

# Rettslig regulering og pedagogisk skjønn

*En kvalitativ studie om hvordan skoleledere  
fortolker, opplever og erfarer  
Opplæringsloven som styringsverktøy*

Magnus Andresen og Morten Johnsen



Masteroppgave ved institutt for lærerutdanning og  
skoleforskning

UNIVERSITETET I OSLO

1. november 2017



# **Rettslig regulering og pedagogisk skjønn**

*En kvalitativ studie om hvordan skoleledere fortolker, opplever  
og erfarer Opplæringsloven som styringsverktøy*

**Magnus Andresen og Morten Johnsen**

Masteroppgave i Utdanningsledelse

Institutt for lærerutdanning og skoleforskning

**UNIVERSITETET I OSLO**

Høsten 2017

© Magnus Andresen og Morten Johnsen

2017

Rettslig regulering og pedagogisk skjønn – En kvalitativ studie om hvordan skoleledere fortolker, opplever og erfarer Opplæringsloven som styringsverktøy.

Magnus Andresen og Morten Johnsen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Hustrykkeriet, Fredrikstad kommune

# Sammendrag

Lovverket og den rettslige reguleringen har de siste tiårene blitt en stadig større del av skoleledernes hverdag (Christensen m.fl., 2009). Målet med denne mastergradsoppgaven er å belyse reguleringen av skolen gjennom å studere Opplæringsloven som styringsverktøy, og temaet er avgrenset til Opplæringslovens §5-1 – rett til spesialundervisning. Vi vet at barns rettigheter på dette feltet ofte ikke blir godt nok ivaretatt (Barneombudet, 2017; Haug, 2015), men vi vet mindre om hvordan skoleledere prøver å ivareta sitt ansvar i denne sammenhengen. Dette ønsker vi å rette søkelyset mot.

Gjennom et kvalitativt casestudie har vi fokusert på individers opplevelser og handlinger (Cresswell, 2014). Datainnsamlingen er hentet fra én skoleeierrepresentant og to rektorer fra to ulike kommuner – til sammen seks informanter. Fokuset har vært på informantenes opplevelser av egne prosesser og handlinger.

Vi finner at det er forholdsvis store forskjeller mellom skolelederne når det gjelder opplevelsene rundt ansvarliggjøring og lokal autonomi. Det ser ut som om spesialpedagogikkens tiltakskjede fungerer godt som en strukturell ansvarliggjøringsmekanisme, samtidig som kvaliteten på samarbeidet viser betydelig variasjon. Rektorene beskriver ulik grad av delegering innad i egen organisasjon, og de har ulik opplevelse av samarbeidet mellom skolene og psykologisk-pedagogisk tjeneste (PPT). Videre finner vi utfordringer knyttet beskrivelsene av det profesjonelle skjønnet og dermed ulikheter i forhold til anvendelsen av handlingsrommet. På bakgrunn av dette er én av konklusjonene i oppgaven at skolen som organisasjon er løst koblet og asymmetrisk.

En konsekvens av dette, og en mulig implikasjon for skoleledelse, kan være at styringsmyndighetene bør legge til rette for en enda strengere regulering. Alternativt kan man være nødt til å akseptere en viss grad av ulik praksis, ettersom skolenes organisering og elevene som berøres av Opplæringslovens §5-1 er såpass mangfoldige. En annen implikasjon kan være at skolelederne har behov for økt juridisk og pedagogisk kompetanse om spesialundervisning. Dette for at Opplæringsloven bedre skal kunne fungere som et reelt styringsverktøy, mer enn et bakgrunnsteppe.

# Forord

Denne mastergradsoppgaven er et resultat av en lang og spennende prosess som i utgangspunktet startet med et pilotprosjekt, høsten 2016. Dette var for oss 6. semester i studiet Utdanningsledelse ved Universitetet i Oslo. Gjennom pilotprosjektet fikk vi testet ut hvordan et eventuelt samarbeid ville fungere, og om vi hadde valgt et tema som var riktig for oss begge. Konklusjonen var positiv, og i januar 2017 tok vi fatt på arbeidet med selve mastergradsoppgaven. Motivasjonen for temaet har primært vært et ønske om kompetanseheving innenfor et område vi opplever som viktig for tryggheten i rollen som skoleleder. Juridisk forståelse og kompetanse ser ut til å bli stadig viktigere for arbeidet til rektor. Samtidig har vi gjennom prosessen erfart at dette tema også er av betydelig interesse for andre skoleledere, noe som har vært en ytterligere motivasjon for oss.

Bakgrunnen for at vi valgte å fokusere på Opplæringslovens §5-1 – rett til spesialundervisning, er flerfoldig. For det første har det den siste tiden vært stor oppmerksomhet rundt spesialundervisning i media, blant annet gjennom Barneombudets rapport «Uten mål og mening». Her sier Barneombudet at tilbudet elevene får er basert på tilfeldigheter og at skolene ikke er tilstrekkelig opptatt av å vite hva barna faktisk lærer. Dermed mener Barneombudet at barnas rettigheter til god spesialundervisning blir brutt daglig i Norge (Barneombudet, 2017). Videre har vi gjennom studiene ved UiO også blitt kjent med LEXEL-prosjektet<sup>1</sup>. Dette prosjektet har undersøkt hvordan ledere på ulike nivåer i skolen fortolker og håndhever lovverket i et samspill med andre aktører, og den empiriske konteksten for dette prosjektet har blant annet vært spesialundervisning og tilpasset opplæring (Andenæs & Møller, 2016). I tillegg erfarer vi daglig, i jobben som rektor, at dette er et område som har stor betydning for skolene vi leder.

Det er flere personer som fortjener en stor takk for deres bidrag til vårt arbeid med denne mastergradsoppgaven. Først og fremst ønsker vi å takke vår veileder, Jorunn Møller, for konstruktive og gode tilbakemeldinger. Hun har vist engasjement for vårt arbeid, og hun har gjennom hele prosessen vært tilgjengelig for alle våre små og store spørsmål. Hun har vært tydelig, men samtidig åpen for våre tilnærminger til feltet. Dette har vært til stor inspirasjon. Videre ønsker vi å takke Dijana Tiplic som var vår veileder i pilotprosjektet og ansvarlig for

---

<sup>1</sup> Legal standards and Professional Judgement in Educational Leadership

fellesamlingene gjennom hele 2017. Hun har også vist både engasjement og interesse for vårt arbeid, og gjennom det vært til stor hjelp. Hennes tilbakemeldinger gjennom pilotprosjektet, i forhold til både teori og metode, ledet fram til en god oppstart på selve mastergradsoppgaven. I tillegg vil vi selvsagt også rette en stor takk til våre egne familier, med ektefellene i spissen, for god støtte og utholdenhet. Det har vært mange helger og lange kvelder hvor deres studerende ektemenn i liten grad har bidratt i familielogistikken. Det er også viktig å understreke at det har vært en del faglige refleksjoner også på hjemmebane. Til slutt vil vi også takke våre seks informanter for at de tok seg tid til våre intervjuer i en hektisk hverdag.

Magnus Andresen og Morten Johnsen

# Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon .....	1
1.1	Studiens formål og oppgavens avgrensning .....	1
1.2	Problemstilling og forskningsspørsmål .....	3
1.3	Oppgavens struktur .....	4
2	Analytiske perspektiver og analytisk tilnærming .....	5
2.1	Lovverk og organisering av spesialundervisning – en kobling av et juridisk og et pedagogisk blikk .....	5
2.1.1	Lovverket og skoleledernes juridiske handlingsrom .....	5
2.1.2	Spesialpedagogikkens tiltakskjede .....	8
2.2	Skolen som en løst koblet og asymmetrisk organisasjon .....	10
2.3	Perspektiv på ledelse i skolen .....	13
2.3.1	Ledelse som relasjonelt fenomen .....	13
2.3.2	Ledelse og legitimitet .....	15
2.3.3	Makt og tillit som sentrale dimensjoner i ledelse .....	17
2.4	Ansvarliggjøring, lokal autonomi og profesjonelt skjønn .....	18
2.4.1	Lokal innflytelse versus statlig styring .....	19
2.4.2	Ansvarliggjøring av skoleledernes skjønnsutøvelse .....	23
2.5	Oppsummering av analytiske perspektiver .....	25
3	Metodisk tilnærming .....	27
3.1	Mål .....	28
3.2	Konseptuelt rammeverk .....	28
3.3	Forskningsspørsmål .....	29
3.4	Metode .....	29
3.4.1	Utvalg av informanter .....	30
3.4.2	Datainnsamling .....	32
3.4.3	Intervjutranskripsjon, kategorisering og koding .....	34
3.5	Validitet og reliabilitet .....	35
3.5.1	Validitet .....	35
3.5.2	Reliabilitet .....	37
3.6	Forskerrollen og etiske betraktninger .....	38
4	Funn .....	39



4.1	En kontekstuell beskrivelse av kommunene og informantene .....	40
4.2	Opplevd handlingsrom .....	42
4.3	Profesjonelt skjønn .....	44
4.4	Ansvarliggjøring av skolelederne .....	45
4.5	Styring og delegering.....	50
4.6	Samarbeidet med PPT .....	51
4.7	Oppsummering av funn .....	52
5	Drøfting i lys av analytiske perspektiver.....	55
5.1	Det lokale handlingsrommet.....	55
5.2	Profesjonelt skjønn .....	60
5.3	Ansvarliggjøring av skolelederne .....	62
5.4	Styring og delegering.....	65
5.5	Samarbeidet med PPT .....	67
5.6	Oppsummering av drøfting.....	68
6	Konklusjon .....	72
7	Implikasjoner for ledelse og for videre forskning.....	76
	Litteraturliste .....	77
	Vedlegg 1: Svar fra NSD .....	84
	Vedlegg 2: Brev til skoleeier/rektorene .....	86
	Vedlegg 3: Intervjuguide.....	88
	Vedlegg 4: Eksempel på kategorisering og koding.....	90
	Tabell 3.1. Utvalg av kommuner og skoler.....	31
	Tabell 3.2. Eksempel på kategorisering og koding .....	34



# 1 Introduksjon

## 1.1 Studiens formål og oppgavens avgrensning

Målet med vår mastergradsoppgave er å belyse reguleringen av skolen gjennom å studere Opplæringsloven som styringsverktøy. Temaet er avgrenset til Opplæringslovens §5-1 – rett til spesialundervisning. Vi mener dette er relevant fordi lovverket de siste tiårene har blitt en stadig større og mer eksplisitt del av skoleledernes hverdag. Dette blant annet fordi flere kommuner organiserer seg etter flate strukturmodeller som gir skolelederne utstrakt myndighet og ansvar for økonomien, personalet og brukerne (Christensen m.fl., 2009). Fokus på sosiale og kulturelle problemer har i økende grad blitt formulert som rettskrav, og reguleringen av skolen har blitt mer omfattende (Collin-Hansen, 2012; NOU 2003:19). I en forlengelse av dette kan det være interessant å se nærmere på rektors handlingsrom; et handlingsrom som kan forstås som en profesjonell, skjønnsmessig frihet i et samspill mellom formelle og uformelle rammer (Ottesen, Jeppesen & Kelder, 2016). I St. melding 21; Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen, blir det poengtert at:

*Det er lærere, skoleledere og skoleeiere som skal ha hovedrollen i arbeidet med å utvikle kvaliteten i skolen. Statens ansvar er å sette nødvendige rammer rundt det lokale handlingsrommet, men også å legge til rette for gode prosesser på skolene og i kommunene. Hovedprinsippet skal være at den statlige styringen best skjer gjennom juridisk og økonomisk rammestyring (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 25).*

Det finnes utallige lover og regler som sier noe om hvordan norsk skole skal være. Dette forutsetter at skolelederne har kunnskap om regelverket og evne til å utvise skjønn i utøvelsen av ledelse. Samtidig er de færreste skoleledere jurister. Sann sett kan dette sies å handle om ikke-juristers evne til rettsanvendelse. Skoleledere befinner seg i et krysningsfelt mellom mange og delvis motstridende hensyn og interesser, så som økonomiske og faglige ressurser og medmenneskelige relasjoner, enten det er snakk om elever og/eller lærere (Welstad, 2012). På den måten kan vellykket skoleledelse sies å være avhengig av en flerfaglig kompetanse. En skoleleder kan i én og samme avgjørelse være nødt til å balansere pedagogikk, økonomi og juss. I tillegg er det også slik at disse fagdisiplinene på mange måter er kvalitativt helt

forskjellige. Der pedagogikk en flertydig og deskriptiv, er jussen i all hovedsak normativ og forholder seg til entydige rettskildeprinsipper og en juridisk metode (Grimen, 2008).

