel. Noen allerede omtalte begreper får ytterligere behandling der sammenhengen krever det.

1.4 Formål, forskningsdesign og oppbygging av oppgaven

Formålet med min undersøkelse var som nevnt å undersøke nærskoleprinsippet og inkludering i fylkeskommunal spesialundervisnings tiltakskjede og dokumentpraksisen rundt segregerte elever. De dokumenterte vurderingene og vedtakene analyseres i forhold til aktuelle lover og retningslinjer, samt relevant litteratur, som er nærmere gjennomgått og brukt til å skape en «normativ sjablong»⁷, altså en ramme av krav og retningslinjer. I kapittel 2 vil premissene for en slik ramme legges, men det vil også trekkes inn spesialpedagogisk forskning og teori for å belyse temaet. I tillegg vil sentrale begreper redegjøres for.

Videre har jeg i kapittel 3 forsøkt å forklare min forskningsmetode ut fra vitenskapsteoretiske muligheter og valg. Her vil det komme fram at dokumentanalyse ble valgt som innsamlingsmetode, da kvalitativt forskningsdesign er en god plan for gjennomføring av studier med kvalitativ metode på grunnlag av kvalitative data (Krumsvik, 2014). Videre har jeg forklart hvordan og hvorfor en hermeneutisk tilnæringsmetode preger min tolkning og analyse av innsamlet materiale. Noen kommentarer om min rolle i forskningen, med vekt på Jacobsens (2015) meninger om forskning i egen organisasjon, har fått plass etter en vurdering av undersøkelsens validitet og reliabilitet. For å sikre kvaliteten i kildematerialet har jeg brukt en sammenslått kombinasjon av Duedahl & Jacobsens (2010) og Sigmund Grønmos (2004) kriterier for kildevurdering, og vurdering av etiske sider ved prosjektet.

Kapittel 4 er delt i tre deler, hvor de to første behandler hver sin delproblemstilling. I begge delene presenteres analysen ut fra bestemte kategorier, og funn markeres og tydeliggjøres med kommentarer, eksempler og sitater, hvilket leder videre til en oppsummering og kort drøfting av funnene mot slutten av hver del. Drøfting opp mot oppgavens problemstilling skjer i siste delkapittel, for så å presentere konklusjoner og implikasjoner i kapittel 5.

Vedlegg er å finne til sist i rapporten, etter kildelisten.

⁷ Professor Dan Roger Sträng ved HiØ brukte denne betegnelsen på det normative sammenligningsgrunnlaget under en samtale om prosjektet i en tidlig fase. Jeg synes det var godt og tar meg den frihet å bruke det, til tross for at det ikke er et innarbeidet begrep i denne sammenheng.

1.5 Forskningsoversikt

Det er en relativt stor mengde rapporter, forskning og litteratur om spesialpedagogikk, spesialpedagogisk tiltakskjede, segregering, inkludering og så videre, men ingen av treffene inneholdt undersøkelser som undersøker segregerte spesialpedagogiske tiltak mot nærskoleprinsippet avgrenset til fylkeskommunale grunnskoleelever⁸.

Det betyr ikke at det var mangel på forskning å støtte seg til. Jeg har hatt stor nytte av Camilla Herlofsens doktoravhandling, der hun igjennom sin dokumentanalyse så på spesialpedagogikkens tiltakskjede i forhold til lover og regelverk (Herlovsen 2014). Forskningsmiljøet hun er en del av har gjort flere undersøkelser rundt krysningspunktet mellom opplæring og juss, noe som er nyttiggjort i denne rapporten. Også Nordlandsforskning, Riksrevisjonen, Statped og den nylig gjennomførte LEXEL-studien har gitt denne oppgaven materiale å støtte seg på. Fordi dette prosjektet i stor grad ser på norske forhold og sammenligner med norske lover og føringer, kommer til stor del utenlandsk forskning til stor del på utsiden av hovedtemaet i denne undersøkelsen. Det er i første rekke opplæringslovens § 5 som setter standard for norsk spesialundervisning. Retningslinjene vil til stor del ta utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets veiledningshefte (Veilederen for Spesialundervisning, heretter kalt «Veilederen») til opplæringsloven (Utdanningsdirektoratet 2009a). Andre sentrale lover er formålsparagrafen (oppl.l. § 1-1), opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2 med nærskoleprinsippet, samt §§ 13-2 og 13-3a, som omhandler fylkeskommunens opplæringsansvar. Jeg har også benyttet meg av relevante stortingsmeldinger, utredninger og rapporter fra norske myndigheter, og spesialpedagogikkens autoriteter fra inn- og utland, spesielt i referanserammen i neste kapittel.

2. Referanseramme

Dette kapittelet vil gi en teoretisk referanseramme rundt temaet i denne undersøkelsen, som tar mål av seg å undersøke i hvilken grad fylkeskommunale elever får sine rettigheter i forhold til opplæringslovens inkluderingshjemler ivaretatt i den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Dette innebærer å se på de sedvaner, lovtolkninger, verdier og normer som preger utredninger, vurderinger og vedtak i kjeden. Fordi det innenfor klassisk organisasjonsteori er vanlig å undersøke organisasjoner som institusjoner, og dette prosjektet er forskning

⁸ Agenda Kaupang sluttførte mot slutten av mars 2017 forskningsprosjektet «Nærskoleprinsippet og inkludering av barn med særskilte opplæringsbehov i grunnskolen» for Statped og er interessant i sammenheng med problemstillingen i denne masteroppgaven. Statped sin undersøkelse har imidlertid analysert styringsdokumenter på politiker-/skoleeiernivå, og treffer med det ikke så praksisnært som her. Det er også slik at Statped sin undersøkelse ble utgitt samtidig med slutføringsfasen av dette prosjektet.

på min egen organisasjons virksomhet, har jeg valgt et institusjonelt perspektiv som ramme. Den tilknyttede PP-tjenesten, som den fylkeskommunale skolen har et utvidet samarbeid med, blir i denne sammenhengen inkludert som en del av organisasjonen.

Innledningsvis vil anvendelsen av det institusjonelle perspektiv, skoleeier som lovanvender og den spesialpedagogiske tiltakskjeden utdypes, før det spisses inn mot relevant teori, begreper, reguleringer og faktiske forhold rundt prosjektets tema. Kapittelet avsluttes med å utlede og diskutere relevante sider ved prinsippet om inkludering i skolen.

Det er forsøkt å ta høyde for at de individuelle dokumentene som er analysert begrenser seg til utvalgte faser av den spesialpedagogiske tiltakskjeden, og at de er utarbeidet i tidsperioden fra og med høsten 2012 og til og med tidlig på våren 2014. Følgelig er det reguleringer som beskriver de aktuelle fasene som vektlegges, og rundskriv, lovendringer, stortingsmeldinger og retningslinjer som er kommet til senere⁹ enn første del av våren 2014 ikke tillagt stor vekt i referanserammen og analysedelen.

2.1 Det institusjonelle perspektiv

Institusjonalisering kan forklares igjennom å peke på at enhver organisasjon over tid gjerne utvikler sin egen særegne identitet gjennom fingraderte normer som at gjør den formelle organisasjonens betydning reduseres tilsvarende (Røvik 2007). Ved skoler, som i andre typer institusjoner kan man høre utsagn som «*Her hos oss gjør vi det sånn!*», og personalet forstår den pedagogiske praksisen, rutiner og samarbeidsformer på sin måte. Dette er med på å skape de narrativer som blir til gjennom interaksjon. Sentralt utgitte rundskriv og retningslinjer mottas og utsettes for en oversettelse som er farget av institusjonens særegne kultur og identitet, noe som kan forklares med at taus og individuelt basert kunnskap deles innenfor en gruppe, for så å eksternaliseres og kommuniseres. Elementer av den eksplisitte kunnskapen brukes, internalisert og anvendt som eksplisitt kunnskap, for så å anvendes som taus kunnskap igjen (Ibid., s. 43). Rektor er ofte den som kommuniserer rundskriv, lovfortolkninger, ideer og retningslinjer til undervisningspersonalet ved en skole, og, i praksis, gir sin oversettelse (Møller og Ottesen 2017). Denne oversetterprosessen kan ta tid og måten den gjøres på kan være avgjørende (Rørvik 2017).

Et eksempel fra norsk skolehistorie kan gis fra da spesialskolene på 70-tallet las ned og norsk skole befant seg i en ny situasjon. Normal skolen måtte nå ta seg av disse elevene selv, noe

⁹Eksempler på slike revideringer er Veilederen for spesialundervisning fra 2009, som ble erstattet med Veileder i 2014, og rundskriv UDIR-10-2009 «Rett og plikt til opplæring for beboere/pasienter i barnevern- og helseinstitusjoner» erstattet med «Rett til opplæring i barnevern- og helseinstitusjon, og i hjemmet ved langvarig sykdom Udir-6-2014»

som befordret store endringer. Om vi ser skolenes endringsarbeid i et institusjonelt perspektiv, vil det også innebære å forstå endring som en etappevis prosess over tid, hvor ofte nye elementer blir liggende utenpå gamle. Ny og gammel praksis vil på den måten forekomme om hverandre, noe Ottesen kaller *laglegging* (2013, s.123). Nedleggelsen av spesialskoler kom med en intensjon om at alle skulle integreres i fellesskolen. Dette skjedde aldri. Ennå finnes spesialskoleavdelinger. Psykisk helsevern for barn og unge har for eksempel ofte en liten skoleavdeling tilknyttet behandlingsenhetene, mange kommunale skoler har forsterkede avdelinger, og det finnes fortsatt et stort antall rene, segregerte spesialskoler¹⁰.

Primære trekk som eksplisitet, kompleksitet og innvevdhet gjør ofte en organisasjons praksis mindre oversettbar (Røvik 2007). Med eksplisitet menes i hvilken grad praksisen er kommuniserbar, og innebærer i høy grad taus kunnskap. Taus kunnskap blir definert som personlig og kontekstspesifikk kunnskap som ikke er gjort eksplisitt, og derfor lite overførbar (Ibid., s. 263, Møller og Ottesen 2017). Denne typen kunnskap utgjør med det en variabel med betydning for organisasjonens evne til å endre seg. Taus kunnskap er som regel ervervet igjennom erfaring og krever ofte tett interaksjon, og for at den skal kunne kommuniseres, må den gjøres eksplisitt før den dekontekstualiseres (Ibid.) Hvordan dekontekstualisering og praksisens kompleksitet henger sammen er igjen utslagsgivende for oversettelsen. Desto høyere antall faktorer som bidrar til resultatet, desto vanskeligere vil det være å se samvirkninger faktorene imellom. Videre vil en innvevd praksis være komplisert å kommunisere ved at den er vanskelig å gi en utfyllende idemessig representasjon (Ibid.). I håp om å finne forbedringspotensiale i min organisasjon i forhold til problemstillingen, håper jeg at en bevisstgjøring hos aktører i den fylkeskommunale skolen kan føre til refleksjon over egen praksis (Agyres og Schön 1996), og i beste fall en skjerpet holdning i forhold til å plassere elever under fylkeskommunalt ansvarsområde i segregerte tiltak. En viktig del av min analyse blir da hvordan lovtekst og retningslinjer for avvik fra nærskoleprinsippet, vedtak med innslag av tilfeldigheter (jfr. Jakhelln og Welstad 2012) og relevant forvaltningslovgivning blir forstått, og aktørenes oppfatning rundt hvilke frihetsgrader de har (Møller og Ottesen 2017).

¹⁰ Grunnskolens informasjonssystem (GSI) skiller ikke mellom forsterkede avdelinger tilknyttet nærskolen og rene spesialskoler (Utdanningsnytt, 2. 2013), men opplyser at det i skoleåret 2013/14 var innrapportert at nesten 4000 grunnskoleelever i Norge får sin undervisning ved egne, faste avdelinger for spesialundervisning (<https://gsi.udir.no/app/#!/collectionset/1/collection/65/unit/1>).

2.2. Lov, retningslinjer og utøvelse av skjønn.

Retten til spesialundervisning avgjøres gjennom enkeltvedtak av skoleeier. Mandatet til å utstede et enkeltvedtak om spesialundervisning delegeres som oftest til skolens rektor, og vedtaket utgjør et av leddene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden¹¹. Forut for enkeltvedtaket gjør PPT sin sakkyndige vurdering. Denne prosessen er styrt av hjemler i lovverket, men rettsanvenderne er mennesker i sentrale roller i skoleverket og PPT, og deres skjønn og ferdigheter som lovvanvendere blir derfor avgjørende for kvalitet, lovmessighet og utfall av prosessen. Dette delkapitlet vil diskutere kritiske sider ved denne praksisen og si litt om de tilknyttede rollene til de to instansene.

2.2.1. Rettanvendelse i skolen

Norsk skole drift reguleres av over 400 lover (Welstad 2011), og lovgivningen er, i tillegg til å være omfattende, uoversiktlig og komplisert (Møller og Ottesen 2017). Opplæringsloven har relativt mange bestemmelser formulert med begreper som *nødvendig*, *tilstrekkelig*, *forsvarlig* og lignede som bidrar til dette (Ibid., s. 64). Diffuse forventninger og usikkerhet rundt implementering av lover kan føre med seg tunge diskusjoner om riktig fremgangsmåte. Endringer kan utvikle seg i ulike retninger (Welstad 2011). Når så skoleledelsen eller lærere må forholde seg til lovverket, ta formelle avgjørelser og finne balansepunkt i forskjellige dilemma i skolehverdagen, blir de rettsanvendere. Innenfor den juridiske profesjonen dreier metode seg om fremgangsmåten for å besvare et rettsspørsmål (Ibid.). Den primære kilden til å svare på juridiske spørsmål er selvfølgelig lovteksten, men i praksis kan rettslige problemer ofte bli løst på andre måter enn den metoden rettskildelæren krever. Motstridende argumenter og hensyn kan kreve ivaretagelse og komplisere avgjørelsene, spesielt når flere lover gjør seg gjeldende (Ibid.). Lovanvenderens rettsfølelse, ofte basert på rundskriv som fremste rettskilde istedenfor selve lovteksten, kan være riktig uten at de gjeldende lovparagrafene benyttes i saksbehandlingen. Kunnskap om juridiske spørsmål og lovverket er mangelfulle, og det er hverken tilstrekkelig med ressurser hos rådgivende organer eller hjelpemidler (Ibid). Selv om rundskriv kan utgis som hjelpemiddel for å forstå loven, oppfattes de gjerne som mer autoritative rettskilder enn de i realiteten er. Dette kan lede til en mer ufri skjønnsutøvelse enn hva loven åpner for, på bekostning av den smidighet loven ellers kunne stimulert til (Ibid.). Lovverket regulerer verdier, rettigheter og plikter, og formålsparagrafen er et godt eksempel på en normgivende, overordnet paragraf, men som kan være vanskelig å etterleve (Møller og

¹¹ Se kap. 4.1 for nærmere beskrivelse av den spesialpedagogiske tiltakskjedens saksgang, lovgrunnlag og retningslinjer.

Ottesen 2017). Dersom loven er fraværende i saksprosesser og vedtak, kan det gå på bekostning av de verdier og normer skolen skal preges av (Welstad 2011). Opplæringsloven har flere paragrafer som er relativt vage i sin utforming, og avgjørelser blir ofte preget av skjønn (Møller og Ottesen 2017). Skjønnsvurdering kan medføre utfordringer når skoleeiers delegerede skal ta raske avgjørelser, noe som gjør det interessant å studere hvordan loven oversettes til praksis. Sammenhengen mellom utøvelse av loven og skolehistoriens påvirkning på hvordan loven tolkes kan hjelpe til med å forklare skolens institusjonelle preg. Samtidig som endringer skjer hyppig og hastig i dagens samfunn, kan aktører føle et intenst behov for røtter, og organisasjoner utgjør et logisk sted å gro røtter (Hargreaves 1994). Historien kan skape holdninger, og den preger praksis og holdninger ved at gamle tradisjoner «sitter i veggene». Diskurser, praksis og narrativer skapes i lærerkollegiet, og når status skal avgjøres, ytres meninger og avgjørelser tas, og skolekultur som preger det daglige virket skapes (Ibid.). Skolekulturen utgjør en katalysator for forståelse som påvirker aktørenes utøvelse av skjønn. Veien fra regulering, igjennom skjønn og til implementering i praksis kan være kronglete, og sentrale aktører, med den kompetanse, innsikt og ferdigheter de innehar, får en sentral rolle. Deres egenskaper må matche ideene for at forbedringstiltak og nytenkning skal kunne gjennomføres (Tiller & Tiller 2002), og skoleledelsens oversettelse av loven blir avgjørende for tiltakene som settes i verk.

Det er skjøre forbindelser mellom politiske ideer til profesjonelle aktørers utøvelse i praksis. Undervisnings- og forvaltningspraksis kan være til hinder for det lærerplanen og opplæringsloven vil, og motsatt. LK06 styrker skolemyndighetenes intensjoner om tilpasset opplæring, men om og hvordan det etterleves i skolehverdagen er det tunge diskusjoner om. Et annet og minst like relevant eksempel finner vi i et rundskriv som skal veilede om bruken av alternative opplæringsarenaer (Utdanningsdirektoratet 2010). For å forklare hva som skal regnes som alternative opplæringsarenaer står det at slike «*karakteriseres av at en eller flere elever mottar sin opplæring på et annet sted enn skolens område. Eksempler kan være leirskole, bedrifter eller bondegårder.*» (Ibid., 1. avsnitt). Senere i samme dokument beskrives kriterier for bruk av alternative opplæringsarenaer, og det første er «*det må være fattet et enkeltvedtak om spesialundervisning for den aktuelle eleven. I dette enkeltvedtaket må det være fastsatt at eleven skal ha opplæring på en alternativ opplæringsarena*». For en rektor ved en ungdomsskole kan det føre til forvirring når den faste leirskoleturen skal avvikles. Skal da samtlige elever i trinnet ha enkeltvedtak om spesialundervisning for å kunne få ta del i denne delen av det ordinære undervisningstilbudet fordi leirskole er nevnt som en alternativ

opplæringsarena? Selvfølgelig ikke, men rundskrivets intensjon i forhold til alternative opplæringsarenaer har en kritisk overgang fra formulering til realisering. Selv om det for noen kan virke betryggende med flest mulig og mest mulig presise kriterier eller forutsetninger å forholde seg til, kan det føre til overreglementering og nedbryting av initiativ og ansvarlighet (Dale 2008). Forsøk på å gjøre skolefaglig undervisning kontrollert rettslig, kan det være til hinder for en optimal undervisning (Ibid.).

2.2.2 Retningslinjer for saksgang i den spesialpedagogiske tiltakskjeden

Forskning viser at bruken av dokumenter i den spesialpedagogiske tiltakskjeden kan være avgjørende for kvaliteten i det spesialpedagogiske arbeidet (Nordahl og Overland 1992). Videre mener Eckhoff at det er betydelige variasjoner i hvordan PPT og skolen samarbeider, hvilket kan føre til manglende samsvar og svekket formidling av informasjon i den spesialpedagogiske tiltakskjedens dokumenter (Eckhoff 2000), og dermed enkeltvedtakene og arbeidet disse dokumentene er ment å styre. Kvaliteten på tilbudet som elever med spesialundervisning får, og hvor godt tilpasset tilbudet til de mest sårbare barna er, avhenger av et godt samarbeid mellom eleven/foresatte, skole og PPT, men også av kompetent og profesjonell produksjon og bruk av dokumentene i tiltakskjeden.

Når retten til spesialundervisning skal avklares og ivaretas, er dette en samhandlingsprosess mellom foresatte/elev, PPT, skoleeier (ofte delegert til skolen ved rektor og lærer) som deles inn i følgende 6 hovedfaser¹² (Veilederen 2009, Nilsen 2012, Herlofsen 2014):

Fase 1: Før tilmelding og utredning (Førtilmeldingsfasen). Foresatte eller lærer, etter samtykke fra elev/foresatte, melder eventuell mistanke om spesielle behov til rektor. Skolen er ansvarlig for utredning og kartlegging av elevens utfordringer, styrker og behov, og mulige tiltak skal utprøves.

Fase 2: Tilmelding til PPT (Tilmeldingsfasen). Saken sendes til PPT for sakkyndig vurdering, innsamling av informasjon og utredning av elevens behov.

Fase 3: Utrednings- og tilrådningsfasen (Sakkyndighetsfasen). PPT gjennomfører en sakkyndig vurdering bestående av utredning og tilråding.

Fase 4: Vedtak (Vedtaksfasen). Skoleeier, ofte delegert til skolens rektor, fatter enkeltvedtak om spesialundervisning.

¹² I Herlofsen sin avhandling (2014, s 34) er 5. fase i tiltakskjeden for spesialundervisning, Planleggings- og evalueringsfasen, delt inn i to atskilte punkter, og tiltakskjeden presenteres i 7 faser. En slik inndeling ville vært aktuell i en analyse som omfattet disse fasene av den spesialpedagogiske tiltakskjeden, men ikke vurdert her.

Fase 5: Planleggings- og gjennomføringsfasen. I samsvar med enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen utarbeider og følger skolen en individuell opplæringsplan (IOP).

Fase 6: Evalueringsfasen (Vurderingsfasen). Utarbeiding av halvårsrapport, der skolen beskriver opplæringen og elevens utvikling.

I behandlingen av saker knyttet til spesialpedagogiske tiltak, vil, som i enhver kjede, hvert ledd være viktig. I denne analysen har det imidlertid handlet om dokumentene fra tilmeldings-sakkyndighets- og vedtaksfasen, og av hensyn til rapportens omfangsbegrensning vil det ikke gås dypere inn i de øvrige fasene. Det er derimot grunn til å se nærmere på aktuelle retningslinjer, funksjon og anbefalinger for fase 2, 3 og 4 i prosessen. Dokumentene fra disse fasene er analyseobjektene i denne undersøkelsen, og retningslinjene og påbudene for disse dokumentene danner grunnlaget for en normativ sjablong for delproblemstilling 1, samt gir pekepinn om hvor informasjon for delproblemstilling 2 er å finne. Jeg vil derfor komme tilbake til denne utdypingen i analysen i kapittel 4.

2.2.3 Forskning på anvendelse av den spesialpedagogiske tiltakskjeden

Det er tre gjensidig avhengige hensikter med den rettslige reguleringen av opplæringssystemet. Det skal sikre elevenes rettigheter, forebygge tilfeldige avgjørelser og sørge for tilfredsstillende prosesser (Jakhelln og Welstad 2012). Omfattende lovverk og retningslinjer fører imidlertid ikke til at de nevnte hensynene automatisk ivaretas, og både forskningsmiljøet som inkluderer Camilla Herlofsen og Sven Nilsen, Utdanningsdirektoratets felles nasjonale tilsyn, Riksrevisjonen og Statped har funnet og publisert avvik mellom normer og praksis. Camilla Herlofsens doktorgradsstudie i 2014, som undersøkte saksgangen gjeldende spesialundervisning i forhold til lov og retningslinjer, avdekket avvik på områder som er relevante i forhold til funnene i denne oppgaven (Herlofsen 2014). Likeledes setter Nasjonalt tilsyn og Riksrevisjonen fingeren på avvik i sine gjennomganger, det er deres rolle og hensikt. Noe sent i forhold til min rapport publiserte Agenda Kaupang, på vegne av Statped, sin studie av styringsdokumenter og implementering av planer som har med inkludering og nærskoleprinsippet å gjøre i et lite utvalg kommuner (Statped 2017).

Et samarbeid mellom norske pedagoger, jurister og retts sosiologer har gitt min referansebase ytterligere tilskudd igjennom sin undersøkelse av hvordan skoleledere og lærere utøver sitt profesjonelle skjønn når de forholder seg til og anvender lover og reguleringer (LEXEL-prosjektet¹³). Prosjektets fokusområder var elevenes rett til et godt psykososialt miljø, kravet

¹³ LEXEL – Legal Standards and Profesional Judgement in Educational Leadership

til skoler om å gi tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning som konsekvens av utilstrekkelig utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

2.2.4 Fylkeskommunenes opplæringsansvar

Opplæringsansvaret for grunnskoleelever i helseinstitusjoner og barneverninstitusjoner, private og offentlige, er samlet i den fylkeskommunen der institusjonen ligger. Retten som den enkelte pasient eller enkelte beboer i slike institusjoner har til å få opplæring etter opplæringsloven er altså pålagt fylkeskommunene (jfr. oppl. §§ 13-2 og 13-3a, bvl. §§ 5-1 og 5-8, Kunnskapsdepartementet 2006, Utdanningsdirektoratet 2009b og 2014b).

Fylkeskommunen der institusjonen ligger er med dette faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for at barn og unge som er beboere eller pasienter får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven. Fylkeskommunen har altså plikt til å oppfylle de rettighetene eleven har, det være seg retten til å gå på sin nærscole, retten til å motta spesialundervisning og retten til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø og skyss.

Elever under fylkeskommunalt ansvar etter oppl. § 13-2 og 13-3a skal beholde sin rett til å gå på nærskolen. Om de er plassert i institusjon i en annen skolekrets enn der de opprinnelig er fra, er nærskolen den som institusjonen sokner til, og de skal som hovedregel få tildelt undervisningsplass der, med eventuell spesialundervisning og i en adekvat klasse eller gruppe. Ifølge opplæringsloven og relevante retningslinjer er det samme betingelser for å gjøre vedtak om alternativ organisering for fylkeskommunale elever som for kommunale, selv om fylkeskommunen drifter egne spesialscoleavdelinger (jfr. oppl. § 8-1). Selv om de etter enkeltvedtak får tilbud om alternativ organisering, for eksempel ved en fylkeskommunal spesialscoleavdeling, skal de være tilknyttet en kommunal nærscole og en klasse/basisgruppe, enten nærskolen der de har sin folkeregistrerte adresse eller der institusjonen er plassert (Utdanningsdirektoratet 2014b).

2.2.5 Den aktuelle fylkeskommunale skolen og tilknyttede elever

Som beskrevet ovenfor, har fylkeskommunene ansvar for grunnskoleelever som faller under oppl. 13-2 og 13-3a¹⁴, altså alle barn i grunnskolealder som bor på barnevernsinstitusjoner eller er innskrevet ved somatiske eller psykiatriske helseinstitusjoner.

På den fylkeskommunale skolen sine hjemmesider¹⁵ står det at elever under den aktuelle fylkeskommunale skolens ansvar skal ha samme muligheter til å nå sine mål som andre elever

¹⁴ Det fylkeskommunale ansvaret gjelder også grunnskole for voksne som faller inn under oppl. §§ 13-2 og 1a (jfr. oppl. § 4A-1), men dette er ikke relevant for denne oppgaven.

¹⁵ Hvilken er av etiske hensyn utelatt å informere om i denne oppgaven. Det er derfor ikke henvist til kilden.

på tilsvarende alderstrinn i grunnskolen. Den drifter opplæring på fem spesialskoleavdelinger rundt i fylket, hvor tre er ment for barnevernsplasserte elever og to er tilknyttet psykiatriske institusjoner, samt barneavdelingen ved det fylkeskommunale sykehuset. Denne undersøkelsen er som nevnt (se kap. 1.3.3) avgrenset til de to førstnevnte typene.

All undervisning ved spesialskoleavdelingene regnes som spesialundervisning, og teoriundervisning gis i stor grad en-til-en på eget klasserom med lærer. Også mye av de praktiske aktivitetene skjer en-til-en (eller flere voksne ved behov), men noen avdelinger prøver å gjennomføre måltider og ekskursjoner hvor flest mulig av elevene deltar sammen. Elevene er sjelden organisert i basisgrupper eller klasser, men beholder sin formelle tilknytning til institusjonens nærscole og sin klasse der.

De fleste elevene i helseinstitusjoner får sitt skoletilbud ved en av fylkeskommunens tilknyttede skoleavdelinger, men som andre med skoletilbudet sitt ved en fylkeskommunal spesialskoleavdeling, skal det foreligge enkeltvedtak om spesialundervisning som begrunner og beskriver tiltaket og organiseringen av spesialundervisningen. Elever i barnevernsinstitusjoner skal derimot tilbys plass ved institusjonens nærscole dersom det er mulig å gi et tilfredsstillende opplæringstilbud der (Utdanningsdirektoratet 2014b). I følge den fylkeskommunale skolens hjemmesider (se fotnote) kjøper i slike tilfeller fylket elevplasser hos kommunale grunnskoler for opplæring av barn og ungdom som er plassert på barnevernsinstitusjoner. Dette utgjør om lag 50 % av elevene som er barnevernsplassert på institusjoner, og en like stor andel i fylkets egne alternative opplæringsarenaer.

2.2.6 PPT's rolle i den spesialpedagogiske saksgangen

Opplæringsloven § 5-6 krever at kommuner og fylkeskommuner skal kunne tilby en pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT/PP-tjenesten) med en tydelig definert organisering som er tilgjengelig for brukerne. Det stilles ikke spesifikke krav til kompetanse hos saksbehandlerne, men tjenesten skal levere kvalitet i sitt arbeid og ha et nært samarbeid med andre hjelpeinstanser (Tangen, 2008). Målgruppen, eller brukerne, kan være ett enkelt barn, en enkelt elev, foresatte, en enkelt lærer, team eller skole (Ibid.).

PPTs viktigste målsetting skal være å bistå barnehager og skoler ved behov, og være nær brukere, gode rådgivere, ha god kompetanse på sitt fagfelt, og fungere som et sakkyndig organ (Faglig enhet for PP-tjenesten 2001). «*Departementet ser PP-tjenesta som sjølv rygggrad i det spesialpedagogiske hjelpesystemet*» (Ibid., s. 15).

I *Håndbok for PP-tjenesten* (Ibid.; heretter kalt *Håndboka*) presiseres det at tjenesten skal bidra til og bistå med at «[...] alle skal få føle tilhørighet og være aktive deltagere i et

inkluderende miljø» (Ibid., s. 20). Videre konstaterer Håndboka at tjenesten skal fungere som hjelpeinstans som kan tilføre råd og veiledning eller direkte hjelp til aktører og brukere av tjenesten. Tjenesten forventes ikke å stå for aktuelle tiltak selv, men skal ha fokus på kompetanseutvikling av personale og foreldre, organisasjonsutvikling i skole og barnehage, sakkyndighetsarbeid og direkte hjelp (Ibid., s.23). Opplæringsloven pålegger PP-tjenesten å utarbeide sakkyndig vurdering der loven krever det (Slette 2003, jfr. oppl. § 5-6).

«Loven må forstås dithen at PP-tjenesten er ansvarlig for:

- At det blir gjennomført en sakkyndig vurdering
- De konklusjoner som trekkes, det vil si tilrådingen.»

(Slette 2003, s. 35).

Veilederen (Utdanningsdirektoratet 2009a) presiserer at PPT som sakkyndighetsorgan skal utføre utredning, vurdering og tilråding med grunnlag i den dokumentasjon som foreligger, og innhente ytterligere opplysninger dersom informasjonen de innehar ikke anses tilstrekkelig. PP-tjenesten kan være organisert forskjellig på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. I det aktuelle fylket ivaretar kommunale/interkommunale tjenestene elever i barnehage- og grunnskolealder. Den fylkeskommunale PP-tjenesten («PPT vgo») har på sin side ansvaret for hovedsaklig elever i videregående skole, lærekandidater, lærlinger og voksne, men også grunnskoleelever som er knyttet til den fylkeskommunale skolen, som case-elevene i denne undersøkelsen.

Ønsket om at PPT skal fokusere mer på inkludering og gode læringsmiljøer er klart uttrykt fra sentralt hold (Kunnskapsdepartementet 2011a). Samtidig opplever PP-tjenesten et allerede stort, og økende etterspørsel etter sakkyndige vurderinger, og arbeidspress er i ferd med å umuliggjøre tjenestens muligheter til å engasjere seg i forebyggende arbeid og ivaretagelsen av de behovene mangfold krever i ordinær opplæring (Cyvin og Arnesen 2017).

2.3 Spesialundervisning og inkludering

Dette delkapittelet vil forsøke å sette norsk spesialpedagogikk og inkludering i en historisk og internasjonal sammenheng for å gi en dypere forståelse av de utfordringer og reformer som har ført skolepolitikken vår hvor den er i dag. Det vil også gå nærmere inn på relevante sider ved inkluderingsbegrepet.

2.3.1 Prinsippet om inkludering i skolen

Inkludering er, ved siden av likeverdig og tilpasset opplæring, nevnt som et av tre overordnede prinsipper i norsk skole (Kunnskapsdepartementet 2004, jfr. oppl. 1-1). Inkluderende opplæring handler om at skolen skal inkludere alle uansett evner og

forutsetninger og hvordan denne opplæringen kan gis innenfor fellesskapets rammer (Veilederen 2009, Haug og Bachmann 2007), noe som er lovfestet igjennom opplæringslovens § 8-1 (nærskoleprinsippet).

Så tidlig som av forordningen av 1739 skulle den norske allmueskolen være for alle. Skolen skulle være nettopp for allmuen og ikke bare for de bemidlede. Som nevnt fantes det allikevel et segregert skoletilbud for de med spesielle behov parallelt med «normalskolen». En segregerende praksis har alltid eksistert i norsk fellesskole, men et første forsøk på å endre dette kom på 60-tallet med integreringen av funksjonshemmede i skolesystemet. De segregerte tiltakene har spesielt i moderne tid vært omstridt, og de utfordrer inkluderingsfilosofien som finnes i skolen og ellers i samfunnet. Allikevel eksisterer segregerte tiltak fortsatt, faktisk i økende grad. Stadig flere ungdommer får sin opplæring i alternative skoler. Nordahl og Hausstetter (2009) melder i sin rapport om spesialundervisning at det ikke bare har vært en økning i antallet elever som mottar spesialundervisning, men viser også til en klar økning av antall segregerte opplæringstilbud. De hevder at denne veksten skyldes en holdningsendring i den norske skolen generelt (Ibid., s. 115). Spørsmålet er om disse skoletilbudene er nødvendige og gir segregerte elever et mest mulig tilfredsstillende opplæringstilbud, eller om muligheten benyttes som et supplement for elever skolen finner det for vanskelig å tilrettelegge for eller holde kontroll med. Grunnskoleundersøkelsen gir støtte til en slik teori ved å konstatere at ”[d]et virker som spesialundervisningen fungerer som en avlastningsfunksjon i stedet for et pedagogiske virkemiddel” (Markussen, Frøseth og Grøgård, 2007).

2.3.2 Alternative opplæringsarenaer

Det de siste tiårene opprettet mange former for alternative skoletiltak i Norge. De første skolene oppsto på 70-tallet, etter en omgjøring av grunnskoleloven i slutten av 60-årene som økte det obligatoriske grunnskoleløpet fra 7 til 9 år. Dette førte til at mange i utgangspunktet «skoletrøtte» elever fikk det enda vanskeligere med å fullføre skolen. De første alternative skoletilbudene oppsto som en løsning på dette ved at de i større grad fokuserte på læring gjennom tverrfaglige, praktiske oppgaver, og teorien flettet inn etterhvert. Slik fikk flere tidligere skoleleie elever en meningsfull skolehverdag med mestringsopplevelser på områder den ordinære skolen ikke fikk til, ved at det ble satser mer på bredde, variasjon og fleksibilitet i opplæringen, og viste større åpenhet mot arbeidsliv og livet utenfor skolen (Kokkersvold og Mjelde 1982).

Det jobbes med opplæring på forskjellige måter i de alternative skolene, men de har også mange fellestrekk. Det kan allikevel være utfordrende å finne en klar definisjon. Mens rundskrivet «*Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen*» oppgir at en «*Alternativ opplæringsarena karakteriseres av at en eller flere elever mottar sin opplæring på et annet sted enn skolens område*», og eksemplifiserer med tiltak som «*leirskole, bedrifter eller bondegårder*» (Utdanningsdirektoratet 2010), deler Lillegården kompetansesenter i en rapport om smågruppetiltak alternative opplæringsarenaer inn i tre nivåer. De kan være interne tiltak på skolens områder, eksterne tiltak lokalisert utenfor skolens område, men administrert av nærskolen eller kommunen, eller selvstendige tiltak under en annen administrasjon enn skolen eller kommunen (Jelstad 2013b). I denne oppgaven er det det sistnevnte nivået i Lillegården sin inndeling som best beskriver de fylkeskommunale skoleavdelingene (Jahnsen m.fl. 2009). Hovedformålet med alternative skoler er som regel å møte eleven på hans egne premisser, og med noe redusert og tilpasset pensum og fokus på sosial ferdighetstrening, å øke muligheten for å fullføre grunnskolen og få vitnemål. Økt sosial kompetanse letter møtet med samfunnet, mennesker og andre elever, og kan øke resiliens og muligheten for en tilværelse i normaliteten senere (Ogden 2012b). Ofte har alternative skoler få elever, gjerne ensifret antall, men med høy lærertetthet (Sørli 1991, s.5). Stikkord som beskriver mye av innholdet ved de alternative skolene er aksept, omsorg, grenser, struktur, klare regler og konsekvenser - satt i sammenheng med fokus på individuelle mestringmuligheter.

Alternative skoler blir ofte omtalt som lovende tiltak i forhold til å redusere problematferd og å øke skoletrøtte elevers mestring og sosialkompetanse, men det stilles også spørsmål ved hvorvidt det er lønnsomt å fortsette å satse på alternative skoler i Norge. Dette fordi det kan vise seg at det å ta elever ut av hjemskolen på grunn av negativ atferd og plassere dem i små grupper ved egne skoler kan ha visse konsekvenser (Nordahl m.fl. 2003). Det viser seg at det kan være en viss sannsynlighet for at disse elevene i fellesskap kan utvikle en forsterkning i sin negative atferd (Ibid., Ogden 2005, Klefbeck og Ogden 2003). Det oppstår som følge av dette et dilemma om hvorvidt det er forsvarlig å opprettholde og utvikle alternative skoler. Selv om lover og regler er endret i inkluderingsstankens ånd og det er stor enighet på politisk nivå, betyr ikke det at det gjennomføres tilfredsstillende i praksis.

2.3.3 Tilpasset, likeverdig og inkluderende opplæring for alle

Tilpasset opplæring (TPO) er forankret i prinsippet om likeverdig opplæring for alle elever og opplæringsloven § 1-2, som sier at «*[o]pplærina skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven [...]*». Med tilpasset opplæring menes at opplæringen innebærer

differensiering innenfor fellesskapets ramme, og innebærer at alle elever skal, gjennom de tilpasninger og tilrettelegginger eleven har behov for, få et likeverdig og tilfredsstillende tilbud og nå sitt potensiale (Kunnskapsdepartementet 2006, «Generell del»). Alle elever har samtidig krav på å ta del i det sosiale, faglige og kulturelle fellesskapet på en likeverdig måte, og TPO innebærer at opplæringen differensieres innenfor fellesskapets ramme (Ibid.). Det gjelder også elever med ulike type funksjons- og lærevansker, elever med lovfestet rett til spesialundervisning og rikt utrusta elever, på tvers av språk, kultur og kjønn, og at alle elever så langt det er mulig innenfor rammen av opplæring i vanlig klasse (Solstad 2002, jfr. oppl. § 8-2). Tilpassingen kan baseres på både metode, innhold og organisering¹⁶.

(Kunnskapsdepartementet 1999, Solstad 2002). Den skal bygge på en vid forståelse av likeverd og anerkjennelse av forskjellighet og mangfold (Solstad 2002). Dette betyr ikke at all undervisning skal individualiseres, men at den enkelte elevs mestringsnivå tas hensyn til når opplæringen tilrettelegges (Utdanningsdirektoratet 2007b).

Likeverdig opplæring innebærer ikke lik opplæring for alle, men en opplæring som tar hensyn til at elevene er forskjellige og som kan tilrettelegges slik at alle, uansett forutsetninger, får god mulighet til å utnytte sitt eget potensiale (Utdanningsforbundet 2004).

Like muligheter til læring og utvikling i mangfoldet krever bestemte kvaliteter ved norsk skole, og utfordringen er nettopp å kunne mestre den store variasjonen elevene imellom (Holmberg og Lyster 2002). Det er imidlertid mye som gjenstår før skolen innehar disse kvalitetene og er i stand til å tilby en inkluderende pedagogikk for elever med særskilte behov (Haug 2012, Engelsen 2006). Internasjonale undersøkelser viser en skremmende stor gruppe elever som i løpet av obligatorisk skolegang ikke tilegner seg tilstrekkelige grunnleggende ferdigheter (Kunnskapsdepartementet 2004), og forklarer dette med at skolen ikke har lyktes med å tilpasse opplæringen til den enkelte elev (Ibid.).

Prinsippene om tilpasset, inkluderende og likeverdig opplæring er altså ikke bare viktige verdier hver for seg, men er sammenvevd og innbyrdes avhengige av hverandre. Om likeverdig opplæring skal ta utgangspunkt i elevenes evner og forutsetninger, forutsetter likeverdsprinsippet tilpasset opplæring, hvilket er ideen bak og grunnlaget for en skole som inkluderer alle. Spesialundervisning inngår i denne sammenhengen som en del av arbeidet med å gi alle elever likeverdig og tilpasset opplæring. Tilretteleggingstiltak skal med i spesialelevenes IOP sammen med de særskilte tiltakene og bidrar med det til en helhetlig opplæringsplan, og målene skal bidra til normalisering, tilbakeføring og inkludering (Nordahl m.fl. 2003).

¹⁶ Organisering utenfor den ordinære klassen kan ikke overstige 25 % i det enkelte fag (25 %-regelen), og skal kun benyttes dersom det kan øke forutsetningene for å nå opplæringsmålene i fagene samlet sett (Utdanningsdirektoratet 2011).

2.3.4 Retten til spesialundervisning

For noen vil ikke retten til tilpasset opplæring kunne bli sikret innenfor rammen av en klasse og den opplæringen som foregår der. Disse elevene har behov for spesialundervisning i større eller mindre omfang, i form av særskilt tilrettelagt opplæring som iverksettes ut fra et enkeltvedtak etter § 5-1 i opplæringsloven, som sier at «*Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.*» (Oppl.l. §5-1, 1. ledd). Denne spesialundervisningen skal innebære en mer omfattende individuell tilpasning enn det som er mulig innenfor ordinær opplæring ifølge Læreplanverkene for skoleslagene (KUF 2001).

Hvorvidt en elev har rett på spesialundervisning må avgjøres etter en vurdering av elevens utbytte av den ordinære opplæringen. Dette gjøres ved en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til eleven (§ 5-3), og denne sakkyndige vurderingen vil til vanlig bli foretatt av den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT). I vurderingen av hva det spesialpedagogiske opplæringstilbudet skal bestå av, skal det spesielt legges vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Innholdet i tilbudet skal føre til at eleven får et «*forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven*» (jfr. oppl.l. 5-1, 2. ledd, 1. og 2. pkt.).

Det er ikke uvanlig å finne egne alternative spesialpedagogiske skoletilbud som er ulike fra den ordinære skolens organisering, innhold og elevgrunnlag i norske skolekretser eller fylker. Et alternativt skoletilbud eller annen segregert opplæring skal imidlertid baseres på sakkyndig vurdering hvor det fremkommer at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære organiseringen. Den sakkyndige vurderingen skal beskrive det opplæringstilbudet eleven skal få, og det skal gis tydelig begrunnelse for tilfeller der vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen. Den sakkyndige prosessen gjøres i etterkant av samtykke fra eleven og dens foresatte. I utgangspunktet er det ingen klare grenser for hvor stort avviket fra læreplanen kan være, men valgene som er tatt må være forsvarlige i den aktuelle situasjonen.

2.3.5 Nærskoleprinsippet

Opplæringsloven fastslår at alle norske barn i grunnskolealder etter nærskoleprinsippet har rett til å gå på den skolen nærmiljøet sokner til¹⁷ (oppl. § 8-1), og rett til å være en del av en klasse eller basisgruppe «*som skal ivareta deira behov for sosialt tilhør*» (oppl. § 8-2, 1. ledd,

¹⁷ Hva som skal regnes som nærskolen avgjøres av en rekke forhold omtalt i opplæringslovens forarbeider, jfr. NOU:18 1995 og Ot.prp. nr. 46 (1998-1999), men i hovedsak er nærskolen den skolen som ligger nærmest bosted eller den skolen i nærmiljøet man sokner til (<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/ettertema/Narskole-og-skolekretsgrenser/Narskoleprinsippet-og-skolekretsgrenser/>).

1. pkt.). Prinsippet om sammenholdte klasser er sammen med elevenes rett til å gå på sin nærscole bærebjelker i fellesskolen og har også en viktig funksjon i forbindelse med inkludering av elever (Utdanningsdirektoratet 2014a). Sammen utgjør disse to paragrafene de eneste konkrete bestemmelsene i opplæringsloven hva gjelder inkludering, og selv om det er mulig å tenke seg den ene uten den andre, får mange elever ved alternative spesialskoler en stor del av sin undervisning en-til-en uten å tilhøre et sosialt fellesskap med jevnaldrende i skoletiden¹⁸.

Denne analysen vil handle om enkeltvedtak som bryter med begge inkluderingshjemlene. Nærskoleprinsippet og opplæringslovens § 8-2 vil derfor sees i sammenheng, selv om det til stor del snakkes om nærskoleprinsippet. Elevene som får sitt skoletilbud ved fylkets spesialskoler vil ha hovedvekten av sin skoletid der alene med lærer, og ikke oppfylle fellesskolens og lovens intensjon om at enhver elev har rett til å tilhøre et adekvat sosialt fellesskap.

Å ta en elev ut av nærskolen og den ordinære basisgruppe/klassen er ikke en del av det handlingsrommet en lærer eller skole har etter §§ 8-1 og 8-2, og det må et *særskilt rettslig grunnlag* til for å gjøre det (Veilederen 2009, s. 23). Hjemlene for inkluderende opplæring skal være uavhengig av om eleven mottar spesialundervisning eller ikke, men opplæringsloven åpner for at en elev kan få tilbud om et bedre opplæringstilbud et annet sted (Veilederen 2009, s. 22-23). Samtidig med intensjoner om inkludering må opplæringen også komme elevenes evner og forutsetninger i møte. En elev kan få tilbud om et bedre opplæringstilbud et annet sted enn i klassen ved nærskolen sin, men i hvilken grad tiltaket er egnet for å forbedre elevens læringsutbytte må vurderes nøye opp mot sannsynlige negative konsekvenser ved å velge bort den ordinære organiseringen.

I den forbindelse det er snakk om å benytte et tilbud ved et annet sted enn elevens nærmiljø, er det viktig at kommunen eller fylkeskommunen utfører en forsvarlig sakkyndig vurdering av dette behovet uten å utsette den enkelte part for utilbørlig press (Ibid.)¹⁹. Alle mulige tiltak skal være prøvd. Videre må den særskilte organiseringen være fastsatt i enkeltvedtaket (Ibid.). Dersom foresatte og elev ønsker et undervisningstilbud og tilhørighet ved nærskolen sin, skal de imidlertid få det med eventuell spesialundervisning (Ibid., Kunnskapsdepartementet 2013). Ved særskilte tilfeller, dersom hensynet til de andre elevene tilsier det, gis det også mulighet for å flytte elever til en annen skole uten samtykke fra foreldrene. Skolen har et ansvar for å

¹⁸ Grunnskolens informasjonssystem (GSI) oppgir at i skoleårene fra 2011/12 til 2014/15 har godt over 20% av grunnskoleelever med spesialundervisning mer enn 271 timer spesialundervisning pr. år. Av disse får mer enn halvparten sin undervisning hovedsakelig en-til-en (<https://gsi.udir.no/> > D. Spes.und. > 2011/12 – 2014/15)

¹⁹ Betingelsene for å bryte nærskoleprinsippet (og til en viss grad oppl. § 8-2) vil bli beskrevet nærmere i analysekapittelet (se 4.2).

sørge for et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring, og hvor elevene opplever trygghet og sosial tilhørighet, (jfr. oppl.l. §§ 9a-1 og 9a-3, 1.ledd). Denne bestemmelsen kan kun gjøres etter at andre tiltak er prøvd ut, og må kun være en konsekvens av at enkeltelevens atferd i betydelig grad går ut over lærings situasjonen til de andre elevene på skolen eller i en klasse (Veilederen 2009, jfr. oppl.l. § 8-1, 4. ledd, 1. pkt.).

2.3.6. Begrepet inkludering

Ordet inkludering kan helt enkelt bety innlemmelse i et definert fellesskap, og er det motsatte av segregering, som betyr å skille ut. I skolesammenheng er segregering forbundet med å ta elever ut av den ordinære undervisningen med grunnlag i spesielle behov, og kan lett forveksles med spesialundervisning (Markussen m.fl. 2007). Integrering er innlemmelse i en helhet, og jeg vil komme tilbake til skillet mellom integrering og inkludering nedenfor. I denne sammenhengen vil jeg gjerne bruke Læringsmiljø senteret sin forklaring av inkluderingsbegrepet, som sier at

«Å være inkludert vil si å delta i skolens læringsfellesskap sammen med alle de andre elevene. Dette innebærer at den enkelte elev opplever sosial tilhørighet og sosialt fellesskap med jevnaldrende, samtidig som opplæringen er tilpasset evner og behov slik at eleven lærer og utvikler seg både menneskelig og faglig.»

(Læringsmiljø senteret 2016)

Dette er en definisjon som er i tråd med inkluderingshjemlene i opplæringsloven, men også elementer fra skolens prinsipper om likeverd og tilpasset opplæring. Den vektlegger i tillegg deltagelse i læringsfellesskapet og *opplevd* tilhørighet og fellesskap, til forskjell fra det mer instrumentelle *innlemmelse* i et fellesskap. Det er forskjell på å slippe inn og å føle seg hjemme. Dette er nok også det viktigste skillet mellom inkluderingsbegrepet og integrering. Integreringsbegrepet er noe mer organisatorisk, som handler mer om å delta på de samme arenaene (Nordahl m.fl. 2005). Forordningen av 1739 holdt i seg selv ingen utenfor, men det fantes mekanismer og holdninger som ekskluderte de barna som ikke hadde forutsetninger for å etterleve de kravene skolen stilte (Ibid.). Det var opprettelsen av spesialskoleloven av 1951 som var opphavet til et parallelt skolesystem for de svakeste. Meningen var nok god. Spesialskoleloven skulle sørge for at også de svakeste barna fikk et undervisningstilbud som innlemmet dem i et definert fellesskap (Ibid.), og det finnes spesialpedagogiske autoriteter i Norge i dag som vil argumentere for at alternative opplæringstilbud og adskilte smågrupper er et viktig element i inkluderingsarbeidet (Brøyn 2016b, se også kap. 2.3.5.).

Inkludering gir sannsynligvis god uttelling i form av både sosial og faglig læring for alle elever (Kunnskapsdepartementet 2006 - «Prinsipper for opplæringen», Kunnskapsdepartementet 2009a, Brørup Dyssegaard m.fl. 2013). Blom-utvalget tok høyde for å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne muligheter til å utvikle seg på egne premisser uten å miste sin egen identitet. Dette konkluderte de med at:

«De funksjonshemmede har som andre rett til å fungere på egne premisser innenfor de grenser som ellers må gjelde for akseptabel atferd i samfunnet. Dette innebærer blant annet at de så langt råd er må ha anledning til å velge sin omgang og sitt miljø og til selv å vurdere hva de trives med og hvem de trives sammen med. Det er spørsmålet om hvordan den enkelte opplever sin sosiale situasjon som vil være utslagsgivende for i hvilken grad integreringen kan gjennomføres».

(Kirke- og undervisningsdepartementet 1971, s. 39)

Det å gi alle samme opplæring betyr ikke at folk blir like av den grunn, og det gir heller ikke likt grunnlag for å utfolde seg. «Alle har tilhørighet i den inkluderende skolen» (Ekeberg og Holmberg 2002, s. 33), men det innebærer ikke nødvendigvis at eleven opplever en tilhørighet til et likeverdig og lærerikt fellesskap (Håstein og Werner 2002). Inkludering handler mer om *opplevelsen* av et fellesskap, og vellykket inkludering er avhengig av at det stilles krav til og jobbes med sosiale og kulturelle sider ved fellesskapet. Det kan tenkes at usikre elever som har spesielle behov har en bedre og tryggere tilværelse uten jevnaldrende i en voksentett spesialskole enn venneløs i et større fellesskap.

Få diskuterer hvorvidt inkluderingsprinsippet fortjener sin plass blant skolens viktigste føringer, men hvordan inkludering av alle i fellesskolen er stadig et hett tema og nærmest utopisk som mål. Utviklingen på denne fronten er heller ikke trøstende. Selv om antall elever som tas ut av fellesskapet som følge av spesialpedagogiske vedtak har stabilisert seg de siste årene (GSI > D. Spes.ped. > 2011/12-2014/15), er fortsatt atskilte spesialtiltak i hyppig bruk. I 2012 meldte Utdanningsnytt om en nær dobling av antall segregerte elever siden nedleggelsen av statlige spesialskolene og integreringsideologien var gjeldende for 20 år siden: «I løpet av 1970- og 80-tallet har integreringsideologien vokst fram. Målet var at også vanskeligstilte elever skulle gå i en ordinær klasse. Samtidig som myndighetene har strevet med å legge ned spesialskolene, har det imidlertid vokst fram nye spesialtiltak ute i kommunene og fylkeskommunene som nå har tatt over dette ansvaret. Der tas elever ut av ordinære klasser, settes i egne grupper, på eller utenfor skolens område (Holtermann og Jelstad 2012).

2.3.7 Inkludering og nærskole for absolutt alle?

Det er bred enighet på politisk nivå, både internasjonalt, nasjonalt og lokalt, og i det faglige miljø om at inkludering er målet. Inkluderingsstankens ånd er forankret i stortingsmeldinger, læreplaner og i loven. *I første rekke* omtaler inkludering som «*utvikling av skolen med det formål at den skal passe hele den menneskelige variasjonen*» (Kunnskapsdepartementet 2003, s. 84) Allikevel gjennomføres ikke «inkludering for alle» tilfredsstillende i praksis, noe tidligere stortingspolitikker og utdanningsdirektør i Hordaland, Kjellbjørg Lunde, stilte seg vantro til i et intervju med Utdanning 10 år senere (Jelstad 2013a). I oppfølgingsartikkelen dokumenteres en tredobling av eksterne tiltak på ungdomstrinnet på Lillegården kompetansesenter (Jelstad 2013b). Til dette svarer styremedlem i det som da het Fellesorganisasjonen for Alternative Skoler (FAS²⁰), Erlend Moen, at «*Ingen land får til inkludering så godt som Norge*» (Ibid., s. 24). Selv om han sier at FAS er for en inkluderende skole og så få elever som mulig i alternative skoler, viser disse tilbudene seg å være eneste reelle tilbud for en liten del av elevene. Dette begrunnes med at det hovedsakelig handler om å få kontroll på og forebygge frafallet, og med det legge grunnlag for tilbakeføring til nærskolen eller deltagelse i et videregående utdanningsløp senere (Ibid.).

To autoriteter innenfor det norske skolesystemet uttrykker altså to ganske forskjellige syn på status i arbeidet med inkludering i grunnskolen. Det er da nærliggende å spørre seg om det er deres forståelse av inkludering i praksis som ligger bak. Kan det være slik FAS mener, at noen elever, for eksempel elever med store atferdsvansker eller psykiske utfordringer som angst, traumer eller psykoser, trenger et segregert tilbud for å i beste fall bli «integreringsdyktige» (Ibid.)? Kan det være slik inkludering i noen tilfeller kan kalles overgrep, i tråd med The National Association of Schoolmasters and Woman Teachers (NASUWT) sin beskrivelse av total inkludering (Allan 2009, s. 200)? Simonsen er inne på at noens overdrevne frykt for segregering kan ha vært ødeleggende for inkluderingsprosjektet. «De har sett et problem i at noen elever er blitt tatt til side og gitt undervisning for seg i en periode. Men det er ikke det det dreier seg om», sier Simonsen (Frøyn 2016).

Som spesialpedagog med en viss fartstid i kommunal og fylkeskommunal spesialundervisning, vil jeg påstå at alle tre har rett – men samtidig feil. Noen elever har dessverre så store psykososiale, rent psykiske eller sosiale og emosjonelle vansker, at segregering for en periode synes å være det beste tilbudet for dem. Denne gruppen elever vil slite med å kunne bli en del

²⁰ Har nå skiftet navn til SNU - nasjonalt nettverk for bedre skolemiljø (<http://www.minskole.no/fas/artikkel/151772> den 10.06.-17).

av «normaliteten», og forventninger om at de skal være deltagere i fellesskapet ville, ved å være det motsatte av hva de trenger i form av psykisk belastning eller nye uheldige opplevelser, kunne kalles overgrep. Ved å tvinges inn i en ordinær ramme vil de også kunne være til fare eller sjenanse for seg selv og andre.

Et annet, men mindre kontroversielt eksempel er at den aktuelle fylkeskommunale skolen har skoletilbud med spesialpedagoger tilknyttet barneavdelingen ved det statlige sykehuset i fylket. Barna som er skadde eller syke og innskrevet der skal også med få unntak ha et skoletilbud som vanskelig kan registreres som noe annet enn et segregert tiltak. De har allikevel sin tilhørighet i klassen sin før og etter, og segregeringen er tydeligere avgrenset av somatiske årsaker.

I slike tilfeller, og i tilfeller som nevnt ovenfor, vil antagelig segregerte tiltak på sikt være beste inkludering i praksis, og FAS og NASUWT kan sies å ha gjort gode observasjoner. Dette gjelder imidlertid en helt marginal elevgruppe, og raskest mulig tilbakeføring til fellesskapet og en høyest mulig grad av normalitet må være målet for utskillelsen.

En del av de utskilte elevene, enten de får tilbudet i eller utenfor den ordinære skolen, kunne nok allikevel med hell i større grad vært en del av fellesskapet. Dette støttes av Rogneby kompetansesenter²¹ sin undersøkelse, som viste at «forvaltningsmessig segregering»²² har en signifikant lavere terskel enn andre elever for atskillelse fra fellesskapet majoriteten får være del av (Tveit og Ollestad 1996).

Samme slags opplæringstilbud til alle elever fører ikke til likhet, og inkluderingsmålsettingen havner lett i spenningsfeltet mellom fellesskapets forventninger og enkeltindividers rett til å være seg selv. Litt av utfordringen med inkludering av alle elever ligger altså i få tak på den praktiske betydningen av begrepet. Er det den nevnte opplevelsen av et trygt fellesskap, som Læringsmiljøsenderets definisjon av inkludering legger vekt på, vil total inkludering antagelig ikke la seg gjennomføre uansett hva slags ressurser eller kompetanse som tilføres eller hvilke systemiske eller organisatoriske tiltak som velges. Innsats, kultur og tilrettelegging hjelper utvilsomt i de fleste tilfeller, men inkludering av «absolutt alle elever» bør muligens modifieres. Noen bør antagelig ha rett til å skjermes i perioder, men full integrering som et mål å sikte mot, uten blind inkluderingsiver, kan neppe bli feil. Skolen bør anstrenge seg for mest mulig følt tilhørighet for flest mulig, med den etiske dimensjon, trivselen og de

²¹ Statlig spesialpedagogisk senter for sosiale og emosjonelle vansker.

²² Forvaltningsmessig segregering kan overføres til ordningen som gir fylkeskommunen (etter lovendringen av 20.07.91) det økonomiske og faglige ansvaret for grunnskoletilbudet til barnevernsbarn plassert i sosiale og medisinske institusjoner (jfr. oppl. § 13-2).

salutogene faktorer sosial trygghet kan føre med seg, ikke minst fordi skolens mest åpenbare gjerning er tjent med det. Det er høy sannsynlighet for at vellykket inkludering også fører til bedre læring, både faglig og sosialt (LK06 Prinsipper for opplæringen, Utdanningsdirektoratet 2009b, Brørup Dyssegaard m.fl. 2013). Også Vygotskys sosiokulturelle læringssyn, en teori som bygger på at læring skjer gjennom deltakelse i sosial praksis, bruk av språk og mellommenneskelig kommunikasjon, støtter utvilsomt teorien om at man lærer i et trygt fellesskap. Noen ganger kan det imidlertid være nødvendig med en pause for å få til å være trygg i, og en del av, fellesskapet.

Med dette perspektivet kan det diskuteres om full inkludering er mulig samme hva slags organisert hjelp som gjøres. Veien mot målet må allikevel gå igjennom innsats, kompetanse, forskningsbaserte metoder, inkluderende skolemiljø og tilrettelegging med håp om at dette i de fleste tilfeller hjelper på veien til at eleven får en *følelse* av å være inkludert i et fellesskap. Ved å *strekke seg mot* et mål om full integrering vil det gi et godt grunnlag for en god inkluderingspraksis.

3. Forskningsmetode og vitenskapsteoretiske valg

I denne delen vil det redegjøres for de valgene og prioriteringene i forhold til vitenskapsteoretiske perspektiver og muligheter i denne undersøkelsen, samt forhold angående datainnsamlingen, analysearbeidet og drøftingen i forhold til prosjektets validitet, reliabilitet og etiske dilemmaer. Redegjørelsen argumenterer for valgt metode som egnet til å besvare den aktuelle problemstillingen.

3.1 Fra problemstilling til forskningsmetode

Å avgrense feltet og definere problemet som skal løses, innebærer naturlig nok de første valgene man møter i en forskningsprosess. Å komme frem til en klart definert problemstilling og tilhørende delproblemstilling er imidlertid en kontinuerlig prosess man sjelden er ferdig med før prosjektet starter. Som medieforskerne Hansen, Cottle, Negrine & Newbold (1998, s. 72) beskriver: «*Defining the problem should [...] be seen both as part of the early development of the project and as a crucial stage in the process of research*». Endret fokus og nye avgrensninger, med justeringer av problemstillingen skjer hele veien gjennom undersøkelser, studier og utvidet forståelse innenfor temaet man ønsker å ta for seg, og formulering av problemstillingen blir i så måte en sirkulær prosess. (Bertrand & Hughes, 2005).

Problemstilling og metode har i så måte påvirket og justert hverandre gjennom hele analysen. I det følgende vil jeg beskrive metoden jeg har valgt for å svare på problemstillingen.

Veien til svarene gikk i dette tilfellet igjennom innsamling, systematisering og analytisk tolkning av informasjonen som finnes i fire fylkeskommunale dokumentmapper. Meningen med dette var å søke økt innsikt i lokal forvaltningspraksis, og i hvilken grad denne samsvarer med lovhjemmel om inkluderende opplæring.

Å søke svar på problemstillingene i denne undersøkelsen betydde i første omgang altså i prinsipp to hermeneutiske prosesser for å utkrystallisere relevant forståelse fra to typer dokumenter. For å hente ut relevante lover, retningslinjer og formuleringer som skal styre praksis, og videre forstå ordlyden og meningen i dem, måtte lovverk og normativ litteratur analyseres. Dette har formet åtte analysekategorier med tilhørende normative sjablonger som var tilpasset undersøkelsens problemstillinger.

Den andre typen dokumenter er ledd i kjeder av individuelle dokumenter som har ført til spesialpedagogiske opplæringstilbud ved fylkeskommunale spesialskoleavdelinger for fire elever. Disse dokumentene er analysert og vurdert i forhold til hver av de åtte kategoriene med sine normative sjablonger, for å sitte igjen med data som i tredje fase av analysen ga empiriske funn til drøfting. Siden analysen innebærer en sammenligning av sentralt gitte mål og retningslinjer på den ene siden, og form på og relevant innhold i praksisnære arbeidsdokumenter på den andre, var det nødvendig med et visst fokus på intensjoner og mening i begge typene dokumenter.

I mitt ønske om å analysere og tolke dokumenter med ulik struktur dypgående med nevnte fokus, mente jeg kvalitativ metode og dokumentanalyse ville være mest hensiktsmessig i dette prosjektet. En slik analyse ville kunne gi opplysninger om hvordan skole og PPT forholder seg til prinsippet om inkludering og normalisering rundt et lite, tilfeldig utvalg fylkeskommunale grunnskoleelever, og hvordan leddene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden eventuelt anvendes for å støtte og etterleve dette prinsippet i praksis.

3.2 Kvalitativ dokumentanalyse

Som i forskningsmetode generelt, finner vi inndelingen i kvantitative og kvalitative tilnærminger også innenfor dokumentanalyse (Duedahl & Jacobsen 2010). Opptelling av en egenskap, for eksempel forekomst av ord eller hyppighet i bruk av en viss kilde, vil kjennetegne en kvantitativ tilnærming, mens fortolkning og analyse av meningsinnhold i tekster er en kvalitativ tilnærming (Ibid.). Da problemstillingen her innebar tolkning for å finne igjen sammenfallende mening, ordlyd og hensikt i to typer dokumenter, sto raskt et

dypdykk i et begrenset utvalg av disse som en god løsning og altså en kvalitativ tilnæringsform. Metoden benyttet i dette prosjektet bygger på prinsippene fra dokumentanalyse, forstått som en kvalitativ innholdsanalyse av relevante dokumenter gjennom en hermeneutisk tilnæringsmetode.

Det er ikke helt enkelt å definere enkelt og kortfattet hva dokumentanalyse er. Det er kan være utfordrende nok å definere hva et dokument er, men kan grovt sett forstås som en kommunikasjon mellom forfatter(e) og leser(e), hvor leser(e) kan lese ut fra dokumentet noe om hva forfatteren har tenkt eller opplevd (Duedahl & Jacobsen 2010.)

I denne oppgaven har kombinasjonen av to typer dokumenter vært kilder for de data som skulle analyseres og sammenstilles. Den første typen dokumenter er de som inneholder regelverk, rettigheter og retningslinjer og dermed har til felles at de gir normative føringer for norsk grunnskole. Jeg har først og fremst lagt vekt på opplæringsloven, men en analyse med den gitte problemstillingen har også med selvfølgelighet inneholdt relevante deler av gjeldende læreplan, andre lover, som for eksempel forvaltningsloven, lovforskrifter, stortingsmeldinger og nasjonale utredninger, veiledninger og faglitteratur²³.

Den andre typen dokumenter er de individuelle saksdokumentene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden som representerer lokal praksis i denne undersøkelsen. Å trekke ut aktuelle deler av case-dokumentene, for så å sammenligne disse delene med den første typen dokumenter innenfor problemstillingens rammer er essensen i denne dokumentanalyse.

Den delen av analysen som tok for seg de normative, offentlige kildene ga i første omgang raskt mening. Ut fra det normative grunnlaget i loven og Veilederen virket det overkommelig å skape det jeg har kalt de normative sjablongene og kategoriene de skulle brukes i. Jeg fikk imidlertid visse problemer med å bruke dem på case-dokumentene. For det første var det forskjeller i malene som var brukt i dokumenttypen som skulle vise seg å bli den viktigste; den sakkyndige vurderingen. I den ene malen var det få overskrifter som passet kriteriene for hva dokumentet skulle inneholde. For det andre er dokumentene, igjen spesielt de sakkyndige vurderingene, fylt ut forskjellig, og informasjonen man leter etter finnes ikke nødvendigvis under riktig overskrift eller på samme plassering i de fire eksemplarene. Dette førte til mye leting i de individuelle dokumentene for å finne riktig innhold, men også til bedre forståelse av dette innholdet, og med det justering av kategorier og de normative sjablongene.

²³ Lover og regelverk er selvfølgelig mer forpliktende enn retningslinjer, men siden de siste har en veiledende funksjon og utgjør forvaltningens/Udirs/Regjeringens tolkning av regelverket, vil retningslinjene være vel så viktige for denne analysens normative kriterier som egne tolkninger av regelverk.

Jeg sto allikevel igjen med åtte kategorier med tilhørende sjablonger ujevnt fordelt på de to delproblemstillingene; to av kategoriene skulle brukes til å besvare delproblemstilling en, mens de resterende seks kategoriene tok for seg hvert sitt område av delproblemstilling to. Også metoden fikk en todeling i denne prosessen. For syv av de åtte kategoriene (kat. 2-8) fungerte det godt å analysere hver av elevmappene for seg, etter at de normative rammene var presentert, og funn kunne behandles opp mot hverandre og problemstillinger underveis og til slutt. I den første, som undersøkte krav og retningslinjer for hver dokumenttypes form og innhold, vurderte jeg det som unødvendig omfattende. Her ble alle de fire dokumenter av samme type sammenlignet med tilhørende lover og normer, mens resten av kategoriene analyserer de fire elevmappene. For å gjengi analysen mest mulig oversiktlig, og for å gi relevante data plass og struktur, har jeg satt informasjonen i tabeller og figurer med fargekoder. Dette hjalp også med systematiseringen av dataene i hver kategori og sette sammen en mening og tilnærme meg et svar på forskningsspørsmålene.

At det ønskede innholdet i de analyserte dokumentene kunne være vanskelig å finne har en viss sammenheng med det Thagaard sier om dokumentanalyse. Som med begge typene dokumenter i denne analysen, er innholdet i dem ment for andre hensikter enn den aktuelle forskerens (Thagaard 2009). De kan derfor sees som sekundærdata ved at de er nedskrevet forut for og uavhengig av forskningsprosjektet, samtidig som de utgjør dets kilde (Befring 2002). Det bidrar også til å gjøre informasjonen i materialet mindre tilgjengelig. Duedahl og Jacobsen omtaler dokumentanalysen som «diskret», siden det vanligvis ikke er kontakt mellom forsker og dokumentenes forfatter eller vedkommende de omhandler (Duedahl og Jacobsen 2010). Forskeren kan således ikke påvirke tekstenes innhold, men må være oppmerksom på dokumentenes opprinnelige mottaker(e), kontekst og hensikt (Krippendorff 2004). Dette gjelder også denne undersøkelsen. Dokumenter er en stabil kilde og påvirkes ikke av analyse (Yin 2009). Imidlertid må forskeren være lojal mot kildene og ikke legge subjektive erfaringer og fordommer inn i gjengivelse av dem, som vi skal se nærmere på i neste del.