Dermed kan det tenkes at en skoleleders opplevelse av et handlingsrom er avhengig av kunnskap og kompetanse innenfor flere fagfelt. Videre ansvarliggjør Opplæringslovens §13-10 skoleeier i forhold til å sikre at skolene oppfyller Opplæringslovens krav og forventninger (Møller, 2016). Myndighetene forventer at skoleledere og lærere, som profesjonelle yrkesutøvere, arbeider for å realisere overordnede målsetninger og bidrar til å sikre elevenes rettigheter. Skolen er med andre ord gitt et samfunnsmandat til å utføre arbeidsoppgaver basert på en samfunnskontrakt om at profesjonen gjennomfører barnas opplæring etter intensjonene i lovverket (Møller & Karseth, 2016). Opplæringsloven gir legal autoritet til standardiserte rutiner, men i den lokale praksis er det aktørenes profesjonelle skjønn som gjelder (Møller & Ottesen, 2016). På bakgrunn av dette kan vi tenke det som et krav til skolelederne at de har god kunnskap og kompetanse om lovverket, og at dette er et system som skal sikre at rektorer har en relativt sett lik opplevelse av hva som er handlingsrommet.

I denne sammenhengen kan det være hensiktsmessig å gjøre et skille mellom begrepene «rettsliggjøring» og «rettslig regulering». Rettsliggjøringen handler om at større områder og flere detaljer i samfunnslivet er regulert av lover og direktiver, at domstoler og andre rettslige institusjoners beslutninger øker på bekostning av politiske og administrative organer, og at interesser i økende grad blir formulert som rettskrav (Østerud m.fl., 2003, s. 116).

Utdanningssektoren er ikke noe unntak, og skolene må også forholde seg til at stadig flere konflikter og problemer blir flyttet over i rettssystemet og dermed blir overtatt av jurister og juridiske beslutningsorganer. En konsekvens av dette kan være at skillet mellom lovgivning og rettsanvendelse viskes ut og at flere tvister blir avgjort i rettslige rom, heller enn på rektors kontor (Møller, 2016). Begrepet «rettslig regulering» innebærer i større grad den praksis at statlige organer fører tilsyn med private og offentlige aktører. Hensikten er at aktørene, for eksempel skoleeierne og skolelederne, skal holde seg innenfor de regler som er fastsatt i lover og forskrifter (Lindøe, m.fl., 2015). Vi vil i denne oppgaven primært fokusere på skoleledernes opplevde handlingsrom i møte med myndighetenes rettslige regulering av skolen. Sånn sett vil vi ikke behandle begrepet «rettsliggjøring» på en helhetlig måte, men heller trekke det inn der vi ser det som relevant.

Ettersom det, som nevnt ovenfor, er svært mange lover og regler som sier noe om hvordan den norske skolen skal være (Welstad, 2012), har vi sett oss nødt til å videre avgrense vår oppgave og vår empiriske kontekst ytterligere. Vi har derfor i denne oppgaven valgt å fokusere på hvordan skoleledere opplever eget handlingsrom i praktiseringen av Opplæringslovens §5-1 – Rett til spesialundervisning. Vi vet at barns rettigheter på dette feltet ofte ikke blir godt nok ivaretatt (Barneombudet, 2017; Haug, 2015), men vi vet mindre om hvordan skoleledere prøver å ivareta sitt ansvar i denne sammenhengen. Det ønsker vi å rette søkelyset mot.

## 1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Målet med vår mastergradsoppgave er å belyse reguleringen av skolen gjennom å studere Opplæringsloven som styringsverktøy. Mer spesifikt vil vi undersøke rektors opplevelse av handlingsrom og utøvelse av profesjonelt skjønn, og vi ønsker å se dette i lys av relevant teori på området. Problemstillingen er derfor formulert som følger: Hvordan fortolker, opplever og erfarer skoleledere Opplæringsloven som styringsverktøy? Som empirisk kontekst for denne studien har vi valgt retten til spesialundervisning; Opplæringslovens §5-1. Vi retter blant annet oppmerksomheten mot spesialundervisningens tiltakskjede og arbeidet med enkeltvedtak knyttet til spesialundervisning.

På bakgrunn av dette har vi derfor valgt følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan opplever og beskriver skolelederne graden av lokal autonomi i praktiseringen av Opplæringslovens §5-1?
- Hvordan opplever skolelederne det handlingsrommet de har i samarbeidet med de sakkyndige om bruken av spesialundervisningens tiltakskjede?
- Hvordan begrunner skoleledere sine enkeltvedtak etter §5-1?
- Hvordan fortolkes og håndteres kravet til barnets beste i spenningsfeltet mellom individets rettigheter og hensynet til alle elevene?

## **1.3 Oppgavens struktur**

Vi vil i det videre redegjøre for analytiske perspektiver og vår analytiske tilnærming til oppgavens tema. Deretter vil vi gjennomgå valg av metode og beskrive selve datainnsamlingen. Hovedfunn vil bli presentert, og vi vil deretter analysere og drøfte funnene i lys av de analytiske perspektivene. Avslutningsvis vil vi presentere det vi mener er betydningsfulle konklusjoner som igjen kan lede videre til relevante implikasjoner for skoleledelse.

## 2 Analytiske perspektiver og analytisk tilnærming

Kapittelet om analytiske perspektiver og analytisk tilnærming har fire deler. I den første delen gir vi en oppsummering og kommentar til hva vi generelt vet om det feltet vi ønsker å studere. Dette leder oss til valg av tre analytiske perspektiver vi ønsker å anvende for å belyse overordnet problemstilling og forskningsspørsmål. Det første perspektivet omhandler skolen som en løst koblet og asymmetrisk organisasjon. Dette perspektivet har, mer eller mindre induktivt, blitt en sentral del av oppgaven på bakgrunn av våre forskningsintervjuer (jf. kapittel 3.2). Gjennom forskningsprosessen ble det tydelig at dette perspektivet ville spille en sentral rolle for analysen, drøftingen og konklusjonene. Det neste perspektivet presiserer hvordan vi forstår ledelse i skolen. Det tredje og siste perspektivet handler om å se hvordan ansvarliggjøring, autonomi og profesjonelt skjønn henger nøye sammen.

### 2.1 Lovverk og organisering av spesialundervisning – en kobling av et juridisk og et pedagogisk blikk

I det neste vil vi se nærmere på den delen av lovverket som regulerer opplæringen. Hvilke begreper blir benyttet i lovtekstene, og hvordan kan de få betydning for skoleledernes handlingsrom? Hvilke rettigheter har elevene og hvordan blir rettssikkerheten ivaretatt? Vi vil vise til utvalgt statistikk på området. Dette kan også fortelle oss noe om skoleledernes opplevelse av et handlingsrom. Deretter vil vi se nærmere på den spesialpedagogiske tiltakskjeden, fordi den er en svært viktig del av arbeidet rundt elever med særskilte behov.

#### 2.1.1 Lovverket og skoleledernes juridiske handlingsrom

Skoleledernes handlingsrom vil på mange måter være avhengig av lovverkets konkrete utforming. Opplæring etter Opplæringsloven tilbys i to alternative kategorier. Den ene kategorien omtales i loven som *ordinær opplæring*, og den andre kategorien omtales som *spesialundervisning*. Spesialundervisningen, sier formuleringen i lovverket, er forbeholdt de

elevene som ikke har eller kan få et *tilfredsstillende utbytte* av den ordinære opplæringen (Bogsti, 2012). Dermed kan det åpne seg et relativt stort handlingsrom rundt begrepet «tilfredsstillende utbytte». Hva er et «tilfredsstillende utbytte», og hvordan vil ulike skoler og ulike kommuner tolke denne formuleringen? Andelen elever med spesialundervisning i skolen har de siste ti årene vært relativt stabil. Høsten 2016 var det fattet enkeltvedtak om spesialundervisning for ca. 50.000 elever i grunnskolen. Det utgjør rundt 8% av elevene. Samtidig er det stor prosentvis variasjon innad i dette tallmaterialet, blant annet mellom barneskolen og ungdomsskolen. I 2016 mottok 3,8% av elevene på 1. trinn spesialundervisning, mens det på 10. trinn var 10,6%. Én årsak til denne økningen kan, ifølge Utdanningsdirektoratet, være at de faglige kravene øker (Utdanningsspeilet, 2016). Likevel kan det være interessant å se nærmere på ulikhetene mellom skolenivåene. I tillegg er det også store individuelle forskjeller mellom kommunene. Herlofsen og Nilsen (2012) viser til GSI-statistikken fra departementet som for skoleåret 2010 – 2011 rapporterte om en variasjon fra kommuner med 0 prosent spesialundervisning til kommuner med over 30 prosent. Dette kan indikere at lovtekstene blir tolket ulikt fra kommune til kommune, og fra skole til skole?

En annen formulering i lovverket, som også kan åpne opp for ulike tolkninger mellom kommuner og skoler, er hensynet til barnets beste. Hensynet til barnets beste er sentralt og grunnleggende for skoleledere når de skal fatte vedtak vedrørende et barn. Denne juridiske rettigheten er understreket gjennom Barnekonvensjonen, Grunnlovens §104 og Opplæringslovens §§2-8 og 3-12. Dette betyr at barnets beste skal være en grunnleggende faktor som en skoleleder må ta hensyn til i alle saker som berører barnet. Barnets beste er et grunnleggende hensyn, men ikke det avgjørende eller overordnede. Skolene skal foreta en konkret og individuell vurdering av hva som er best for barnet innenfor de rammene lovgivningen trekker opp. Begrepet barnets beste har vært kritisert for å være vagt og skjønnsmessig, men har skjønnsmessige og vurderende aspekter som gjør at jo sterkere en bestemt løsning ivaretar hensynet om barnets beste, desto sterkere argumenter og vurderinger skal til for å sette denne løsningen til side (Sandberg, 2016). Begrepet har også møtt kritikk fordi det av og til anvendes for paternalistisk, og dette understreker viktigheten av at barnet selv skal og må få muligheten til å uttale seg i de konkrete sakene (DIPA, 2017<sup>2</sup>).

---

<sup>2</sup> Centre for Research on Discretion and Paternalism ved Universitetet i Bergen



En variasjon i lovverket mellom relativt konkrete og mer generelle og skjønnsmessige bestemmelser må nødvendigvis innebære en regulering som gir et lokalt og profesjonelt fortolknings- og handlingsrom. Dette vil igjen åpne opp for en ulik lokal fortolknings- og tiltakspraksis som influeres av både lokale kulturer og tradisjoner og av lokale rammevilkår. Lokale kulturer og tradisjoner kan blant annet dreie seg om rådende betraktnings- og handlemåter når det gjelder hva slags tilpasningsbehov som kan og bør møtes gjennom henholdsvis ordinær opplæring og spesialundervisning. Lokale rammevilkår kan blant annet omfatte aktørenes faglige utdanning og kompetanse, samt tilgjengelige økonomiske, bygningsmessige og materielle ressurser (Herlofsen & Nilsen, 2012). Konsekvensene av dette er, som nevnt ovenfor, relativt store forskjeller mellom skoler og kommuner i forhold til prosentvis antall spesialpedagogiske vedtak. I tillegg ser man også relativt store forskjeller i kvaliteten på det spesialpedagogiske arbeidet mellom ulike skoler, både i forkant og etterkant av et konkret vedtak (ibid). Dette kan sees som et tegn på at det innenfor Opplæringslovens §5-1 finnes et relativt stort handlingsrom for skolelederne, og at spørsmålet heller er hvor stort dette handlingsrommet er.

Dette er betydningsfullt fordi Opplæringsloven på flere måter skiller seg fra andre typer lovverk. Rettssubjektene i Opplæringsloven er barn og unge som er en spesielt sårbar gruppe i forhold til rettssikkerheten, ettersom de verken har språket, perspektivene eller ressursene som til vanlig kreves for å kunne hevde sin rett. De er avhengig av hjelp fra voksne for å kunne få gjennomslag for sine rettigheter (Welstad, 2012). Realiteten i dette blir også forsterket gjennom funn fra forskningsprosjektet LEXEL som viser at det ofte er skoleledernes og lærernes vurderinger som ligger til grunn når de melder elevsaker i skolen (Møller & Ottesen, 2016). Selv om skolelederne og lærerne argumenterer for at de tar hensyn til barnets beste i elevsaker, betyr ikke det nødvendigvis at de faktisk har spurt elevene selv (Nielsen & Rødal, 2016). Grunnlovens §104 sier om dette:

*Born har krav på respekt for menneskeverdet sitt. Dei har rett til å bli høyrde i spørsmål som gjeld dei sjølve, og det skal leggjast vekt på meininga deira i samsvar med alderen og utviklingssteget (Kongeriket Noregs grunnlov §104).*

Dermed synes det å være behov for å tenke alternativt rundt rettssikkerheten til nettopp disse rettssubjektene. Der etterlevelsen av reglene for mange andre former for lovverk hviler på at man kan prøve sakene for domstolene, viser det seg innenfor Utdanningsretten at dette skjer

svært sjeldent (Herlofsen & Nilsen, 2012). Sånn sett kan det for reguleringen av skolen være mer relevant med bruk av ulike former for ansvarliggjøringsmekanismer, heller enn å se for seg at tvistene blir behandlet i en domstol?