3.3 Fortolkningsbasert tilnærming

I motsetning til naturvitenskaplig forskning og positivistisk tilnærming, er det vanskelig å lage allmenne lover og eksakt vitenskap om samfunnsskapte fenomener og i humaniora. Som nevnt er allmenngyldige lover heller ikke målet i kvalitative tilnæringsmetoder, men snarere en dypere forståelse og økt innsikt.

3.3.1 Et epistemologisk utgangspunkt

Epistemologisk tenkesett problematiserer selve tanken om sikker viten basert på forskning, fordi sann kunnskap er basert på subjektiv oppfatning av en virkelighet som er objektiv (Jacobsen 2015). For eksempel har vi alle forskjellige sammensetninger av erfaringer, som igjen styrer hvordan vi oppfatter og fortolker nye erfaringer. Vår forståelse som forskere omfatter oppfatninger og meninger man hadde med seg inn i forskningen (Dalen 2004). Våre fordommer styrer vår oppfatning. I en dokumentanalyse betyr dette at ikke bare forskerens empatiske evne til å leve seg inn i informantens situasjon blir satt på prøve, men han må også fortolke empirien i informasjonen informanten sender med minst mulig subjektiv støy. Mulige feilkilder i denne undersøkelsen har selvfølgelig ligget både i min subjektive forståelse og reproduksjon av den informasjon jeg har tolket, og i presentasjonen den. Om jeg har maktet å så objektivt som mulig å både forstå og gjengi informantenes opplevelse av sin virkelighet, er essensielt, og et fokus som har vært med gjennom hele prosjektet.

I tillegg til å vurdere mine kilder og min metode kritisk, bør man som forsker med en fortolkningsbasert tilnærming ha vist et bevisst forhold til dokumentets kontekst, forforståelse og mulige diskurser og vikarierende agendaer. Erkjennelsen av at man som forsker er subjektiv i sin fortolkning gjelder ikke minst i forbindelse med hermeneutisk tolkning og forståelse, som kan være med å forklare måten jeg har analysert på.

3.3.2 Hermeneutisk tilnærming

Hermeneutisk utvikling av kunnskap er en stadig fortolkningsprosess der innsamlet empiri må settes inn i en større forståelsesramme (Jacobsen 2015). Målet er, ifølge Wormnes (1996), å komme frem til forståelsesutlegninger og velbegrunnede tolkninger av et meningsformidlende materiale. Grunnlaget for dokumentanalysen ligger nettopp på forskerens forståelse og tolkning av kildene (Gilje & Grimen 1993), og tekstfortolkningen bør ha base i en viss idé om hva det letes etter i teksten; bare i sammenhengen de forekommer er meningen i fenomener forståelige (Ibid.). I denne analysen er det meningsformidlende materialet det normative grunnlaget og de individuelle dokumentene, som blir hverandres forståelsesrammer. Fra å bare ha en førforståelse av hva jeg søkte svar på og hvordan jeg skulle finne dem, formet klare spørsmål og nye erkjennelser seg rundt temaet.

Det legges i det hele tatt relativt stor vekt på forskerens fortolkning i hermeneutiske tilnærminger. Hermeneutikk som gjennomgående vitenskapsteoretisk perspektiv vil dermed, som det har vært i dette prosjektet, ofte være utgangspunkt for, og sette sitt preg på,

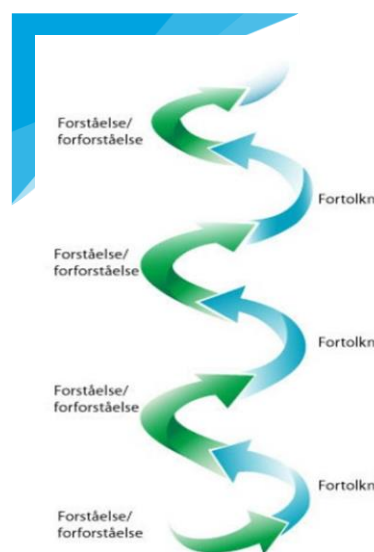
analyseprosessen og tolkningen av resultatene i en kvalitativ dokumentanalyse (Befring 2007, Gadamer 2009, Herlovsen 2014).

Erfaringer og lærdom fra studier og arbeid fører med seg førforståelse av både spesialundervisningen og saksdokumentene når jeg som forsker skal studere eget fagområde. Det er på mange måter en fordel å for eksempel kjenne til strukturer, faglig sjargong og mulige agendaer hos forfatterne av slike dokumenter. Kjennskap til et yrke vil også gjøre forståelsen av lover og regler som gjelder for en profesjon. På den annen side kan man lett bli forutinntatt, og det blir vanskeligere å tolke «naivt» og nysgjerrig nok, fordi kontekst, førforståelse og diskurser alltid vil prege tolkning av fenomener (Thagaard 2009, Gilje og Grimen 2011).

Bevissthet på dette, med en åpen og villig innstilling til å forkaste sine førforståelser, har derfor fått et visst fokus. Å la en vandring mellom førforståelse eller en delforståelse og helhetsforståelse er en hermeneutisk tilnærming til nye erkjennelsesnivåer (Brekke 2006, Jacobsen 2015), og er prosessen vi kaller den hermeneutiske sirkel. Man kan se for seg at man går inn i sitt prosjekt, stort eller hverdagslig og lite, med en problemstilling eller en undring og med en førforståelse av fenomenet det gjelder. Ettersom man utforsker materialet i søken etter svar og tolker nye opplysninger, faller eller nyanseres antagelser og ideer man startet med. Man fortolker gamle oppfatninger mot ny forståelse i møte med nye erfaringer og ender opp med en ny forståelse – som i neste fase er ens førforståelse (jfr. figur 3.1).

I arbeidet med både det normative materialet og saksdokumentene, både i nye runder med samme materialet eller i ulike kombinasjoner, oppdaget jeg stadig innhold som rokket ved forståelsen jeg gikk inn i materialet med. Med nyervervet innsikt kunne det ofte være nødvendig å endre problemstillinger og begrepsbruk, og utforske nye vinkling av spørsmålene med «nye» briller. I denne sirkelen, som kanskje beskrevet som en uendelig spiral, heves ens innsikt i hver fase mot forståelse av helheten (Jacobsen 2015, Brekke 2006).

I denne rapporten presenteres min fortolkning og presentasjon av den innhentede informasjonen, med den feilmargin som ligger i fortolkningsoppgaver med et subjektivt metode-



Figur 3.1 Den hermeneutiske spiral (forskning.no 2012)

verktøy. Det er imidlertid av betydning at prosessen så langt det er mulig gjengir virkeligheten slik undersøkelsens informanternes opplevelser den, og reduserer betydningen av egne forforståelser. Data som er hentet ut av dokumentene, spesielt case-dokumentene, er gjengitt så ordrett som mulig, og med flest mulig sitater, for å være etterrettelig i min tolkning.

3.4 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet

Reliabilitet og validitet, spesielt ytre validitet (generalisering), er begreper som gjerne assosieres med den kvantitative forskningstradisjonen (Dalen 2004). Jacobsen (2015) sier allikevel at enhver undersøkelse skal være en metode for innsamling av empiri som bør tilfredsstillende krav til både gyldighet og relevans (validitet), og pålitelighet og troverdighet (reliabilitet). Reliabilitet er et uttrykk for at undersøkelsen er til å stole på, mens det med validitet menes at den empiri som samles inn faktisk gir svar på det undersøkelsen søker svar på (Ibid.). Vurdering av kildene og forskerens behandling og tolkning av dem blir imidlertid også avgjørende for å slutte pålitelige, gyldige og troverdige konklusjoner (Kvale 1997). Vurderinger av arbeidet og resultatene oppnådd må omfatte krav til kildene, forhold ved forskeren og de analytiske metodene som er brukt ved bearbeiding av datamaterialet (Dalen 2004, Duedahl & Jacobsen 2010). Dette delkapittelet er en redegjørelse av vurderinger som angår forskerens metode og håndverk, og så vil kildevurdering følge i neste delkapittel.

3.4.1. Reliabilitet

Reliabilitet handler altså om troverdighet og nøyaktighet i forskningen og påliteligheten av resultatene (Vedeler 2000, Jacobsen 2015). Pålitelige konklusjoner er avhengig av nøyaktig gjennomføring (Kvale 1997). Det har derfor vært viktig å beskrive forskningsprosessen så systematisk og nøyaktig som mulig, og begrunne valgene som er gjort. Jeg har lagt vekt på å bruke pålitelige kilder, noe jeg vil komme tilbake til i kildevurderingen senere i kapittelet. Undersøkelsens kilder er med det så pålitelige som det lar seg gjøre, men reliabiliteten avhenger også av nøyaktig bearbeiding av innsamlet data (Dalen 2004). I denne undersøkelsen er det en svakhet at jeg har vært alene om det og uten partnere. Det ville styrket reliabiliteten dersom en del av bearbeidelsen kunne vært delt og diskutert. Jeg måtte i et slikt tilfelle svart og argumentert for mine valg og tolkninger overfor andre intellekt, en prosess som i dette tilfellet omgås. Jeg har imidlertid lest og gjennomgått empirien og tolkningene mine et antall ganger både før, under og etter skriftliggjøringen av dem, og vurdert meg selv og mitt arbeid samvittighetsfullt.

Reliabilitet innebærer også vurderinger angående undersøkelsens resultater fremstår som stabile og presise. For å styrke påliteligheten på dette punktet har jeg forsøkt å gjøre et klart

skille mellom funn og egne fortolkninger, i tillegg til å beskrive utførlig hvordan jeg har gått frem for å komme til konklusjonene.

3.4.2 Validitet

Validitet er altså et uttrykk for å snakke om hvor gyldige og relevante forsknings-resultatene er (Jacobsen 2015, Befring 2007). Validitet i kvalitativ forskning avhenger derfor av den håndverksmessige kvaliteten på undersøkelsen. Funnene må kontinuerlig kontrolleres, utspørres og tolkes teoretisk (Kvale 1997). I den grad vurdering av validitet med dette overlappes av krav til reliabilitet, var jeg inne på kvalitetssikring av håndverket i forrige delkapittel. En av fem typologier av validitet introdusert av Joseph Maxwell, «Intertpretive Validity», eller *fortolkningsvaliditet*, passer imidlertid å nevne her. Fortolkningsvaliditet er å forstå informantene (her: forfatterne av dokumentene) ut fra informantens kontekst, i stedet for gjennom forskerens briller, med de perspektiver og kategorier som følger forskerrollen (Ibid., Dalen 2004). Tolkningen må skje ut fra hva informantene har tenkt ved å ta deres perspektiv (Dalen 2004). Siden forskeren selv er måleverktøyet, kan det være vanskelig å bedømme validitet underveis, men man må være bevisst på denne svakheten og kompensere ved stadig å kontrollere sitt arbeid med en kombinasjon av nyvunnet forståelse og et ubesudlet blikk. I kvalitativ tilnærming er forskeren ansett som et viktig metodisk verktøy, og Kvale (1997) hevder at arbeidet en kvalitativ forsker gjør har mye til felles med kunstnerens; det er en forutsetning at man mestrer grunnleggende teknikker, men som et kunstverk skapes ikke kvalitativ empiri gjennom kun å følge metodiske regler. Det er utøverens kreativitet og dyktighet som til slutt vil være avgjørende.

På den annen side kan en kombinasjon av to roller, som den en spesialpedagog havner i som forsker i eget felt, føre til at verdier og erfaringer fra arbeidslivet overføres til forskerrollen. Dette kan påvirke analysearbeidet og konklusjoner. Det blir da viktig å være bevisst sin egen rolle som forsker (Dalen 2004). Jeg har søkt en god balanse mellom perspektivene gjennom prosessen for således å ivareta fortolkningsvaliditeten i undersøkelsen.

For å forstå dokumentene og oppnå kvalitet i analysen er dokumentene lest «horisontalt og vertikalt»²⁴ (Herlofsen 2014) flere ganger for å finne sammenhenger og få en forståelse av helheten, i tillegg til å gå igjennom hvert av dokumentene og analysert ut fra lovverk og retningslinjer. I løpet av dette arbeidet har det oppstått visse mønster, og det har vært mulig å

²⁴ Camilla Herlofsen (2014) bruker betegnelse horisontalt og vertikalt for å beskrive gjennomgang av flere mapper inneholdende samme variasjon av dokumenter. I dette tilfeller blir vertikal sammenstilling de forskjellige typene dokumenter tilhørende en sak, eller en elevs dokumentkjede, mens horisontalt blir å sammenligne samme type dokumenter på tvers av kjedene (elevmappene).

skille ut analysekategoriene. I arbeidet har det hele veien vært et solid fokus på å utfordre førforståelsen og ha en naivt åpen og spørrende innstilling i hver nye runde med dokumenter. Til tross for at jeg som spesialpedagog har omgitt meg med fagfolk og dokumenter av typene som analyseres, har det allikevel vært helt nødvendig å sette seg inn i lovverket på samme åpne måte. I dette arbeidet med å friske opp min formelle kunnskap om opplæringsloven har tilhørende forskrifter vært nyttig. Jeg har brukt Utdanningsdirektoratets *Veileder for spesialundervisning* (Utdanningsdirektoratet 2009a²⁵, heretter kalt «Veilederen»), hvilken har vært viktig for å forstå loven, men også dokumentene. Å bruke Veilederen ved siden av lovteksten som del av det normative grunnlaget har gitt forbedret innsikt i kriteriene for innhold i de forskjellige dokumenttypene, ansvarsområder, rettigheter og roller. Denne kombinasjonen har også gitt dypere forståelse og innsikt for tolkning av hva informantene har ment når de har utarbeidet dokumentene.

Validiteten i dokumentanalyser kan videre styrkes ved å vurdere kvaliteten på kilden, altså dokumentene, i forhold til det som skal undersøkes (Jacobsen og Duedahl 2010), noe jeg vil gå nærmere inn på i delkapittel 3.6.

3.4.3 Generaliserbarhet

Et fokus i samfunnsforskningens positivistiske tradisjon har vært å finne universelle og generaliserbare lover for menneskelig adferd. Motsatsen til denne tradisjonen har et mer humanistisk perspektiv, hvor enhver situasjon sees som unik, og ethvert fenomen har sin spesielle logikk og indre struktur (Kvale og Brinkmann 2009, Breilid 2007). Her stiller man seg kritisk til objektive sannheter som så var viktig i tidligere epoker (Breilid 2007). Om generalisering er blant målene i en kvalitativ studie, må kunnskapen forskningen produserer kunne overføres til andre relevante situasjoner (Kvale og Brinkmann 2009). Ved en analytisk generalisering kreves begrunnet vurdering av i hvilken grad studiens funn kan si noe om utfallet i en annen situasjon (Ibid.).

Denne analysen har tatt for seg dokumenter som er skrevet etter bestemte maler. Slike dokumenter har stort sett samme formål og gjelder en spesiell gruppe elever. Det er allikevel ikke sannsynlig at man vil finne identiske data i alle slike dokumenter, tvert imot ville det vært et bekymringsverdig funn selv med et lite utvalg. Selv om de i beste fall har samme endelige mål og samarbeidet for å hjelpe elevene å nå dem, er det forskjellige mennesker i forskjellige roller som har forfattet dokumentene. Det er også vanskelig å si noe om hvordan

²⁵ En revidert utgave ble utgitt i 2014, og det ble utgitt en utgave i 2004. Disse er også benyttet, men fordi elevsakene som analyseres er fra perioden høst 2012 til vår 2014, var det 2009-utgaven som var gjeldende.

andre i min profesjonelle rolle, knyttet til samme type arbeid og skole, tolker og dokumenterer. Håpet er snarere at analysen kan gi oppmerksomhet til områder videre studier og forbedring er mulig, og således bidra til innovasjon til det innovasjonsarbeidet den spesialpedagogiske tiltakskjeden i beste fall skal være – en praksis i stadig utvikling og forbedring.

3.5 Utvelgelse og innsamling av datakilder

For å kunne gjennomføre en empirisk undersøkelse mot en problemstilling, er det grunnleggende viktig å velge og samle datakilder som kan belyse og gi svar på forskningsspørsmålene (Kleven, Hjordemaal & Tveit 2011).

I dokumentanalyse samler forskeren inn data som skal analyseres for å få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om det eller de forholdene i samfunnet vi ønsker å studere (Grønmo 2004). Som jeg kommer tilbake til og forklarer nærmere ved gjennomgangen av kildevurderingen nedenfor, må man igjennom en prosess for å avgjøre hva som vil være et strategisk og pålitelig utvalg av kilder, for så å sørge for kritisk vurdering av kildeutvalg, men også nøye vurdere hva slags og hvilke data fra utvalget man trekker ut for videre analyse og fortolkning.

Saksdokumentene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden er vurdert og valgt ut fra problemstilling og kriterier redegjort for i neste delkapittel. For å avgrense til et antall dokumenter jeg mente jeg kunne håndtere og ha oversikt over kom jeg, i samråd med min veileder ved Høyskolen, til at de tre valgte fasene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden var de mest relevante for min problemstilling. Videre ville fire elevmapper være et godt nok materiale for denne undersøkelsen, samtidig som det ble en avveining mellom kvalitet og kvantitet i forhold til tilgjengelig tid. Fire elevmapper er dessuten et solid utvalg i forhold til «populasjonen», altså mengden elever som har vært innskrevet i fylkeskommunens spesialskoleavdelinger perioden. Det aktuelle fylket ved sine avdelinger har et varierende, men relativt lavt antall elever sammenlignet med en gjennomsnittlig ungdomsskole, og et krav var at mappene skulle være under tre år gamle.

For å få tilgang til elevmappene, har jeg, foruten å sende søknad til PPT vgo (vedlegg 4 og 5) og rektor ved den fylkeskommunale skolen (vedlegg 6), fått god hjelp av skolens merkan-tilansvarlige med tilfeldig utvelgelse innenfor nevnte rammer, forhåndssensur og utlevering. Innholdsanalysen i dette prosjektet skjer både gjennom systematisk gjennomgang av kildene for å finne viktige data, men også gjennom sammenstilling og sammenligning av uttrukne data fra de forskjellige dokumenttypene. En sammenheng mellom disse prosessene er ivaretatt

ved at kvalitativ innholdsanalyse har gått hånd i hånd med en hermeneutisk tilnærming til materialet.

3.6 Kildevurdering

Ved bruk av dokumenter som kilde i undersøkelser eller analyser, påpeker Duedahl og Jacobsen (2010) at objektene bør vurderes etter de fire kriteriene autentisitet, troverdighet, representativitet og betydning i forhold til problemstillingen. Sigmund Grønmo (2004) har i tillegg til autensitet, troverdighet og relevans²⁶ tilgjengelighet i sine kildevurderingskriterier. I det kildekritikk er avgjørende i et forskningsprosjekt bruker jeg samtlige fem kriterier i min kildevurdering, til tross for at noen av dem med det til en viss grad overlapper hverandre.

3.6.1 Tilgjengelighet

Før innsamling av datamateriale må man gjøre undersøkelser som gir oversikt over hva slags dokumenter som finnes og deretter vurdere hvilke som er tilgjengelige. I tillegg må i denne sammenhengen de to typene dokumenter, som begge er tidshistoriske, vurderes ut fra dato de er forfattet. Dersom de normgivende dokumentene, for eksempel lover, har blitt endret siden case-dokumentene ble produsert, måtte de siste vurderes i forhold til den gang gjeldende reglement og retningslinjer. Tidsnærhet blir dermed en faktor for at prosjektet skal ha relevans til gjeldende lover og normer. De eldste av de individuelle dokumentene er imidlertid fra 2012, og kan derfor sammenlignes med det relativt ferske normative grunnlaget, da dette ikke er endret i mellomtiden²⁷.

Tilgangen til de to dokumenttypene som utgjør forskningsobjektene i denne analysen er forskjellige. Den ene typen, de normgivende, er offentlig tilgjengelige og lett etterprøvbare. De som stammer fra lokal praksis (vedlegg 7, 8 og 9) er unntatt offentlighet²⁸, men etter anonymisering og forhåndssensur av alle avslørende opplysninger fikk jeg dem utdelt av den fylkeskommunale skolens merkantilansvarlig fra skolens arkiv²⁹.

²⁶ Kriteriet Grønmo kaller «relevans» er her tolket som ensbetydende med Duedahl og Jacobsens «betydning i forhold til problemstillingen», og kalles for enkelthets skyld «relevans» i denne gjennomgangen.

²⁷ De viktigste normgivende tekstene, som lovverk, veilederen (2009), læreplanen (2006) er ikke endret av betydning for denne analysen, og de dokumenter og litteratur oppgaven har med av nyere dato er ikke relevant for sammenligningen av de to typene dokumenter. Jeg har imidlertid også ny utgave av Veilederen fra 2014 på kildelisten og nevnt den i rapporten, også i henvisninger, men den har i hovedsak vært brukt av hermeneutiske grunner, og ikke gitt avgjørende betydning som retningsledende eller normativ kilde. Til informasjon er heller ikke innhold eller ordlyd vesentlig endret siden 2009-versjonen, men oppbygging er endret og digital tilgjengelighet er forbedret (se file:///C:/Users/kimulr/Downloads/Organiseringen-av-oppleringen.pdf og <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Skole/#Veiledere>).

²⁸ Jfr. offentlighetsloven §13, 1.ledd og forvaltningsloven §13

²⁹ Beskrevet nærmere i delkapittel 3.9.

3.6.2 Relevans

Tilgjengelige dokumenter er ikke nødvendigvis relevante dokumenter. Tilgjengelighet og relevans bør dermed vurderes i sammenheng, og de kildene som vurderes å gi det mest relevante bidraget i forhold til problemstillingen velges blant tilgjengelige (Grønmo 2004).

Blant det offentlige materialet er det mye tilgjengelig som er relevant for gjeldende problemstilling, og det gjaldt nettopp å begrense og velge en overkommelig mengde som egnet seg til å trekke ut det sentrale og viktigste³⁰. Mine viktigste kilder har vært deler av opplærings-, forvaltnings- og offentlighetsloven, generell del av gjeldende læreplan (LK06), forskrifter og utledninger av opplæringsloven (Veilederen 2004/2009) samt stortingsmeldinger (Meld. St. 23 (1998), 30 (2003/2004), 31 (2007/2008 og 18 (2010/2011)). Disse er alle offentlig tilgjengelige dokumenter, og relevante deler av dette har blitt skilt ut gjennom kartlegging av det tilgjengelige materialet.

Dokumentasjon fra praksisfeltet er i prinsipp vanskeligere tilgjengelig, men, som nevnt i kap. 3.6, et begrenset antall å ta av og lettere å få et tilfeldig utvalg av. Etter at PPT vgo og skoleeier godkjente utlevering av forhåndssensurert materiale, var merkantil-ansvarlig behjelpelig med både sensurering, utvelgelse og utlevering. Rammene hun fikk før utvelgelse var kun at elevsakene skulle være under 3 år gamle³¹, ikke gjelde korte tiltak i forbindelse med psykiatrisk utredning eller somatisk helseinstitusjoner og ikke være eller ha vært elev ved forskerens egen skoleavdeling.

De individuelle saksdokumentene fra tiltakskjeden sier imidlertid mye om hvordan skole og PPT prioriterer inkludering, samt at de inneholder relevante opplysninger i forhold til problemstillingen. Dette ikke minst fordi problemstillingen er tilpasset denne typen dokumentene, de er primære i forhold til denne analysen, og ansees derfor som meget relevante for å svare på den.

3.6.3 Autensitet

Autensitet, altså at kildene er ekte og det de utgir seg for, er selvfølgelig essensielt for å danne grunnlag for tillitvekkende svar på en studie. Et pålitelig dokument er som regel en original eller en direkte kopi (Duedahl & Jacobsen 2010). Dokumentene må videre vurderes ut fra konteksten de stammer fra for å vurdere deres autensitet og relevans (Grønmo 2004). Gjennom å bestemme relevans vil man parallelt styrke kildenes autensitet og troverdighet. Samtlige av dokumentene er bekreftede og rette kopier av originale saksdokumenter fra

³⁰ Se kapittel 1.3 om avgrensninger

³¹ Oppgaven ble påbegynt høsten 2015

skolens sitt arkiv, og det er svært liten sannsynlighet for at de er forbyttet eller endret, annet enn anonymisering av sensitiv identifiseringsinformasjon. De er også høys relevante for problemstillingen.

Dokumenter med den funksjon at de danner et hjemmelsgrunnlag i forhold til plikter, rettigheter og krav, som lover og retningslinjer, er forfattet etter klare regler på vegne av offentlige myndigheter og vedtatt av Storting og/eller Regjeringens departementer (Herlofsen 2014, Nilsen 1993). Slike er brukt i sin originale form, og primærkilder for myndighetenes intensjoner for opplæringen. De resterende normsettende dokumentene er utelukkende utgitt av seriøse redaksjoner, og regnes også som autentiske.

Praksisdokumentene er rette og bekreftede kopier av de originale dokumentene ligger er forfattet av henholdsvis kontaktlærere og PPT, og som oppbevares sikkert i skolens arkiver. På den måten er samtlige sekundærdata, utarbeidet forut for og uavhengig av denne undersøkelsen, og er ikke på noen måte påvirket av mitt bruk. Ved at de er enkle og stabile, kan de granskes flere ganger³² (Yin 2009).

3.6.4 Troverdighet

Troverdighet dreier seg i stor grad om det samme som autensitet i denne sammenheng, men selv om et dokument er autentisk, kan det allikevel inneholde feilaktigheter, misforståelser eller tendenser med spor av vikarierende agenda, for eksempel politisk eller økonomisk motiverte poeng fra den som har forfattet det. Selv om troverdighetskriteriet kan være utfordrende å vurdere, er det viktig å være oppmerksom på de nevnte troverdighetsproblemene og hvordan det kan påvirke arbeidet med kildene (Grønmo 2004) Når det gjelder troverdigheten til de offentlige dokumentene, kan jeg være relativt trygg på at dokumentene er skrevet som eller som grunnlag for et juridisk gyldig dokument, i tråd med retningslinjer, er relativt troverdige (Nilsen 1993, jfr. 3.4.3 om autensitet). Dette gjelder også annet offentlig materiell som bygger sine påstander på anerkjent forskning. Mindre sikker bør man være i forhold til de praksisnære kildene, selv om det er klare regler for form og innhold, i tillegg til at det er skolerte fagfolk som har forfattet dem. Man kan se for seg at for eksempel økonomi og subkulturer ved slike institusjoner og etater eller et enkeltindivids personlige følelser, tendenser og standpunkt kan påvirke deres tenkning i avgjørelser og utforming av slike dokumenter. At forskeren selv til daglig leser, behandler og produserer, og dermed er godt kjent med slike dokumenters språk og tankegangen bak utformingen, kan det gi et visst fortrinn i forhold til å oppdage mulige tendenser.

³² Se del 3.4.2 om hermeneutisk tilnærming.

3.6.5 Representativitet

Representativitet handler om å luke bort tilfeldigheter i utvalget og fastslå at kilden(e) er typisk for sin type dokumenter. Tilfeldigheter skal ikke påvirke konklusjonene. Selv om dette er et av begrepene som er mer forbundet med og relevante for kvantitative enn kvalitative undersøkelser, vil jeg allikevel kommentere kriteriet representativitet for å underbygge bruken av hermeneutikk. Ved å bruke flere tekster som omhandler samme tematikk, har de, samtidig som dybden av erkjennelser og forståelse øker, fått en mulighet til å bekrefte hverandre, og således øke graden av representativitet. Når det gjelder case-dokumentene vil samsvar, både når det gjelder de ulike dokumentene innenfor hvert case, men også samme type dokumenter på tvers av case, være av interesse i forhold til problemstillingen, men avvik i så måte vil ikke redusere kvaliteten på kildene som kilder i dette prosjektet.

Å konstatere at kildene ivaretar vurderingskriteriene gir et godt utgangspunkt for valide og reliable konklusjoner. For at en vitenskapelig undersøkelse skal kunne kalles valid og reliabel, må disse verdiene også vurderes i forhold til bruken av kildene i prosessen med å komme til svar.

3.7 Egen rolle i forskningen

Det er allikevel farer ved et slikt arbeid, spesielt om man studerer egen organisasjon, og Jacobsen (2015) setter fingere på spesielt fire momenter man skal være oppmerksom på i den forbindelsen:

- Erfaringer og sterke meninger kan føre til at det er vanskelig å holde kritisk avstand til det man studerer, og man kan innta en partisk rolle i sakene.
- Man kan bli oppfattet eller mistenkt for å være partisk, da det er nærliggende å tenke at man er på oppdrag fra ledelse eller andre i organisasjonen, eller av andre grunner ha en agenda.
- Man taper informasjon ved å lene seg mot uformelle strukturer man kjenner godt, og utelater deler av organisasjonen man ikke kjenner så godt.
- Man sensurerer seg selv fordi forskningen involverer personer man er og skal være kollegaer med.

På den annen side er det ikke utelukkende negativt for en forsker å gjøre undersøkelser som «insider» (Ibid., Kleven, Finn & Tveit 2011), og Jacobsen lister også opp noen mulige positive sider ved dette (Jacobsen 2015):

- En «innsider» vil gjerne møte større åpenhet og tillit gjennom allerede etablerte relasjoner. Man vet hvor man skal gå og får lettere tilgang.
- Informasjon kan være lettere å få frem ved at man kjenner sjargongen og kjenner uformelle strukturer.

- Man kjenner organisasjonen historie, og kan plassere i en historisk sammenheng.

I denne rapporten er det naturlig å utvide de siste punktene og tenke at man kjenner kulturen, organisasjonens formelle og uformelle plattform og stemninger i organisasjonen, noe man kan bruke til å tolke data mer presist og sette informasjon i den rette sammenheng.

Både det positive og det negative potensialet som ligger i å drive forskning tilknyttet sin egen arbeidsplass, krever oppmerksomhet og bevissthet på dem for å høste fordeler uten å gå i mulige feller. Blant annet er det naturlig at når forfatterne av case-dokumentene og den som innehar forskerrollen i dette eksperimentet er kollegaer, blir det vanskeligere å peke på mangler i dokumentene. Når dette prosjektet er del av en utdanning arbeidsgiver har støttet både økonomisk og i forhold til tilgang til data, kan det lett føles som et svik å kritisere og sette organisasjonen i et ned-dimmet lys. Jeg har imidlertid et ryddig forhold til mine to hatter, og er overbevist om at ledelse og eventuelt anonymiserte kollegaer og de omtalte er profesjonelle og har respekt for begrunnede påstander og dokumenterte funn. I den grad denne undersøkelsen skal ha verdi for organisasjonen og kollegaer, må det være som oppmerksomhet på hva som kan forbedres til beste for eleven våre.

Dokumentene som analyseres gjelder elever som er eller har vært elever ved den aktuelle fylkeskommunens skoleavdelinger. Et kriterium i utvelgelse var at elevene ikke var eller hadde vært elever ved forskerens egen avdeling. Forskeren vil derfor ikke kjenne noen elever personlig, ei heller kunne identifisere dem gjennom dokumentene, det er allikevel sånn at beskrivelser av dem eller formuleringer i deres saker kan gi assosiasjoner og tillegge analyserte dokumenter subjektive meninger. Videre leser, behandler og produserer forskeren i dette prosjektet i tillegg dokumenter med samme form og formål selv i sitt daglige virke, med det utgangspunkt det gir for å tilføre nyanser i det analyserte materialet som objektivt sett ikke er der. På den annen side gir det en fordel i sammenheng med å forstå sjargong og nedfelte tanker, og det kan være lettere å ta av seg forskerbrillene og se det fra informantens kontekst (Maxwell 1992).

3.8 Etiske betraktninger

Undersøkelser som involverer mennesker har ofte konsekvenser for menneskene som involveres og for samfunnet (Jacobsen 2015), i dette tilfellet spesielt miljøene ved institusjonene som berøres. Forskningsetikk, eller vitenskapsmoral, blir av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) beskrevet som et sett normer og regler som er med på å regulere vitenskapelig virksomhet (2006). Etikk kan i forskningssammenheng sies å handle om redelighet og ansvar i forhold til mulige uheldige

eksponeringer og konsekvenser, og det stilles derfor etiske krav til forskningsopplegg som må hensyntas gjennom hele forskningsprosessen (Dalen 2004). I dette prosjektet har dette ansvaret medført fokus på å ha respekt for kildene, informantene og andre involverte, spesielt i organisasjonene som er undersøkt. Jeg har aktivt brukt NESH sine forskningsetiske retningslinjer med et skråblikk til Monica Dalens råd (2004) for å sikre at etisk refleksjon har gjennomsyret arbeidet.

Et av de første trinnene i prosjektet var allikevel en henvendelse til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Gjennom deres veiledning ble deres nettbaserte skjema utfylt og godkjent uten krav om meldeplikt eller konsesjonsplikt (vedlegg 1, 2 og 3). Fordi saksdokumentene jeg ville be om ville være anonymisert og både direkte og indirekte identifiserende opplysninger sensurert ved utlevering, krevde ikke prosjektet henvendelse til elevene det gjelder eller foresatte. Selv om dette var klarert muntlig med mine kollegaer i PPT i forveien, ble skriftlig underrettelse med forespørsel om samtykke til bruk av dokumenter er sendt til og besvart av PPT for videregående, Region Nedre Glomma (vedlegg 4 og 5), mens samme kommunikasjon er gjort muntlig med rektor og merkantil-ansvarlig ved den fylkeskommunale skolen. Jeg har i kontakt med de to institusjonene vært oppmerksom på prinsippene rundt samtykke og anonymisering (NESH 2006, Dalen 2004).

Samtykke skal handle om frivillighet. Siden undersøkelsen betinget samtykke og samarbeid med representanter fra egen organisasjon og en tett samarbeidspartner, betydde dette at jeg måtte innhente deres frie og informerte samtykke. Siden jeg hadde tett dialog med både rektor og merkantil-ansvarlig, som jeg har et trygt og tillitsfullt kollegialt forhold med, ble deres muntlige samtykke eller forespørsel aldri skriftliggjort, noe den, personlige forhold til tross, burde vært. Den muntlige kommunikasjonen jeg hadde med kollegaer og leder ved PPT for videregående skole, Region Nedre Glomma ble imidlertid også skriftliggjort, og de ble gjort oppmerksomme på at om de skulle endre sin holdning og avbryte sin deltagelse ved å trekke tilbake sitt samtykke, skulle deres vilje etterfølges uten negative konsekvenser (jfr. NESH 2006, Dalen 2004).

Å anonymisere materialet og på andre måter hindre identifisering er en omtalt side ved konfidensialitet, og forskere bør vurdere å foregripe virkninger på tredjepart som ikke er direkte inkludert i forskningen (NESH 2006). Informantene som har forfattet dokumentene i denne studien kommer fra ulike skoleavdelinger, men fra et relativt lite PPT-miljø. De er imidlertid anonymisert slik at verken skoleavdeling eller spesifikk informant på noen måte kan gjenkjennes. Alle direkte eller indirekte kilder til identifisering og personlige forhold

angjeldende deltagere i en vitenskapelig undersøkelse skal behandles konfidensielt. Opplysninger eller forskningsresultatene skal ikke anvendes til mulig ubehag eller skade for deltagerne. Vanligvis blir forskningsmateriale anonymisert ut fra krav om identifisering (NESH 2006). Det er lagt vekt på anonymisering og å sensurere alle detaljer som kan identifisere eller plassere familie eller foresatte, sak, dokumenter, geografiske steder eller navngitte institusjoner, saksbehandlere, lærere eller andre fagpersoner eleven er eller har vært tilknyttet, i tillegg til direkte identifiserende data om elevene. Fordi den fylkeskommunale elevmassen er relativt begrenset, er heller ikke fylket navngitt.

NESH proklamerer videre at opplysninger om identifiserbare individer skal lagres forsvarlig (2006). Saksmappene som er analysert inneholder dokumenter som dessuten er unntatt offentlighet (jfr. offl. §13, 1.ledd og fvl. §13). Identifikasjon er som nevnt over ikke mulig igjennom involverte dokumentene, men i meldeskjema til NSD er det krysset av for og informert om, som til de involverte institusjonene, at dokumentene og eventuelle kopier, som har vært beskyttet i låst skap bak låst dør når de ikke har vært i bruk, skal makuleres ved avslutning av prosjektet.

Forskning skal være etterrettelig og man skal etterstrebe god henvisningsetikk (NESH 2006). Jeg har så nøyaktig som mulig gitt henvisning til de nettsted, dokumenter og litteratur jeg har referert til og sitert fra, og alle kilder jeg har benyttet er listet opp til sist i rapporten. Fordi analysen omfattet en metode som innebærer at man ikke er i direkte kontakt informantene, og de dermed ikke kan ta vare på sine interesser selv blir det desto viktigere å trå varsomt i forhold til etiske overveielser og grunnleggende respekt for menneskeverdet (NESH 2010, Duedahl & Jacobsen 2006, Dalen 2004).

4. Analyse

I dette kapittelet vil analysen av de fire utvalgte settene med case-dokumenter presenteres i lys av normative sjablonger. For å fremstille og presentere funn systematisk, er hver del operasjonalisert i sentrale kategorier som var relevante for delens forskningsspørsmål, og dermed problemstillingen. Igjennom et fortolkningsarbeid som skulle gi dybdeforståelse av relevante lover og retningslinjer, ga det seg et antall kategorier for hvert av de to forskningsspørsmålene, og videre analyse av både lovverk og innsamlet materiale fra praksis skilte ut et normativt materiale for hver av de til sammen 8 kategoriene; 2 kategorier under første forskningsspørsmål og 6 under det andre.

De første to kategoriene vil altså søke svar på forskningsspørsmål 1 og se på de generelle lovbestemmelser og anbefalinger for dokumentene og saksgangen i neste delkapittel, dog med forskjellige inndeling og fokus. Analysen gjort for å svare på forskningsspørsmål 2 beskrives i påfølgende delkapittel. Som med de to første kategoriene er elevmappene analysert hver for seg i hver kategori, men inndeling og struktur i de seks siste kategoriene er noe annerledes enn i de to første. Alle kategoriene følger imidlertid mønsteret med det som har blitt kalt normativ sjablong først, så en nøktern presentasjon av relevant praksis, før funn oppsummeres, tolkes og drøftes kort. Videre behandling av funn, mulige slutninger, implikasjoner i forhold til prosjektets problemstilling vil komme i kapittel 5.

4.1 Generelle lover for og krav til den spesialpedagogiske dokumentkjeden

Jeg vil i dette delkapittelet søke svar på oppgavens første forskningsspørsmål ved å presentere den delen av analysearbeidet som undersøker hvorvidt dokumentene som fører til brudd på nærskoleprinsippet er i tråd med lover og retningslinjer. Dette innbefatter to kategorier, hvor den første ser på dokumentmalenes form og innhold, og den andre plasserer dokumentene på en tidslinje i forhold til elevens innskrivning ved sin fylkeskommunale skoleavdeling. Dette er gjort for å vise om saksbehandlingstiden er innenfor retningslinjene, og når på denne tidslinjen tiltaket starter. Her involveres tre tidlige faser i den spesialpedagogiske tiltakskjeden igjennom dokumentene «Tilmelding til PPT» med «Pedagogisk rapport», «Sakkyndig vurdering» og «Enkeltvedtak»³³.

Kategoriene for denne delen av analysen er:

Kategori 1) Generelle krav til og retningslinjer for dokumentene

Kategori 2) Tidslinje for saksgang og igangsettelse av tiltak

4.1.1 Kategori 1) Generelle krav og retningslinjer til dokumentene

Før en elev får tilbud om spesialundervisning etter oppl. § 5-1 ved en av fylkets spesialskoler, må saken være meldt til PP-tjenesten, i beste fall skriftlig, og dokumentene «Sakkyndig vurdering» og «Enkeltvedtak» må være utfylt etter de krav opplærings- og forvaltningsloven stiller (jfr. Veilederen 2009, oppl. §§ 5-1, 5-3, 5-4, 8-1, 8-2). Den første kategorien i analysen er en gjennomgang av de formkravene som er relevante for vedtak som medfører brudd på oppl. §8-1; nærskoleprinsippet/lovhjemler om inkluderende opplæring. Før analysen av innholdet i dokumentene var det nødvendig å registrere hvilke dokumenter i tiltakskjeden som lå i de utvalgte elev-mappene. Ved gjennomgang av case-mappene kom det

³³ Den spesialpedagogiske tiltakskjeden med tilhørende dokumenter er nærmere beskrevet i kapittel 2.

fram at det forelå saksdokumenter for de aktuelle stadiene tilmeldingsfasen, sakkyndighetsfasen og vedtaksfasen. Oversikten i tabell 4.1 viser hvilke dokumenter som lå i elevens mappe for gjeldende skoleår.

Elev	Tilmeldings-skjema	Pedagogisk rapport som eget dokument	Pedagogisk rapport som del av tilmeldings-skjema	Sakkyndig vurdering	Enkeltvedtak
A	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja
B	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja
C	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja
D	Ja	Nei	Nei	Ja	Ja

Tabell 4.1 Dokumenter i de fire elevsakene

Alle de fire elevene i utvalget er altså henvist til PPT igjennom et tilmeldings-skjema, som en første lenke i dokumentkjeden og nødvendig for at en elevs rett til spesialundervisning skal vurderes. I det følgende skal dette og de to påfølgende dokumentene som forelå i mappene, sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, analyseres i forhold til de lover og retningslinjer som gjelder for dokumenttypenes form og innhold.

4.1.1.1 Tilmelding til PPT

Denne delen vil presentere hva som kreves og forventes av et tilmeldings-skjema, hvordan dette ser ut ved gjennomgang av de utvalgte dokumentene og til slutt en sammenligning av lovpålegg, krav og fylkets praksis.

Relevante krav og retningslinjer til dokumentet «Tilmelding til PPT»

Om foreldre eller undervisningspersonale mener at en elev ikke får sin opplæring ivaretatt tilfredsstillende innenfor det ordinære tilbudet, startes *førtilmeldingsfasen*, som innebærer undersøkelser for å finne ut om det er behov for spesialundervisning, og eventuelt innhente opplysninger som kan hjelpe til med å vurdere hva slags undervisning – og organisering – eleven vil profitere på (oppl.l.§ 5-4, 1 ledd, 1. pkt., Veilederen 2009). Tiltak og tilpasninger innenfor det ordinære tilbudet skal være forsøkt og vurdert som utilstrekkelig.

Dersom foresatte motsetter seg utredning eller spesialundervisning, eller foresatte og skolen konkluderer med at eleven får eller kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, avsluttes saken (Veilederen 2009). I motsatt fall skal saken meldes til PP-tjenesten. Fordi opplæringsloven ikke inneholder regulering av skolens tilmelding til PPT, er utforming av retningslinjer for dette overlatt til skoleeier (Ibid.). Det er dermed ingen krav fra loven vedrørende form eller innhold, og skoleeiere er selv ansvarlige for å finne de prosedyrer og rutiner som er mest tjenlige innenfor de generelle rammene oppl. § 13-10, 2. ledd legger til grunn. Veilederen anbefaler imidlertid at tilmeldingen er skriftlig, og at den inneholder

utredninger og vurderinger som vil ha innvirkning i forhold til vedtak om spesialundervisning etter oppl.l. § 5-1, samt eventuelle tiltak som er prøvd tidligere for å gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen (Ibid.).

Mange skoleeiere har utformet en egen mal for tilmeldingsskjema, og i Veilederens retningslinjer anbefales det at en egen pedagogisk rapport bør utarbeides og følge med som et vedlegg til tilmeldingen (Veilederen 2009, s. 52). Heller ikke pedagogisk rapport er altså påkrevd, og det skilles mellom førstegangs tilmelding og gjentatt tilmelding. Dersom elevens behov for spesialundervisning vedvarer utover det året det er foretatt enkeltvedtak for, kan imidlertid tidligere utredning, IOP og halvårsrapport erstatte den pedagogiske rapporten (Veilederen 2009), men saken må allikevel tilmeldes på nytt.

Uavhengig av om det er første eller gjentatt tilmelding er det bestemte opplysninger som vil være viktige som grunnlag av den videre behandlingen. I den reviderte utgaven av Veilederen fra 2004³⁴ er det listet opp elementer dokumentasjonen for tilmeldingsfasen *kan* inneholde beskrivelser og vurderinger knyttet til:

- tiltak som er utprøvd i forkant av tilmeldingen³⁵
- eventuelle undersøkelser som er foretatt
- elevens funksjon og utvikling
- elevens utbytte av opplæringstilbudet
- behov for avvik fra læreplanverket
(Veiledning 2004, s. 34-35)

Listen Utdannings- og forskningsdepartementet publiserte i 2004 må altså også regnes som retningslinjer, og ikke juridisk bindende krav. I mangel på konkrete punkter for hva en tilmelding bør inneholde i opplæringsloven og nyere veiledere, er denne med for å presisere anbefalt innhold i tilmeldingen og forme en funksjonell normativ sjablong.

Gjennomgang av praksis

I de fire casene er det skriftlige tilmeldingsskjema for samtlige, og det er den fylkeskommunale skolens egen mal for tilmelding til PPT som er benyttet. «MELDING TIL PPT vgo – Gjelder grunnskoleelever i fylkeskommunale institusjoner»³⁶ inneholder punktene³⁷:

³⁴ Listen i veiledningen fra 2004 inneholder ytterligere punkter, men de er rettet spesielt mot videregående.

³⁵ I følge oppl.l. § 5-4, 1. ledd, siste pkt. *skal* skolen «ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering». Det er altså lovpålagt skolen å vurdere og prøve ut forsvarlige tiltak, men det er ikke noe krav, bare anbefalt, å ta dette med i tilmeldingen.

³⁶ Se malen for tilmeldingen i vedlegg 7

³⁷ Informasjonen som de utfylte tilmeldingene vil behandles senere i analysen.

- 1) «Plan for inneværende år.» (Avkrysningsalternativer)
- 2) «Årsak til henvisning?» (Avkrysningsalternativer)
- 3) «Hva har skolen gjort for å hjelpe eleven?» (Avkrysningsalternativer)
- 4) «Beskriv elevens problem:» (Boks for fritekst)
- 5) «Hva ønsker henviser at PPT skal gjøre i saken?» (Boks for fritekst)
- 6) Underskriftslinje tilegnet foresatte og virksomhetsleder/henvisende instans.

Der det er avkrysningsalternativer dekker disse flere muligheter, samtidig som det kan være riktig å krysse for flere alternativer under samme punkt. Under «Plan for inneværende år» (1) finnes alternativene «Følger klassens plan», «Individuell læreplan» og «Spesialundervisning § 5-1». «Årsak til henvisning?» (2) kan være «sansedefekter», «sosiale/emosjonelle vansker», «lese- og skrivevansker», «motoriske defekter», «fagvansker», «atferdsvansker», «store lærevansker», «store sammensatte vansker» eller «annet», mens alternativene for hva skolen har gjort for å hjelpe eleven (3) er «samtale/møte med eleven», «kontakt med forestatte», «drøftet i klasseråd», «kontakt med andre instanser», «speialundervisning (IOP)», «kartlegging (materialet må legges ved henvisningen)», «andre typer tiltak» eller «ingen tiltak».

Det finnes ingen egen pedagogisk rapport med i de fire elevmappene, men tilmeldingsmalen kan sies å dekke deler av listen over elementer som er anbefalt innhold i en pedagogisk rapport.

Ingen av de fire tilmeldingsdokumentene er fullstendig utfylt. I elev A sin er det avkryset eller skrevet informasjon i alle feltene unntatt den som gjelder hva skolen har gjort for å hjelpe eleven. Det er imidlertid krysset av for tre av alternativene under årsak til henvisning (2), og begge tekstboksene er brukt så utfyllende det er rom for.

I de øvrige tilmeldingene oppgir bare tilmeldingen i case B henvisningsårsak. I case C og D er altså ikke grunnen til henvisning oppgitt. Videre er hverken elev B eller C sine «problem» beskrevet der det er etterspurt i punkt 4, mens det henvises til et møte uten videre henvisning under samme punkt i case D.

Hva henviser ønsker at PPT v.g.o. skal gjøre i saken er besvart for alle de fire elevene, men de tre siste, B, C og D, har tilnærmet like formuleringer angjeldende ønske om sakkyndig vurdering for gjeldende skoleår. Tilmelding A har en noe mer utfyllende bestilling til PPT på dette punktet: «Utrede [elevens] behov. Innhente opplysninger fra [navn på elevens hjemkommune] PPT».

Samtlige fire tilmeldinger har, som nevnt, underskriftlinjer for foresatte og virksomhetsleder/henvisende instans, og det ser ut som disse er utfylt³⁸.

³⁸ Underskrifter er sensurert i dette materialet, men spor etter underskrift og sensurerings-/korrekturtape (Tipp-Ex) kommer tydelig fram.

Tabellen (tabell 4.2) nedenfor er ment å gi en oversikt over hvilke punkter i de fire tilmeldingsskjemaene i undersøkelsen som er utfyllt.

Elev	1	2	3	4	5	6
A	X	X		X	X	X
B		X			X	X
C					X	X
D				X*	X	X

Tabell 4.2. Utfylling av tilmeldingsskjema i de fire elevsakene.

Tall i første rad henviser til punktnummer i fylkets tilmeldingsmal (listet opp ovenfor i dette delkapittelet).

* Mangelfull utfylling, henvisning til uspesifiserte kilder som ikke er vedlagt.

Vurdering og kort drøfting av tilmeldingsdokumentene i forhold til regelverk og retningslinjer

Det er altså ingen lovmessige krav til tilmeldingens form eller innhold, mens retningslinjene for denne fasen er at tilmeldingen bør være skriftlig, den bør være akkompagnert med en skriftlig pedagogisk rapport, og disse kan eller bør inneholde visse elementer.

Tabell 4.1 illustrerer at det aktuelle fylket har en skriftlig mal for tilmelding og at det finnes rutiner for skriftliggjøring av tilmeldingsfasen, fordi det foreligger utfylte tilmeldingsskjema i alle de fire case-mappene. Den viser også at dersom det er en del av rutinen å fylle ut en egen pedagogisk rapport, er denne rutinen dårlig innarbeidet, da det ikke var eksemplarer av en egen pedagogisk rapport blant dokumentutvalget.

Veilederen (2009) oppfordrer til at det fokuseres både på styrker og utfordringer hos eleven. Videre bør tilbudet eleven har hatt vurderes i like høy grad som elevens iboende skoleutfordringer. Tilmeldingsskjemaene gir ikke plass til sterke sider ved elevene, og det er ikke noe ved avkrysningsalternativene som tilsier at utfordringer utenfor eleven selv bør vurderes (jfr. vedlegg 7).

Selv om det ikke finnes en egen pedagogisk rapport med i de fire elevmappene, kunne nok tilmeldingsmalen ved kompetent og motivert utfylling dekket store deler av listen over elementer som er anbefalt innhold i en pedagogisk rapport. Ved å sette listen over anbefalt innhold punktvis opp mot overskriftene i fylkets tilmeldingsskjema, vil et anbefalt punkt («eventuelle undersøkelser som er foretatt») være vanskelig å finne igjen i malen fra fylkets praksis, mens de andre kan synes å være ivaretatt.

Om listene settes opp med tilsvarende punkter ovenfor hverandre, kan retningslinjer og praksis møte hverandre på følgende måte:

Punkter fra retningslinjer:	Tilsvarende punkter fra fylkets tilmeldingsmal:
➤ «tiltak som er utprøvd i forkant av tilmeldingen»	«Plan for inneværende år.» «Hva har skolen gjort for å hjelpe eleven?»

➤ «eventuelle undersøkelser som er foretatt»	
➤ elevens funksjon og utvikling	«Beskriv elevens problem:»
➤ elevens utbytte av opplæringstilbudet	«Årsak til henvisning?»
➤ behov for avvik fra læreplanverket	«Hva ønsker henviser at PPT skal gjøre i saken?»

Tabell 4.3 Sammenligning av anbefalt innhold og punkter i malen det aktuelle fylket benytter i tilmeldingsfasen

Selv om det understrekes at verken formuleringene eller ordlyden i punktene i samme rad (se tabell 3) er like eller har helt samme betydning, registreres det at fylkets mal til dels dekker retningslinjene og gir mulighet for å presentere informasjonen som anbefales, med unntak av punktet i retningslinjene som gjelder undersøkelser som er foretatt.

Fylkets maler hadde dessuten et felt for underskrift fra foresatte, og legger dermed til rette for at foresattes samtykke og medbestemmelse ivaretas, men ikke for at eleven selv blir hørt.

4.1.1.2 Sakkyndig vurdering

Den sakkyndige vurderingen det sakkyndige organet – som regel PPT – gjør og skriftliggjør, spiller en sentral rolle når enkeltvedtak i forhold til en elevs rett til spesialundervisning skal vurderes, og består av

- sakkyndig utredning og
- sakkyndig vurdering

(Veilederen 2009)

Denne delen vil gjennomgå de krav til og retningslinjer for form og innhold som var gjeldende for det andre leddet i den spesialpedagogiske dokumentkjeden. Videre vil praksis analyseres og sees opp mot de lovpålegg og anbefalinger som var gjeldende ved tidspunkt for utarbeiding av de fire utvalgte rapportene fra sakkyndighetsfasen.

Relevante krav og retningslinjer til dokumentet «Sakkyndig vurdering»

Alle kommuner og fylkeskommuner skal være tilknyttet en pedagogisk-psykologisk tjeneste som skal sørge for en sakkyndig vurdering når loven krever det (oppl.l. § 5-6). Videre følger det av oppl.l. § 5-3 1. ledd at «Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 [...], skal det ligge føre ei sakkunnig vurdering av de særlege behova til eleven.» Loven krever med dette at før et enkeltvedtak om spesialundervisning fattes, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av «om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.» (oppl.l. § 5-3, 1. ledd). Den sakkyndige vurderingen skal altså foreligge og ta stilling til om spesialundervisning er aktuelt i ethvert tilmeldt elevs tilfelle, før enkeltvedtak fattes, men også til hva slags opplæringstilbud som er tilrådelig og forsvarlig i forhold til blant annet plassering, organisering, mål og tiltak.

Det er imidlertid ikke heller for den sakkyndige rapporten oppgitt direkte og spesifikke krav om form og innhold i loven, men med ordlyden i «[...] skal det ligge føre ei sakkunnig vurdering [...]» (oppl.l. 5-3, 1. ledd) må kunne utledes til å bety at rapporten for sakkyndighetsarbeidet skal rapporteres skriftlig. Veilederen sier det også utvetydig: «Den sakkyndige vurderinga skal kunne ut i en **skriftlig rapport** fra PP-tjenesten til skoleeier/skolen» (Veilederen 2009, s. 57).

Lovens krav om skriftlig rapportering fra denne fasen kan kombineres med hva som etter loven skal utredes og tas stilling til i denne fasen. Vi finner da følgende fem momenter som skal utredes og tas stilling til i den sakkyndige vurderingen, og som også skal skriftliggjøres i den sakkyndige rapporten:

- 1) eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- 2) lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- 3) realistiske opplæringsmål for eleven
- 4) om en kan hjelpe til i forhold til de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- 5) hva slags opplæring som gir forsvarlig opplæringstilbud

(Jfr. oppl.l. 5-3; Veilederen 2009, s. 57)

I opplæringslovens § 5-4 presiseres også viktigheten av foreldres og elevens medvirkning, samtykke og rett til å bli hørt³⁹: «Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.» (oppl.l. § 5-4, 3. ledd). Sett i sammenheng med § 5-4, 2. ledd, som sier at det skal innhentes samtykke fra eleven eller foreldrene «før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det gjøres vedtak om å setje i gang spesialundervisning», vil det være naturlig å forvente henvisninger til disse uttalelser fra samarbeidet i rapporteringen og underskrifter fra disse. En eventuell underskrift fra eleven eller foreldrene til eleven ville dokumentere at de har fått sin «rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak» (§ 5-4, 2. ledd, siste pkt.), og bør ha sin plass i en sakkyndig vurdering, selv om det ikke er et krav av loven (jfr. også Utdanningsdirektoratet 2013, s. 22).

I følge et rundskriv fra Utdanningsdirektoratet kan skoleeier, i tillegg til når foreldre på eget initiativ søker om det (jfr. § 8-1, 2. ledd) «også treffe et enkeltvedtak om plassering av en elev på en annen skole enn nærskolen på grunnlag av informert samtykke fra foreldrene uten at

³⁹ Jfr også Barnekonvensjonens artikkel 12 om barn og ungdoms rett «til fritt å gi uttrykk for [...] synspunkter i alle forhold som vedrører barnet» (1. ledd), og at «barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.»

foreldrene har søkt om dette. Dersom foreldrene ikke samtykker til dette, har eleven rett til å gå på nærskolen.» (Utdanningsdirektoratet 2010). En elev kan altså ikke lovlig plasseres på en annen skole enn sin nærskole uten foreldrenes informerte samtykke⁴⁰, noe som styrker behovet for å dokumentere dette samtykket med underskrifter.

Gjennomgang av praksis

Som det også synes av tabell 4.1 inneholder alle de fire elev-mappene en rapport fra den sakkyndige vurderingen, men selv om de er fra den samme fylkeskommunale PP-tjenesten, har samme layout og er delt i to hoveddeler med identisk tittel, inneholder bare to av dem de samme underpunktene, og en av dem skiller seg tydelig fra de andre ved å inneholde bare halvparten av underpunktene⁴¹.

Tabell 4.4 illustrerer hvilke opplysninger malene for sakkyndig rapport legger til rette for gjennom markering for de hoveddeler og underpunkter de inneholder.

	Elev A	Elev B	Elev C	Elev D
Personalialia med trinn vurderingen er ment for	X	X	X	X
Hoveddel 1: «Oppsummering av dokumenter og grunnlag for vurdering»	X	X	X	X
«Søkerens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet» (1)		X	X	X
«Bakgrunn»				X
«Vurderingsgrunnlag»	X			
«Lærevansker og andre forhold» (2)		X	X	
«Elevens opplæringsmål»		X	X	X
«Muligheten for tilrettelegging innenfor ordinært opplæringstilbud» (4)		X	X	X
«Hvilken opplæring gir eleven et forsvarlig opplæringstilbud» (5)		X	X	
Hoveddel 2: «PPT's tilråding»	X	X	X	X
«Målsetting» (3)		X	X	X
«Organisering av opplæringen/undervisningen» ⁴²	X	X	X	X
«Innhold (i opplæringen)» ⁴³	X	X	X	X
«Omfang»	X	X	X	X
«Fleksibilitet»		X	X	
Avsatt linje for underskrift fra elev/foreldre (foresatte)				

Tabell 4.4 Hoveddeler og underpunkter i de fire elevenes sakkyndig rapport. Siffer i parentes viser til tilsvarende moment i listen over krav til sakkyndig rapport på s. 59-60.

⁴⁰Ingen regel uten unntak: En begrenset adgang til å flytte enkeltelever til annen skole uten samtykke fra foreldre er at hensynet til de andre elevene tilsier det. I så fall skal det foreligge et særlig tilfelle, og andre tiltak skal være utprøvd (Utdanningsdirektoratet 2010). «Dette skal være en siste utvei.» (Ibid, s. 2). En endring i loven 24. april 2015 tilførte en eksemplifisering av dette unntaket med situasjoner der «eleven mobbar ein eller fleire medelevar» (oppl.l. § 8-1, siste ledd, 2. pkt.). Denne endringen skjedde imidlertid etter at enkeltvedtak var gjort i de utvalgte sakene.

⁴¹ Se vedlegg 8 a og b

⁴² I overskriften til dette punktet står det «opplæringen» i elevmappe A, mens «undervisningen» blir brukt i de tre andre. Dette kan bekrefte at det er brukt en mal i case A som skiller seg fra de andre 3.

⁴³ Samme som ovenfor (fotnote 26), men her har malen i case A med innholdet som er satt i parentes, de andre bare «Innhold»

Alle hoveddeler og underpunkter i malene slik de fremstår i tabell 4.4 er fylt ut og til slutt signert av sakkyndig⁴⁴ ved PPT. Det er imidlertid ikke satt av plass til elev eller foreldres underskrift, noe som også mangler⁴⁵.

Vurdering og kort drøfting av dokumentene for sakkyndige vurdering i forhold til regelverk og retningslinjer

Loven krever at det er utarbeidet en skriftlig sakkyndig vurdering av PP-tjenesten for å gjøre enkeltvedtak om spesialundervisning (Veilederen 2009, oppl. § 5-3, 1. ledd). Det foreligger slike sakkyndige rapporter i samtlige av de fire elev-mappene.

Videre har rapportene et innhold som i varierende grad følger de kravene loven stiller. To sakkyndige rapporter (B og C) har punkter som tilsvarer alle de opplistede elementene som inngår krav til innhold, mens de to andre (A og D) stiller svakere i en slik sammenligning. Disse inneholder imidlertid til en viss grad mulighet for tilsvarende vurderinger og utredninger under andre overskrifter eller underpunkter. For eksempel finnes det ingen overskrifter i malen i elev-mappe A som spesifiserer de obligatoriske punktene § 5-3 krever for hva som skal utredes og tas stilling til i den sakkyndige vurderingen. Allikevel er mye av den ønskede informasjonen å finne ved dypere gjennomgang under overskriften «Vurderingsgrunnlag», men disse malene legger altså ikke i samme grad til rette for ryddighet og påkrevd informasjon.

En oppsummering av innholdskravene og retningslinjer til sakkyndig rapport og gjennomgang av rapportene fra praksis gir følgende oversikt (se tabell 4.5):

Krav til innhold i sakkyndig rapport:	Elev A	Elev B	Elev C	Elev D
-skal være utført og skriftliggjort av PPT	X	X	X	X
-eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet	(x)	X	X	X
-lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen	(x)	X	X	(x)
-realistiske opplæringsmål for eleven		X	X	X
-om en kan hjelpe til i forhold til de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet	(x)	X	X	X
-hva slags opplæring som gir forsvarlig opplæringstilbud (plassering, organisering, mål, innhold, organisering)	(x)	X	X	(x)
Anbefalt i en sakkyndig rapport:				
Underskrift/uttalelse fra elev/foreldre				

Tabell 4.5 Oversikt over deler som kreves/anbefales og hvilke deler som finnes i de utvalgte sakkyndige rapportene. X markerer direkte match mellom overskrifter/punkter i dokumentet og aktuelt innholdskrav, og (x) angir at informasjonen som kreves er å finne i de aktuelle rapport-malene, men under andre overskrifter/punkter, og malen presiserer ikke kravet.

⁴⁴ Innholdet i dokumentene vil gjennomgås senere i analysen.

⁴⁵ Underskrifter er sensurert i dette materialet, men spor etter underskrift og sensureringsverktøy, så som mangel på slikt, synes.

Loven stiller ingen krav til underskrift fra eleven eller foreldrene. Siden loven imidlertid krever at angjeldende barn og foresatte i de fleste tilfeller gir sitt informerte samtykke og regnes som en viktig informasjonskilde i utredningene, er slike underskrifter med som anbefalt innhold. Ingen av de fire undersøkte eksemplarene fra fylkets praksis har verken avsatt rom for eller faktisk påført slike underskrifter.

4.1.1.3 Enkeltvedtaket

Vedtaksfasen, den neste hovedfasen av den spesialpedagogiske tiltakskjeden, er fasen det gjøres enkeltvedtak om spesialundervisning, og rammene for hva slags spesialundervisning eleven har krav på (Veilederen 2009, s. 73).

I det følgende vil relevante lover og retningslinjer bli trukket fram, enkeltvedtak fra praksis vil gjennomgås, før krav og anbefalt innhold sammenlignes med det aktuelle fylkets praksis på området. I tillegg til lovverket legges det vekt på Veilederen (2009), som var gjeldende på tidspunktet de analyserte dokumentene ble utarbeidet.

Relevante krav og retningslinjer til dokumentet «*Enkeltvedtak om spesialundervisning*»

Også denne fasen er regulert av opplæringsloven, men også av grunnleggende prinsipper i forvaltningen, med skoleeier som forvaltningsorgan og eleven med sine foreldre som part (Herlofsen 2014)⁴⁶. Siden spesialundervisning er en individuell rettighet, er tilbudet om spesialundervisning regnet som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og elevens rettigheter er knyttet til enkeltvedtaket⁴⁷. Dersom elever og foreldre ikke er informert tidligere, skal de varsles av skolen før den igangsetter arbeidet med å fatte et enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet (Utdanningsdirektoratet 2013). Som parter i sak om spesialundervisning, har eleven (og foreldre dersom eleven er under 15 år) rett til forhåndsvarsling, innsyn i saken, begrunnelse for vedtaket, å klage, og veiledning fra forvaltningsorganet i saken⁴⁸. Informasjon om slike rettigheter bør fremgå av enkeltvedtaket⁴⁹.

Den som fatter enkeltvedtak, i dette tilfellet fylkeskommunen, må altså forholde seg i samsvar med visse saksbehandlingsregler, krav og retningslinjer i saker som omhandler spesialundervisning. Et slikt krav er at vedtaket skal være skriftlig (jfr. fvl. § 23), noe som er viktig i forhold til elevens rettsikkerhet, dokumentasjon og klagemulighet (Veilederen 2009, s. 74), men også for skoleeiers og skolepersonell sin mulighet for å kunne dokumentere lovlig praksis.

⁴⁶ Jfr. fvl. §§ 1 og 2 e, oppl. §§ 5-3 og 15-1 og 2

⁴⁷ jfr. fvl. § 2, 1. ledd, bokstav b

⁴⁸ Jfr. fvl. §§ 11, 1. og 2. ledd, 16, 1. og 2. ledd, 18, 19, 23-25, 27-36, samt oppl. § 15-2

⁴⁹ fvl. §§ 11 og 27

Det settes ikke krav til form til enkeltvedtak om spesialundervisning bortsett fra skriftlighet, men det finnes flere krav til innhold. Med henvisning til Ot.prp. nr. 46 (1997-98) sier Veilederen (2009, s. 68) at enkeltvedtaket skal klart og tydelig opplyse om hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Enkeltvedtaket skal omtale hele undervisningsopplegget, og «må si noe om elevens behov og hva som er forsvarlig opplæringstilbud. Det skal blant annet si noe om innholdet i opplæringen, en organisatoriske gjennomføringen og omfanget av eventuelle støttetiltak.» (Veilederen 2009, s. 68). Det presiseres (jfr. Ot.prp. nr. 46 (1997-98), Riksrevisjonen 2010/11, Veilederen 2009) at det ikke holder med tildeling av en viss timeressurs eller organisatorisk gjennomføring av undervisningen, men enkeltvedtaket må si noe om organiseringen av opplæringen:

«Skolen må skrive om eleven skal motta all opplæring i basisgruppen eller klassen innenfor rammen av ordinær organisering eller om andre organiseringsformer skal brukes [...]. Også elever som har rett til spesialundervisning, skal i utgangspunktet gjennomføre opplæringen på nærskolen i den ordinære opplæringsgruppen. Det kan også være tilfeller hvor elevene bør tas ut av skolen/gruppen [...]. Hvis eleven skal tas ut av nærskolen eller den ordinære gruppen, må det være basert på en faglig vurdering om at eleven ikke har mulighet til å få tilfredsstillende utbytte der.»

(Utdanningsdirektoratet 2013, s. 25)

Det er imidlertid i praksis åpent for å henvise til hva den sakkyndige vurderingen legger til grunn dersom den sakkyndige vurderingen er tilstrekkelig klar på de samme punktene og enkeltvedtaket er i tråd med tilrådingen fra PPT (Veilederen 2009, Utdanningsdirektoratet 2013). I forbindelse med dette må også nevnes at selv om noen generelle elementer, som informasjon om klageadgang og fremstillingen av allmenngyldige regler vedtaket bygger på, er standardisert, skal enkeltvedtaket være individualisert (Veilederen 2009, s. 76). Å treffe denne typen avgjørelse vil ikke være mulig uten at enkeltvedtaket gir en individuell begrunnelse, basert på lovpålagt utredning av angjeldende elevs behov (Utdanningsdirektoratet 2013). Begrunnelsen skal vise til de reglene i opplæringsloven som vedtaket bygger på, og, i den grad det er nødvendig, gjengi innholdet i reglene eller problemstillingen enkeltvedtaket bygger på. Skolen bør også nevne de hovedhensynene som har vært avgjørende for enkeltvedtaket i sin begrunnelse (Ibid). Veilederen trekker også frem vedtakets varighet som obligatorisk innhold i enkeltvedtaket (Veilederen 2009, s. 77).