### **2.1.2 Spesialpedagogikkens tiltakskjede**

Helt konkret kan vi si at spesialpedagogikkens tiltakskjede dreier seg om en sammenhengende kjede av tiltak som tar sikte på å oppdage og sakkyndig vurdere behovet for spesialundervisning, og videre å fatte vedtak om, planlegge, gjennomføre og vurdere slik undervisning (Herlofsen & Nilsen, 2012). Altså står ikke rektor helt alene i en prosess som eventuelt ender opp med et spesialpedagogisk vedtak, spesialundervisning og etter hvert en vurdering av denne undervisningen. En konsekvens av dette kan være at rektors handlingsrom ikke bare er et forhold mellom rektor og lovverket alene, men også mellom rektor og flere andre personer og sakkyndige instanser som er regulert av lovverket. Gjennom spesialundervisningens tiltakskjede vil rektor være nødt til å samarbeide med både sakkyndige, især fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), skolens eget personale og de foresatte. Med utgangspunkt i det statlige regelverket kan vi si at tiltakskjeden for spesialundervisning til vanlig omfatter tre faser før skoleeier, eventuelt rektor etter delegering, fattet et enkeltvedtak om spesialundervisning. Den første fasen er at lærerne eller foresatte sender en bekymringsmelding til rektor om et mulig behov for spesialundervisning. Deretter sender skolen eventuelt en henvisning til PPT om en sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning for den aktuelle eleven. En eller flere PPT-rådgivere foretar en sakkyndig vurdering og skal gjennom dette vise *om* eleven har behov for spesialundervisning, og *hvilket* opplæringstilbud som bør gis (Opplæringsloven, 2017, §5-3).

I denne kjeden av saksgang vil styrken i den samlede kjeden være avhengig av kvaliteten på sammenhengene mellom leddene. De ulike leddene må bygge på hverandre.

Kunnskapsdepartementet har lagt vekt på at utviklingen av et opplæringstilbud for elever med spesialundervisning forutsetter en samhandlingsprosess – en prosessorientert arbeidsmodell med ulike faser som griper over i hverandre (Herlofsen & Nilsen, 2012). Ut ifra dette er det rimelig å tenke en form for et samarbeid mellom rektor og skolen, barnets foresatte og PPT i forkant av og underveis i PPT-rådgivernes sakkyndige vurderingsprosess. Og nettopp i dette samarbeidet kan det for rektor og skolen ligge et relativt sett større handlingsrom,

sammenliknet med handlingsrommet rektor har i overgangen mellom PPT-rådgivernes formelle og konkluderte vurdering og rektors endelige vedtak. Opplæringslovens §5-3 sier at:

*Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1 (Opplæringsloven, 2017, §5-3)*

Ut ifra dette ser vi at det eksisterer en form for forventning om at skoleledernes vedtak følger den sakkyndige vurderingen. Lovteksten sier klart og tydelig at et vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering må følges opp med en eksplisitt begrunnelse. Samtidig finnes det studier innenfor dette området som belyser kompleksiteten rundt spesialpedagogikkens tiltakskjede. En kvalitativ studie gjennomført av en forskergruppe ved Institutt for spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo fant at vedtakene til rektorene i stor grad var basert på standardiserte maler. I tillegg hadde flere av vedtakene kun generelle formuleringer om at spesialundervisningen skulle gis i samsvar med den sakkyndige vurderingen (Herlofsen & Nilsen, 2016). Denne bruken av standardiserte maler og generelle henvisninger til sakkyndige vurderinger i rektorenes vedtak kan være et tegn på at handlingsrommet er relativt lite i denne delen av spesialpedagogikkens tiltakskjede. Det kan også være et tegn på at rektorene ikke fullt ut utnytter sitt handlingsrom. Samtidig viser denne studien også at saksbehandlingen i forbindelse med spesialundervisningen er preget av feil og mangler. Blant annet viser studien at slike generelle tilrådinger i liten grad vil være med på å ramme inn skolens utarbeidelse av en individuell opplæringsplan (IOP). Noen av tilrådingene og vedtakene hadde ingen konkrete og individualiserte vurderinger av eleven sitt behov når det gjelder innhold, omfang eller organisering av opplæringen. I tillegg kommer det også fram at foreldrenes og elevenes syn på spesialundervisningen i liten grad ble hørt og hensyntatt (ibid). Sånn sett kan det tenkes at skolelederne likevel, i praksis, har et relativt stort handlingsrom. Skolelederne er forventet å fatte vedtak som henger sammen med de sakkyndige tilrådingene, men hvis de sakkyndige tilrådingene er lite konkrete og lite individualiserte så vil likevel skolelederne ha et stort handlingsrom i etterkant av fattede vedtak. Vedtakene kan være såpass generelle at det for skolene er mange ulike former for organisering som kan oppfylle kravene.

## 2.2 Skolen som en løst koblet og asymmetrisk organisasjon

Skolene skiller seg fra mange andre former for organisasjoner ved at kjernevirksomheten er koblet til elevers læring og sosialisering, og at elevene har en plikt til å gå på skolen. I tillegg er skolen som organisasjon på en treffende måte beskrevet som løst koblet (Weick, 1976). En årsak til slike løse koblinger kan være at skolens ledelse i for liten grad følger opp arbeidet til skolens ansatte og fordi profesjonsutøverne i skolen vegrer seg for å gi hverandre tilbakemeldinger og konstruktiv kritikk. Dette har tidligere vært beskrevet som «en skjult kontrakt» mellom ledere og lærere (Berg, 1999). Et resultat av dette kan være at dårlige prestasjoner i skolen opprettholdes fordi man forsvaret den manglende oppmerksomheten med respekten for profesjonell autonomi. Black og William (1998) har i denne sammenhengen karakterisert klasserommet som en «Black Box». Myndighetene i mange land har i flere år hatt et ønske om å forbedre undervisningen til elevene i skolen med tiltak som for eksempel strengere lovreguleringer, standardiserte tester og kvalitetssikring av lærerrekutteringen. Tanken bak dette har vært at disse tiltakene ville være med på å heve kunnskapen og kompetansen til elevene. Resultatene har i beste fall vært moderate. Elevenes læring er først og fremst drevet fram av det lærerne og elevene helt konkret gjør til daglig i klasserommet. Og hva som faktisk skjer inne i klasserommene er noe vi vet alt for lite om (Black & William, 1998). Altså kan vi tenke oss at det er løse koblinger mellom myndighetenes intensjoner, skoleledelsen og det som reelt foregår i lærernes arbeid med elevene.

Dette bildet av løse koblinger kan forsterkes ytterligere når vi i tillegg ser at utdanningssektoren også kan være en sterkt asymmetrisk organisasjon, der den reelle makten ligger i «bunnen» av hierarkiet. Den operative kjernen i skolen er klasserommet, og livet i klasserommet foregår mer eller mindre atskilt fra den administrative og pedagogiske ledelsen. Mange av skolens utviklingsområder er i stor grad distribuert og ledet av den enkelte lærer og store deler av lærernes arbeid er basert på taus kunnskap (Paulsen, 2011). Som et eksempel kan vi tenke oss en nåværende skoleleder som tidligere har jobbet som realfagslærer og i etterkant av dette har gjennomført videreutdanning i skoleledelse. Det vil være rimelig å anta at det kan være vanskelig for denne skolelederen å utøve klar og tydelig pedagogisk ledelse overfor en lærer med høy kompetanse innenfor språkfag, praktisk-estetiske fag, eller for den

saks skyld spesialpedagogikk. Dette bildet kan vi kanskje også overføre til skolelederens samarbeid med PPT. Det er skolelederen som til syvende og sist fatter et vedtak om spesialundervisning, men skolelederen kan på mange måter være helt avhengig av kompetansen til skolens spesialpedagogiske koordinator og/eller PPT-rådgiverne. Dermed kan det også her oppstå en asymmetri i maktbalansen.

Skolene skiller seg fra mange andre former for organisasjoner også fordi målene og målekriteriene man jobber etter er såpass vage. Det er svært vanskelig å se sammenhenger mellom årsak og virkning. Myndighetene og skolelederne har i liten grad muligheten til å kontrollere for hvilke tiltak som fungerer godt og hvilke tiltak som fungerer mindre godt (Weick, 1976). Dersom målet for en elev er økt kompetanse i matematikk, vil det være rimelig å anta at forholdet mellom årsak og virkning i denne sammenhengen er utallige faktorer innenfor både arv og miljø, og samspillet mellom dem. Hvis vi i tillegg tar med i beregningen at målekriteriene kan være diffuse og at skolelederne i liten grad følger opp lærernes konkrete undervisning, kan det være sannsynlig å anta at skolen som organisasjon består av nettopp løse koblinger.

Videre kan disse løse koblingene bli forsterket av at utdanningslederne hele tiden må balansere mellom stabilitet og fleksibilitet. Skolene må være tilpasningsdyktige overfor raske endringer og oppdatert kunnskap, som i tillegg kanskje ikke til enhver tid angår alle. En leder i et løst koblet system har en tendens til selv å fokusere på hovedområdene, for så å delegere og desentralisere alt annet (Weick, 1976). Basert på egne erfaringer som rektor er perspektivet om løse koblinger en god tilnærming for å forstå hvordan skolen som organisasjon fungerer. En skoleleder kan for eksempel ha klare og tydelige tanker om hvordan han/hun mener skolen skal organisere den spesialpedagogiske undervisningen. Samtidig kan skolelederen ha såpass mange og varierte ansvarsområder og oppgaver at det hverdagslige arbeidet med alle de konkrete elevene med spesialpedagogiske vedtak kan bli delegert og desentralisert til skolens undervisningsinspektør, spesialpedagogiske koordinator og/eller lærere. I tillegg kan det også være slik at arbeidet rundt noen av elevene går upåaktet hen, mens andre elever har foresatte som i stor grad følger opp skolen. Dermed kan skolens ledelse til enkelte tider være tettere koblet på noen få av skolens lærere. Og dette kan igjen variere basert på til dels tilfeldigheter i forhold til hvilke lærere som har ansvar for hvilke elever/foresatte. Weick (1976) mener også at de ulike leddene i løst koblede systemer er gjensidig avhengig av hverandre og at de

gjennom det kan utvikle seg i ulike retninger. Utvikling av ulike skolekulturer er relevant å trekke inn i denne sammenhengen.

Innenfor utdanningssektoren har det tradisjonelt i samarbeidet mellom administrasjon og pedagogisk personalet eksistert en kultur for «ikke-innblanding». Det vil si en kultur, eller en slags usynlig kontrakt, for at skolelederne ikke blander seg borti hva lærerne gjør i klasserommet (Berg, 1999). Oversatt til vår kontekst kan vi tenke oss en situasjon der skolelederne er mest opptatt av at organiseringen av timeplaner og enkeltvedtak skal henge sammen, og at dette er økonomisk forsvarlig. Hva som faktisk skjer i den spesialpedagogiske undervisningen kan få mindre oppmerksomhet, så lenge skolen ikke mottar noen klager eller andre former for negative tilbakemeldinger.

I forlengelsen av dette kan det være hensiktsmessig å gjøre et skille mellom styring *av* skolen og styring *i* skolen. Styring *av* skolen kan eksemplifiseres med myndighetenes formelle lovtekster, læreplaner og andre former for offisielle styringsdokumenter. Styring *i* skolen kan i større grad beskrives som den konkrete kulturen som befinner seg i den aktuelle skolen. Sånn sett kan det altså tenkes at det eksisterer et ikke-utnyttet handlingsrom for skolelederne i mellomrommet mellom indre og ytre grenser, styring *av* skolen og styring *i* skolen. Denne skolekulturen er et høyst abstrakt fenomen som langt på vei kommer til uttrykk gjennom lærerens uformelle samtaler på personalrommet, i fagseksjonene, under foreldremøtene og så videre. De som representerer og dominerer denne kulturen har ofte funksjoner som uformelle lederer og er dermed på mange måter skolens reelle makthavere (Berg, 1999). Og når det gjelder nettopp styring *i* skolen vil det være rimelig å anta at skolekulturen har betydning for organiseringen av den spesialpedagogiske undervisningen. Det kan være snakk om hvor ofte elever med særskilte behov bør være inkludert i den ordinære basisgruppen, størrelsen på de spesialpedagogiske gruppene, bruken av elevassistenter istedenfor spesialpedagoger eller liknende.

Det har nå gått 15 år siden Berg publiserte disse funnene, og det har de siste årene vært mye oppmerksomhet om betydningen av å bryte «den skjulte kontrakten» mellom ledere og lærere. I denne sammenheng kan det være formålstjenlig å undre seg over om en økt grad av rettslig regulering er en medvirkende årsak til at «den skjulte kontrakten» muligens ikke er like sterkt

tilstedeværende som tidligere. Samtidig er vår erfaring at Bergs analyser, til en viss grad, fortsatt har gyldighet og forklaringskraft for å forstå skolen som løst koblet.

## **2.3 Perspektiv på ledelse i skolen**

Det er nok ingen kontroversiell påstand at ulike skoler har ulik skolekultur, og at den toneangivende kulturen på mange måter er avhengig av *hvordan* skolen blir ledet. I dette kapittelet vil vi først gjøre greie for et relasjonelt perspektiv på ledelse. Dernest viser vi hvordan ledelse henger nøye sammen med legitimitet. Dette fordi vi mener at ledelse basert på relasjonell og prosessuell forståelse på mange måter er avhengig av en høy grad av legitimitet. Legitimitet vil si at noe er bredt akseptert, enten fordi det er godkjent i lov eller fordi det av andre grunner anses rettmessig eller rettferdig (Store norske leksikon, 2014). Avslutningsvis vil vi redegjøre for begrepene makt og tillit fordi det kan være vanskelig å fange inn ledelse i skolen uten å forstå sammenhengen og spenningen mellom disse to aspektene (Sørhaug, 2006).

### **2.3.1 Ledelse som relasjonelt fenomen**

Å utøve ledelse i utdanningssektoren handler primært om å lede i et samspill med andre i en sosiokulturell kontekst. Vi inntar en relasjonell og prosessuell forståelse av ledelse i det øyeblikket vi setter søkelyset på løse koblinger, skolekultur, formell og uformell ledelse. Så lenge ledelse foregår i relasjoner med andre, vil ledelse umiddelbart fremstå som en relasjonell ferdighet (Wadel, 1997). Et slikt perspektiv på ledelse beskriver altså ledelse som noe mennesker utfører sammen, og dermed åpner vi opp for at ledelse kan utøves på flere organisatoriske nivåer i en virksomhet, både hos skoleledere og lærere. I tillegg er det et empirisk spørsmål hvem som til enhver tid utøver ledelse.

Selv om denne oppgaven bygger på ledelse som et relasjonelt fenomen, kan det samtidig være formålstjenlig å utvide horisonten noe. Det kan være nyttig å gjøre et skille mellom begrepene «administrasjon» og «ledelse». Administrativ ledelse og pedagogisk ledelse kan sees som to grunnleggende og gjensidig komplementære dimensjoner ved ledelse (Smyth, 1989). Dette kan være relevant fordi skoleledernes handlingsrom på mange måter kan befinne seg i

mellomrommet mellom den administrative dimensjonen og den pedagogisk dimensjonen. Skolelederne har et klart ansvar for å blant annet å sørge for at skolen organiserer sin undervisning innenfor rammene av hva Opplæringsloven krever. Samtidig kan involvering i undervisningspersonalets praksis være både nyttig og nødvendig for sikre at det er sammenheng mellom lovverkets intensjoner og hverdagens praksis.

Det er mye som tyder på at skoleledernes innsikt i og involvering i skolens kjernevirksomhet har stor betydning for organiseringen av og kvaliteten på lærernes undervisning. I tillegg kan et av suksesskriteriene også være at lærerne selv blir involvert i prosessene. Det er mange pedagogiske ledere i skolen, på flere nivå. Hvis disse ikke blir tatt med i prosessene, vil man neppe få den utviklingen man ønsker (Robinson, 2011). I forlengelsen av dette ser vi også viktigheten av tillitsrelasjoner mellom administrative og pedagogiske ansatte i skolen for å praktisere denne gjensidige kunnskapen (Møller, 2013). For eksempel kan en kvalitativt god spesialpedagogisk opplæring være avhengig av god organisering og et adekvat vedtak, og omvendt. Dette kan igjen være avhengig av en tillit mellom den som bestemmer organiseringen og fatter vedtaket, og den som i praksis skal gjennomføre undervisningen.

Vi ser med andre ord et bilde av skoleledelse som vesentlig mer komplekst enn at lederne gjennom makt og myndighet bare kan delegere oppgaver til medarbeiderne som de slavisk følger. Skoleledelse kan sies å handle mer om medarbeiderskap – nære relasjoner mellom leder og medarbeider. Denne relasjonen kan innebære at lederne, sammen med medarbeiderne, skaper et godt og produktivt arbeidsmiljø hvor man ivaretar elevenes behov på en tilfredsstillende måte. En slik form for ledelse er en kontinuerlig oppgave hvor gode tillitsrelasjoner må skapes og opprettholdes over tid. På den måten eksisterer det en gjensidig avhengighet, og ledelse som et relasjonelt fenomen understreker viktigheten av relasjon framfor posisjon (Spurkeland, 2013). Det er nok liten tvil om at en skoleleder kan ha forholdsvis mye makt i mange sammenhenger, men det kan likevel være slik at en rektor i det lange løp får utrettet mer med gode argumenter og gode tillitsrelasjoner til medarbeiderne. Sagt på en annen måte kan det tenkes at en rektor skal være varsom med bruken av en juridisk styringsrett dersom målet er en langsiktig god skolekultur og høy kvalitet på lærernes undervisning.



### 2.3.2 Ledelse og legitimitet

Dersom vi forstår skoleledelse som et relasjonelt fenomen, er det hensiktsmessig å se dette i lys av legitimitet. Det er klare sammenhenger mellom makt, legitimitet og lojalitet. Makt kan på mange måter forstås som legitime relasjoner der noen styrer og noen blir styrt (Weber, 1990). Organisasjonskartet og hierarkiet i skolen er nokså tydelig. Rektor er skolens leder og har ansvaret for at organisasjonen yter tjenester på en forsvarlig og god måte. Legitimitet er på sin side nært knyttet opp mot makt, og dermed også til det å ha autoritet (ibid). Rektor har formell makt, men dersom kun et fåtall i organisasjonen har tillit til rektor kan det likevel være svært vanskelig for han/hun å ha reell innflytelse og styringskraft. På den måten ser vi at dimensjonene makt og legitimitet står i et gjensidig forhold til hverandre. Legitimitet, og gjennom det også lojalitet, er helt nødvendig for å kunne lede (ibid). Denne autoriteten knytter Weber til tre ulike former for herredømme. Det tradisjonelle herredømmet har sine røtter i tradisjon, arv og vaner. Her blir en leders legitime makt bygd opp på bakgrunn av etablerte ordninger. I det legale herredømmet har en leder makt og han/hun utøver makt med bakgrunn i lovverk og byråkrati. Den tredje formen for herredømme, det karismatiske herredømmet, handler mer om lederens personlige egenskaper og en hengivenhet hos de han/hun leder. Et herredømme kan sies å være legitimt i det øyeblikk det anerkjennes som rimelig og rettmessig av de som står rundt (Weber, 1990). På mange måter kan det nok være rimelig å forstå skoleledelse primært innenfor et legalt herredømme, basert på lovverk og byråkrati. Samtidig ligger det nok også mange sterke tradisjoner og etablerte ordninger i for eksempel rollen som «rektor» eller rollen som «lærer». I rapport 42/2009 fra NIFU STEP konkluderer man med at *internasjonale og nasjonale studier viser at lærernes undervisning preges i stor grad av stabilitet til tross for nasjonale reformbestrebelse* (Møller, Prøitz & Aasen, 2009). Det kan tenkes at all verdens forskning og regulering i noen sammenhenger taper mot lokale tradisjoner og ordninger, både i klasserommet og på rektors kontor. Når det gjelder det karismatiske herredømme, vil det være sannsynlig å anta at dette eksisterer i skolen på lik linje som i mange andre former for organisasjoner. Så er det selvsagt slik at nærværet eller fraværet av et karismatisk herredømme, også i skolen, i stor grad er avhengig av den enkelte skoleleders personlighet og graden av hengivenhet i personalet.

Videre kan makt og legitimitet i stor grad være avhengig av språk, argumentasjon og verdier. Jürgen Habermas (1997) bygger videre på tankene til Weber og utvider det med et annet type herredømme, et argumentativt herredømme. Her er fornuft og demokratiske verdier sentrale,

og evnen til å lede ligger blant annet i etiske vurderinger samt språklige- og argumentative ferdigheter. Gjennom samtalen kan lederen vinne fram for sitt syn ved fornuftig og grundig argumentasjon, og på den måten skape en gjensidig forståelse av bakgrunnen for valg og lederprosesser – en form for felles tenkning om en sak. Det er viktig å kunne argumentere for sitt syn, og gjennom det skape en form for språklig makt som leder frem til intersubjektive, velbegrunnede og gyldige normer på et område (ibid). Sett i lys av den eventuelle asymmetri som eksisterer i skolen, mellom ledelsen og personalet, kan det derfor være hensiktsmessig å inkludere det argumentative herredømme for å få et helhetlig perspektiv på skoleledelse.

Dersom det er slik at skoleledere og lærere har ulike kompetanseområder og at de, avhengig av situasjon, har varierende grad av legitimitet, kan det nok være nyttig å understreke makten som ligger i god argumentasjon og evnen til å skape intersubjektiv forståelse. Dermed ser man tydelig den utfordring som ligger i arbeidet til en skoleleder. I det ene øyeblikket skal man presentere skolens videre arbeid med elevenes grunnleggende digitale ferdigheter og i det neste øyeblikket sitter man i et møte med PPT for å diskutere elever med autismespekterforstyrrelser. Kanskje kan man si at skoleledelse på mange måter handler om å mestre et argumentativt herredømme uten at man til enhver tid har grundig kunnskap om et konkret fagfelt? Altså at skoleledelse handler om god argumentasjon, på bakgrunn av generelle pedagogiske holdninger og kompetanse, heller enn fagspesifikk kompetanse innenfor alt fra matematiske algoritmer til autismespekterforstyrrelser.

Et annet viktig område hvor skolelederne kan ha behov for språklige- og argumentative ferdigheter er innenfor skole-hjem samarbeidet, kanskje særlig i forhold til spesialundervisningen. Sett i lys av en rettsliggjøring av samfunnet vil det være rimelig å anta at skolelederne i større grad vil møte ressurssterke foreldre som har klare krav på vegne av sine barn. Rektor kan bli stående i et krysspress mellom økonomi, skolens evne til organisering, juss og foreldrenes krav. Dette kan være situasjoner hvor gode og varige løsninger kan være avhengig av rektorenes språklige- og argumentative ferdigheter. Samtidig bør det heller ikke være slik at en skoleleder med god argumentasjonsteknikk verbalt kan overkjøre foreldre og dermed ikke ta hensyn til barnets særskilte behov. Språk er makt og kan i noen tilfeller resultere i avmakt.

### **2.3.3 Makt og tillit som sentrale dimensjoner i ledelse**

Begrepsparet makt og tillit kan sees i sammenheng med både myndighetenes reguleringen av skolen og skoleledernes anvendelse av et eventuelt handlingsrom. Dette er begreper som er gjensidig komplementære; makt og tillit både truer og forutsetter hverandre. Samtidig er disse begrepene flytende og kan romme ulike meninger. Det ligger en dyp ambivalens i det forhold at ledelse samtidig, og i de samme relasjoner, baserer seg på både makt og tillit (Sørhaug, 1996, s. 21-22). I sammenheng med vår problemstilling kan forholdet mellom makt og tillit i alle fall sees på to ulike måter. På den ene siden kan det være fruktbart å se på reguleringen av skolen som myndighetenes og systemets makt over skolelederne. I forlengelsen av det vil det kanskje være rimelig å se på handlingsrommet som en tillit til skolelederne. Jo større handlingsrom, desto større tillit. På den andre siden kan forholdet mellom makt og tillit også være et viktig begrepspar i forhold til skoleledernes myndighet overfor andre, enten det er ansatte i personalet, elever, foresatte eller andre eksterne samarbeidspartnere. Skolelederne har en myndighet som gir dem makt over andre mennesker, samtidig som skolelederne er avhengig av menneskenes tillit for at avgjørelsene skal bli gjennomført i praksis.