For å gjengi noe mer ryddig og oversiktlig hvilke krav et enkeltvedtak skal oppfylle kan listen se slik ut:

- Enkeltvedtaket om spesialundervisning skal skriftliggjøres
- Elev/foreldre skal ha forhåndsvarsling, innsyn i saken og
- Skriftlig begrunnelse for vedtaket (hjemmel i loven og faktiske, individuelle forhold)

- Elev/foreldre har rett til å klage og veiledning fra forvaltningsorganet, og dette skal fremkomme i dokumentet
- Klar og tydelig beskrivelse av opplæringstilbudet, som innbefatter:
 - *innholdet i opplæringen*
 - *den organisatoriske gjennomføringen*
 - *og omfanget av eventuelle støttetiltak*
- Enkeltvedtaket skal være individualisert
- Det skal angi vedtakets varighet

Gjennomgang av praksis

Det er slik at alle de fire elevmappene inneholder et skriftlig enkeltvedtak (se tabell 4.1). Gjennom analysen av de fire enkeltvedtakene fremkommer det at de er alle gjort innenfor tidsrommet fra og med november 2013 til april 2014 med elektronisk underskrift fra samme rektor. De er skrevet over tilnærmet like maler (se vedlegg 9). Foruten fylkets logo, henvisninger til offentlighetsloven § 13, 1. ledd og fvl. §13 om taushetsplikt, dato for vedtaket og overskriften «*Enkeltvedtak spesialundervisning skoleåret [xxxx/xx]*», er det en boks med seks punkter for relevant personalia øverst på første side i alle de fire enkeltvedtakene. Videre henvises det til oppl.l § 5-1, 1. ledd om rett til spesialundervisning, før to separate bokser uten overskrift, men som inneholder det individuelle vedtaket med eventuelle presiseringer rundt opplæringstilbudet. Deretter skiller spesielt vedtaket i mappe C, men også tilsvarende dokument i mappe B, seg ut i forhold til de andre. De gir alle noen klargjøringer i forhold til fylkeskommunens opplæringsansvar, samt at angjeldende part skal informere skolen ved utskrivning fra institusjonen i vedtaksperioden, men vedtak C i motsatt rekkefølge i forhold til de andre. Vedtak C starter under overskriften «*Annet*» med fylkeskommunens ansvar, men følger som eneste i utvalget med et avsnitt om oppfølging av saken på følgende måte:

- «*Vi ønsker å få anledning til å følge opp saken ved*
- *å få innkalling til ansvarsgruppemøter*
 - *å få tilsendt IOP og halvårsrapporter*
 - *å bli tatt med på råd dersom det gjøres endringer i opplæringsplanen*»

Det samme dokumentet skiller seg også ved å utelate overskriften «*klage*». Innholdet er med under «*Annet*» og det ovenfor siterte, men med egne formuleringer angående rettigheter i forhold til innsyn i saken, klagerett og veiledning. I enkeltvedtaket til elev C står det at

- «*Du har rett til å klage på vedtaket.*
Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt denne underretning om vedtaket er kommet fram til deg.
Klageinstans er Fylkesmannen i [det aktuelle fylket].
Klagen sendes til [det aktuelle fylkets] fylkeskommunale grunnskole.
Klagen skal nevne det vedtaket det klages over, og nevne den endring som ønskes i det vedtaket det klages over. Klagen bør også nevne de grunner klagen støtter seg til. Klagen må være underskrevet av deg eller din fullmektig.

Du har rett til å se sakens dokumenter.

Hvis du trenger veiledning, kan du kontakte Rektor [rektorens fulle navn].»

De tre andre enkeltvedtakene (elev B,C og D) oppgir de samme rettigheter med følgende formuleringer:

«Klage

Det kan klages på vedtaket etter reglene i Forvaltningsloven (§§ 28-36) og

Opplæringsloven (§15-2). Klagen skal behandles av Fylkesmannen i [det aktuelle fylket], men sendes til [det aktuelle fylkets] fylkeskommunale grunnskole. [Det aktuelle fylkets] fylkeskommunale grunnskole vil kunne gi nærmere opplysninger om hvordan klagen skal utformes, og eventuelt hjelp til å utforme klagen.

Hvis du trenger veiledning, kan du kontakte rektor.»

Alle de fire dokumentene avsluttes med hilsen og elektronisk signering av rektoren ved den fylkeskommunale skolen og tomme «kopi til:»-felt.

Vurdering og kort drøfting av enkeltvedtakene i forhold til regelverk og retningslinjer

Det viktigste kravet i denne sammenheng, at enkeltvedtakene er skriftlige, er fulgt (jfr. tabell 4.1). Alle de fire har skriftlige enkeltvedtak.

Alle de fire dokumentene møter også kravene forvaltningsloven stiller for opplysninger rundt innsyn, klage og veiledning fra forvaltningsorganet, om enn igjennom to forskjellige versjoner, som gjengitt ovenfor. Av disse sitatene fremkommer det av begge versjoner at informasjonen omtaler parten vedtaket gjelder med «du». Det later altså til å være stilet til eleven vedtaket gjelder. Det er imidlertid ikke noe annet ved de fire dokumentene som tyder på at det involverte hjemmet faktisk er involvert, og det fantes ingen spor om at forhåndsvarsel var sendt. Dette behøver ikke bety at eleven eller foresatte ikke var informert før enkeltvedtaket ble gjort. Foresatte kan selv ha søkt om spesialundervisning, de kan ha blitt varslet muntlig eller elektronisk, eller informasjonen kan være gitt før saken havnet under fylkeskommunalt ansvar. Undersøkelsen legger derfor ikke vekt på dette funnet. Det er heller ikke noe underskriftlinje, og bak «kopi til:», som er siste tegnene i dokumentene er det ikke oppført noen mottakere. Det må allikevel antas, ut fra at formuleringene kaller mottager «du» i denne delen, at enkeltvedtaket sendes til de angjeldende elevene og/eller foresatte.

I spørsmålet om enkeltvedtaket er individualisert bærer to av vedtakene (elev A og D) preg av standardisering. Beskrivelsene er kortfattede og de to dokumentene er identiske i både form og innhold; det eneste som skiller⁵⁰ dem er tidsangivelser for selve vedtaket, perioden vedtaket er gjeldende og i henvisningen til sakkyndig vurdering, altså forskjellige tall på samme steder i dokumentene. Dette gir et visst preg av standardisering, men fordi det

⁵⁰ Personalia øverst er sensurert og ikke synlig i dette materialet.

henvises til vurderinger i elevenes sakkyndige rapport blir de allikevel å regne som individualiserte.

Alle de fire vedtakene henviser til sakkyndig vurdering for beskrivelser av opplæringstilbudet, men vedtakene i mappe B og C gir noe mer informasjon i tillegg til dette. I enkeltvedtaket for elev B har skoleeier tilføyd et avsnitt med

*«Mål: Gjennomføre grunnskolens 9. trinn med karakterer i alle fag.
Innhold: Tar utgangspunkt i Kunnskapsløftet tuftet på lokale tilpasninger.
Organisering: Liten gruppe med inntil 6 elever.»*

De andre tre har ingen slike tilføyelser angående opplæringstilbudet, men henviser, som det omtalte, til sakkyndig rapport ved å si at «Vedtaket er fattet på grunnlag av opplysninger og dokumentasjon om eleven og er i samsvar med sakkyndig vurdering fra PPT vgo datert [xx.xx.xxxx]».

Samtlige oppgir vedtakets varighet både ved angivelse av skoleår og periode mellom datoer, mens bare i elev C sitt tilfelle er årstimer med lærer og assistent spesifisert. I tillegg oppgir den antall ukentlige⁵¹ timer spesialundervisning med lærer og assistent i gjennomsnitt ut fra den årlige tildelingen. De tre andre oppgir kun antall uketimer med spesialundervisning, og at denne undervisningen skjer med lærer.

Forholdet mellom regler for enkeltvedtak for spesialundervisning og de fire vedtakene fra praksis kan oppsummeres og illustreres gjennom tabell 4.6 nedenfor.

Krav til enkeltvedtaket:		Elev A	Elev B	Elev C	Elev D
- Vurdert og skriftliggjort av skoleeier		X	X	X	X
- Eleven/elevens foreldre får (kopi av) vedtaket		X	X	X	X
- Begrunnelse for vedtaket		X	X	X	X
- Rettigheter ifh. til klage og veiledning		X	X	X	X
- Individualisert enkeltvedtak		X	X	X	X
- Klar og tydelig beskrivelse av opplæringstilbudet	- Opplæringens innhold	x	X	x	x
	- Org. gjennomføring	x	X	x	x
	- Omfang ved støttetiltak	x	x	x	x
- Vedtakets varighet oppgis		X	X	X	X

Tabell 4.6 Oversikt over elementer som kreves/anbefales og hvilke deler som finnes i de utvalgte enkeltvedtakene. Sammenfallende praksis ifht. krav/retningslinjer er markert med X. Informasjon gitt kun ved henvisning til sakkyndig vurdering markeres med liten x.

4.1.2 Kategori 2) Tidslinje for saksgang og igangsettelse av tiltak

Når bekymring meldes til PPT, skal saken utredes og vurderes av dem som sakkyndig, før dette går som en anbefaling til skoleeier, som igjen må fatte et enkeltvedtak. Saken skal altså

⁵¹ Veilederen anbefaler at timeantallet for spesialundervisning oppgis for skoleåret totalt (Veilederen 2009, s. 69), men sier også at skoleeier er i best posisjon til å vurdere form for angivelse av omfang på spesialundervisningen, da dette er et spørsmål om handlingsrom ved utforming av IOP.

etter regelen igjennom 3 faser før vedtak kan gjøres og tiltak settes i gang. Dette kan ta tid i en situasjon hvor det som regel ikke er noe tid å miste.

Denne kategorien presenterer påbud og anbefalinger som gjelder tidsbruken i saksgangen, for så å sammenligne dette på tidslinjer som viser elevenes innskrivningsdato ved sin fylkeskommunale grunnskoleavdeling, altså oppstart av det spesialpedagogiske tiltaket, og når hvert av de tre dokumentene er ferdigstilt.

Påbud og anbefalinger vedrørende saksgangens tidsbruk og rekkefølge

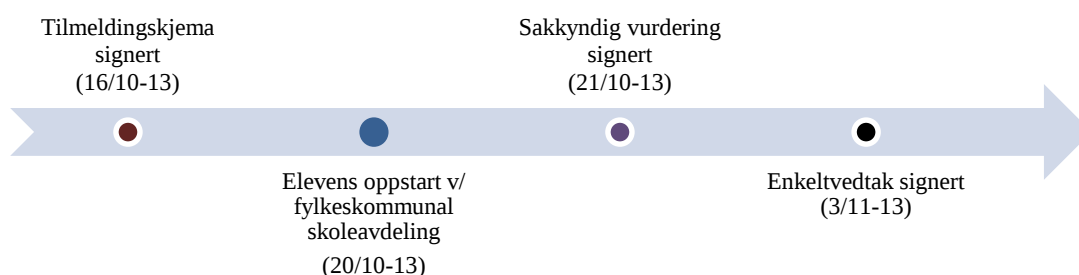
Opplæringsloven gir ingen absolutte grenser for hvor lang tid det skal ta fra tilmelding til enkeltvedtak eller mellom hver fase. Tilbud skal gis «*innen rimelig tid*» (jfr. oppl. § 5-1, Veilederen 2009, s. 76), men at dette må sees i forhold til elevens behov og i hvilken grad eleven får utbytte av det ordinære tilbudet (Veilederen 2009).

Veilederen (2009) ser til forvaltningsloven for å spesifisere nærmere, og viser til at forvaltningsorganet, som her innbefatter skoleeier og PPT, skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet tidsopphold (jfr. fvl. 11a), og underrette part (foresatte/elev) «*så snart som mulig*» (Veilederen 2009, s. 77, jfr. fvl. 27). I et eksempel nevner Veilederen at om en elev må vente på en total saksbehandlingstid på over tre måneder for å få avklart sine behov og rettigheter, vil det være for lenge (2009, s. 77). Med dette, og med tanke på at tiltak som medfører brutte elevrettigheter i forhold til opplæringsloven (jfr. oppl. §§ 8-1 og 8-2), må det også slutes at det er særdeles viktig lovpålagt saksgang er fulgt, og enkeltvedtak bør eller skal være fattet før tiltaket settes i gang.

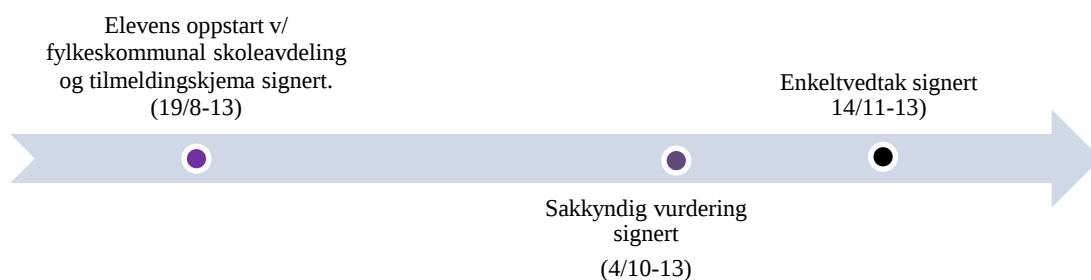
Gjennomgang av praksis

Individuelle tidslinjer for saksgang og oppstart ved fylkeskommunal skoleavdeling (figur 4.1-4.4):

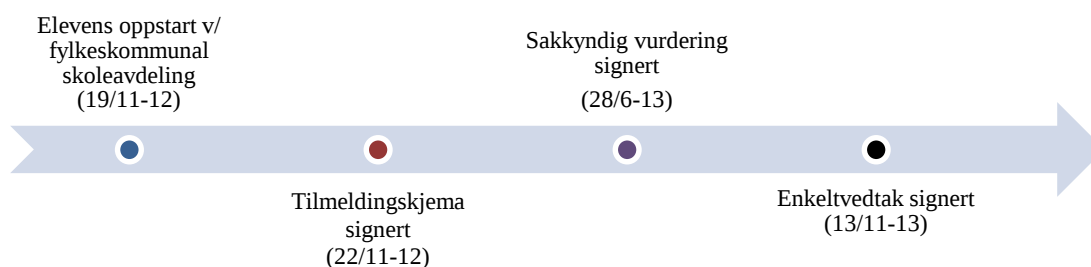
Elev A (Figur 4.1):



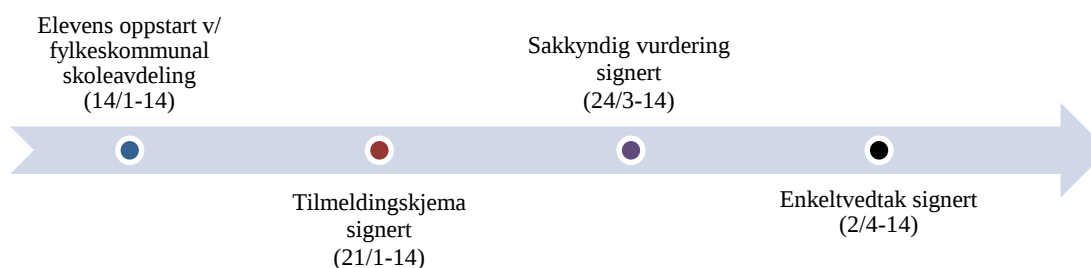
Elev B (Figur 4.2):



Elev C (Figur 4.3):



Elev D (Figur 4.4):



Figur 4.1-4.4 illustrerer tidslinje med datoer for elev A-D sin oppstart ved fylkeskommunal skoleavdeling og signering av tilmeldingen, sakkyndig rapport og enkeltvedtak for hvert case.

Vurdering og kort drøfting av tidslinjene i forhold til regelverk og retningslinjer

Som vi kan se av tidslinjene er det kun saksbehandlingen angjeldende elev A som er godt innenfor eksempelet Veilederen brukte for å illustrere hva som var regnet som lang tid for en elev å vente på vedtak og eventuelt tiltak. Case B og D bruker en god stund lenger og nærmer seg 3 måneder fra tilmelding til vedtak, men i elev C sitt tilfelle er det brukt oppsiktsvekkende lang tid: nesten et år. Som det fremgår av figur 4.1 – 4.4 er det ikke en av instansene som alene skaper forsinkelsen. I et av tilfellene, case D, er det primært PPT som bruker for lang tid, men i de to andre tilfellene med lang (case B) og altfor lang (case C) forsinkelse, bruker skolen om lag like lang tid som PPT.

Et annet faktum som må kunne kalles et funn av det overraskende slaget er at hele tre av de fire elevene, elev B, C og D, har oppstart ved sin fylkeskommunale skoleavdeling i forkant av saksgangen. *Håndbok for PP-tjenesten* sier at «[i]nntil enkeltvedtaket foreligger, vil det være i strid med opplæringsloven å gi disse elevene en tilrettelegging utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring etter § 1-3» (Faglig enhet for PP-tjenesten 2001, s. 80). Igangsetting av spesialpedagogiske tiltak før enkeltvedtaket er altså i strid med opplæringsloven, og avviket er ikke begrunnet eller hjemlet. I elev B sitt tilfelle er tilmelding ferdigstilt samme dagen som tiltaket startet og eleven ble skrevet inn ved den fylkeskommunale skolen, og de to andre fra 3 dager til ei uke før tilmelding er datert. Også i denne sammenhengen er det elev A sitt case som kommer mest heldig ut.

Funnene her kan virke hårreisende. Gjennomgangen viser at oppstart av tiltak før tilmelding virker nærmere regelen enn unntak, i hvert fall når man ser dette utvalget isolert. Det kan imidlertid ha sine grunner som er typiske for saker rundt elever som ganske brått kan havne under fylkeskommunens ansvarsområde, eller, som Kleven, Finn & Tveit ville minnet om, gir kvalitative undersøkelser et dårlig generaliseringsmateriale (Kleven, Finn & Tveit 2011). Med det begrensede materiale som er gjennomgått i dette prosjektet, kan det være en viss sannsynlighet for at de tre mest kritikkverdige dokumentmappene var blant mitt utvalg.

På den annen side er det ikke så sjelden man finner lang saksbehandlingstid i slike prosesser. Også i Herlofsens doktorgradsprosjekt gjorde hun samme oppdagelse, bare langt verre. Av et utvalg på 8 var korteste saksbehandlingstid 4 måneder. Resten tok et halvt år eller mer, og to tilfeller hadde en saksbehandlingstid på nesten 2 år (Herlofsen 2014). Dette samsvarer godt med funn fra revisjoner og gjennomganger i andre skolekretser i Norge, uavhengig av opplæringsfase (jfr. Riksrevisjonen 2011, Bergen kommunerevisjon 2010, Trondheim kommunerevisjon 2014).

4.2 Enkeltvedtak som medfører brudd på nærskoleprinsippet

Opplæringslovens § 8-1 lovfester et viktig prinsipp om at alle elever i norsk grunnskole skal ha rett til å få opplæringstilbudet sitt ved skolen i sitt nærmiljø, derav navnet *nærskoleprinsippet*. Brudd på nærskoleprinsippet vil også medføre svekket mulighet til å føle tilhørighet i sin klasse eller basisgruppe, og føre med seg avvik i forhold til oppl. § 8-2, 1. ledd⁵². Dette er lover som er ment å gjøre alvor av og konkretisere grunnprinsipper som likeverd, tilpasset opplæring og inkludering⁵³, og gjelder også for elever med rett på

⁵² Sammenhengen mellom nærskoleprinsippet (oppl. § 8-1) og oppl. § 8-2 er behandlet i kap. 2

⁵³ Les mer om dette i kap. 2

spesialundervisning. Organisering av en elevs opplæringstilbud på en måte som bryter med nærskoleprinsippet og oppl. § 8-2 skal være siste utvei (Utdanningsdirektoratet 2010). Vedtak som tilsidesetter norsk skoles høyeste prinsipper (jfr. Læreplanverkets generelle del) og det praktisk mest relevante rettslige grunnlaget for spesielt inkludering i fellesskolen bør derfor være solid hjemlet i dokumentene som befester avviket.

I denne delen er det grunnlaget for og lovligheten av vedtaket som er tema. Analysen vil derfor først gjøre rede for gyldige hjemler for en organisering og skoleplassering som medfører avvik i forhold til ordinær organisering og nærskoleprinsippet. Så vil spørsmålet bli stilt på forskjellige måter gjennom analysens seks siste kategorier som gransker relevant innhold i dokumentene.

Organiseringen av spesialundervisningen til undersøkelsens fire elever bryter med nærskoleprinsippet, og målet med denne delen av analysen var å undersøke i hvilken grad dette avviket er i samsvar med lov og retningslinjer. For å søke svar på det, er gyldige hjemler som tilsidesetter opplæringslovens §§ 8-1 og 8-2 gjort rede for, før relevant og påkrevd informasjon fra dokumentene er trukket ut. På den måten vil det være mulig å undersøke i hvilken grad den segregerende organiseringen er lovlig hjemlet i de fire elevenes dokumentkjeder.

4.2.1 Lovlige betingelser for organisering med avvik fra nærskoleprinsippet

«Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til» (oppl. § 8-1, 1. ledd, 1. pkt.), og i «*opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal ivareta deira behov for sosialt tilhør*» (oppl. § 8-2, 1. ledd, 1. pkt.). Videre sier Veilederen at også «*elever som mottar spesialundervisning, skal i utgangspunktet gjennomføre opplæringen innenfor rammen av nærskolen i den ordinære basisgruppen/klassen.*» (Veilederen 2009, s. 23). Enkeltvedtak om spesialundervisning etter oppl. § 5-1 vil altså ikke i seg selv medføre fullmakt til å organisere opplæringen på en måte som svekker en elevs mulighet til å tilhøre sin klasse eller basisgruppe på nærskolen (jfr. oppl. §§ 8-1 og 8-2). Det finnes allikevel grunnlag for unntak fra dette utgangspunktet, og denne delen vil presentere de betingelsene som gjør seg gjeldende for analysen av de fire elevmappene i utvalget.

Behov for og tilbud om spesialundervisning gir altså ikke i seg selv anledning til avvik fra den ordinære organiseringen. Det er heller ikke nok om eleven selv eller foresatte søker eller samtykker til skolebytte. Utdanningsdirektoratet beskriver avvik fra nærskoleprinsippet som «*et såpass stort inngrep i elevens rettigheter at det ikke er tilstrekkelig med kun samtykke*», og

at «[d]ersom en elev skal tas ut av opplæringen for å motta ene-undervisning, for eksempel på en alternativ opplæringsarena, må det finnes en særskilt hjemmel» (Utdanningsdirektoratet 2010, s. 4). Enkeltvedtaket om spesialundervisning må altså hen vise til hjemmel i opplæringsloven, og eleven og /eller foresatte må, om de ikke har søkt selv, gi sitt informerte samtykke. Uten at begge disse forutsetningene er på plass, kan ikke eleven få tilbud om organisering på annen måte enn det som følger av den ordinære opplæringen. Unntaket er om hensynet til de andre elevene tilsier at eleven bør flyttes (oppl. § 8-1, 3. ledd, 1. pkt). Dersom angjeldende elev påvirker det psykososiale miljøet⁵⁴ (jfr. oppl. § 9a-3) i den grad at noe må gjøres, og alle andre mulige tiltak er prøvd, kan eleven omplasseres uten samtykke fra hjemmet, men det må fortsatt fastsettes i et enkeltvedtak av skoleeieren (jfr. oppl. § 8-1). Eleven og/eller foresatte har imidlertid klagerett⁵⁵, på samme måte som beskrevet for enkeltvedtak om spesialundervisning etter oppl. § 5-1, og opplysninger rundt dette skal følge vedtaket. I de fleste tilfeller er det allikevel hensynet til den angjeldende elevens beste som er utgangspunktet for avvik fra oppl. §§ 8-1 og 8-2. I sitt rundskriv om bruk av alternativ opplæringsarena skrev Utdanningsdirektoratet at det er hensynet til eleven, ikke skolen eller skoleeieren, som må være avgjørende, og at vurderingen må trekke inn «om et opplæringstilbud som innebærer bruk av en alternativ arena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen ut fra sin situasjon» (Utdanningsdirektoratet 2010, s. 5). Enkeltvedtaket må derfor beskrive og begrunne hvorfor eleven, til forskjell fra det ordinære tilbudet ved nærskolen, vil ha større mulighet til å nå sine opplæringsmål med en annen organisering og plassering. Den alternative organiseringen må være egnet til å forbedre elevens læringsutbytte. Begrunnelsen må være basert på en faglig vurdering som konkluderer med at eleven ikke har mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen i ordinær basisgruppe eller klasse (Veilederen 2009, Utdanningsdirektoratet 2010). For å avgrense og kvalitetssikre tiltaket skal enkeltvedtaket også oppgi tiltakets varighet og omfang, samt kompetansen til den eller de som har ansvaret for undervisningen (Veilederen 2009, Utdanningsdirektoratet 2010). Varigheten av et enkeltvedtak bør til vanlig ikke overstige et skoleår. Et unntak er dersom elevens utfordringer må forventes å være stabil, slik at tiltaket ikke kan forventes å forandre på behovet for samme form for vedtak. Videre skal vedtaket fastslå hvor stor del av skoletiden eleven har rett til spesialundervisning med

⁵⁴ En lovendring 25. mai 2015 la til at «[g]runnen til at ein elev kan flyttast, kan til dømes vere at eleven mobba rein eller fleire medelevar», men fortsatt med betingelse om at da «skal ein ha prøvd andre tiltak». Dette er imidlertid en endring som ble tilføyd etter at dokumentene som er undersøkt i denne analysen forelå.

⁵⁵ Jfr. fvl. §§ 11, 1. og 2. ledd, 16, 1. og 2. ledd, 18, 19, 23-25, 27-36, samt oppl. § 15-2

avvikende organisering. Dette kan gjelde deler av skoledagene eller –ukene, eller det kan være på heltid. For at kvaliteten på opplæringen skal sikres, vil det også være krav til kompetansen til den eller de som har det pedagogiske ansvaret og undervisningen. Det er ikke noe i veien for å benytte assistenter til noe av oppfølgingen, men den faglige fremgangen må en med godkjent kompetanse holde ansvaret for.

Oppsummert vil kravene til dokumentkjedens innhold i denne sammenhengen baseres på:

- informert samtykke fra elev/foresatte
- samarbeid med elev/foresatte
- særskilt hjemlet i enkeltvedtak om spesialundervisning etter oppl. § 5-1
- begrunnelse (ut fra særskilt hjemmel)
- faglig vurdering
- avvik fra ordinær læreplan
- beskrivelse av opplæringstilbudet som avhengig av alternativ skoleplassering, må forbedre elevens læringsutbytte
- hensyn til elevens, ikke skolens eller skoleeierens beste
- eventuelt hensyn til de andre elevene § 8-1, 3. ledd, 1. pkt.
- andre muligheter må være vurdert og evt. prøvd
- tiltakets organisering, varighet og omfang
- undervisningspersonalet må ha gyldig kompetanse
- partens rett til forvarsel, innsyn, klage og veiledning

Noen av punktene ovenfor er allerede behandlet i del 1. Hvorvidt eleven eller foresatte har gitt sitt informerte samtykke og rettigheter i forhold til forvarsel, innsyn og klage er slike punkter, og vil ikke gjentas i denne delen. Andre punkter overlapper hverandre. I arbeidet med å utarbeide kategorier for å vurdere innholdskravene, har det vært viktig å samle punktene ovenfor i overkommelige og oversiktlige enheter som ikke overlapper hverandre unødvendig. Vurdering av samsvar i dokumentkjedene for hver elev forutsetter en firedeling innenfor hver av kategoriene, noe som førte til at en begrensning av antall kategorier var nødvendig.

Kategoriene som sto igjen etter disse vurderingene var:

Kategori 3) Elevens funksjon og utvikling (inkluderer utredninger, lærevansker og særlige forhold som er viktige for opplæringen).

Kategori 4) Samarbeid med elev/foresatte.

Kategori 5) Om eleven kan hjelpes innenfor det ordinære opplæringstilbudet (omfatter også vurderte og utprøvde tiltak innenfor den ordinære organiseringen og elevens utbytte av den ordinære opplæringen).

Kategori 6) Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud (herunder realistiske

opplæringsmål for eleven).

Kategori 7) Begrunnelse for enkeltvedtak om spesialundervisning etter oppl. § 5-1 med avvikende organisering.

Kategori 8) Tiltakets varighet, omfang og organisering.

I det påfølgende beskrives praksis relatert til disse kategoriene. I kategoriene vil det fokuseres på i hvilken grad innholdet i dokumentene forholder seg til betingelsene for en avvikende organisering av opplæringen, og hvorvidt det er samsvar mellom aktuelt innhold i dokumentene og kategorier som innbyrdes bør underbygge hverandre.

4.2.2 Gjennomgang av praksis i forhold til kategori 3-8

Presentasjonen av analysen er så kortfattet og oversiktlig som mulig, og har en hovedinndeling etter kategorier, som igjen er vurdert rundt hver elevs dokumenter innenfor kategoriene. Hver kategori tar for seg alle de tre dokumenttypene under hver elev, som er (med klasstrinn ved saksbehandling og sannsynlig paragraf som gir fylkeskommunen opplæringsansvar):

Elev A (9. trinn, oppl. § 13-2).

Elev B (9. trinn, oppl. § 13-3 a).

Elev C (9. trinn, oppl. § 13-2).

Elev D (7. trinn, oppl. § 13-2).

4.2.2.1 Kategori 3) Elevens funksjon og utvikling

Proessen med å tilmelde og vurdere behov spesialundervisning danner grunnlaget for et enkeltvedtak. I dette arbeidet må skolen og PPT, i samarbeid med eleven selv og foresatte, sørge for nødvendig kartlegging og utredning av elevens skolerelaterte forutsetninger. Dette stiller krav både til førtilmeldingsfasen, som hovedsakelig skal dokumenteres i tilmeldingen, men ikke minst til PPT og den sakkyndige vurderingen. Oppl. § 5-3 sier at «*[f]ør kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 [...], skal det liggje føre ei sakkyndig vurdering av de særlege behova til eleven*» (oppl. § 5-3, 1. ledd, 1. pkt.), og «*blant anna greie ut og ta standpunkt til [...] lærevansker hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa*» (Ibid. 2. ledd, 2. pkt.). Veilederen sier noe om hvordan kravene i § 5-3 bør tolkes, og vektlegger at det utredes og tas standpunkt i forhold til blant annet sen utvikling, lærevansker eller andre faktorer som spiller inn i forhold til elevens utvikling (Veilederen 2009, s. 10).

Under denne kategorien vil det innholdet i dokumentene som sier noe om elevens sosiale, psykiske og kognitive forutsetninger i forhold til læring, utvikling og samhandling, analyseres. Utredninger av eleven som er dokumentert, samt lærevansker og andre viktige forhold med relevans til opplæringen og organiseringen vil trekkes ut og presenteres for hver elev (A-D).

Elev A

Tilmeldingen til PPT: Under overskriften «Årsak til henvisning» er det avkrysset for sosiale/emosjonelle vansker, fagvansker og atferdsvansker, og det beskrives under «*Elevens problem*» at hen har vansker med uro og konsentrasjon og ligger faglig etter elever på samme trinn.

Sakkyndig vurdering: Det vises, under «*Oppsummering av dokumentasjon og grunnlag for vurdering*», til utredninger i PPTs regi i 2006 og igjen i 2012, samt diagnostisering (ADHD) i 2013, men ikke hvor testing og diagnostisering ble foretatt. PPTs vurdering viser til store sosiale og emosjonelle vansker og vansker i matematikkfaget. I tillegg til ADHD har eleven vært utsatt for omsorgssvikt gjennom sine 6 første år, og PPT tolker disse faktorer som grunnen til at hen strever sosialt og følelsesmessig. PPT viser også til at elevens begrepstilfang er utilstrekkelig, og oppsummerer med at eleven i «*begrenset grad vil kunne få utbytte av det ordinære opplæringstilbudet*»

Enkeltvedtaket: Henviser kun til sakkyndig vurdering ved å si at «*Vedtaket er fattet på grunnlag av opplysninger og dokumentasjon om eleven og er i samsvar med sakkyndig vurdering fra PPT vgo datert 31.10.2014*».

Elev B

Tilmeldingen til PPT: Det er avkrysset for «*sosiale/emosjonelle vansker*» under overskriften «*Årsak til henvisning*».

Sakkyndig vurdering: «*Oppsummering av dokumentasjon og grunnlag for vurdering*» nevner «*Dokumentasjon fra sykehuset*» og «*Samtale med skole*». Senere i dokumentet, under «*Lærevansker og andre forhold*» at eleven er utredet ved BUPP, som konkluderte med vedvarende depressiv reaksjon. Eleven har tidligere vært utsatt for mobbing og har «*hatt stort skolefravær som har medført akkumulerte huller i kunnskap*». Det legges til at det ikke har fremkommet indikasjon på lærevansker.

Enkeltvedtaket: Det henvises kun til sakkyndig vurdering ved å si at «*Vedtaket er fattet på grunnlag av opplysninger og dokumentasjon om eleven og er i samsvar med sakkyndig vurdering fra PPT vgo datert 04.10.2013*».

Elev C

Tilmeldingen til PPT: Det er ingen opplysninger i tilmeldingen under kategori 1.

Sakkyndig vurdering: Utredningene som er listet opp under «Oppsummering av dokumentasjon og grunnlag for vurdering» er kartlegging igjennom Carlstens leseprøve for 6. trinn og Språk 6-16 fra 2009. PPT har også en sakkyndig utredning med WISC-IV-test fra 2010, der evneutredning viser skårer i normalområdets nedre del. Under overskriften «Lærevansker og andre forhold» fremkommer det at eleven de siste årene har hatt en ustabil hjemmesituasjon, med flytting og bytting av skoler. Videre nevnes konsentrasjonsvansker, utagerende atferd, skulking og stadig konflikt med medelever, og dette skal ha forverret seg til vansker med å etablere gode relasjoner til både jevnaldrende og voksne, samtidig som hen fikk stadig større faglige hull. Dette førte, ifølge rapporten, til at eleven sliter med dårlig selvtillit og prestasjonsangst. «Høsten 2012 møtte [eleven] ikke på skolen på grunn av sterk skolevegring og store sosio-emosjonelle vansker.» Språk 6-16 viste at hen lå i risikograppa i forhold til det fonologiske minnet.

Enkeltvedtaket: Ingen informasjon eller begrunnelser relevant for kategorien. Henviser til sakkyndig vurdering ved å si at «Vedtaket er fattet på grunnlag av opplysninger og dokumentasjon om eleven og er i samsvar med sakkyndig vurdering fra PPT vgo datert 28.06.2013».

Elev D

Tilmeldingen til PPT: Det er ikke avkrysset for noen av alternativene under overskriften «Årsak til henvisning». Tilmeldingen sier kun «Jfr. møte» under «Beskriv elevens problem».

Sakkyndig vurdering: Det opplyses at eleven har vært utredet med NSL-test⁵⁶ for 1.-4.- trinn og Språk 6-16 samme år som saksbehandling under «Oppsummering av dokumentasjon og grunnlag for vurdering». Språktestene viser skårer i kategoriene «alvorlig problem» (Språk 6-16) og «totalt i risikozonen» (NSL-test for 4. klasse), og har «behov i forhold til opplæringslovens § 2-8»⁵⁷, men motsetter seg morsmålsopplæring. Eleven er født i et vest-afrikansk land der hen har vært vitne til mye traumatisk, kom til Norge under to år før denne saksbehandlingen. Vitne til omfattende familievold. Ingen eller sporadisk skolegang før hen kom til Norge, høyt fravær fra norsk skole. Eleven beskrives som negativ til skole, «har en motstand i

⁵⁶ NSL = Norsk som læringsspråk.

⁵⁷ Oppl. § 2-8. «Særskilt språkopplæring for elever fra språklege minoriteter» gir grunnskoleelever «med annen morsmål enn norsk og samisk [...] rett til særskilt norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen» (1. ledd, 1. pkt.), og denne opplæringen kan organiseres i egne grupper, klasser eller skoler (jfr. 2. og 1. pkt. i 5. ledd).

seg for all form for teoretisk læring», «behov for svært tett oppfølging» og «starter aldri arbeid på egen hånd». Store hull i kunnskap i alle skolefagene.

Enkeltvedtaket: Henviser til sakkyndig vurdering: «Vedtaket er fattet på grunnlag av opplysninger og dokumentasjon om eleven og er i samsvar med sakkyndig vurdering fra PPT vgo datert 24.03.2014».