Staten gir rektor makt til å foreta og gjennomføre avgjørelser, og gjennom lovverket og ulike ansvarliggjøringsmekanismer forsvare disse avgjørelsene. Det er dermed lagt begrensninger i maktutøvelsen i tråd med demokratiske prinsipper (Welstad, 2012). En skoleleders makt er knyttet til posisjonen og de handlingene rektor skal gjennomføre. Makt kan her defineres som kapasiteter i personer og institusjoner som får folk til å gjøre ting de (sannsynligvis) ellers ikke ville ha gjort (Sørhaug, 1996, s. 22). Samtidig er en rektor, som tidligere nevnt, avhengig av tillit fra omgivelsene, og rektors utøvelse av ledelse kan sånn sett sies å befinne seg i kryssningen mellom makt og tillit.

Makt knyttes ofte til bestemte posisjoner og den utfolder seg gjennom handlinger, men makt kan fungere både som en prosess og en tilstand. I tillegg kan makt og tillit sies å være størrelser som både truer og forutsetter hverandre. Samtidig er spenningen mellom makt og tillit veldig paradoks, blant annet fordi tillit til en viss grad kan eksistere uten maktens tvang. Makt er avhengig av tillit, men tillit forutsetter, fundamentalt sett, kun seg selv. Tillitens avhengighet av makt kan derfor sies å være mer indirekte og underfundig i sin natur. Derfor kan det å be om tillit være prekært, nettopp fordi det åpner seg en mulighet for at denne tilliten ikke finnes og dermed ikke kan gis (Sørhaug, 1996). En skoleleder kan ved

hjelp av styringsretten pålegge en spesialpedagog til å gjennomføre undervisning med en konkret elev, men han/hun er i stor grad avhengig av tillit for at undervisningens innhold skal være av så god kvalitet som mulig. I forlengelsen av dette kan vi antakeligvis se rektors grad av handlingsrom som avhengig av hans/hennes tillit i personalet og evne til å håndtere makt. Opplevelsen av et eventuelt handlingsrom kan vanskelig sees atskilt fra de menneskene som faktisk skal sette de konkrete handlingene ut i livet?

Ledelse av moderne organisasjoner er gjennomsyret av forestillinger om kontroll som nødvendig og mulig. Ledere må både følge regler og følge opp at regler blir fulgt. De kan ikke nøye seg med bare å skape dem. Det er derfor avgjørende for ledere å inneha en troverdig mulighet til maktbruk. Denne muligheten til maktbruk er igjen avhengig av tillit, og det er derfor åpenbart at ledelse over tid ikke kan basere seg på makt alene (Sørhaug, 1996).

Makt og tillit er altså en kontinuerlig forhandlingsprosess. For skoleledere kan dette bety å håndtere en hårfin balanse mellom makt og tillit internt på skolen og eksternt ovenfor overordnede og brukere. Skolen som institusjon er et eksempel på en organisasjon som er grunnleggende avhengig av tillit. Både lærere og skoleledere er avhengig av gode tillitsrelasjoner i sitt arbeid. Rettsliggjøringen av skolen har skapt forventninger om innflytelse fra foresatte og elever. Samfunnets reguleringer og generelle krav til skolen, og således skolens plass i samfunnet, er i endring. Alt dette fordrer gode tillitsrelasjoner (Møller, 2004). Skoleledernes arbeid kan sies å være en balansekunst mellom makt og tillit i forholdet mellom tekstbaserte reguleringer og det å håndtere ulike individers ulike behov. Sånn sett kan begrepet makt sees i sammenheng med ansvarliggjøring og tillit sees i sammenheng med lokal autonomi.

## **2.4 Ansvarliggjøring, lokal autonomi og profesjonelt skjønn**

I en skolelederundersøkelse fra 2005 kommer det fram at personlig refleksjon over egen praksis oppfattes som den aller viktigste formen for læring og utvikling blant skoleledere (Møller m. fl., 2006, s. 10). Samtidig, som beskrevet tidligere, har reguleringen av skolen blitt stadig mer omfattende de siste årene (Collin-Hansen, 2012). På bakgrunn av dette er det

relevant for vår studie å se nærmere på forholdet mellom lokal innflytelse og statlig styring. Deretter blir søkelyset satt på hvordan styringsmyndighetene kan ansvarliggjøre skolelederne i deres utøvelse av skjønn. Videre mener vi det vil være hensiktsmessig å se styring og innflytelse i en kontekst av begrepene makt og tillit. Derfor vil dette kapittelet avslutningsvis forsøke å beskrive det handlingsrommet som kan oppstå i forholdet mellom makt og tillit.

### **2.4.1 Lokal innflytelse versus statlig styring**

Intensjonen til styringsmyndighetene er nok at det skal være små forskjeller mellom skoler og kommuner. Dette betyr i praksis at skoleledere og lærere i økende grad forventes å forankre og begrunne egen praksis med referanse til lovverket (Andenæs & Møller, 2016, s. 16). Spesialundervisningens tiltakskjede eksisterer for å bidra til at retten til spesialundervisning blir avklart og ivaretatt på en måte som når fram til elevene og møter deres behov for ekstra støtte til læring, uavhengig av skole og kommune. Samtidig er det sånn at denne tiltakskjeden hviler på et styringssystem som innebærer et utfordrende samspill mellom lovverk, statlige formuleringer og veiledninger, kommunal oppfølging og konkretisering og skolens praktiske planlegging og gjennomføring. Samtidig vil det være vanskelig å se for seg at lokale organer kun skal opptre som lydige forvaltere og iverksettere av statlig styring. Skolene og kommunene vil forvente en ansvarsfordeling som muliggjør at lokal kultur og kontekst kan få innflytelse på beslutningsprosessene, dette selvsagt innenfor nasjonale rammer og retningslinjer (Herlofsen & Nilsen, 2016). Det kan være store forskjeller mellom kompetanse, økonomiske ressurser og kultur fra skole til skole. I tillegg kan det være store individuelle forskjeller i forhold til de ulike behovene til de titusenvis av barna i norsk skole som har behov for spesialundervisning. Dermed kan det kanskje være rimelig at skolene og kommunene vil påberope seg lokal innflytelse på beslutningsprosessene, og at det derfor er nødvendig med en viss grad av lokale og individuelle forskjeller.

Ved høy grad av lokal innflytelse vil store deler av beslutningsprosessene hvile på skoleledernes profesjonelle skjønn. Evett (2009) beskriver to idealtypiske former for profesjonalitet i kunnskapsbaserte virksomheter i offentlig sektor som vektlegger ulike aspekter ved det å være profesjonell; yrkesprofesjonalitet og organisasjonsprofesjonalitet. På den ene siden er yrkesprofesjonaliteten koblet til ledernes og lærernes subjektive og internaliserte profesjonelle skjønn, og fokus er flyttet fra ekstern styring og regulering og over

på hvordan den profesjonelle selv kontrollerer, konstituerer og fyller sitt arbeid.

Yrkesprofesjonaliteten i skolen er på den måten tett koblet til de etiske normer som er knyttet opp mot samhandling mellom skolelederne, personalet, foresatte, elevene og eventuelt eksterne samarbeidspartnere. Til forskjell fra dette er organisasjonsprofesjonaliteten koblet opp mot den plikten skolen har ovenfor myndighetene (ibid). Dette reguleres og følges opp i skolen gjennom ulike ansvarliggjøringsmekanismer, etablering av bestemte standarder som mål på profesjonalitet og resultatmåling. Altså at en styring ovenfra i stor grad skal regulere de mer subjektive vurderingene lokalt, men selv om ekstern ansvarliggjøring og regulering vil påvirke yrkesutøvernes profesjonelle arbeid er det et åpent spørsmål om hvorvidt dette medfører endringer i skoleledernes profesjonsverdier og rommet for profesjonelt skjønn (Møller & Ottesen, 2016). Dermed kan det oppstå en sammenblanding mellom organisasjonsprofesjonalitetens regulerende aspekter og yrkesprofesjonalitetens verdier og utøvelse av skjønn. Ingen av disse to aspektene kan eksistere helt alene. De vil på mange måter utfylle hverandre og konkret hvordan de påvirker hverandre vil være avhengig av sak og kontekst (ibid).

Disse to perspektivene på profesjonalitet som Evett (2009) har utviklet, kan også forstås som to styringslogikker som står i et spenningsforhold til hverandre hvor organisasjonsprofesjonalitet i skolen kan kobles til styring basert på forventninger, og yrkesprofesjonalitet kan kobles til styring basert på tillit til profesjonen (Hopmann, 2008). Dette skillet i styringslogikk mellom forventningsstyring (management of expectation) og tillitsstyring (management of placement) kan være med på å forklare den utviklingen som har skjedd over tid når det gjelder ansvarliggjøringsregimer og endringer i graden av autonomi (ibid).

Et nærliggende eksempel på forventningsstyring i norsk skole kan være innføringen av de nasjonale prøvene, og nå i senere tid også arbeidet med en skolebidragsindikator. Selv om det ikke eksisterer noen konkrete mål for hva som er en god skole, er det likevel store muligheter for å sammenlikne skolenes resultater med hverandre. Tillitsstyring handler på sin side mer om at man ansetter mennesker med formelt godkjent kompetanse og tenker seg at de dermed gjør kvalifiserte valg basert på profesjonalitet og kompetanse (Hopmann, 2008). Altså at formell utdanning kan kvalitetssikre adekvate og profesjonelle skønnsvurderinger. Utfordringen med denne logikken kan være at rektorjobben ikke er helt avhengig av én

bestemt type lederutdanning. Opplæringslovens §9-1 sier kun at en rektor som skal tilsettes må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper. Hva er nødvendige lederegenskaper, og hva innebærer pedagogisk kompetanse i denne sammenhengen? Man kan oppfordre nåværende rektorer til å gjennomføre en utdanning innen skoleledelse og man kan oppfordre skoleeiere til å understreke dette behovet i utlysningstekstene, men faktum er at dette ikke er et formelt krav for å kunne bli ansatt i stillingen. En formelt godkjent lærer innehar profesjonstittlen «lærer» fordi han/hun har gjennomført en formelt godkjent lærerutdanning. Selv om det finnes opp til flere skolelederutdanninger, er dette ikke obligatorisk for å bli tilsatt i en skolelederstilling. Det kan være et klart definert ønske, men det finnes ingen formell og nødvendig profesjonsutdanning.

Bergh og Arneback (2016) har anvendt skillet mellom disse to styringslogikkene for å studere hvordan styringen av den svenske skolen har endret seg over de siste 25 årene, og da med referanse til den svenske diskursen om økt rettsliggjøring og regulering i skolen. I denne studien, basert på dokumentanalyse av styringen i svensk skole, har man konkludert med at forventningsstyring ikke har erstattet tillitsstyring. Samtidig er det et viktig poeng at tillitsstyringen er komplettert med store innslag av forventningsstyring, og at dette har skjedd i økende grad (ibid). Dette kan være et tegn på en utvikling der forventninger til resultater er i ferd med å bli en utbredt styringslogikk, på bekostning av tillitsstyring.

Forventningsstyring er et system hvor kun de resultatene som møter en forutbestemt og definert forventning blir sett på som suksessfulle (Bergh & Arneback, 2016). Igjen kan det være nærliggende å benytte de nasjonale prøvene som et eksempel fra norsk skole. Dersom elevene ved en skole scorer høyt på de nasjonale prøvene, kan dette bli ansett som en suksess. Sånn sett kan vi tenke oss at tilliten i systemet ikke er større enn at man er avhengig av gode resultater i forhold til forutbestemte og definerte forventninger (ibid). Samtidig er det foreløpig ikke kommunisert noe konkret mål for hva som er et godt resultat på de nasjonale prøvene. Man kan sammenlikne seg med et nasjonalt eller regionalt gjennomsnitt, eller man kan sammenlikne seg med andre skoler, men det eksisterer ingen uttalt forventning fra myndighetene i forhold til hva som er et godt resultat bortsett fra at det bør skje en forbedring i løpet av tre år. Dermed kan det oppstå en styringslogikk basert på forventninger om resultater, uten at man som skoleleder vet hva som definerer et tilfredsstillende resultat.

I forlengelsen av et økt fokus på forventningsstyring kan vi også finne noen utfordringer i forhold til at noen av skolens områder er mer kompliserte å måle enn andre, og spesialundervisning kan være et eksempel på dette. Innenfor spesialundervisningen kan det forekomme såpass mange ulike variabler at det kan være svært krevende å måle om en skole gjør en tilfredsstillende jobb eller ikke. For eksempel vil det med stor sannsynlighet være betydelige individuelle forskjeller mellom de ulike elevene som har krav på spesialundervisning. Dermed vil det kanskje ikke være hensiktsmessig å måle én skole opp mot et annen, eller opp mot et slags gjennomsnitt. Dette kan bety at for noen områder i skolen vil man være nødt til å forholde seg til en form for tillitsstyring og lokal autonomi.