4.2.2.2 Kategori 4) Samarbeid med elev/foresatte

Under denne kategorien presenteres den delen av analysen som viser i hvilken grad elevens egne eller foresattes medvirkning og bidrag er tatt med i dokumentasjonen. I utarbeiding av et spesialpedagogisk tilbud skal elev og/eller foresatte sine innspill, behov eller meninger til utformingen av vedtaket gis stor vekt (jfr. oppl. § 5-4, 3. ledd), og et samarbeid med angjeldende part er påkrevd i alle ledd av tiltakskjeden (Veilederen 2009). Innhold som viser til samarbeid med relevans til opplæringen og organiseringen vil trekkes ut og presenteres for hver elev (A-D).

Elev A

Tilmeldingen til PPT: Ingenting å anføre i kategorien.

Sakkyndig vurdering: Ved et tilfelle i den sakkyndige rapporten, under «Organisering av opplæringen», meddeles det at «[e]leven kan selv velge de praktiske fagene han er interessert i [...]». Ellers henviser dokumentet ofte til andre kilder og offentlige instanser, og ved to tilfeller inkluderes barnevern og institusjonen, ved å si at «[i] følge tidligere dokumentasjon og samtale med barnevernstjenesten, institusjonen og skolen vil eleven profitere på [...]» og «[b]arnevernstjenesten og institusjonen var klare på at eleven har behov for et stabilt spesialpedagogisk tilbud i et skjermet miljø». Barnevernet og institusjonen må, spesielt dersom barnevernet har overtatt omsorgen for barnet, regnes som henholdsvis elevens foresatte og hjem. Også eleven selv sin mening er etterkommet, ifølge at «[d]et vises til at [barnet] selv har ønsket å gå på en liten, skjermet skole. Det ble derfor besluttet å gi eleven et skoletilbud ved [en av fylkeskommunens skoleavdelinger]». Under «Oppsummering av dokumentasjon og grunnlag for vurdering» står det også «Deltagelse i møte på skolen med barnevernstjenesten og institusjonen», med datering to uker før signering av sakkyndig rapport, noe som bekrefter at foresatte har vært involvert i prosessen.

Enkeltvedtaket: Foruten rettigheter i forhold til innsyn, klage og veiledning som følger av forvaltningsloven (§§ 28-36) og opplæringsloven (§ 15-2) er det ingenting i enkeltvedtaket som opplyser spørsmålet om medvirkning fra og samarbeid med angjeldende part.

Elev B

Tilmeldingen til PPT: Ingen opplysninger med relevans for kategorien.

Sakkyndig vurdering: Det er lite som direkte bekrefter elevens eller foresattes faktiske involvering i kartlegging og vurdering rundt tiltaket eller dets organisering, men det er allikevel eksempler på at PPT har gitt og gir mulighet for det. Under «*Fleksibilitet*» er det anført at «*[s]kolen kan i samarbeid med elev/foresatte og PPT vgo justere elevens tildelte ressurs i forhold til elevens utvikling uten å innhente ny sakkyndig vurdering*». PPT legger videre vekt på elevens medbestemmelse ved poengtere viktigheten av at eleven selv til en viss grad kan gis mulighet til å påvirke innhold i undervisningen (under «*Innhold*»), og at «*[d]et blir viktig at eleven kjenner målene for arbeidet og får et eierforhold til dem*» («*Målsetting*»).

Enkeltvedtaket: Det vises til sakkyndig vurdering, og opplyses om rettigheter i forhold til innsyn, klage og veiledning som følger av forvaltningsloven (§§ 28-36) og opplæringsloven (§ 15-2).

Elev C

Tilmeldingen til PPT: Ingen informasjon relatert til kategorien i tilmeldingen.

Sakkyndig vurdering: I samme ordelag gjøres det klart at skolen kan «*i samarbeid med elev/foresatte og PPT vgo justere elevens tildelte ressurs i forhold til elevens utvikling uten å innhente ny sakkyndig vurdering*» under «*Fleksibilitet*». Under «*Elevens opplæringsmål*» står det at «*[e]levens mål er å gjennomføre grunnskolen med størst mulig deltagelse og læringsutbytte [...]*», en formulering som kan tolkes som om eleven selv har oppgitt dette.

Enkeltvedtaket: Rettigheter i forhold til innsyn, klage og veiledning som følger av forvaltningsloven (§§ 28-36) og opplæringsloven (§ 15-2) oppgis, og ellers henvises det til sakkyndig vurdering.

Elev D

Tilmeldingen til PPT: Ingen opplysninger om samarbeid eller medvirkning fra eleven selv eller foresatte.

Sakkyndig vurdering: I et av strekpunktene under «*Oppsummering av dokumentasjon og grunnlag for vurderingen*» henvises det til tre møter med ca. en måned imellom med skole og institusjon, og her må institusjonen anses som foresatte og hjemmet. Dette vitner om at foresatte har vært godt involvert i utredningen og planleggingen.

Ved to tilfeller formuleres teksten på en måte som sannsynliggjør at elevens egne meninger er hørt, ved å si at «*[e]levens eget mål for resten av inneværende skoleår er å [...]*» og «*[e]leven har som målsetting å [...]*» (under hhv. «*Elevens opplæringsmål*» og «*Målsetting*»).

Det er samtidig totalt syv henvisninger til institusjonens innspill, for eksempel «*I følge skolen og institusjonen [...]»* eller «*Institusjonen forteller at [...]»*. Slike innspill finnes imidlertid kun under overskriften «*Bakgrunn*», ikke i innholdet som omhandler PPTs tilråding for målsetting, organisering, innhold eller omfang.

Enkeltvedtaket: Det henvises til sakkyndig vurdering, og rettigheter i forhold til innsyn, klage og veiledning som følger av forvaltningsloven (§§ 28-36) og opplæringsloven (§ 15-2) oppgis.

4.2.2.3 Kategori 5) Om eleven kan hjelpes innenfor det ordinære opplæringstilbudet

I vurderingen om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet i sin tildelte gruppe ved nærskolen, inngår også vurdering av eventuelle tiltak som er prøvd. Å ta ut en elev fra sin nærskole og sitt naturlige fellesskap (jfr. oppl. §§ 8-1 og 8-2) skal være en siste løsning (Utdanningsdirektoratet 2010), og som i vurderingen om spesialundervisning er nødvendig, må alle mulige tilrettelegginger som kan føre til mindre omfattende tiltak være vurdert og prøvd (Veilederen 2009). Opplysninger rundt dette vil ha verdi for PPT i sin utredning, slik at de kan vurdere både elevens utbytte av den ordinære opplæringen og eventuelt det spesialpedagogiske tiltaketets innhold, samtidig som etterfølgelse av opplæringslovens påbud om individuelle tilpasninger (jfr. oppl. § 1-3 om TPO) dokumenteres i den spesialpedagogiske dokumentkjeden. Det vil også være av interesse om eleven har hatt et spesialpedagogisk tilbud igjennom enkeltvedtak tidligere, og om et særskilt tilrettelagt tilbud innenfor rammene av nærskoleprinsippet ga et tilfredsstillende læringsutbytte, eventuelt hvorfor det ikke gjorde det.

Analysen som presenteres i denne kategorien vil gjengi innhold i dokumentene som sier noe om tidligere tiltak og tilrettelegging for å hjelpe eleven, elevens utbytte av den ordinære opplæringen og om eleven kan hjelpes innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Spesielt elementer innenfor kategorien med relevans til organiseringen vil trekkes ut og presenteres for hver elev (A-D).

Elev A

Tilmeldingen til PPT: Det er avkrysset i alternativet «*Individuell opplæringsplan*» under overskriften «*Plan for opplæringen inneværende skoleår*». Ingen avkryssninger i de åtte alternativene under «*Hva har skolen gjort for å hjelpe eleven*».

Sakkyndig vurdering: Det er gjort en sakkyndig vurdering av nærskolens PPT og vedtaket om spesialundervisning er gjort 26.06.2013, drøye 4 måneder før den fylkeskommunale

sakkyndige vurderingen er signert. Det ble også utarbeidet en IOP ved nærskolen. Dette kommer frem under «*Oppsummering av dokumentasjon og grunnlag for vurdering*». Senere, under «*Vurderingsgrunnlag*» kommer det frem at eleven «*fikk spesialundervisning i form av assistentbistand fra skolestart i 1. klasse*», men utredet på nytt i 2012. Videre under samme punkt fremgår det at det var tilkjent en spesialundervisningsressurs på 875 årstimer, hvorav 104 timer med pedagog og 771 med assistent, ved nærskolen før omplassering. Enkeltvedtaket: Henviser til sakkyndig vurdering ved å si at «*Vedtaket er fattet på grunnlag av opplysninger og dokumentasjon om eleven og er i samsvar med sakkyndig vurdering fra PPT vgo datert [xx.xx.xxxx]*».

Elev B

Tilmeldingen til PPT: Det er ingen relevante opplysninger for denne kategorien i tilmeldingen. Ingen avkryssninger under «*Plan for inneværende skoleår*» eller i «*Hva har skolen gjort for å hjelpe eleven*».

Sakkyndig vurdering: Det er ingenting i den sakkyndige vurderingen som nevner tidligere vurderte eller utprøvde tiltak, men det fremkommer at eleven ikke har hatt tilbud om spesialundervisning eller IOP tidligere. Det slås imidlertid fast under «*Søkerens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet*» at «*[s]om innskrevet ved [aktuell helseinstitusjon] vil eleven ha all opplæring skoleåret 2013/2014 ved [den tilknyttede fylkeskommunale skoleavdelingen]*». Dette gjentas gjennom andre formuleringer under «*Muligheter for tilrettelegging innenfor et ordinært opplæringstilbud*».

Enkeltvedtaket: Henviser til sakkyndig vurdering.

Elev C

Tilmeldingen til PPT: Det er ingen opplysninger i tilmeldingen relevant for kategori 3. Ingen avkryssninger under «*Plan for inneværende skoleår*» eller i «*Hva har skolen gjort for å hjelpe eleven*».

Sakkyndig vurdering: Det fremkommer tidlig i rapportens første del, under «*Muligheten for tilrettelegging innenfor det ordinært opplæringstilbud*» at eleven «*ikke tidligere har hatt opplæring etter IOP*», men heller «*ikke hatt tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen eller tilpasset opplæring innenfor skolens ordinære tilretteleggingstiltak før hun droppet helt ut av skolen [...]*». Eleven har imidlertid «*fått hele sitt opplæringstilbud ved [en bestemt fylkeskommunal skoleavdeling]*» siden 22.11.-12, etter at hen ikke møtte på skolen etter sommerferien, og barnevernet overtok omsorgen.

Enkeltvedtaket: Ingen informasjon eller begrunnelser relevant for kategorien. Henviser til sakkyndig vurdering ved å si at «*Vedtaket er fattet på grunnlag av opplysninger og dokumentasjon om eleven og er i samsvar med sakkyndig vurdering fra PPT vgo datert 28.06.2013*».

Elev D

Tilmeldingen til PPT: Det er ikke avkrysset for noen av alternativene, hverken under overskriften «*Plan for inneværende skoleår*» eller «*Hva har skolen gjort for å hjelpe eleven?*», og heller ingen annen informasjon interessant under kategori 3 i tilmeldingen.

Sakkyndig vurdering: Det foreligger sakkyndig vurdering og enkeltvedtak fra nærskolen og lokal PPT om fritak fra opplæringsplikten, med henvisning til oppl. § 2-1, 4. ledd, 2. pkt.⁵⁸, grunnet «*at eleven ikke kan sies å være mottakelig for opplæring*». Dette er datert ca. 5 måneder før signering av fylkeskommunal sakkyndig vurdering. Ingen eller svært sporadisk skolegang, og et eskalerende skolefravær opp mot 100% har blitt møtt med «*[u]like tiltak fra skolen i form av tett oppfølging av assistent, hjelp av morsmåslærer, liten gruppe, en-til-en oppfølging, hospitering i mottaksklasse og hjemmebesøk av sosiallærer*», tiltak som ikke førte frem for å få eleven på skolen. Allikevel opplyses det senere i dokumentet at «*eleven hadde mye av undervisningen i liten gruppe, og i opplæring en-til-en med assistent*», samt «*vedtak om særskilt norskopplæring og hadde 2 t/u med morsmåslærer*». Under «*Muligheten for tilrettelegging innenfor ordinært opplæringstilbud*» står det at «*[e]leven bor på [et av fylkets barnevernsinstitusjoner] hvor skolen er en del av det helhetlige tilbudet. All opplæring ved skolen gir som spesialundervisning.*»

Enkeltvedtaket: Henviser til sakkyndig vurdering.

4.2.2.4 Kategori 6) Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Opplæringslovens § 5-1 sier i 2. ledd at «*[o]pplæringstilbudet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven*». Enhver elev skal altså ha den samme mulighet for å utvikle seg og lære innenfor sin proksimale utviklingszone, og det er derfor viktig å kartlegge hva som er realistiske opplæringsmål, altså grensen for hva eleven kan lære med tilrettelegging og hjelp fra andre. Ut fra dette kan det vurderes hva som kan gi et forsvarlig utbytte av opplæringen. Spesialundervisningen og innholdet i den, inkludert organisering, skal formes ut fra den angjeldende elevens forutsetninger, og kan om nødvendig avvike fra det ordinære (jfr. oppl. § 5-5, 1. ledd, 1. pkt).

⁵⁸ Oppl. § 2-1, 4. ledd, 2. pkt.: «Etter sakkunnig vurdering og med skriftleg samtykkje frå foreldra kan kommunen heilt eller delvis vedta å frita ein elev for opplæringsplikta dersom omsynet til eleven tilseier det.»

Det vil under denne kategorien presenteres informasjon fra dokumentene som sier noe om hver elevs realistiske opplæringsmål og hva slags opplæringstilbud som vil være forsvarlig å gi, med de avvik fra ordinær læreplan og organisering dette medfører. Det stilles spesielt krav til at den sakkyndige vurderingen gir begrunnede anbefalinger i den forbindelse (jfr. oppl. § 5-3, 1. og 2. ledd), og til at enkeltvedtaket er «så klart og fullstendig at det ikke er tvil om kva for opplæringstilbud eleven skal få» (Ot prp nr 46, 1997-98, s 169). Beskrivelse av spesialundervisningen og omfanget er imidlertid ikke nok, det skal også fastsette prinsippene for innholdet i og den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen (jfr. Utdanningsdirektoratet 2007b).

Spesielt informasjon innenfor kategorien med relevans til organiseringen vil presenteres for hver elev i denne delen.

Elev A

Tilmeldingen til PPT: Det er avkrysset for «sosiale/emosjonelle vansker», «fagvansker» og «atferdsvansker» under årsak til henvisning.

Sakkyndig vurdering: Det opplyses, med henvisning til dokumentasjon som forelå, om at eleven etter kommunal PPTs vurdering skulle «ha spesialundervisning i matematikkfaget med avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og i sosial kompetanse i henhold til generell del av læreplanverket», samt «arbeid med språklige begreper». Videre legges det opp til at «spesialundervisningen og den individuelle læreplanen så langt som mulig skal sees i sammenheng med skolens og trinnets undervisningsplaner, men den må tilpasses i forhold til ordinær læreplans nivå og progresjon når det gjelder utviklingen av grunnleggende ferdigheter i regning [..og..] sosial kompetanse». Med henvisning til at elevens begrepsstiltfang er utilstrekkelig, og «anbefaler at spesifikk begrepsopplæring integreres i spesialundervisningen». Uten å spesifisere avvik fra ordinær opplæring, anbefaler PPT en «spesialpedagogisk tilnærming, der målet er å gi eleven best mulig rammer for læring [...], tett oppfølging av lærer og å anerkjenne og støtte [...]» eleven, med «stor vekt på tilpasset opplæring». Med dette vurderer PPT, ifølge dokumentet, at eleven får den trygghet og forutsigbarhet hen har behov for, samt «et individuelt tilpasset opplæringstilbud med faglige krav tilpasset [elevens] nivå».

Enkeltvedtaket: «Vedtaket er fattet på grunnlag av opplysninger og dokumentasjon om eleven og er i samsvar med sakkyndig vurdering fra PPT vgo datert 31.10.2013».

Elev B

Tilmeldingen til PPT: Det er avkrysset i alternativet «sosiale/emosjonelle vansker».

Sakkyndig vurdering: PPT skriver at, med bakgrunn i elevens forutsetninger, «*vil det bli laget IOP i forhold til mål fra generell læreplan og sosial fungering*», med «*målsetning å gjennomføre grunnskolens 9. trinn med vurdering med karakterer i alle fag ut fra [den fylkeskommunale skolens] lokalt tilpassede læreplaner.*» Som elementer i et opplæringstilbud som er forsvarlig og som kan gi best muligheter for å nå opplæringsmålene nevnes «*[t]ilpassede oppgaver, forsiktig progresjon, tett oppfølging, trygghet og forutsigbarhet*», og «*hvor det oppleves at mål ikke kan bli nådd, kan det være aktuelt å prøve å finne erstatningsmål*». PPT anser det som viktig at eleven «*til en viss grad selv kan påvirke innhold, noe den lokale tilpasningen av læreplanene gir mulighet for*».

Enkeltvedtaket: Her gjentas mål om å gjennomføre grunnskolens 9. trinn med karakterer i alle fag og at innholdet tar utgangspunkt i Kunnskapsløftet «*tuftet på lokale tilpasninger*». Ellers vises det til sakkyndig vurdering.

Elev C

Tilmeldingen til PPT: Igjen informasjon relatert til kategoriens tema.

Sakkyndig vurdering: PPT mener at elevens opplæringsmål om å «*gjennomføre grunnskolen med størst mulig deltagelse og læringsutbytte, samt gi eleven best mulig grunnlag for overgangen til videregående opplæring*» er realistisk. Igjennom «*opplæring i mindre gruppe med tett oppfølging*» og «*ved behov noe 1-1undervisning*», og med «*at hun får tilpasset undervisning med tilpassede oppgaver i alle fag*», vil det være mulig å ha «*opplæring etter mål fra Kunnskapsløftets læreplan for trinnet*», eventuelt «*bruke læreplaner fra lavere trinn*» «*[i] en del fag*». Det legges også vekt på styrking av selvtillit og sosial kompetanse. Dette skal ivaretas igjennom kartlegging i ulike fag for å tilpasse nivået på undervisningen, ved at opplæringen «*skal ta utgangspunkt i elevens forutsetninger*» og at «*noe av undervisningen skal knyttes til praksisarenaene Mat og helse og Musikk*» for mestringsopplevelser.

Enkeltvedtaket: Det står ingenting om realistiske opplæringsmål og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud i enkeltvedtaket, annet enn henvisning til sakkyndig vurdering.

Elev D

Tilmeldingen til PPT: Det er ikke avkrysset for noen av alternativene eller skrevet noe om realistiske opplæringsmål og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

Sakkyndig vurdering: Elevens opplæringsmål for inneværende skoleår (innskrevet 24.03.) oppgis å være «*å gjennomføre skoledagene på best mulig måte, og å oppleve en trygg og forutsigbar skolehverdag der fokus på stabilitet og det å komme i posisjon for læring*». Planen

er «at eleven skal flytte tilbake til mor og begynne i 8. klasse ved nærskolen sin [kommende høst, samme kalenderår]», og «månedene ved [den fylkeskommunale skoleavdelingen] bør brukes til å komme i posisjon for læring, kartlegge faglig ståsted og jobbe intensivt og systematisk med begrepsopplæring.» I tilbudet som skal gis inngår «et individuelt tilpasset opplæringstilbud med faglige krav tilpasset [elevens] nivå». I forhold til faglig status stadfestes det at PPT «anser det ikke som realistisk at eleven følger aldersadekvate kompetansemål», men skriver at «eleven skal være så godt utredet som mulig i forhold til faglige og sosiale behov før han blir tilbakeført til ordinær skole». Samtidig, «[p]å det nåværende tidspunkt vurderes det som helt urealistisk for PPT vgo å komme i posisjon for å kartlegge elevens evnemessige forutsetninger».

Enkeltvedtaket: Det henvises her til sakkyndig vurdering.

4.2.2.5 Kategori 7) Begrunnelse for enkeltvedtak om spesialundervisning etter oppl. § 5-1 med avvikende organisering.

Alle de fire elevene i utvalget har enkeltvedtak om spesialundervisning etter oppl. § 5-1. Et slikt vedtak må begrunnes i enkeltvedtaket, eller alternativt, dersom enkeltvedtaket er i tråd med sakkyndig vurdering, kan enkeltvedtaket henvide til PPTs bedømming av elevens behov (jfr. fvl. §§ 24 og 25, Oppl. § 5-1, Veilederen 2009, s. 75). Rett til spesialundervisning er allikevel ikke en blankofullmakt for avvik fra opplæringsloven § 8-1 (Utdanningsdirektoratet 2010). Vurderingen som avgjør organiseringen er om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av spesialundervisning og et særskilt tilrettelagt opplæringstilbud innenfor rammene av nærskoleprinsippet, eller om det er til elevens beste med en organisering som avviker fra den ordinære (Ibid.). I særskilte tilfeller kan også elever omplasseres dersom hensynet til medelevene ved nærskolen tilsier det (jfr. oppl. § 8-1, 4. ledd, 1. pkt.). Dette beskriver hjemlene for en alternativ plassering i denne sammenhengen, og analysen vil i denne kategorien trekke ut informasjon av elevenes case-dokumenter som begrunner vedtak om spesialundervisning etter oppl. § 5-1 med en alternativ skoleplassering.

Elev A

Tilmeldingen til PPT: Det er avkrysset for «sosiale/emosjonelle vansker», «fagvansker» og «atferdsvansker» under årsak til henvisning. Under «Beskriv elevens problem» står det at «[e]leven har vansker med uro og konsentrasjonsvansker. [Hen] ligger faglig etter elever på samme trinn», og det ønskes at PPT vgo skal «Utrede [barnets] behov. Innhente opplysninger fra [hjemkommunens] PPT»..

Sakkyndig vurdering: Det vises til hjemkommunens PPT og deres vurdering i sammenheng med at «årsaken til behovet for spesialundervisning er å finne i store sosiale og emosjonelle vansker og vansker i matematikkfaget» og ADHD-diagnose. Den sakkyndige rapporten videreformidler også en konklusjon om at kombinasjonen av disse utfordringene førte til at eleven i «begrenset grad vil kunne få utbytte av det ordinære tilbudet».

Det fremgår også at eleven før omplassering ble tilkjent rett til «spesialundervisning i matematikk med avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet og i sosial kompetanse i henhold til generell del [...]». Også PPT vgo «anser det som dokumentert at eleven har behov for spesialundervisning i henhold til § 5-1 i opplæringsloven».

Under «Vurderingsgrunnlag» gjengis også barnevernet og institusjonen sin, og eleven selv sitt uttrykte behov for henholdsvis «et stabilt spesialpedagogisk skoletilbud i et skjermet miljø» og «å gå på en liten, skjermet skole». Dette følges opp med at «Det ble derfor besluttet å gi eleven et skoletilbud ved [den aktuelle fylkeskommunale skoleavdeling]».

Enkeltvedtaket: Foruten at «[e]leven har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, første ledd: Elevar som ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning», henvises det til den sakkyndige vurderingens opplysninger og dokumentasjon.

Elev B

Tilmeldingen til PPT: Avkrysning for «sosiale/emosjonelle vansker» under «Årsak til henvisning». Bestillingen til PPT lyder «Sakkyndighet for skoleåret 2013/14».

Sakkyndig vurdering: Eleven ble innlagt ved en psykiatrisk ungdomsinstitusjon etter utredning foretatt av BUPP. Vedvarende depressiv reaksjon, tidligere mobbeoffer med stort skolefravær, men det har «ikke fremkommet indikasjon på lærevansker». PPTs vurdering er at det «anses dokumentert at eleven har behov for spesialundervisning i henhold til § 5-1 i opplæringsloven», og det understrekes ved flere anledninger at ungdommer som er innskrevet ved den aktuelle helseinstitusjonen også får sin skolegang ved den tilknyttede fylkeskommunale skoleavdelingen.

Enkeltvedtaket: Det konstateres at «[e]leven har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, første ledd: Elevar som ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning» og henvises utover dette til sakkyndig vurdering.

Elev C

Tilmeldingen til PPT: Ingen informasjon relatert til kategoriens tema. Under «*Hva ønsker henviser at PPT vgo skal gjøre i saken*» står det «*Sakkyndig vurdering av elevens tilretteleggingsbehov*».

Sakkyndig vurdering: Eleven har slitt med konsentrasjonsvansker, utagerende atferd, skulking og stadige konflikter med medelever på sin nærscole sien siste del av 5. klassetrinn, og «*forverret seg betraktelig utover høsten 6. klasse*». Hen fikk «*vansker med å etablere gode relasjoner til både jevnaldrende og voksne*» og «*fikk stadig større faglige hull*», noe som førte til at hen slet med dårlig selvtillit og angst. Som følge av «*[s]terk skolevegring og store sosioemosjonelle vansker*» møtte hen ikke på skolen fra høsten 2012. PPT viser videre til at hun sliter med sosialt samspill, oppleves som utrygg, at en «*evneutredning [viste] skårer i normalområdets nedre del*» og at Språk 6-16 «*viste at [eleven] lå i risikograppa i forhold til det språklige korttidsminnet*». «*[O]pplæring i mindre gruppe, ved behov noe 1-1 undervisning*», «*struktur og forutsigbarhet*», styrking av sosial kompetanse og «*tilpasset undervisning med tilpassede oppgaver i alle fag*» beskriver styrkingen som er nødvendig for et forsvarlig skoletilbud. PPT konkluderer med at det «*anses dokumentert at eleven har behov for spesialundervisning i henhold til § 5-1 i opplæringsloven*», og at hen bør få hele sitt opplæringstilbud ved en bestemt fylkeskommunal skoleavdeling.

Enkeltvedtaket: «*[e]leven har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, første ledd: Elevar som ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning*» henvisning til sakkyndig vurdering.

Elev D

Tilmeldingen til PPT: Ingen avkryssninger av alternativene er gjort, og heller ingen annen spesifikk informasjon om behovene for spesialundervisning eller begrunnelse for tilmeldingen. Det ønskes at «*[s]akkyndig vurdering av elevens tilretteleggingsbehov*» gjøres av PPT vgo. Ingen ytterligere informasjon eller avkryssning i alternativene «*Årsak til henvisning*», og i tekstboks for å beskrive elevens «*problem*» står det «*Jfr. møte*».

Sakkyndig vurdering: PPT viser til at eleven har svært lite, om noe, skolegang før ankomst til Norge, og stort og eskalerende skolefravær fra sin tildelte nærscole. Vedtak om spesialundervisning og et antall prøvde tiltak har ikke hjulpet. «*PPT [hjemkommune] skriver i sin sakkyndige vurdering at situasjonen synes fastlåst*», og enkeltvedtak fritok eleven for opplæringsansvar (jfr. oppl. § 2-1, 4. ledd, 2. pkt.) i påvente av et tilfredsstillende opplæringstilbud. Med utfall som «*alvorlig problem*» og «*totalt i risikozonen*» på to

språktester, lavt skår i forhold til kompetansemålene for klassetrinnet og «*behov for svært tett oppfølging*», anså PPT vgo at behovet for spesialundervisning etter oppl. § 5-1 som dokumentert.

Enkeltvedtaket: «[e]leven har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, første ledd: *Elevar som ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning*». Det henvises her til sakkyndig vurdering.

4.2.2.6 Kategori 8) Tiltakets varighet, omfang og organisering

For å avgrense og kvalitetssikre tiltaket skal tiltakets organisering, varighet og omfang oppgis (Veilederen 2009, Utdanningsdirektoratet 2010). Varigheten skal fremgå av enkeltvedtaket, og bør som hovedregel gjelde et skoleår av gangen, men med mulighet for lengre gyldighet dersom elevens behov må forventes å være rimelig stabile (Veilederen 2009, s. 77). I mangel på mer utfyllende og presise betingelser⁵⁹, kan dette unntaket til hovedregelen relateres til kroniske tilstander, i tilfeller der opplæringstilbudet med stor sannsynlighet blir mer tilfredsstillende med et lengre perspektiv enn et skoleår, eller at vedtaket rett og slett gjøres mot slutten av skoleåret. I tillegg vil det, i forbindelse med fylkeskommunens ansvar for grunnskoleelever som er innlagt ved helseinstitusjoner (jfr. oppl. § 13-3 a), kunne gjelde dersom innleggelsen er planlagt utover et skoleår.

Enkeltvedtaket skal også, med bakgrunn i den sakkyndige vurderingen, fastslå hvor stor del av skoletiden tiltaket skal gjelde, altså omfanget av spesialundervisningen. Elever med vedtak om spesialundervisning skal ha det samme timeantallet med undervisning som det ordinære tilbudet (Ibid.).

Analysen har i denne kategorien sett på innholdet i spesialundervisningen med fokus på tiltakets organisering, varighet, omfang for de fire elevene.

Elev A

Tilmeldingen til PPT: Det sies ingenting om tiltakets innhold.

Sakkyndig vurdering: Den sakkyndige vurderingen gjelder for «[t]rinn: 9. og 10. klasse», og PPT vurderer behovet for organisering slik at «*eleven vi profittere på spesialpedagogisk opplæring, der målet er å gi eleven best mulig rammer for læring [...], tett oppfølging av lærer [...]*», «*en balanse mellom teoretisk og praktisk arbeid*» og «*stor vekt på tilpasset*

⁵⁹ Veilederen (2004, 2009) presiserer ikke nærmere hvilket grunnlag som må ligge bak en utvidelse utover hovedregelen, og jeg har heller ikke funnet andre gode kilder for å hjelpe meg i å etablere en mer presis regel enn hva Veilederen oppgir (jfr. 2009, s. 77).

opplæring». «Det bør legges til rette for et aksepterende læringsmiljø hvor eleven blir godtatt for sine sterke og svake sider». Det henvises til den fylkeskommunale skoleavdelingen hen allerede er elev, hvor hen «får sin opplæring i basisfagene i liten gruppe (4 elever)» med individuell oppfølging ved behov, mens eleven «kan selv velge de praktiske fagene [hen] er interessert i», og også der vil gruppestørrelsen være liten. «Opplæringen i sosiale mål organiseres ikke som avvik fra fag- og timefordelingen, men inngår i naturlige sosiale situasjoner gjennom skoledagen».

Om omfanget sier den sakkyndige vurderingen at bør få et «helhetlig spesialpedagogisk opplæringstilbud og vil omfatte alle elevens timer».

Enkeltvedtaket: Overskriften sier at enkeltvedtaket er for skoleårene 2013/14 og 2014/15. Det opplyses også at eleven «vil få et spesialpedagogisk opplæringstilbud på totalt 22,5 klokketimer per uke» angående opplæringstilbudets omfang.

Elev B

Tilmeldingen til PPT: Ingenting om tiltakets omfang eller organisering, men tilmelder ønsker «[s]akkyndighet for skoleåret 2013/14».

Sakkyndig vurdering: Dokumentets gyldighet omfatter 9. trinn, og opplæringen «vil bli organisert i en liten aldersblandet gruppe med mulighet for én til én undervisning». Videre står det at «[u]tvikling av selvtillit og sosial kompetanse forutsetter, i tillegg til ferdigheter, at eleven tilhører en sosial gruppe der hun blir bekreftet og verdsatt for sine bidrag. Jevnaldrende venner er et viktig ankerfeste i den sosiale utviklingen.»

Vedrørende omfang skriver PPT at hele tilbudet vil bestå av spesialundervisning, med et totalt timeantall som «i utgangspunktet tilsvarende 30 undervisningstimer per uke som fastsatt i Kunnskapsløftet.»

Enkeltvedtaket: Overskriften på dokumentet er «enkeltvedtak skoleåret 2013/2014», og lenger ned at «[a]ll undervisning eleven får er spesialundervisning fra oppstart 19.08.13-20.06.14.». Vedtakets organisering bestemmes å være liten gruppe med inntil 6 elever. Ellers vises det til sakkyndig vurdering.

Elev C

Tilmeldingen til PPT: Ingen informasjon relatert til kategoriens tema.

Sakkyndig vurdering: Det opplyses tidlig i dokumentet at gyldigheten av den sakkyndige vurderingen er for 9. og 10. trinn.

Angående organisering anser PPT at eleven «vil profitere på opplæring i mindre gruppe med tett oppfølging, ved behov 1-1undervisning», og at «noe av undervisningen knyttes til praksisarenaene Mat og helse og Musikk».

Omfanget på opplæringstilbudet angis «som et helhetlig undervisningstilbud der all undervisning er å betrakte som spesialundervisning i henhold til § 5-1 i Opplæringsloven» Enkeltvedtaket: I overskriften oppgis varigheten «Enkeltvedtak for skoleåret 2012/2013 og 2013/2014».

Omfanget på tilbudet er «på totalt 23 timer (60 min) per uke fra og med 19.11.2012», men når det gjelder organisering henvises det til sakkyndig vurdering for perioden.

Elev D

Tilmeldingen til PPT: Det er ikke avkrysset for noen av alternativene eller skrevet noe angående organisering, varighet eller omfang i tilmeldingen.

Sakkyndig vurdering: Vurderingens gyldighet angis til å dekke 7. trinn, og senere i dokumentet opplyses det om at er «planlagt at eleven tilbakeføres til nærskolen sin fra neste skoleår», men at PPT vgo finner dette målet urealistisk.

Om organiseringen står det at da «det ikke er jevnaldrende elever på skolen anser PPT vgo at skoleundervisningen hovedsakelig må gis en-til-en», og arbeide i korte økter. Det anbefales at det «jobbes med «skoleting» først på dagen», og så «praktisk opplæring ved bruk av forskjellige aktiviteter i og utenfor skolen». En slik praktisk aktivitet foreslås å være deltagelse i «Skjærgårdtjenesten», hvor hen også er sammen med en medelev og får en mulighet til å øke «mulighetene for og kvaliteten i begrepsopplæringen gjennom naturlig samtale med andre».

Omfanget på undervisningstilbudet ved den aktuelle skoleavdelingen «blir å regne som et helhetlig spesialpedagogisk opplæringstilbud og vil omfatte alle elevens timer, så lenge [hen] er elev ved [den fylkeskommunale skolen]».

Enkeltvedtaket: Varigheten av tilbudet fremgår av overskriften på dokumentet: «Enkeltvedtak spesialundervisning skoleåret 2013/2014», og vil ha et omfang på «totalt 22,5 klokketimer pr. uke fra og med 14.01.2014». Enkeltvedtaket henviser for øvrig til sakkyndig vurdering for beskrivelse av organisering.

4.2.3 Oppsummering og kort drøfting av funn i kategori 3-8

For å systematisere informasjonen som skal svare på forskningsspørsmål 2, som gjelder grunnlaget for enkeltvedtak om spesialundervisning med brudd på nærskoleprinsippet, har jeg

forsøkt å gjøre dataene så kortfattet og oversiktlig som mulig uten at de mister mening, og sette dem inn i en tabell (Tabell 4.7):

	Elev A	Elev B	Elev C	Elev D
Kategori 3) Elevers funksjon og utvikling (inkluderer utredninger, lærevansker og særlige forhold som er viktige for opplæringen).	Sosiale/emosjonelle vansker, ADHD, utilstrekkelig begrepsstiltfang fagvansker (matematikk), atferdsvansker, vansker med uro og konsentrasjon. Ikke alders-adekvat faglig utvikling. Omsorgssvikt i tidlig alder.	Sosiale/emosjonelle vansker Vedvarende depressiv reaksjon Utsatt for mobbing Stort skolefravær Huller i kunnskap	Ustabil hj.situasjon, Flytting og skolebytter Konsentrasjonsvansker. Utagerende atferd Skulking Stadige konflikter Faglige hull Dårlig selvtillit Prestasjonsangst Sterk skolevegring Store sosio-emosjonelle vansker Svakt fonologisk minne	Svake språkerferdigheter traumatisert ingen/sporadisk skolegang faglige hull negativ til skole
Kategori 4) Samarbeid med elev/foresatte.	Eleven og institusjonen (foresatte) sine innspill er tatt med i sakkyndig rapport.	Ingen innspill fra elev/foresatte tatt med i dok., men PPT er åpne for elevens ønsker og foresattes mening om tilbudet.	PPT er åpne for foresattes mening om tilbudet og eleven <i>kan</i> ha vært med å sette mål for tiltaket.	Eleven er sannsynligvis hørt i.fht. mål for tiltaket. Syv innspill medtatt fra institusjonen (foresatte).
Kategori 5) Om eleven kan hjelpes innenfor det ordinære opplærings-tilbudet	IOP tidligere Spesialundervisning med pedagog og assistent	Ingen tidligere tiltak nevnes	Droppet ut av nærskolen. Ingen tiltak nevnt. Vært elev ved fylkeskommunal skoleavdeling mer enn et halvt år	Tilnærmet 100% skolefravær, flere tiltak forsøkt. Fritatt fra oppl.plikten fram til tiltak.
Kategori 6) Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplærings-tilbud (herunder realistiske Opplæringsmål for eleven).	Avvik fra LK06 i matematikk. Spes.undervisn. i sosiale ferdigheter etter LK06, generell del. Arbeid med språklige begreper. Spesifikk, integrert begrepsopplæring Tett, støttende oppfølging Vekt på TPO	IOP m/ mål fra LK06 generell del. Fullføre 9. trinn med vurdering ut fra lokale læreplaner Tilpassede oppg. Forsiktig progresjon Tett oppfølging Trygghet Forutsigbarhet Justere mål ved behov – selv påvirke	Gj.føre gr.skolen m/ størst mulig deltagelse og læringsutbytte (eget mål). Best mulig gr.lag for overgang til vgs LK06 med tilpassede oppg., evt. læreplaner fra lavere trinn Styrke selvtillit og sos. komp. knytte teori til praksisarenaer	Gj.føre skoledagene på best mulig måte. Alderadekvate oppl.mål urealistisk. Trygg og forutsigbar skolehverdag. Fokus på stabilitet. Komme i posisjon for læring. Faglig kartlegging Begreps-Opplæring.

<p>Kategori 7)</p> <p>Begrunnelse for enkeltvedtak om spesialundervisning etter oppl. § 5-1 med avvikende organisering.</p>	<p>Sosiale/emosjonelle vansker ADHD Fagvansker spes. i matematikk Atferdsvansker Vansker med uro og konsentrasjon Faglig etter trinnet Begrenset utbytte av det ord. tilbudet Behov for spes.und. oppl. § 5-1 (PPT) Eget/foresattes ønske om stabilt spesialped. skoletilbud i skjermet miljø.</p>	<p>Sosiale/emosjonelle vansker Vedvarende depresiv reaksjon Utsatt for mobbing Stort skolefravær Huller i kunnskap Behov for spes. und. oppl. § 5-1 (PPT) Oppl. § 13-3a; innlagt på helseinst. m/ tilh. fylkeskomm. skoleavdeling.</p>	<p>Konsentrasjonsvansker Utagerende atferd Skulking Stadige konflikter Faglige hull Dårlig selvtilit Prestasjonsangst Sterk skolevegring Store sosio-emosjonelle vansker Svakt fonologisk minne Behov for spes.und. (§ 5-1) og fylkeskomm. skoleplassering (PPT).</p>	<p>Svake språkferdigheter Traumatisert Lite skolegang Stort fravær Faglige hull Negativ til skole Mange utprøvde tiltak – fastlåst situasjon Fritatt for oppl.plikt i påvente av tilfredsstillende tilbud. Behov for svært tett oppfølging.</p>
<p>Kategori 8)</p> <p>Tiltakets varighet, omfang og organisering.</p>	<p>Varighet: 9. og 10. trinn (1 år, 8 mndr) Omfang: 100% Org: Tett oppfølging, liten gruppe, balanse mellom teori og praksis. Velge praktiske fag. Sos. komp. i naturlige, sosiale situasjoner. Fylkeskomm. skoleavdeling</p>	<p>Varighet: 9. trinn Omfang: 100% Org: Liten, aldersblandet gruppe (6 elever) Muligh. for 1-1 Fylkeskomm. skoleavdeling med tilhørighet i sosial, bekreftende gruppe</p>	<p>Varighet: 9. og 10. trinn (1 år, 7 mndr) Omfang: 100% Org: Mindre gruppe, tett oppfølging, 1-1 ved behov. Noe und. knyttes til Mat og helse og Musikk Fylkeskomm. skoleavdeling</p>	<p>Varighet: 7. trinn Omfang: 100% Org: Hovedsakelig 1-1, gruppe på to i praktisk arena («Skjærgårdstjenesten.») Korte økter. Teori først, så praktisk. Fylkeskomm. skoleavdeling</p>

Tabell 4.7 presenterer essensen i informasjonen fra kategoriene for hver elev (A-D). Grønn grunnfarge markerer fullt akseptabel informasjon, rød viser avvik fra krav og retningslinjer innenfor for elev i kategorien.

Fire av rutene i tabell 4.7 har en rødlig grunnfarge. Dette skal illustrere avvik i kategorien under eleven det gjelder, altså tilfeller der dokumentene fra den spesialpedagogiske tiltaks-kjeden ikke følger gjeldende retningslinjer og krav. I en slik skjematisk og lite nyansert framstilling er det spesielt to kategorier og en elev som skiller seg ut med negativt fortegn. Avvikene viser seg i kategori 5 og 8, og den dokumenterte prosessen mot enkeltvedtak for elev C markerer seg med mangler i flere kategorier.

I kategori 5 spørres det om eleven kan hjelpes i ordinært opplæringstilbud. For å vurdere det bør det ha vært gjort tiltak for å tilrettelegge slik at eleven kan få et tilfredsstillende ordinært tilbud med TPO eller særskilt tilrettelegging ved sin nærskole.

For elev B og C er det ikke nevnt noen vurderte eller utprøvde tiltak. For elev B er dette allikevel ikke spesielt urovekkende. Elev B er innskrevet ved en ungdomspsykiatrisk helseinstitusjon hvor den fylkeskommunale skoleavdelingen er del av et skjermet

heltidstilbud⁶⁰. Selv om det hender at det kan tilrettelegges for at deler eller hele undervisningstilbudet til pasienter kan gis med klassen ved nærskolen, blir som regel pasienter skjermet også i undervisningssammenheng, og skrevet inn ved tilknyttede skoleavdeling. Da er det mer spesielt for elev C. Dette er en elev med store utfordringer både faglig og sosialt, og det kommer tydelig frem at hen har store vanskeligheter i sitt forhold til skole. Tilmeldingen ble levert etter at eleven sluttet å komme på skolen grunnet skolevegring, uten at tidligere tiltak eller vurdering om hen kan hjelpes ved nærskolen er dokumentert i det innsamlede materiale.

Det er også case-mappe C, ved side av A, som får rød grunnfarge i kategori 8. Denne kategorien må kunne sies å være sentral i forhold til problemstillingen, i det den omhandler tiltakets varighet, omfang og organisering. I begge tilfeller er det fordi vedtakets gyldighet overstiger et år, med gyldighet i henholdsvis 1 år og 7 måneder og 1 år og 8 måneder. Om vi ser på listen over de skolerelaterte utfordringene til elev A og C i kategori 3, er deres lister desidert de lengste. Dette skal allikevel ikke isolert sett være grunnlag for en utvidelse i forhold til anbefalt gyldighet av vedtaket. Avvik fra hovedregelen, som altså er at enkeltvedtak skal gjelde for et skoleår av gangen, er mulig dersom det ved konkret, individuell vurdering «*elevens behov antas å være rimelig stabile*» (Veilederen 2009, s. 77). De er altså ikke antall eller tyngden av en elevs utfordringer som skal være avgjørende for utvidet varighet, men, slik jeg tolker ordlyden i retningslinjene, hvorvidt det er rimelig sikkert at behovene vil vedvare utover det skoleåret hovedregelen angir.

Det er vanskelig å finne grunnlag for også dette avviket i case C. Elev A beskrives derimot med, i hvert fall i skolesammenheng, tunge kombinasjoner av utfordringer som må forventes å være stabile over tid, og har hatt spesialundervisning med tett oppfølging siden 1. trinn. Derfor er det heller ikke spesielt at vedtaket har en varighet som overstiger et år. Som vi var inne på i retningslinjene fra Veilederen, åpnes det for lengre gyldighet enn et år dersom elevens behov må forventes å være rimelig stabile (Veilederen 2009, s. 77). Parallelt med denne vurderingen i case A er det verdt å merke seg at skoleeier med sitt enkeltvedtak i forhold til elev D (jfr. 4.2.2.6, under sakkyndig vurdering) følger tidligere målsetning om «*at eleven tilbakeføres til nærskolen sin fra neste skoleår*», til tross for at PPT i sin vurdering mener dette er urealistisk.

Ved å sammenfatte funn i forhold til forskningsspørsmålene, som jeg vil gjøre i neste del, kan det gi klarere tendenser og styre drøftingene i nye retninger fram mot ryddige konklusjoner.

⁶⁰ At dette er en elev under oppl. § 13-3a som er innlagt ved ungdomspsykiatrisk helseinstitusjon kommer frem i «*Oppsummering av dokumentasjon og grunnlag for vurdering*» i elevens sakkyndige vurdering. Hun har en psykisk diagnose og er utredet ved BUPP, og oppsummering av dokumentasjon viser at PPT har fått «*Dokumentasjon fra sykehuset [x]*».

5. Drøftinger, konklusjoner og implikasjoner

Kapittelet vil i dets første deler kort oppsummere og drøfte funnene relatert til hvert av delproblemstillingene. Fortolkningene det gir vil suppleres med drøfting av utvalgte funn, for så å søke konklusjon i forhold til prosjektets hovedproblemstilling. Avslutningsvis vil det handle om studiens styrker og begrensninger, tanker om alternative metoder for å besvare problemstillingen bedre og implikasjoner i forhold til praksis og videre forskning rundt temaet.

5.1 Oppsummering og drøfting av funn relatert til delproblemstillingene

Analysen i forrige kapittel har i første rekke dreid seg rundt 8 isolerte analysekategorier, og til en viss grad oppsummert og drøftet i forhold til delproblemstillingene som rammer inn to grupper med kategorier. I denne delen vil jeg oppsummere funn fra, diskutere og forsøke å svare på, de to delproblemstillingene hver for seg. Forståelsen det gir vil bidra i drøftingen av to utvalgte funn i de påfølgende delkapitlene, for så å diskutere funn og mulige teorier mer målrettet i forhold til oppgavens overordnede spørsmål, slik at begrunnede konklusjoner og eventuelle implikasjoner kan presenteres til sist i kapittelet.

Undersøkelsen har søkt svar på om nærskoleprinsippet får nok fokus når fylkeskommunale elever gis opplæringstilbud ved fylkets egne segregerte skoletiltak⁶¹ igjennom følgende problemstilling: *I hvilken grad tas det hensyn til nærskoleprinsippet i dokumenter som fører til enkeltvedtak om spesialundervisning for fire tilfeldig utvalgte fylkeskommunale grunnskoleelever?* Denne problemstillingen er nærmere konkretisert i to delproblemstillinger:

- 1) *I hvilken grad oppfyller de dokumenter som fører til brudd på nærskoleprinsippet relevante lover og retningslinjer?*
- 2) *I hvilken grad underbygges brudd på nærskoleprinsippet i dokumenter fra fylkeskommunens praksis i forhold til lover, retningslinjer og forskningsbaserte anbefalinger?*

Disse spørsmålsstillingene er undersøkt ved å analysere tre trinn i fire elevers dokumenter fra den spesialpedagogiske tiltakskjede. Denne tiltakskjeden involverer ulike administrative og faglige aktører, som elevens nærskole, PPT på kommunalt og fylkeskommunalt nivå og den fylkeskommunale skolen, og krever et godt samarbeid mellom dem, samt at de involverte har god kjennskap til relevante lover og retningslinjer. Foreldre og eleven selv er selvfølgelig også sentrale aktører, og skal høres og ha medbestemmelse i hver fase (jfr. oppl. § 5-4, barnekonvensjonen art 12 og barneloven § 13).

⁶¹ Se mer om prosjektets problemstilling og delproblemstillinger i kap. 1.3.

5.1.1 Oppsummering av resultater med henblikk på første delproblemstilling

For å svare på den første delproblemstillingen, som handler om lovens krav og retningslinjer i forhold til saksbehandling og dokumentmalene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden, ble materialet analysert i to kategorier. Den første har tatt for seg om kjeden inneholder de påkrevde og anbefalte dokumentene, for så å gjennomgå dem etter de reguleringer som gjelder for form og innhold i den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Den andre har sett på saksbehandlingstiden og når tiltak ble satt i gang i forhold til fasene i kjeden, som også skal følge visse krav og anbefalinger. Jeg vil i det følgende oppsummere og diskutere funnene relatert til den første delproblemstillingen, med spesielt fokus på to utvalgte funn.

I opptellingen av hvilke dokumenter som kreves er alle lovpålegg fulgt, men den anbefalte pedagogisk rapport manglet i samtlige elevmapper. Selv om opplæringsloven ikke pålegger skolene å bruke pedagogiske rapporter, er det anbefalt, enten som del av tilmeldingsdokumentet eller som tillegg til dette, og viktig kilde til essensiell informasjon i PPTs sakkyndighetsarbeid. Tilmeldingsfasen har i det hele tatt store mangler. Dokumentmalene mangler overskrifter og punkter for anbefalt informasjon, som å be om nedtegning av eventuelle undersøkelser som er foretatt og tiltak som er prøvd - informasjon som, i tillegg til å være lovpålagt i bestemte faser av tiltakskjeden å dokumentere, forstås som viktig i avgjørelser i denne type saker (se kap. 5.1.2).

Også malene som er blant materialet viste seg å være av varierende kvalitet. De fleste og mest markante avvikene var å finne i malene for sakkyndig vurdering, som var forskjellige og av varierende kvalitet. I en (elev A) var det nesten ikke holdepunkter i form av punkter og overskrifter, slik at informasjon ble vanskelig å finne⁶². Når sant skal sies la ingen av malene for sakkyndig rapport opp til dokumentering av de utredninger og vurderinger som skal være en del av sakkyndighetsfasen.

Bemerkelsesverdig er også fokuset på utfordringer hos eleven selv, og unnlattelsen av opplysninger om som problematiserer omgivelsene som påvirker elevenes opplærings-situasjon. Vurderinger som har betydning for vedtaket skal blant annet bygge på tidligere prøvde tiltak, og det skal legges like stor vekt på det som ikke fungerer rundt eleven som elevens iboende utfordringer. Samtidig er det lite i dokumentmalene som legger til rette for at eleven selv blir hørt – dårlig nok foresatte, selv om underskriftslinjen i tilmeldingsmalen er ment for sistnevnte. Loven stiller ingen krav til underskrift fra eleven eller foreldrene. Loven krever kun at angjeldende barn og foresatte gir sitt informerte samtykke, men fordi de som

⁶² Jfr. kap. 4.1.1.2 og tabell 4.4.

blir mest berørt også regnes som en viktig informasjonskilde i utredningene, ville underskrifter fra den berørte part, ikke minst av elven selv, garantert for medbestemmelse. Barneombudet uttalte i sin rapport, med henvisning til barnekonvensjonen artikkel 12, som sier at barn skal garanteres retten til fritt å gi uttrykk for sitt syn i alle forhold som berører dem, at i «*vurdering av om eleven skal ha spesialundervisning, hva innholdet i spesialundervisningen skal være og hvordan den skal organiseres, er forhold som i stor grad berører eleven. Det samme gjelder vurderingen av om eleven skal ha tilpasset opplæring innenfor den ordinære opplæringen, og hva tilpasningen skal bestå i. Eleven har rett til å si sin mening, og det skal legges «behørig vekt» på elevens synspunkt*» (Barneombudet 2017). Også Herlovsens doktoravhandling gjorde lignende funn, men som hun legger til må man holde en åpning for at eleven spesielt, men også foresatte, kan ha fått uttale seg i muntlige fora, selv om dette ikke er lagt til rette for i dokumentene (Herlofsen 2014).

Det mest graverende funnet kom i kategori 2, der tid for tiltakets oppstart ble satt i sammenheng med tidspunkt for ferdigstilling av tiltakskjedens utvalgte dokumenter. Jeg vil komme tilbake til dette funnet for en grundigere drøfting i delkapittel 5.1.1.2.

I forhold til første delproblemstilling vil det ut fra denne undersøkelsen måtte konkluderes med at avvikene er betydelige, og manglene fører etter mitt skjønn til å så tvil om vedtakets kvalitet og lovmessighet. For å underbygge denne konklusjonen vil nå jeg belyse og drøfte to av funnene.

5.1.1.1 Funn 1: Mangelfull informasjon i tilmeldingsfasen

Det første funnet jeg vil trekke frem er manglende informasjon i tilmeldingsskjemaet og fraværet av et anbefalt dokument, nemlig den pedagogiske rapporten⁶³. Ingen av case-mappene inneholdt slike. Selv om opplæringsloven ikke regulerer tilmeldingsfasen og ingen lovpålegg brytes, er pedagogisk rapport anbefalt og spiller en viktig rolle i kartleggingen av hva som er riktige tiltak og organisering, om eleven kan hjelpes innenfor det ordinære tilbudet og ikke minst hva som er forsøkt tidligere.

Veilederen (2009a) oppgir at dersom angjeldende elev tilmeldes for å videreføre et enkeltvedtak om spesialundervisning, kan tidligere utredninger, IOP og halvårsrapport erstatte den pedagogiske rapporten. Det kommer imidlertid frem av tilmeldingsskjemaene at bare en elev, elev A, har IOP «inneværende år», altså på tidspunktet for tilmelding, og tilmeldingsskjemaene hverken inneholder påkrevd informasjon for denne fasen eller henviser til andre

⁶³ Se nærmere om dette funnet under kategori 1 i kap. 4.1.1.1.

kilder for det etterspurte kartleggingsgrunnlaget. Alle tilmeldingsskjemaene mangler informasjon (kryss) under overskriften «Hva har skolen gjort for å hjelpe eleven?» (se vedlegg 7), og tilmeldingsskjema C og D har heller ingen kryss under «Årsak til henvisning». I elev A og B sitt tilfelle er det henholdsvis 3 og 1 kryss her, og de peker på utfordringer ved eleven selv. Den totale mangelen på pedagogiske rapporter kan bety at samtlige av nærskolene til de fire elevene i utvalget, enten ikke har utfylling av pedagogisk rapport i sine rutiner for førtilmeldingsfasen, at rutinene er dårlig innarbeidet, at disse dokumentene ikke har fulgt eleven eller at flyttingen var akutt og at det ikke var tid til en fullendt førtilmeldingsfase. Om vi ser på tidslinjene fra kategori 2 (se kap. 4.1.2, fig. 4.1-4.4) kan den støtte den siste teorien i tre av tilfellene, hvor også tilmeldingene kom etter eller samtidig med innskriving ved fylkeskommunal skoleavdeling. Andre opplysninger i materialet svekker en slik teori, da det blant annet kommer frem at dette er fire elever som alle har slitt ved sin hjemmeskole over lengre tid.

Jeg har ikke funnet dokumentert forskning på hvorvidt mangel på pedagogisk rapport i spesialpedagogiske tiltaksdokumenter er vanlig. At samtlige av elevmappene i denne undersøkelsen mangler pedagogisk rapport er imidlertid et faktum, og når så informasjonen som faktisk fremkommer i tilmeldingsskjemaet er svært mangelfull, er funnet interessant i forhold til problemstillingen. Et slikt dokument kan, som nevnt, gi viktig informasjon for PPT's sakkyndige vurdering i forhold til organisering og tiltak, og ha betydning for enkeltvedtaket og videre vurderinger i tiltakskjeden, som i IOP. Konsekvensen kan i verste fall føre til segregert undervisningstilbud uten at mildere og mer hensiktsmessige tilpasninger er prøvd.

5.1.1.2 Funn 2: Overdreven tidsbruk og igangsettelse av tiltak før enkeltvedtak

Det andre funnet omhandler tiden det har tatt fra tilmelding til enkeltvedtak, og det faktum at elever ser ut til å ha mottatt spesialundervisning i fylkeskommunens segregerte tiltak før, og til dels lenge før, enkeltvedtak er fattet. Ved gjennomgang av datoer for tilmelding, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og innskriving som elev ved fylkeskommunale skoleavdelinger, kom det frem at alle de fire elevene har startet ved fylkeskommunal skoleavdeling før både sakkyndig vurdering og enkeltvedtak var ferdigstilt, og at i tre av tilfellene, B, C og D, var ikke engang tilmeldingen signert da tiltaket startet. I elev C sitt tilfelle begynte eleven i det segregerte tiltaket tre dager før tilmelding og nær et år før enkeltvedtaket ble fattet og signert, mens elev B og D ble plassert i fylkeskommunal skole nær tre måneder før enkeltvedtaket var ferdigstilt. Med tanke på at tiltak som medfører brudd på skjerpede elevrettigheter i forhold til

opplæringsloven (jfr. oppl. §§ 8-1 og 8-2), må det også sluttet at det er særdeles viktig at lovpålagt saksgang er fulgt, og enkeltvedtak skal være fattet før segregerende, spesialpedagogiske tiltak settes i gang.

I en situasjon hvor det er et akutt og åpenbart behov for tiltak, kan det selvfølgelig tjene elevens beste om hen slipper å vente på byråkratiske omveier. Disse elevene, hvorav tre (A, C og D) var flyttet til barnevernsinstitusjon i fylket (jfr. oppl. § 13-2) og en (B) innlagt ved helseinstitusjon (jfr. oppl. § 13-3a), kan alle sies å ha et åpenbart behov for særskilte tiltak. Elev A har sammen med foresatte, ifølge den sakkyndige rapporten, ytret et sterkt ønske om et skjermet tilbud, blant annet som følge av sine sosiale og emosjonelle utfordringer, og elev B og C kommer fra fastlåste situasjoner med sterk skolevegring og høyt fravær over tid. Når de så ble flyttet til en institusjon i det aktuelle fylket kan dette ha skjedd fort, og med dårlige forutsetninger for en vellykket overgang til en ny nærskole. En periode med skjerming med de spesialpedagogiske tilpasninger et voksentett, alternativt skoletilbud kan ha vært til elevenes beste, selv om utredninger og enkeltvedtak ikke var klart.

Innleggelse ved en psykiatrisk helseinstitusjon for behandling er derimot sjeldent akutt.

Akutte psykiatribaserte innleggelser skjer, men da legges man sjelden rett inn på behandlingsinstitusjoner, hvor det er ventetid for å få plass. Det er i de fleste tilfeller et tilbud som er forberedt i uker og måneder, og gir tid til forberedelse også i forhold til den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Det kan allikevel ikke påstås at denne innleggelse ikke var akutt, da det ikke framgår om dette var et avvik fra det som er vanlig rundt oppstart av psykiatrisk behandling.

Om de spesialpedagogiske tiltakene og den alternative skoleplasseringen måtte startes raskt og før tiltakskjeden var i gang eller enkeltvedtak fattet, er det ingen forklaring på den overdrevne tidsbruken i en av de fire sakene. Mens saksgangen holder seg innenfor Veilederens anbefalte 3 måneder i case A, B og D, går det nær et år fra innskriving med tiltaksstart og den etterfølgende tilmeldingen til enkeltvedtak er fattet i case C, noe som etter alle målemerker er hårreisende i sammenheng med et så omfattende tiltak.

Lang tidsbruk er imidlertid noe som går igjen i undersøkelser relatert til den spesialpedagogiske tiltakskjeden, og ofte er funnene mer signifikante enn her, både i andel som overskrider anbefalt saksbehandlingstid og hvor mye det overskrides med (jfr.

Markussen m. fl. 2007, Herlofsen 2014). Årsakene til dette kan være flere, som utveksling av informasjon mellom organisasjoner med et særlig krav om taushetsplikt eller underkapasitet. Spesielt PPT har i perioder mangel på ressurser i forhold til behovet for utredning og

sakkyndighetsvurdering (Utdanningsdirektoratet 2013), og dette kan støttes ved at det er særlig den sakkyndige vurderingen som lar vente på seg i case-mappene.

5.1.2 Oppsummering av resultater med henblikk på andre delproblemstilling

Den andre delproblemstillingen har søkt svar på om de segregerende spesialpedagogiske tiltakene er begrunnet og hjemlet etter opplæringslovens krav og anbefalinger i de utvalgte dokumentene. Her er elevmappene analysert i seks kategorier, hvor det er forsøkt å skape en normativ sjablong igjennom analyse av regelverk og anbefalinger for hver av dem. Hvert elev-case er så sammenlignet med det normative grunnlaget i søken etter gode begrunnelser og riktig bruk av hjemler når segregerende spesialpedagogiske tiltak vedtas.

Denne delen vil kort oppsummere og diskutere funn med henblikk på å besvare den andre delproblemstillingen, før også i denne delen to utvalgte funn belyses spesielt.

Funnene i denne delen viser i større grad varierende samsvar mellom praksis og normative sjablong. På noen områder er regelverk og anbefalinger fulgt tilfredsstillende, mens det på andre områder råder uklarhet og mangelfull oppfølging av lov og retningslinjer.

Av tabell 4.7 synes det godt at to kategorier fortjener omtale når status skal gjøres opp. Disse to kategoriene røper mangel på viktig informasjon vedrørende hvilke tiltak som er prøvd for å hjelpe eleven i et ordinært opplæringstilbud og hvor lenge enkeltvedtaket tar sikte på å la det segregerte tiltaket vare. Disse funnene er av det helt åpenbare slaget, og jeg vil komme tilbake til disse resultatene i delene nedenfor, men det finnes også, som nevnt, noen litt uklare funn og diskutabile resultater.

Et er å finne i kategori 4, og er sannsynligvis en «følgefeil» av det tilsvarende funnet i første delproblemstilling. Medvirkning fra de som berøres mest av utfallet av saksgangen, foresatte og, spesielt, eleven selv, får lite rom i vurderingene (Jfr. Barneombudet 2017 og Herlofsen 2014). Samtidig er en elev referert til i spørsmålet om organisering. Han ønsket seg en tilværelse på en liten skjermet skole og fikk det, men dette later allikevel til å være unntaket i dokumentene. Foresattes innspill er i større grad gitt rom i dokumentene.

Det er også flere funn som peker på mangler i PPTs sakkyndighetsarbeid, i tillegg til varierende og tidvis veldig lang saksbehandlingstid. Riksrevisjonen (2011) gjengir funn som viser at saksbehandlingstiden fra henvisning til en ferdig sakkyndig vurdering i 70% av tilfellene er over tre måneder og i 25% prosent av tilfellene er tiden over seks måneder.

Rapporten peker også på at de sakkyndige vurderingene gjerne beskriver elevenes vansker, og mindre gjerne utfordringer i omgivelsene eller realistiske opplæringsmål (Ibid. s.25).

Det er en rekke mindre avvik på kryss av elev-case og kategorier under denne delproblemstillingen (se tabell 4.7), noe som kan tyde på at funnene i denne undersøkelsen støtter uttalelsene til Solli (2005) når han peker på store mangler i kompetansen både på skoler og i kommuner. Det gjøres elementære feil knyttet til saksutredning, begrunnelse av vedtak, varsling, innsynsrett og informasjon til partene (Ibid.). De to viktigste vil nå belyses i de to neste delkapitlene, og jeg vil komme tilbake til funn under denne delproblemstillingen i en beskrivelse av elev C sin saksgang i konklusjonsdelen.

5.1.2.1 Funn 4: Manglende beskrivelser av tidligere prøvde tiltak

Som undersøkelsens tredje funn vil jeg trekke frem resultater fra analysen i kategori fem. Kategori fem er forkortet til «Om eleven kan hjelpes innenfor det ordinære opplærings-tilbudet», men tar også for seg hvilke tiltak som er prøvd forut for tilmeldingen og elevens utbytte av den ordinære undervisningen, fordi resultatene av prøvde tiltak gir svar på om eleven kan hjelpes uten spesialpedagogiske tiltak og alternativ organisering. Dersom tiltakene som ble prøvd fungerte, kunne eleven fått et tilsvarende tilpasset tilbud, med eller uten spesialpedagogisk hjelp, i sin klasse ved nærskolen. Funn i denne kategorien regnes derfor for sentrale for problemstillingen.

Ingen av tilmeldingene gir noe informasjon i denne kategorien, annet enn at elev A har IOP inneværende skoleår, og altså spesialundervisning. Avkrysningsalternativer som «Hva har skolen gjort for å hjelpe eleven?» står tomme i alle tilmeldingene, og det er altså heller ingen pedagogiske rapporter. For to elever, A og D, kan det sies at det fremkommer mer enn et minimum av informasjon relatert til kategorien i den sakkyndige vurderingen, men ikke i eleven B og C sitt tilfelle (se tabell 4.7, kategori 5).

Riksrevisjonen (2011) viser til Fylkesmennes årsrapporter som påpeker at de sakkyndige vurderingene som ligger til grunn for enkeltvedtak er mangelfulle: «*Et fylkesembete sier i intervju at de har avdekket tilfelle der det er utarbeidet sakkyndig vurdering uten at PP-tjenesten har møtt eleven eller vært på skolen*» (Ibid., s. 37). Da er det ikke heller ikke spesielt merkelig med mangler i forhold til påkrevd informasjon i de sakkyndige som er gjennomgått i denne undersøkelsen.

5.1 2.3 Funn 5: Tiltakets varighet

Det fjerde og siste projiserte funnet fra undersøkelsen gjelder enkeltvedtakets angivelser av tiltakenes varighet (jfr. kat. 8). Anbefalingene oppgitt i Veiviseren (2009, s. 77) bør et enkeltvedtak som hovedregel gjelde et skoleår av gangen. Det gis mulighet for lengre

gyldighet dersom elevens behov må forventes å være rimelig stabile, men mer utfyllende og presise betingelser rundt varighet savnes.

Man kan også tenke at alvorligheten av tiltaket, jo lenger bort fra det ordinære det fører eleven og mengden prinsipper, reguleringer og elevrettigheter som brytes ved å følge vedtaket bør heve terskelen for å utstede et enkeltvedtak med utvidet varighet. Unødvendig langvarig segregering er, som overgrep og avvik sammenlignbart med segregering på sviktende grunnlag.

Elev A og C har fått et enkeltvedtak som innebærer segregert organisering som er gyldig i nærmere to enn et skoleår (elev C er dessuten den med den lengste, den fire ganger så lang som det anbefalte, saksbehandlingstiden – sjekk hva det vil si for varighet. Gjort. Vedtaket signer i nov. i 10., altså langt inn i det andre året vedtaket er gyldig. Enkeltvedtaket, når det signeres er altså tilbakevirkende og gyldig for et drøyt halvår fram i tid. Eneste måte å tolke dette er at enkeltvedtaket) kan dette unntaket til hovedregelen relateres til kroniske tilstander, i tilfeller der opplæringstilbudet med stor sannsynlighet blir mer tilfredsstillende med et lengre perspektiv enn et skoleår, eller at vedtaket rett og slett gjøres mot slutten av skoleåret. I tillegg vil det, i forbindelse med fylkeskommunens ansvar for grunnskoleelever som er innlagt ved helseinstitusjoner (jfr. oppl. § 13-3 a), kunne gjelde dersom innleggelsen er planlagt utover et skoleår.

Agenda Kaupang (2017) sin redegjørelse viser lignende funn, og mener en stor del av forklaringen til en langvarig segregert tilværelse for de som først har havnet i et slikt tiltak er at forsterkede avdelinger og egne tiltak, som i denne undersøkelsen, er pragmatiske og økonomiske hensyn. Når slike tiltak er opprettet, vil skoleeiere gjerne slippe å sitte med tomme alternative arenaer (Ibid., s. 27), noe som kan være en del av forklaringen.

5.2 Konklusjon og implikasjoner

Jeg har i dette prosjektet gjort en kvalitativ analyse av tre dokumenttyper i den spesialpedagogiske tiltakskjeden, de tre i kjeden som fører til enkeltvedtak for fire fylkeskommunale grunnskoleelever. Dokumentene har ført til alvorlige endringer i de angjeldende elevenes rettigheter og tilværelse. Spesielt i tilfeller som disse, betyr inngrepet vedtaket medfører store omveltninger. Det betyr ikke bare at de eventuelt får rett på et bedre tilpasset og mer forsvarlig opplæringstilbud, som det er meningen enkeltvedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 skal gi de som har særskilte behov, de får denne tilretteleggingen i helt spesielle, små skolesamfunn og ikke ved nærskolen sin og sitt

miljø. Om vårt spesialpedagogiske system og den spesialpedagogiske tiltakskjeden fungerer som den er ment, skal slike tiltak være til elevens beste.

I denne analysen er innrettet mot nettopp å undersøke om et lite utvalg enkeltvedtak er utført etter de reguleringer og anbefalinger som gjelder, og med den nøysomhet og kvalitet omfanget av tiltaket tilsier. I første del ble selve dokumentmalene, utfyllingen av dem og saksbehandlingstiden undersøkt i forhold til lov og norm. Denne delen skulle besvare om saksbehandlingen fulgte de anbefalinger og lovpålegg som gjelder for den spesialpedagogiske tiltakskjeden, noe som kan sies å være av grunnleggende betydning for hovedproblemstillingen. Den andre delen ville besvare om det segregerende vedtaket var godt nok begrunnet og hjemlet i forhold til opplæringsloven.

Analyse og påfølgende drøftinger av resultatene har vist både avvik fra retningslinjer, momenter i saksbehandlingen som kan være uheldige for angjeldende elev og noe som kan ligne på en noe pragmatisk lovanvendelse. På den annen side er det sider ved analyseresultatene som kan sies å være meget tilfredsstillende, som at det aktuelle fylkets grunnskole skriftliggjør tilmeldingen, selv om det ikke er påkrevd, at de fleste av malene til tross for sine avvik ikke har store mangler, noe som også gjelder utfylling av noen av dem. Det konkluderes for det første med at det er grunn til å skjerpe tilmeldingen. Den er for dårlig i alle de fire elev-casene, og det er grunn til å tro at avvik videre i kjeden fører til vedtak tatt på et svakt grunnlag og i en gråsoner i forhold til regelverket. Det er sannsynlig at enkeltvedtakene er til elevenes beste og gi elevene bedre forutsetninger for å nå sine mål, kanskje også for en mer normalisert og inkludert tilværelse senere, men saksbehandlingen skal være godt innenfor lov og føringer. Skolen bør etterstrebe å få pedagogiske rapporter fra elevenes tidligere skoler, og sammenheng eller ikke, bør tilmeldings- og sakkyndighetsmalene revideres, i tillegg til at utfyllingen av dem bør følge en sjekkliste i tråd med opplæringslovens innholdskrav med fokus på inkluderingshjemlene.