Samtidig kan det være viktig å poengtere at lokal autonomi ikke er enten utelukkende bra eller utelukkende dårlig. Tvert imot, autonomi kan være begge deler. Skoleledere og lærere har en tendens til å vektlegge autonomi i yrkesutøvelsen, samtidig som de også anerkjenner en rettslig reguleringen av skolen for å sikre elevenes rettigheter. På den ene siden kan kontroll vise vei og retning, mens lokal autonomi kan inspirere til kreativitet og selvstendighet (Cribb & Gerwitz, 2007). Elever med særskilte behov kan ha krav om spesialundervisning, og det er skolens plikt å tilrettelegge for dette. Samtidig kan det være viktig for skolene med et lokalt handlingsrom som åpner opp muligheten for å tilrettelegge på en individuelt tilpasset måte. Kontroll og autonomi kan i slike tilfeller sies å foregå samtidig og i sammenheng med hverandre (ibid). Sånn sett kan det innenfor Opplæringslovens §5-1 muligens være hensiktsmessig å søke etter en balanse mellom juridisk regulering og lokal profesjonell autonomi?

Begrepet profesjonelt skjønn kan sees i sammenheng med profesjonelt ansvar, og et profesjonelt ansvar handler om det samfunnsmandatet en profesjon er gitt for å ivareta samfunnsborgernes individuelle behov og samfunnets kollektive interesser. Det profesjonelle ansvaret, og dermed det profesjonelle skjønn, er således avhengig av innsikt i profesjonens kjernekunnskap og etikk. Innenfor skoleledelse må profesjonsmedlemmene både ønske, være i stand til og gis muligheten til å ta ansvaret for å vurdere hva som er den beste løsningen for en elev – sett i lys av enkeltindividets behov og samfunnets interesser. Likevel er det ingen entydige svar på hva som er «godt skjønn» eller «beste praksis». Lovverk og profesjonsetiske retningslinjer kan gi noe å navigere etter, men valgene i praksis er det den enkelte profesjonsutøver som står ansvarlig for (Solbrekke, 2012).



Utøvelse av et profesjonelt skjønn kan på mange måter være avhengig av skoleledernes evne til refleksjon, og i denne oppgaven er vi i stor grad på jakt etter skoleledernes refleksjon over egen praksis. Dale (1989) skiller mellom tre kompetansenivåer i denne sammenhengen; K1, K2 og K3. Selv om Dale primært viser til lærernes yrkespraksis, mener vi at denne teorien også er svært relevant for skoleledere. De tre nevnte nivåene kan, med et lederperspektiv, konkretiseres ved at K1 handler om evnen til å gjennomføre handlinger, K2 er evnen til å planlegge framtidige handlinger og K3 er evnen til refleksiv tenkning. I det siste og høyeste nivået, K3, opptrer skolelederen som en forsker som reflekterer rundt egen praksis for så å kunne begrunne og legitimere det vedkommende gjør i hverdagen. I følge Dale (1989) bør en profesjonell leder uproblematisk kunne bevege seg mellom de ulike K-nivåene, altså mellom teori og praksis, og bør kontinuerlig prøve ut, evaluere og endre sin praksis til det beste for organisasjonen. En skoleleder bør kunne reflektere over sine avgjørelser, og på den måten ha et bevisst forhold til sitt profesjonelle skjønn. Samtidig er det vanskelig å komme utenom at et profesjonelt skjønn likevel er utøvelse av et, mer eller mindre, individuelt skjønn. Slik sett kan det oppstå et behov for en ansvarliggjøring av skolelederne.

#### **2.4.2 Ansvarliggjøring av skoleledernes skjønnsutøvelse**

Som tidligere nevnt viser GSI-statistikken at det kan være betydelige forskjeller mellom kommunene i forhold til prosentvis antall vedtak om spesialundervisning. Én av årsakene til denne forskjellen kan være at kommunene utøver skjønn ulikt, noe som igjen kan være et tegn på at myndighetenes ønske om retning ikke i stor nok grad gjennomsyrrer kommunene og skolene. En mulig konsekvens av dette kan være at myndighetene ønsker en enda større grad av rettslig regulering av skolen. Én metode for å sikre en sterkere regulering kan være en strammere tilsynspraksis. Det er ikke alltid tilstrekkelig at det foreligger regler som angir den enkeltes rettigheter og plikter, eller hvordan forhold skal være. Reglene må bli overholdt, og kunne kreves overholdt (Jakhelln & Welstad, 2012). Opplæringsloven bygger på nettopp dette grunnsynet (Jakhelln & Møller, 2016).

Når skjønn utøves, er det også en forventning til at det kan begrunnes i det offentlige rom (Molander, 2013). Dermed kan man hevde at det i så tilfelle ikke er rektors myndighet i seg selv som er utslagsgivende, men tyngden i argumentene. Ettersom mange av skoleledernes

avgjørelser kan være forpliktende overfor andre, er det et viktig prinsipp i seg selv at slike avgjørelser skal kunne offentliggjøres (ibid). Hvem er så denne offentligheten som skal kunne etterprøve rektors avgjørelser? Et aktuelt eksempel, i forhold til elever med vedtak om spesialundervisning, er i første instans elevens foresatte. Dersom de ikke er enig i rektors skjønnsmessige argumenter og valg, kan de påklage avgjørelsen til Fylkesmannen. Fylkesmannen kan dermed sees som den «offentlighet» som skal etterprøve rektors skjønnsmessige valg.

Vi ser at det som i utgangspunktet kan høres ut som et handlingsrom, nemlig skjønnnet, også i stor grad kan være regulert. På den måten kan en tilsynelatende åpning for et profesjonelt skjønn likevel være begrenset av nettopp regulering (Molander, 2013). Det er mulig å skille mellom to hovedtyper av ansvarliggjøringsmekanismer i forhold til skjønnsutøvelsen; epistemiske og strukturelle. De epistemiske mekanismene retter seg mot skjønnsmessig resonering med tanke på å forbedre resoneringsprosessen, eller betingelsene for denne. Disse epistemiske mekanismene kan igjen deles inn i fem undergrupper; formende, støttende, motiverende, argumenterende og deltakende (ibid). Eksempelvis kan vi tenke oss at økt kunnskap og kompetanse om lovverket vil være med på å forbedre betingelsene for en god, eller kompetent, resoneringsprosess. Dette kan sees som en epistemisk mekanisme. Kompetanse om lovverket kan, som et eksempel, gjøre at skoleledere i større grad tenker og handler likt i forhold til når en elev har rett til et vedtak om spesialundervisning eller ikke. Videre har de strukturelle mekanismene til hensikt å innskrenke rommet for skjønn, eller begrense hva personer med skjønnsmyndighet kan gjøre. De strukturelle mekanismene kan også deles inn i fem undergrupper; sanksjonerende, innskrenkende, oppdelende, forsinkende og blokkerende (ibid). Et nærliggende eksempel på at strukturelle mekanismer kan være med på å innskrenke og forsinke skolelederens skjønnsutøvelse er spesialundervisningens tiltakskjede. Denne tiltakskjeden involverer et samspill mellom aktører i hjemmet, skolen og PPT. Den tar utgangspunkt i det statlige regelverket, regulert av Opplæringslovens §5-1, som sier at all spesialundervisning skal sikres gjennom enkeltvedtak med klagerett (Nilsen & Herlovsen, 2012). På den måten kan vi tenke oss at skoleledernes skjønnsmessige handlingsrom blir både snevret inn og gjort mer tidkrevende av nettopp disse ansvarliggjøringsmekanismene. Én av fordelene med det kan være at avgjørelsene blir mer objektive, i kraft av at avgjørelsene blir overvåket av flere. Videre kan man også tenke seg at dette vil føre til en større koherens mellom avgjørelsene over tid. Altså at avgjørelsene blir

basert på de samme argumentene, uavhengig av de konkrete elevsakene. I sum kan disse ansvarliggjøringsmekanismene også være med på å profesjonalisere skoleledernes håndtering av elevsaker, som igjen kan gjøre skolene mer motstandsdyktige mot en eventuelt økt grad av rettsliggjøring.

Studier har vist at rettsliggjøringen av skolen kan være et høyrisikoprojekt hvor normative legitimitetsproblemer kan oppstå, samtidig som den empiriske legitimiteten til lovgivning kan bli redusert. Én utfordring kan være at det blir stor forskjell mellom en tekstbasert lovgivning og en empiriske virkelighet. Altså at det kan være vanskelig å håndtere konkrete dilemma i praksis uten at man har kunnskap om både det aktuelle lovverket og den empiriske konteksten lovgivningen regulerer (Fransson, 2016). Oversatt til denne oppgavens konkrete tematikk, vil et adekvat vedtak og en god organisering rundt en elev med rett til spesialundervisning kreve både kunnskap om Opplæringslovens §5-1 og kjennskap til skolens og lærernes organisering og kompetanse. Man kan ikke se lovverket eller virkeligheten isolert fra hverandre, man må se dem i sammenheng.

## **2.5 Oppsummering av analytiske perspektiver**

I dette kapittelet har vi gjort rede for tre analytiske perspektiver og forsøkt å vise hvordan disse perspektivene kan sees i sammenheng. Disse perspektivene, og kombinasjonen mellom dem, er grunnleggende for vår analytiske tilnærming til oppgavens tema og problemstilling. Vi har gjennom forskningsprosessen sett at perspektivet på skolen som en løst koblet og asymmetrisk organisasjon bidrar til å forstå hvorfor rektors handlingsrom oppleves svært ulikt, og hvorfor det kan være manglende konsistens mellom tiltak og praksis. Skolens operative kjerne kan sies å være klasserommet, og livet i klasserommet kan foregå mer eller mindre atskilt fra den administrative og pedagogiske ledelsen. I tillegg kan den reelle makten ligge i «bunnen» av hierarkiet fordi skolens utviklingsområder i stor grad er delegert og ledet av den enkelte lærer (Paulsen, 2011). Dette gjør også at det er hensiktsmessig å se ledelse som et relasjonelt fenomen. Så lenge ledelse foregår i relasjoner med andre, vil ledelse umiddelbart fremstå som en relasjonell ferdighet (Wadel, 1997). Sånn sett kan vi tenke oss at skoleledelse handler mer om relasjon enn posisjon (Spurkeland, 2013). I en forlengelse av dette kan vi forstå at god ledelse i stor grad er avhengig av lederens legitimitet i personalet (Sørhaug,

1996), og at legitimitet må sees i lys av begrepene makt og tillit for å skape et helhetlig bilde av ledelse i skolen. I en løst koblet og asymmetrisk organisasjon, vil en leder være avhengig av gode tillitsrelasjoner mellom administrative og pedagogiske ansatte for å påvirke retningen til organisasjonen (Møller, 2013).

Forholdet mellom makt og tillit kan også sees i sammenheng med forholdet mellom ansvarliggjøring og lokal autonomi. Forskning viser at kommunene i svært ulik grad fatter vedtak etter Opplæringslovens §5-1, og at det er relativt stor forskjell i kvaliteten på det spesialpedagogiske arbeidet mellom ulike skoler (Herlofsen & Nilsen, 2012). Samtidig har nok styringsmyndighetene en forventning om små forskjeller mellom kommunene og skolene. Skoleledere og lærere forventes i økende grad å forankre og begrunne egen praksis med referanse til lovverk (Andenæs & Møller, 2016). På bakgrunn av dette mener vi at det har vært helt nødvendig for oppgaven å inkludere analytiske perspektiver om ansvarliggjøring, autonomi og profesjonelt skjønn. Muligens kan det innenfor Opplæringslovens §5-1 være nødvendig å søke etter en god balanse mellom juridisk regulering og lokal autonomi. I slike tilfeller kan kontroll og autonomi sies å foregå samtidig og i sammenheng med hverandre (Cribb & Gerwitz, 2007). Lokal autonomi betyr ikke nødvendigvis at skolelederne skal kunne stå helt fritt til å foreta skjønnsmessige vurderinger. Lovverket er tydelig på at alle skoler skal ta hensyn til barnets beste, og at alle elevene skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det som i utgangspunktet kan høres ut som et handlingsrom, nemlig skjønnnet, kan også i stor grad kan være regulert av hva profesjonen har formulert som normer for god praksis (Molander, 2013).