Om vi ser på et elev-case fra undersøkelsen som kom relativt dårlig ut av det i forhold til problemstillingen. Vi har altså en elev (C) som har enkeltvedtak for 1 år 7 måneder uten gyldig begrunnelse eller hjemmelshenvisning, ingen informasjon om tidligere tiltak i materialet, i det hele tatt mangelfull tilmeldingsfase med blant annet fraværende pedagogisk rapport, og som er en av dem med tiltaksstart før første dokument i den spesialpedagogiske tiltakskjeden er registrert. I tillegg er dette en elev midt i sitt 10. trinn når vedtaket fattes, og selv om det er slik at eleven selv har vært med å forme mål («Elevens (opplærings-) mål» kan tolkes slik at det er hen som har satt seg mål, men kan også henspille til mål som er satt for

elevens opplæring – av andre), er det ingen indikasjon på medbestemmelse i forhold til spesialundervisning etter oppl. § 5-1 og brudd på inkluderingshjemlene. Foresatte, altså miljøterapeuter ved hennes nye institusjon, har iflg. PPT hatt mulighet til å si sin mening, men det ser ikke ut som medbestemmelsesmuligheten er benyttet, og vedtaket gjøres til stor del over hodet på angjeldende part.

Kort oppsummert er konklusjonen at i forhold til problemstillingene tas det ikke godt nok hensyn til nærskoleprinsippet i dokumenter som fører til enkeltvedtak om spesialundervisning for fire tilfeldig utvalgte fylkeskommunale grunnskoleelever. Det er allikevel slik at undersøkelsen har gitt flere spørsmål enn svar, noe som gir tanker rundt både hvordan problemstillingen i dette prosjektet kunne vært undersøkt bedre og hvilke problemstillinger rundt temaet som kunne ført forskningen videre.

For å ta det første først, ville en type *mixed-method* som, i tillegg til den gjennomførte kvalitative analysen, intervjuet involverte aktører gitt utdypende svar, for eksempel av skoleledelsen ved den fylkeskommunale skolen, aktører i PPT, lærere ved skolen eller til og med fylkesmannen. Det kunne også vært av interesse i forhold som gjelder for eksempel overføringsrutiner for elever inn i systemet, økonomiske sider og insentiver relatert til organisering. Et spørsmål som kan melde seg i denne sammenhengen er utvilsomt om fylkeskommunale elever skiller ut lettere enn kommunale av økonomiske eller praktiske grunner, som for eksempel at de allerede har klare og bemannede spesialskoleavdeling med plasser. En slik teori støttes av Rogneby kompetansesenter sin undersøkelse, som viste at «forvaltningsmessig segregering» har en signifikant lavere terskel enn hva gjelder andre tilfeller for atskillelse fra fellesskapet majoriteten får være del av (Tveit og Ollestad 1996). En annen tanke jeg har vært innom er at avgrensning av utvalg, for eksempel til å dreie seg kun om elever under opplæringsloven § 13-2 (barnevernsinstitusjon), kunne dette gitt dypere innsyn i en snevrere gruppe. Om man så ville undersøke om terskelen for å segregere fylkeskommunale elever er lavere enn blant øvrige, har man muligheter for å sammenligne dette gjennom å se på grunnlaget for segregering under fylkeskommunal praksis. Institusjonsplasserte under barnevernet kan deles i opptil tre grupper; elever i ordinær opplæring, elever med spesialundervisning ved nærskolen og elever som inngår i denne undersøkelsen. Disse tre gruppene finnes også blant elever som ikke er under fylkeskommunalt ansvar, og gir et sammenligningsgrunnlag for flere mulige vinklinger av lignende problemstillinger.

Det ville selvfølgelig også vært interessant å replisere en tilsvarende studie med et annet elevutvalg, eller prøve å finne forklaring for eksempel på manglende utfylling av dokumenter i tiltakskjeden, som er et av de større spørsmålene jeg står igjen med.

Avslutningsvis er jeg nødt til å peke på dette prosjektet store svakhet: dette kapittelet. På grunn av altfor omstendelig jobb med de foregående kapitlene, ble det lite tid til å dokumentere drøftingene som har fulgt analysen, og oppsummeringene og diskusjonene kunne vært mye bedre og mer interessante. Det rakk jeg rett og slett ikke, og jeg beklager det. Paradoksalt nok er den nest største svekkelsen av muligheten for en masteoppgave som henger godt sammen at jeg har brukt for lang tid. Dette prosjektet er av forskjellige grunner langt på overtid, og arbeidet har hatt lange opphold. Det har gitt en mangel på sammenheng, spesielt mellom analyse og drøfting, og en avslutning av prosjektet jeg vil slite med å være fornøyd med.

Kildeliste

- Agenda Kaupang (2017). *Nærskoleprinsippet og inkludering av barn med særskilte opplæringsbehov i grunnskolen*. Stabekk: Agenda Kaupang. (Funnet 05.04.-17 på :) <http://www.statped.no/contentassets/7de4b7ff89644ffb96676a763b9f1d66/r9659-statped-narskoleprinsippet-og-inkludering-sluttrapport-agenda-kaupang.pdf>
- Allan, J. (2009). Questions of inclusion in Scotland and Europe. I: *European Journal of Special Needs Education*, vol. 25, nr. 2, s. 199-206
- Andresen, R. (2000). Perspektiver på og arbeid med felleskap og sammenhenger. I: Andresen, R (Red.) *Fellesskap og sammenhenger: yrkeshjelpere i grupper, nettverk og organisasjoner*, s. 17-38. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Arbeidsdepartementet (2001) *Stortingsmelding (NOU) nr22; Fra bruker til borger*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/nouer/2001/nou-2001-22/2/4/1.html?id=364981#> (Nedlastet og lest 21/11-15)
- Argyris, C. og D. A. Schön (1996) *Organizational learning II. Theory, method, and practice*. Boston: Addison -Wesley Publishing company.
- Arnesen, A.-L., T. Kolle & K.-A. Solli (2012). De problematiske kategoriene i institusjonelle sammenhenger. I: Arnesen, A. (red.) *Inkludering. Perspektiver i barnehagefaglige praksiser*, s. 79-100. Oslo: Universitetsforlaget.
- Askildt, A. og B. H. Johnsen (2002). Spesialpedagogikkens historie og idégrunnlag. I: Befring, E., og Tangen, R. (red). *Spesialpedagogikk*, s. 37-55. Oslo: Cappelens forlag a.s.
- Barneombudet (2017). *Barneombudets fagrapport 2017 Elever med spesialundervisning i grunnskolen Uten mål og mening?* (Funnet på:) http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2017/03/Bo_rapport_enkeltsider.pdf
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016). *Samarbeid mellom skole og barnevern. En veileder*. https://www.bufdir.no/global/Samarbeid_mellom_skole_og_barnevern_En_veileder_2016.pdf (Nedlastningsdato: 16.10.-16)
- Befring, E. og R. Tangen (2002). Spesialpedagogikk som fag og forskningsfelt. I: Befring, E., og Tangen, R. (red). *Spesialpedagogikk*, s. 13-36. Oslo: Cappelens forlag a.s.
- Befring, E. (2007). *Forskningsmetode med etikk og statistikk*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Befring, E. (2008). Spesialpedagogikk: Problemområder, perspektiver og tilnærminger. I E. Befring & R. Tangen (red.), *Spesialpedagogikk* (s. 45–72). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Bergen kommunerevisjon (2010). *Forvaltningsrevisjonsprosjektet. Revisjonsrapport 74/F 09/10. Spesialundervisning – saksbehandlingstid og rettigheter*. Nedlastet 21/2-16: http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Alle_rapporter_i_pdf/Bergen_kommunerevisjon/Spesialundervisning_-_saksbehandlingstid_og_rettigheter.pdf
- Bertrand, Ina og Peter Hughes (2005). *Media Research Methods*. Houndmills: Palgrave Macmillan

- Breilid, Nils (2007). *Ungdom og læringserfaringer. En survey - studie av ungdoms læringserfaringer på ulike arenaer*. Oslo: Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Institutt for spesialpedagogikk
- Brekke, Mary (2006). Analyse og fortolkning av tekst i forskningen. I: Brekke, Mary (red.), *Å begripe teksten - om grep og begrep i tekstanalyse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Brørup Dyssegaard, C., M. Søgaard Larsen og N. Tiftikçi (2013). *Effekt og pedagogisk innsats ved inklusion af børn med særlige behov i grundskolen*. København: Dansk Clearinghouse for Utdannelsesforskning IUP, Aarhus Universitet
- Brøyn, T. (2016a). Farvel til inkludering – leve kunnskapsskolen. Intervju av Eva Simonsen. I: *Bedre Skole nr. 2/2016*, s. 7-9. (Lest og lastet den 12.11.2016 fra:) <https://www.utdanningsnytt.no/globalassets/filer/pdf-av-bedre-skole/2016/bedre-skole-2-2016.pdf>
- Brøyn, T. (2016b). Likegyldighet til inkludering i skolen er farlig. (Først publisert i:) *Bedre Skole nr. 2/2016*. (Lest og lastet den 12.11.2016 fra:) <https://www.utdanningsnytt.no/magasin/2016/juli/-likegyldighet-til-inkludering-i-skolen-er-farlig/>
- Bufetat (2013). *Oppfølging av skole og opplæring for barn og unge som bor i fosterhjem, institusjon og omsorgssenter. En veileder*. http://bestill.bufdir.no/userfiles/products/214/skoleveileder_2013_lav.pdf (Nedlastningsdato: 16.04.2016)
- Buli-Holmberg, J. & Nilsen, S. (2010). Sentrale samspillsfaktorer i kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring og spesialundervisning. I: Buli-Holmberg, J og S. Nilsen (red.), *Kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring. Om forbedring av opplæringen for barn, unge og voksne med særskilte behov* (s.13-31). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bush, T., Jan Ole Similä og Jan Ole Vanebo (2003). *Organisasjon og ledelse. Et integrert perspektiv* (5. Utgave). Oslo. Universitetsforlaget.
- Dale E. L. (2008) *Fellesskolen- skolefaglig læring for alle*. Oslo: Cappelen Akademisk
- Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode - En kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget
- Duedahl, P og Mickael Hviid Jacobsen (2010) *Introduktion til dokumentanalyse*. Odense: Syd-Dansk Universitetsforlag.
- Eckhoff, N. (2000). *Spesialundervisning i praksis: i kva grad vert sakkunnig vurdering av elevar med trong for spesialundervisning gjennomført i praksis? Rapport nr. 5/2000*. Sogndal: Høgskulen i Sogn og Fjordane, Avdeling for lærarutdanning.
- Endrerud, T. (1990). *Ansvarslæring*. Oslo: Gyldendahl Akademisk
- Engelsen, B. U. (2006). *Kan læring planlegges? Arbeid med læreplaner - hva, hvordan, hvorfor* (4. utgave). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ekeberg, T. R. og J. B. Holmberg (2002). *Tilpasset opplæring og spesialpedagogisk arbeid i skolen*. 2. utgave. Universitetsforlaget. Oslo.
- European Agency (2005) *Inkluderende opplæring og klasseromspraksis på ungdomstrinnet*. <https://www.european-agency.org/publications/ereports/inclusive->

education-and-classroom-practice-in-secondary-education/iecp_secondary_no.pdf
(Lest og nedlastet 15.11.-15)

- Faglig enhet for PP-tjenesten (2001). *Håndbok for PP-tjenesten*. Oslo: Læringscenteret.
- Fasting, R., Rune Sarromaa Hausstätter og Are Turmo (2011). Inkludering og tilpasset opplæring for de utvalgte? I: *Norsk pedagogisk tidsskrift 02/2011 (Volum 95)*, s. 85-90.
- Forskning.no v/Ebdrup, N. (2012) Figur 3.1: Den hermeneutiske sirkel. I: *Hva er hermeneutikk?* Hentet fra <http://forskning.no/filosofiske-fag/2012/02/hva-er-hermeneutikk> den 30.02.-16.
- Fuglseth, K., & Skogen, K. (2006). *Masteroppgaven i pedagogikk og spesialpedagogikk. Design og metode*. Oslo: Cappelen Dam Akademisk.
- Gilje, G., og Harald Grimen (2011). *Samfunnsvitenskapens forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hansen, A. og Simon Cottle, Ralph Negrine & Chris Newbold (1998). *Mass Communication Research Methods*. London: Macmillian Press Ltd.
- Hargreaves A. (1994). *Lærerarbeid og skolekultur. Læreryrkets forandring i en postmoderne tidsalder*. 3.opplag. Oslo. Ad Notam. Gyldendal.
- Haug, P. 2005. Forskning om inkludering. I: Ringsmose, C. og Baltzer, K. (red.). *Spesialpedagogikk ad nye veje – et festskrift til Niels Egelund i anledning af hans 60 års dag*. København: Danmarks Pædagogiske universitets Forlag.
- Haug, P. (2012). Har vi en skole for alle? I: T. Barow og D. Östlund (red.). *Bildning för alla! En pedagogisk utmaning* (s. 85-94). Kristianstad: Kristianstad University Press.
- Haug, P. (2014). Er inkludering i skulen gjennomførleg? I: Germeten, S. (red.). *De utenfor. Forskning om spesialpedagogikk og spesialundervisning*. (s. 15-38). Bergen: Fagbokforlaget.
- Haug, P. og Bachmann K. (2007). Mangfold, individ og fellesskap. I: J. Møller og L. Sundlie (red.). *Læringsplakaten skolens samfunnskontrakt*. Oslo. Høyskoleforlaget
- Helgeland, G. (2006). *Opplæringslova. Kommentartutgave*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Herlofsen, C. (2014). *Spesialundervisningen tiltakskjede – lokal praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer. En kvalitativ analyse av elevsaker*. Oslo: Det Utdanningsvitenskapelige Fakultet, Universitetet.
- Holmberg, J. B. og Lyster, S. A. H. (2002). *Spesialpedagogiske arbeidsmåter. Muligheter for alle*. 2. utgave, 4. opplag. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Holme, I. M., & Solvang, B. K. (1996). *Metode og metodebruk*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Holtermann, S. og J. Jelstad (2012). Dobling i antall elever utenfor normalskolen. I: *Utdanningsnytt 21.9.2012*. (Lest og lastet 21.07.2015 fra <https://www.utdanningsnytt.no/nyheter/2012/september/dobling-i-antall-elever-utenfor-normalskolen/>)

- Håstein, H. og S. Werner (2002). *Spesialpedagogikk i en inkluderende skole. I: Spesialpedagogikk*, 2. opplag, s. 397-417. Oslo: Cappelen forlag a.s.
- Jahnsen, H., S. Nergaard, F. Rafaelsen og A. Tveit (2009). *Den ene dagen. Ungdomsskoler som bruker smågruppebaserte deltidstiltak for elever som viser lav skolemotivasjon og problematferd. Aktørenes begrunnelser og opplevelser. En kasusstudie*. Porsgrunn: Lillegården kompetansesenter, Statped
- Jahnsen, H., S.E. Nergaard og S.V. Flaatten (2006). *I randsonen: forekomst og organisering av smågruppetiltak for elever på ungdomstrinnet som viser problematferd og lav skolemotivasjon*. Porsgrunn: Lillegården kompetansesenter, Statped.
- Jakhelln, H. og T. Welstad (2012). *Utdanningsrettslige emner*. Oslo: Cappelen Dam.
- Jelstad, J. (2013a). Ubegripelig at det fortsatt segregeres. I: *Utdanning 11/13*, s. 22-23.
- Jelstad, J. (2013b). Alternative skoler viktig mot frafall. I: *Utdanning 11/13*, s. 24
- Johannessen, E., E. Kokkersvold og L. Vedeler (1994). *Rådgivning. Tradisjoner, teoretiske perspektiver og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1971). *Innstilling om lovregler for spesialundervisning m.v.*. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Klefbeck, J. og T. Ogden (2003). *Nettverk og økologi: problemløsende arbeid med barn og unge*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Kleven, T. A., F. Hjordemaal & K. Tveit. (2011). *Innføring i pedagogisk forskningsmetode*. Oslo: Unipub.
- Kokkersvold, E. og L. Mjelde (1982). *Yrkesskolen som forsvant*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Krumsvik, R. J. (2014). *Forskningsdesign og kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget Vingmostad & Bjørke AS.
- KUF - Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (2001). *Veiledning om spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring*. Oslo: Læringscenteret.
- Kunnskapsdepartementet (1998a). *Ot prp nr 46, 1997-98, Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)*. (Lest og lastet 21.01.2016 fra) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-46-1997-98-/id158981/sec1>
- Kunnskapsdepartementet (1998b). *St.meld. nr. 23 (1997-98). Om opplæring for barn, unge og vaksne med særskilde behov*. (Lest og lastet 28.03.2016 fra) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-23-1997-98-/id430480/>
- Kunnskapsdepartementet (1999). *St.meld. nr. 28 (1998-99). Mot rikare mål*. (22.03.2017:) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-28-1999-/id192278/>
- Kunnskapsdepartementet (2001). *Rapport fra arbeidsgruppe for vurdering av tilbud til personer med språk og talevansker*. http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2001/rapport-fra-arbeidsgruppe-for-vurdering-.html?id=277501 (lest og lastet 16/11.-15)

- Kunnskapsdepartementet (2003). *NOU nr.16: I første rekke – Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-16/id147077/> (lesedato 24.11.-14)
- Kunnskapsdepartementet (2004). *St.meld. nr. 30 (2003-2004): Kultur for læring*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/> (Nedlastningsdato: 24.10.-14)
- Kunnskapsdepartementet (2006). *Rundskriv F-16-06: Informasjon om endringer i opplæringsansvaret i private helseinstitusjoner og barneverninstitusjoner - Endringer i opplæringsloven*. (Lest og lastet 21.01.2016 fra) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-016-06/id439157/>
- Kunnskapsdepartementet (2007). *St.meld. nr. 16 (2006–2007): ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-16-2006-2007-/id441395/> (Lesedato: 12.12.-14)
- Kunnskapsdepartementet (2008a). *St.meld. nr. 23 (2007-2008): Språk bygger broer*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-23-2007-2008-/id512449/> (Lesedato: 14.09.-15)
- Kunnskapsdepartementet (2008b). *St.meld. nr. 31 (2007–2008): Kvalitet i skolen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-31-2007-2008-/id516853/> (Nedlastningsdato: 09.03.-15)
- Kunnskapsdepartementet (2008c). *Ot.prp.nr 46 (2007-2008): Om lov om endringer i Opplæringsloven*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-46-2007-2008-/id505975/> (Lesedato: 17.04.-15)
- Kunnskapsdepartementet (2009a). *NOU nr. 18: Rett til læring*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2009/nou-2009-18/2.html?id=571452> (lest og lastet 17/11.-15)
- Kunnskapsdepartementet (2009b). *St.meld. nr. 41 (2008–2009): Kvalitet i barnehagen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-41-2008-2009-/id563868/> (Lesedato: 04.04.-15)
- Kunnskapsdepartementet (2011a). *St.meld. nr. 18 (2010-2011): Rett til læring (Midtlyngutvalget)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-18/id570566/> (Nedlastningsdato: 03.10.-14)
- Kunnskapsdepartementet (2011b). *St.meld. nr. 22 (2010-2011). Motivasjon – mestring – muligheter – Ungdomstrinnet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-22-2010--2011/id641251/?ch=1&q=> (Lesedato 23.04.-15)
- Kunnskapsdepartementet (2013). *Veiledning om organisering av elevene. Opplæringsloven § 8-2 m.m.* https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/grunnskole/veiledning_om_organisering_elevene.pdf?id=222218 (Lastet 09.10.-15)
- Kunnskapsdepartementet (2015). *NOU nr. 2: Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososial Skolemiljø (Djupedalsutvalget)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-2/id2400765/> (lesedato 16.03.-16)
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

- Kvale, S. og S. Brinkmann (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Kvistum, I. (2015). Barn sluses ut av felleskapet. I: *Handikapnytt, publisert 24.02.2015* <http://www.handikapnytt.no/index.asp?id=84114>, lest 24.09.-16.
- Lauvås P. og G. Handal (1990). *Veiledning og praktisk yrkesteori*. Oslo: Cappelens forlag
- Lauvås P., K. Lycke og G. Handal (1996). *Kollegaveiledning i skolen*. Oslo: Cappelens forlag.
- Lie, Ivar. (1989). *Rehabilitering*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Lund, T., & Haugen, R. (2006). *Forskningsprosessen*. Oslo: Unipub AS.
- Læringsmiljøsenteret (2016). *Inkludering – hva innebærer begrepet?* (Lest og lastet 17.11.2016 fra) <https://laringsmiljosenteret.uis.no/inkludering/inkluderende-skole-og-laeringsmiljoe/>
- Markussen, E., M. Strømstad, T. C. Carlsten, R. Hausstätter og T. Nordahl (2007). *Inkluderende spesialundervisning? Om utfordringer innenfor spesialundervisningen i 2007. Rapport nr. 1 fra prosjektet: Gjennomgang av Spesialundervisning, Evaluering av Kunnskapsløftet. Rapport 19/2007*. Oslo: NIFU STEP. <http://www.nifu.no/files/2012/12/NIFUrapport2007-19.pdf>, (nedlastet 16.10.-15)
- Markussen, E., M. W. Frøseth og J. B. Grøgaard (2009). *Inkludert eller segregert? Om spesialundervisning i videregående opplæring like etter innføringen av Kunnskapsløftet. Rapport 17/2009*. Oslo: NIFU STEP. <http://www.nifu.no/publications/970298/> (Nedlastet 16.10.-15)
- Maxwell, J. A. (1992). Understanding and Validity in Qualitative Research. I: *Harvard Educational Review; Fall 1992; 62, 3* (s. 279-300). Fra Research Library Core; http://mkoebler.educ.msu.edu/hybridphd/hybridphd_summer_2010/wp-content/uploads/2010/06/maxwell92.pdf (Lesedato 23.02.-16)
- Mitchell, D. (2014). *What Really Works in Special and Inclusive Education: Using Evidence-Based Teaching Strategies* (2nd ed.). London: Routledge.
- Midthassel, U. V. (2009). *Veiledning som arbeidsmåte for å møte utfordringer i skolen*. Universitetet i Stavanger, Humanistisk fakultet.
- Møller, J. og E. Ottesen (2017). Rett og galt i Utdanning. I: *Bedre Skole nr. 2/17*, s. 62-66. Oslo: Fagpressen/Utdanningsforbundet.
- NESH - Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (2006). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteer.
- Nilsen, S. (1993). *Undervisningstilpasning i grunnskolen – fra intensjoner til praksis. En kildeanalytisk- og deskriptiv-analytisk studie*. Oslo: Institutt for spesialpedagogikk, UiO.
- Nilsen, S. (2012). Spesialundervisningens tiltakskjede. I: *Spesialpedagogikk*, 5. opplag, s. 240-262. Oslo: Cappelens Damm AS.
- Nilsen, S. og C. Herlofsen (2012). Tiltakskjeden ved rett til spesialundervisning - regelverk og praksis. I: Jakhelln H. og T. Welstad (red.). *Utdanningsrettslige emner* (s. 229-255). Cappelen Damm Akademisk.

- Nirje, B. (2003). *Normaliseringsprincippet*. Lund: Studentlitteratur.
- Nordahl, T. (2000). *En skole – to verdener: et teoretisk og empirisk arbeid om problematferd og mistilpasning i et elev- og lærerperspektiv*. NOVA-rapport 11/00. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.)
- Nordahl, T. og Haustetter, R. S. (2009), *Spesialundervisningens innsatser, forutsetninger og resultater*. Høyskolen i Hedemark/Utdanningsdirektoratet.
- Nordahl, T. Sørli, M. Manger, T. Tveit, A. (2005). *Atferdsproblemer blant barn og unge, teoretiske og praktiske tilnærminger*. Bergen: Fagbokforlaget
- Nordahl, T., M.-A. Sørli, A. Tveit og T. Manger (2003) *Alvorlige atferdsvansker. Effektiv forebygging og mestring i skolen. Veileder for skoleeiere og skoleledere*. Læringssenteret. Lastet 13.05.-15 fra http://www.aystein.com/web/skole/Veileder_til_skoleeier_og_skoleleder.pdf
- Nordahl, T. og T. Overland (1992): *Individuelt læreplanarbeid. Planlegging og gjennomføring av opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov*. Oslo: ad Notam.
- Nordahl, T. og T. Overland (1998): *Idealer og realiteter. Evaluering av spesialundervisningen i Oslo kommune. Rapport 20/98*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Ogden, T. (2001). *Sosial kompetanse og problematferd i skolen. Kompetanseutviklende og problemløsende arbeid i skolen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Ogden, T. (2012a). Atferdsproblemer og myten om den inkluderende skolen. I: *Bedre skole*, 4/2012, (s. 23-27). (Funnet den 16.08-15 på :) http://www.ogden.no/filer/adferdsproblemer_bedreskole.pdf, lesedato 21.3.-15
- Ogden, T. (2012b). *Sosial kompetanse og problematferd i skolen*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Opplæringsloven (1998). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61/KAPITTEL_6#§5-1, nedlastningsdato: 19.09.-15
- Ottesen, E. (2013). Grunnleggende ferdigheter og individuell vurdering – mellom regulering og profesjonsmakt. I: J. Møller, B. Karseth, P. Aasen. (red.) *Reformtakter, om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Person, B. (2007). *Elevens ulikheter og spesialpedagogisk kunnskap*. Stockholm: Liber AB.
- Pihl, J. (2010). *Etnisk mangfold i skolen – det sakkyndige blikket*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Riksrevisjonen (2011). *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen. Dokument 3:7 (2010-2011)*. OSLO: Riksrevisjonen/Regjeringen
- Røvik, K.A. (2007). *Trender og Translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sjöström, U. (1994) *Hermeneutikk – att tolka utsagor och handlingar*. I: Bengt Starrin og Per-Gunnar Svensson (red.), *Kvalitativ metod och vetenskapsteori* (s. 73-90). Lund: Studentlitteratur.

- Slette, Ø. (red.) (2003). *Opplæringslova med forskrifter*. Oslo: PEDLEX Norsk skoleinformasjon.
- Solli, K.-A. (2005). *Kunnskapsstatus om spesialundervisningen i Norge*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. (Funnet den 12.04.—14 på:) <http://www.udir.no/Upload/Rapporter/5/Kunnskapsstatus.pdf> (lese- og lastedato: 13.4.-15.)
- Solli, K.-A. (2010). Inkludering og spesialpedagogiske tiltak – motsetninger eller to sider av samme sak? I: *Tidsskriftet FoU i praksis*, 4 (1)/2010, 27–45. Avd. for lærerutdanning, HiØ, Halden.
- Solli, K.-A. (forelesning holdt 29/8-13). *Røttene. «Funksjonshemmet» - oppdragelse, opplæring og omsorg med historisk blikk. Etablering av spesialundervisning og spesialpedagogikk – funksjonshemmede, institusjoner, fag og fagfolk*. Høgskolen i Østfold avd. Lærerutdanning, Remmen.
- Solstad, K.J. (2002). Reform 97 within the perspective of equity in education. The Norwegian scene. I: Solstad, K.J. (red.): *Equitable Education – Utopia or Realism?* Norges forskningsråd/Nordlandsforskning
- Statlig Pedagogisk Tjeneste (07.03.2012). *Inkluderende praksis*. <http://www.statped.no/Tema/Larevansker/Utviklingshemming/Inkluderende-praksis/> (Lest og nedskrevet 14.11-14)
- Kirke-, utdannings- og forrskningsdepartementet (1998). *St.meld. nr. 23: Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilde behov. Den spesialpedagogiske tiltakskjeda og det statlege støttesystemet*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/stmeld-nr-23-1997-98-.html?id=430480> (lest og lastet 16.11.-14)
- Strømstad, M., Nes, K. & Skogen, K. (2004). *Hva er inkludering?* Vallset: Opplandske Bokforlag og Norges forskningsråd.
- Sørli, M.-A. (1991). *Alternative skoler. Lokale kompetansesentra for utsatt ungdom. En utredning om alternative opplæringstiltak i Norge. Rapport 4*. Oslo: Barnevernets utviklingssenter / Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Tangen, R. (2002). Retten til tilpasset opplæring og spesialundervisning. I: Befring, E. og Tangen, R. (red.). *Spesialpedagogikk*, 2. opplag, s. 95-114. Oslo: Cappelens forlag a.s.
- Tangen, R. (2012). Retten til utdanning for alle. I: Befring, E. og Tangen, R. (red.). *Spesialpedagogikk*, 5. utgave, 1. opplag, s. 108-127. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Thaagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*, 3. utg.. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tiller T. og Tiller R. (2002). *Den andre dagen, det nye læringsrommet*. Kristiansand: Høgskoleforlaget.
- Trondheim kommunerevisjon (2014). *Rapport 12/2014-F, Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen*. Nedlastet 21/2-16 fra <file:///C:/Users/kimulr/Downloads/Rapport%2012-2014-F%20Spesialpedagogisk%20hjelp%20i%20barnehagen.pdf>

- Tveit, A. og A. Ollestad (1996). Barnevernsbarna – en segregert gruppe i skolen. I: *Norsk Skoleblad* 12/96. http://www.mka.no/publikasjoner/en_segeregert_gruppe.htm (Lest og lastet 09.11-13)
- Tøssebro, J. (2010) *Hva er funksjonshemming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wendelborg, C. og V. Paulsen (2014). Inkludering i skolen – inkludering på fritida? I: Tøssebro, J. og C. Wendelborg (red.) (2014) *Oppvekst med funksjonshemming: Familie, livsløp og overganger*. (s. 59-79) Oslo: Gyldendal akademisk.
- UNESCO - United Nations Ministry of Educational, Scientific and Education and Science Cultural Organization. (1994). *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*. Salamanca, Spania. http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF (Nedlastet 02.11.-13)
- Utdanningsdirektoratet (2006). *Kunnskapsløftet (LK06 og LK06S)* <http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-LK06/Veiledning-i-lokalt-arbeid-med-lareplaner/Artikler/Mer-om-Kunnskapsloftet/> (Nedlastet 13.11-14)
- Utdanningsdirektoratet (2007a). *Barnevernsinstitusjoner og opplæringsloven § 8-1* (Rundskriv til fylkesmennene). http://www.udir.no/Upload/utsendinger/5/Barnevernsinstitusjoner_og_opplaeringsl oven.pdf (Nedlastet 23.07.-15)
- Utdanningsdirektoratet (2007b). *Udir-1-2007. Hovedprinsippene ved spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp – presisering av enkelte bestemmelser i Opplæringsloven*. (Lest og lastet 30.10.2015 fra) <http://www.skoledata.net/Kommune/Rundskriv/Udir/udir01-07.htm#a33>
- Utdanningsdirektoratet (2009a). *Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2009b). *Rett og plikt til opplæring for beboere/pasienter i barnevern og helseinstitusjoner. Rundskriv Udir – 10 – 2009*. <https://pptytrenordmore.files.wordpress.com/2011/01/udir-10-2009-rett-og-plikt-til-opplc3a6ring-for-beboere-pasienter-i-barnevern-og-helseinstitusjoner.pdf> (Nedlastet 13.03.-16)
- Utdanningsdirektoratet (2010). *Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen. Rundskriv Udir – 3 – 2010*. <http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Innhold-i-opplaringen/Udir-3-2010-Bruk-av-alternative-opplaringsarenaer-i-grunnskolen/> (Nedlastet 13.09.-14)
- Utdanningsdirektoratet (2011). *Fag- og timestfordelingen i grunnopplæringen – Kunnskapsløftet. Vedlegg 1 til rundskriv Udir-01-2011*. (Funnet 12.03.-16 på:) https://www.udir.no/Upload/Rundskriv/2011/Udir-1-2011-Fag-og-timestfordeling_des2011.pdf
- Utdanningsdirektoratet (2013). *Veiledningsmateriell. Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017*. <http://www.udir.no/PageFiles/79327/TILSYNSVEILEDER%20BOKMAL.pdf> (Nedlastet 19.9.-15)
- Utdanningsdirektoratet (2014a). *Veilederen. Spesialundervisning*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/> (Nedlastet 31.03.-15)

- Utdanningsdirektoratet (2014b). *Rett til opplæring i barnevern- og helseinstitusjon, og i hjemmet ved langvarig sykdom Udir-6-2014*. (Lest og lastet 04.08.2016 fra:) <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Elever-med-sarskilte-behov/Udir-6-2014/2/>
- Utdanningsdirektoratet (2016). *Alle barn har rett til... Fylkesmennenes tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet 2016*. (Funnet 02.02.-17 på:) <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/tilsyn/tilsynsrapport-2016.pdf>
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2004). *Veiledning. Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Regelverk, prosedyrer og prosesser*. Oslo: Læringssenteret. <http://inge.no/hit/veilederspesialundervisning.pdf> (Nedlastet 31.02.-15)
- Vedeler, L. (2000). *Observasjonsforskning i pedagogiske fag. En innføring i bruk av metoder*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Vislie, L. (2003). Inkluderende opplæring. Idégrunnlag og politikk. Utopi - realitet? I: *Spesialpedagogikk 06/2003*, s. 23-41.
- Vislie, L. (2004) Spesialpedagogikkens vilkår under moderniteten. I: *Utbildning och Demokrati*, Vol 13, Nr.2.
- Welstad, T. (2011). Skoleledere som rettsadvokater. I: J.Møller og L. Sundli (red.) *Rektor som leder og sjef*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Wormnæs, O. (1996) *Vitenskapsfilosofi*. Oslo: Gyldendal.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods* (4. utg). Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Vedleggsoversikt

- Vedlegg 1: Meldeskjema til Norsk samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). 5 sider.
- Vedlegg 2 : Kvittring fra Personvernombudet for innsendt Meldeskjema. 1 side.
- Vedlegg 3 : Tilbakemelding på melding om personvernopplysninger fra NSD. 2 sider.
- Vedlegg 4 : Informasjonsskriv og forespørsel om innsyn (...) til PPT. 2 sider.
- Vedlegg 5 : Svar med godkjenning av innsyn fra PPT. 1 side.
- Vedlegg 6 : Informasjonsskriv og forespørsel om tillatelse til innsyn (...) til skolen. 2 sider.
- Vedlegg 7 : (Til-)Meldingsmalen. (Skolens). 1 side.
- Vedlegg 8a: Mal for sakkyndig vurdering (PPT). 3 sider.
- Vedlegg 8b: Mal for sakkyndig vurdering (PPT). 3 sider.
- Vedlegg 9 : Mal for Enkeltvedtak – spesialundervisning (Skolens). 2 sider.