### 3 Metodisk tilnærming

Vi har valgt en kvalitativ forskningsmetode for innsamling av data, og vi har valgt å benytte Maxwell sin interaktive modell for et kvalitativt forskningsdesign (Maxwell, 2013). Vi vil i det videre beskrive og begrunne valg av forskningsdesign, og metodekapittelets oppbygning og inndeling vil også være basert på nettopp dette forskningsdesignet. Med forskningsdesign menes hvilken konkret tilnærming og struktur vi har valgt å bruke for studien (Cresswell, 2014). Maxwell deler sin modell inn i fem kategorier; mål, konseptuelt rammeverk, forskningsspørsmål, metode og validitet. Disse kategoriene er interaktive, og de henger sammen og påvirker hverandre gjensidig (Maxwell, 2013). Dermed vil selve teksten i metodekapittelet også være systematisert og delt inn i underkapitlene; mål, konseptuelt rammeverk, forskningsspørsmål, metode og validitet. I den delen av teksten hvor vi belyser validitet vil vi også se nærmere på reliabilitet. Dette fordi disse to begrepene ofte henger sammen. Helt avslutningsvis vil vi i tillegg gjøre rede for etiske betraktninger rundt studien, derav blant annet forskerrollen. Dette fordi våre generelle etiske betraktninger og vårt syn på oss selv i forskerrollen har vært avgjørende for ulike valg og vurderinger. Selve analysen av funn vil bli grundig beskrevet i oppgavens analysekapittel.

Gjennom et casestudie har vi fokusert på individers opplevelser og handlinger (Cresswell, 2014). Vår forståelse av casestudie bygger på Yin (1994) sin beskrivelse av et casestudie som en intensiv og empirisk undersøkelse av et fåtall analyseenheter og fenomen i sine naturlige omgivelser. Derfor kan et casestudie være svært hensiktsmessig for å undersøke skolelederes opplevelse av egne handlinger og prosesser, og for å kunne forstå sammenhengen de inngår i og deres gjensidige forhold til hverandre (Andersen, 2013).

Kvalitativ forskning har noen viktige fordeler. Den åpner opp for et fokus på helheten og oppfordrer til kritisk tenkning gjennom dybdeforståelse og refleksjon. Gjennom disse prosessene kan forskere sammen kan lage en ny tenkning. Den nye tenkningen baserer seg derfor både på forskerens forforståelse og nyervervet kunnskap. Det handler om å forstå kvaliteten i de ulike elementene, for så å sette disse sammen til en meningsfull helhet (Eisner, 1991). Når vi studerer hvordan skoleledere oppfatter sin praksis, er det viktig å forstå den sammenhengen som skoleledelse inngår i.

### **3.1 Mål**

Målet med vår mastergradsoppgave er å belyse reguleringen av skolen gjennom å studere Opplæringsloven som styringsverktøy. Vi har undersøkt rektors opplevelse av handlingsrom og utøvelse av profesjonelt skjønn, og vi har forsøkt å analysere dette i lys av relevant teori på området. Som empirisk kontekst for studien har vi valgt retten til spesialundervisning; Opplæringslovens §5-1. Vi har rettet søkelyset mot spesialundervisningens tiltakskjede og rektors arbeid med enkeltvedtak knyttet til spesialundervisning. Vi har ikke vært på jakt etter en kvantitativ generalisering, men heller en beskrivelse og erkjennelse av et fenomen som kan lede fram til en analytisk generalisering, eller så nært opp til en analytisk generalisering som mulig (Andersen, 2013).

I tillegg til dette har det selvsagt også vært et mål for oss som mastergradsstudenter å få lære mer om selve forskningsprosessen. Kvalitativt god forskning er krevende, og den beste måten å lære dette «håndverket» er muligens ved å gjennomføre det selv i praksis.

### **3.2 Konseptuelt rammeverk**

Det konseptuelle rammeverket for denne studien er de analytiske perspektivene og den analytiske tilnærming som vi har valgt. Dette er relatert til studiets mål, og dette rammeverket vil være helt essensielt for drøftingen og analysen av funn. Som beskrevet i teoridelen har vi vært opptatt av lovverket og organiseringen av spesialundervisningen. I forlengelsen av et fokus på lovverk har det også vært hensiktsmessig å belyse teori og forskning rundt de ulike ansvarliggjøringsmekanismene som er aktuelle for hvordan skolene blir regulert. Og selv om regulering har vært det overordnede tema for oppgaven har vi også delvis berørt, og vil i det videre berøre, rettsliggjøringen av skolen der det er relevant.

Et tema som i løpet av datainnsamlingen, transkripsjonen og analysene ble mer og mer relevant for studien var skolen som en løst koblet og asymmetrisk organisasjon. Dette har gjennom forskningsprosessen vært et tilbakevendende, og på mange måter induktivt, perspektiv vi derfor har valgt å inkludere i det konseptuelle rammeverket. Skolen som en løst koblet og asymmetrisk organisasjon vil være et sentralt perspektiv i den videre drøftingen, og for konklusjonene i forhold til oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

Ettersom dette er en studie om ledelse i og ledelse av skolen, har det vært både nyttig og nødvendig å inkludere teori og forskning knyttet til begrepene ledelse og organisasjon som en del av det konseptuelle rammeverket. Når det gjelder ledelse har vi, som beskrevet i teoridelen, primært vært opptatt av ledelse som et relasjonelt fenomen og om tilstedeværelse eller fravær av legitimitet. Begrepsparet makt og tillit har også fått sin plass i rammeverket ettersom det vil være vanskelig å fange inn ledelse i skolen uten å forstå at dette er uløselig knyttet til utfoldelse og forvaltning av makt, legitimitet, autoritet og tillit (Sørhaug, 2006). I forlengelsen av dette har teoridelen også gjort rede for begrepene ansvarliggjøring, lokal autonomi og utøvelse av et profesjonelt skjønn.

### **3.3 Forskningsspørsmål**

På bakgrunn av dette ble derfor det følgende valgt som forskningsspørsmål for studien:

- Hvordan opplever og beskriver skolelederne graden av lokal autonomi i praktiseringen av Opplæringslovens §5-1?
- Hvordan opplever skolelederne det handlingsrommet de har i samarbeidet med de sakkyndige om bruken av spesialundervisningens tiltakskjede?
- Hvordan begrunner skoleledere sine enkeltvedtak etter §5-1?
- Hvordan fortolkes og håndteres kravet til barnets beste i spenningsfeltet mellom individets rettigheter og hensynet til alle elevene?

### **3.4 Metode**

Flere av våre valg i forbindelse med den metodiske tilnærmingen bygger på erfaringer fra et mindre pilotprosjekt gjennomført tidligere i mastergradsprogrammet. For eksempel gjennomførte vi den gangen intervjuer i egen kommune med våre egne rektorkolleger som informanter. Det å ha egne kolleger som informanter i et forskningsprosjekt kan være problematisk da nærheten til feltet kan forstyrre det analytiske blikket. På bakgrunn av dette har vi valgt å henvende oss utenfor egen kommune når vi nå har samlet data til vårt mastergradsprosjekt. Til vårt datamateriale ønsket vi en viss bredde, både i forhold til

geografi, hierarki og skolenivå. Derfor falt valget på to ulike kommuner i to ulike fylker. I tillegg til dette innbefatter datamaterialet både skoleeiernivået og skoleledernivået. Når det gjelder skoleledernivået har vi samlet inn data fra både ungdomsskoler og barneskoler. Dette fordi vi mener dette utvalget ville dekke de fem forskningsspørsmålene best mulig og for å kunne sikre grundighet og dybde.

Vi valgte å benytte semistrukturerte forskningsintervju som metode for datainnsamling. Vi valgte intervju fordi vi var på jakt etter en opplevelse av et handlingsrom, og fordi denne formen for data bedre samles inn gjennom intervju, heller enn for eksempel spørreskjema. Forskningsintervju er godt egnet for å forske på intervjuobjekters subjektive opplevelser (Kvale og Brinkmann, 2015). Altså har vi intervjuet én skoleeierrepresentant, én ungdomsskolerektor og én barneskolerektor fra hver av de to kommunene. Til sammen gjennomførte vi seks intervjuer.

Årsaken til at vi har valgt å inkludere skoleeiernivået med egne intervjuer er fordi vi mener dette vil gi oppgaven vår mer dybde. Problemstillingen handler om hvordan skolelederne opplever eget handlingsrom, og det er på mange måter uavhengig av eventuelle uttalelser fra skoleeiersiden. Likevel mener vi det kan være interessant å sammenlikne svarene fra de ulike skolelederne med svarene fra skoleeiernivået i samme kommune. For eksempel på spørsmål om lokal autonomi i skolen mener vi det kan være interessant å lytte til refleksjonene til både skolelederne og skoleeierne. Vi vil i analysen og drøftingen ha hovedfokuset på skolelederne, men samtidig inkludere skoleeiernivået som et slags bakteppe som bidrar til å forstå mer av den konteksten skoleledere jobber i.

### **3.4.1 Utvalg av informanter**

Utvalget av de to kommunene har delvis vært basert på uformell informasjon om de aktuelle kommunene som vi tilegnet oss i forkant av datainnsamlingen, og et delvis pragmatisk forhold til geografiske avstander. Sett i lys av norske forhold, kan den ene kommunen beskrives som relativt stor og den andre kommunen som mellomstor. Vi har i det videre valgt å kalle den store kommunen for «Terningen kommune» og den mellomstore kommunen for «Regnbuen kommune». Når det gjelder utvalget av skoler var vi opptatt av at det skulle være forholdsvis store skoler med omtrentlig lik størrelse, målt ut ifra antall elever. Dette fordi vi



mener det øker sannsynligheten for at vi da intervjuer rektorer med omtrentlig det samme utgangspunktet hva angår skolestørrelse.

Tabell 3.1. Utvalg av kommuner og skoler

<b>Terningen kommune</b>  > 50.000 innbyggere	Firkanten barneskole	ca. 290 elever
	Kuben ungdomsskole	ca. 310 elever
<b>Regnbuen kommune</b>  > 15.000 innbyggere	Rød barneskole	ca. 380 elever
	Blå ungdomsskole	ca. 290 elever

Samtidig er det viktig å presisere at det også eksisterer noen ulikheter kommunene og skolene imellom. For eksempel har den ene av kommunene, relativt nylig, hatt en flerårig periode med anstrengt økonomi. Den stramme økonomiske situasjonen har på flere måter påvirket kommunens ulike skoler, blant annet i forhold til antall elever med vedtak etter Opplæringslovens §5-1. Dette er selvsagt forhold som kan være med på å påvirke et datamateriale, og dermed også noe vi må ha et bevisst forhold til i arbeidet med analysene.

Henvendelsen fra oss gikk innledningsvis til kommunenivået hvor vi fikk aksept for å gjennomføre forskningsintervju av skoleeierrepresentanter og rektorer i de aktuelle kommunene. Henvendelsene og forespørslene til de utvalgte informantene ble gjort via e-post og telefon. Av e-posten vi sendte fremgikk det at deltakelse var frivillig og at forskningsprosjektet var godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste med hensyn til personvern og databehandling (vedlegg 1). Telefonsamtaler ble benyttet for å gjøre avtaler om tid og sted. I forkant av intervjuene ble alle informantene gjort kjent med at alle personer, skoler og kommuner ville bli anonymisert.

Begge kommunene vi valgte å henvende oss til er såkalte to-nivåkommuner. Én vesentlig forskjell mellom to-nivåkommuner og tre-nivåkommuner er at tre-nivåkommunene gjerne har en egen fagetat for skole og oppvekst i bindeleddet mellom skoleeier og skoleleder. Det betyr at for to-nivåkommuner, inkludert våre to utvalgte kommuner, er det færre ledd som tolker loven i overgangen mellom lovgiver og rettsanvender (Andenæs, 2016). Likevel er det slik at

begge kommunene vi valgte har spesialkonsulenter ansatt hos fagsjef skole som bistår skolelederne i ulike saker, for eksempel saker relatert til Opplæringslovens §5-1.

### **3.4.2 Datainnsamling**

Metoden for datainnsamlingen har, som tidligere nevnt, blitt gjennomført ved semistrukturerte forskningsintervju. Ungdomsskolerektorene valgte begge å ha med seg sin spesialpedagogiske koordinator inn i intervjuet, uten at dette var et konkret ønske fra vår side. Vi hadde verken oppfordret til det, eller frarådet det. Hvert forskningsintervju hadde en estimert ramme på 60 minutter. Informantene hadde ikke på forhånd fått tilsendt vår intervjuguide, men de fikk en kort skriftlig redegjørelse for bakgrunnen og målet med studien (vedlegg 2).

Intervjuguiden (vedlegg 3) ble utviklet med forskningsspørsmålene som utgangspunkt. Hensikten med en intervjuguide er å sikre en relevant progresjon i intervjuene. I arbeidet med intervju spørsmålene er det viktig med et bevisst forhold til retorikk og formuleringer av spørsmål. Dette for å kvalitetssikre forskningen gjennom å styrke validiteten og reliabiliteten i arbeidet (Kvale og Brinkmann, 2015). Eksempler på dette kan være bruk av åpne fremfor lukkede spørsmål, og en bevissthet rundt det å unngå bruk av ledende spørsmål.

Det ble også gjort bevisste valg når det gjelder rollefordelingen i intervjuene, dette blant annet på bakgrunn av erfaringene fra pilotprosjektet. Et eksempel på dette er at én av forskerne alltid stod for selve intervjuet, mens den andre skrev notater og umiddelbare refleksjoner i forhold til forskningsspørsmålene. Bakgrunnen for denne fordelingen ligger i at intervjueren er et forskningsinstrument, og kan selv sikre god kvalitet og struktur i forskningsintervjuet (Kvale & Brinkmann, 2015). I tillegg gjorde vi en vurdering av at det for informantene ville være bedre å forholde seg til spørsmål kun fra én av forskerne. Intensjonen var at forskningsintervjuet skulle være kvalitativt godt, samt at umiddelbare notater også skulle ha høy kvalitet. Flere av intervjuene ble gjennomført med forholdsvis kort tid mellom hver av dem. Dermed kunne vi likevel, på bakgrunn av notatene, gjøre oss noen umiddelbare refleksjoner, som igjen kunne være med på å forbedre kvaliteten på de neste intervjuene. Dette uten at vi var nødt til å transkribere allerede gjennomførte intervjuer i forkant av de neste intervjuene. Informantene ble informert om denne arbeidsfordelingen ved intervjuets begynnelse. Ulempen ved denne formen for gjennomføring av intervju er at forskerne i

etterkant kan ha et noe ulikt utgangspunkt for analysene. Den ene forskeren har et eierskap til valg av konkrete oppfølgingsspørsmål, mens den andre forskeren allerede kan ha begynt på selve analyseprosessen. Så lenge vi var bevisste på akkurat dette, kan denne formen for gjennomføring også sees på som en styrke. Den ene forskeren kan konsentrere seg fullt og helt om intervjuet og den andre forskeren kan fokusere på hva som blir sagt. Utjevning av denne umiddelbare asymmetrien ble kvalitetssikret ved at vi i etterkant transkriberte, kodet og kategoriserte intervjuene hver for oss.

Intervjuene ble tatt opp på lydfil av begge forskerne for å sikre eksistensen av datamaterialet. I tillegg gjorde dette at arbeidet med transkribering, koding og kategorisering i ettertid kunne gjennomføres forholdsvis effektivt.

Forarbeidet til datainnsamlingen og etterarbeidet med dataanalysene kan sies å bære preg av en kombinasjon av deduktiv og induktiv tilnærming. Deduktiv på den måten at våre intervju spørsmål har vært bevisst relatert til utvalgte analytiske rammeverk (Kvale & Brinkmann, 2015). Hvert intervju har blitt transkribert og forskningsmaterialet kategorisert og kodet gjennom en deduktiv koding. Samtidig har det vært viktig og interessant for oss å lete etter induktive koder som utdyper intervjuobjektets egen tematikkforståelse (Postholm, 2010). Det betyr at informantenes egne oppfatninger og perspektiver skal kunne påvirke dataanalysen (Dalen, 2011). Vi ser på dette som en eksplorativ tilnærming. Denne induktive tilnærmingen kan sies å være delvis inspirert av grounded theory, hvor vi leter etter koder som er «grounded» i våre data (Kvale og Brinkmann, 2015). Et eksempel på en induktiv tilnærming kan være bruk av koder som tiltrekker seg oppmerksomheten selv om de i utgangspunktet ikke kommer fra et teoretisk rammeverk (Postholm, 2010). I vår dataanalyse finner vi eksempler på at to av rektorene bruker begrepene «sunt norsk bondevett» eller «sunt folkevett» for å forklare og rettferdiggjøre innholdet i spesialpedagogiske vedtak og organiseringen av opplæringen (vedlegg 4). Dette ser vi som koder som er interessante i forhold til deres opplevde handlingsrom og reguleringen av skolen. Hva er sunt norsk bondevett, eller sunt folkevett? Og er det forskjell mellom hva ulike rektorer legger i disse begrepene? Relatert til denne oppgavens problemstilling kan det være rimelig å anta at hyppig bruk av såkalt sunn fornuft henger sammen med en opplevelse av et handlingsrom, og dermed også muligens et slags fravær av opplevd regulering.

Videre har vi, som tidligere nevnt, gjennom intervjuene og transkripsjonen sett at begrepene «løse koblinger» og «asymmetri» er en viktig del av vårt datamateriale og vår analyse. Derfor har vi i etterkant også inkludert dette i vårt konseptuelle rammeverk. På den måten har vår datainnsamling vært preget av både en deduktiv og en induktiv tilnærming. Målet har hele tiden vært å utvikle kategorier som gir en tilnærmet fullstendig beskrivelse av de opplevelser og handlinger som undersøkes (Kvale & Brinkman, 2015).

### 3.4.3 Intervjutranskripsjon, kategorisering og koding

Vi har transkribert alle intervjuene selv fordi vi mener at dette arbeidet er nyttig. I tillegg kan det også være verdt å nevne at vi har transkribert allerede gjennomførte intervjuer i tiden mellom de først og de siste intervjuene. Postholm (2010) poengterer at man i arbeidet med transkripsjoner samtidig er i en verdifull analyseprosess. Derfor har vi gjennom dette studiet bevisst valgt å være i begge disse fasene samtidig – transkripsjon og analyse.

Intervjuene ble etter hvert transkribert, kategorisert og kodet forholdsvis skjematisk. Dette primært fordi vi ønsket å ha en systematikk som ville kvalitetssikre sammenhengene mellom funn, teori og analyse. Nedenfor har vi satt inn en tabell som viser denne skjematikken, og bakerst i oppgaven av vi lagt ved et eksempel som viser hvordan dette er gjennomført i praksis (vedlegg 4).

Tabell 3.2. Eksempel på kategorisering og koding

Forskningsspørsmål	Kategori	Kode	Sitat
		Kode	Sitat
	Kategori	Kode	Sitat
		Kode	Sitat
Forskningsspørsmål	Kategori	Kode	Sitat
		Kode	Sitat
	Kategori	Kode	Sitat
		Kode	Sitat

Koding innebærer at det knyttes ett eller flere nøkkelord til et tekstavsnitt, eller et sitat, for senere å kunne identifisere uttalelsene. Kategorisering innebærer en mer systematisk konseptualisering (Kvale & Brinkmann, 2015). For eksempel har vi funnet noen sitater som vi koder som «stort handlingsrom» og andre sitater som vi koder som «lite handlingsrom».

Videre har vi kategorisert begge disse kodene inn i en kategori kalt «opplevd handlingsrom» (vedlegg 4). Kategoriene er igjen knyttet opp mot forskningsspørsmål og teori.

En av fordelene med dette kan være at vi i større grad får oppmerksomhet rundt de funnene som er gjennomgripende. Altså at vi bedre ser hvilke kategorier og koder som går igjen i flere ulike intervjuer med ulike informanter, eventuelt også hvilke kategorier og koder som går igjen flere ganger i ett og samme intervju. Ulempen med dette er selvsagt at et intervju med utallige sitater ikke alltid passer inn i en skjematikk og at det foregår mye i et intervju, for eksempel nonverbalt, som muligens ikke kommer til uttrykk i en skjematikk.

## **3.5 Validitet og reliabilitet**

Validitet og reliabilitet henger på mange måter sammen og de kan sies å handle om en verifisering av studien. Validiteten handler om hvorvidt en studie undersøker det den er ment å skulle undersøke. Reliabiliteten henviser til hvor pålitelig resultatene er (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 118).

### **3.5.1 Validitet**

Innenfor kvalitative studier handler validiteten om metoden vi har valgt faktisk kan brukes til å undersøke det den sier den skal undersøke (Kvale og Brinkmann, 2015). I vår konkrete forskning ønsker vi å belyse utvalgte rektors opplevelse av et handlingsrom, og vi mener at en «opplevelse» bedre kan undersøkes gjennom et forskningsintervju heller enn bruk av andre metoder. Et intervju er ofte en effektiv og troverdig måte for å forstå noens perspektiver (Maxwell, 2013). Samtidig er validitet som kategori i Maxwell sin modell atskilt fra metoden, nettopp fordi forskerne er så betydningsfulle for datainnsamlingen. Kvalitativ tilnærming er gjerne grunnleggende induktiv, og dermed spiller vi som forskere en viktig rolle både i datainnsamlingen og i analysen. Følgelig må validiteten behandles særlig nøye (Kvale & Brinkmann, 2015).

Andersen sier at indre validitet i casestudier dreier seg om kvalitet og troverdighet og dette fremheves som styrken ved casestudier. Den fortroligheten og innsikten en forsker kan oppnå

gjennom en casestudie gir detaljert innsikt i de enkelte tilfellene. Den ytre validiteten blir videre et spørsmål om hvor representative funnene kan være for en større populasjon (Andersen, 2013). I gjennomføringen av våre forskningsintervju har vi ikke kontrollert for om det som blir sagt stemmer overens med det som faktisk er kommunens og skolens praksis. Analysen kan likevel si noe om de eventuelle spenningene som eksisterer mellom reguleringene, det profesjonelle skjønnnet, opplevelsen av et handlingsrom og de konkrete handlingene. Det at studien ikke inkluderer observasjon av rutiner i praksis, er en begrensende faktor for analysen, men den beskrivelsen skoleledere og lærere gir av de rutineene som er i bruk, gir likevel et innblikk i en praksis som kan eksemplifisere hvordan rettslig regulering og profesjonelt skjønn står i en gjensidig interaksjon (Møller & Ottesen, 2016).

Antallet skoler og antallet informanter i studien gjør det vanskelig å generalisere funnene, ettersom denne studiens funn og tolkninger primært gjelder for de skolene og de informantene som har deltatt i våre intervjuer. Dette lar seg dermed ikke direkte overføre fra én praksis til en annen (Kvale og Brinkmann, 2015). Selv om det ved bruk av kvalitative forskningsintervjuer er vanskelig å generalisere funn, kan andre aktører likevel oppfatte resultatene som beslektete til egen praksis. De kan på den måten bruke våre funn og resultater til å reflektere over egen praksis. Altså at man på bakgrunn av funn fra én studie kan si noe om hva som kan skje i en annen liknende situasjon (Dalen, 2011). Dette betyr at vi er nødt til å gi en dyptgående beskrivelse av våre funn og analyser, sånn at en eventuell leser selv kan avgjøre om våre funn er overførbare til andre liknende situasjoner og/eller sosiale relasjoner (Kvale og Brinkmann, 2015). Muligheten for å kunne overføre slutninger fra en empirisk variasjon til et teoretisk univers er en form for ytre validitet som kan sees som en analytisk generalisering (Andersen, 2013). Muligheten for å kunne gjøre en analytisk generalisering fra vårt forskningsprosjekt har vært et ønsket mål, ettersom det kan gi tyngde til potensielle implikasjoner for utdanningsledelse – for oss selv og muligens også for andre. Samtidig ser vi at en valid analytisk generalisering kan være svært krevende og at den reelle målsetningen først og fremst er at analysen skal være transparent, holdbar og gjennom det kunne ha en overføringsverdi til andre liknende situasjoner og sammenhenger.

Det er ellers særlig to trusler mot validiteten ved bruk av forskningsintervju; researcher bias og reaktivitet (Maxwell, 2013). Våre forskningsintervju ble gjennomført i to kommuner, som for oss var relativt ukjente i utgangspunktet. Samtidig ble fire av intervjuene gjennomført med

rektorer. Det at vi selv er rektorer, og til daglig opplever oppgavens tematikk og problematikk, kan derfor føre til at vi selv kan ha noen forutinntatte holdninger. Dette er essensielle trusler mot vår validitet. En viktig måte å håndtere disse truslene på kan være at vi hele tiden stiller oss spørsmålet «På hvilken måte kan våre konklusjoner være feil» (ibid)? Vi har forsøkt å være bevisst på ulike typer validitetstesting av våre data, blant annet gjennom bevisste oppfølgingsspørsmål for å få bekreftet at vår forståelse av intervjuobjektets ulike svar er riktig. Dette kalles «member checking», eller deltakervalidering, som handler om at forskningsdeltakerne skal kunne si om de kjenner seg igjen i forskerens beskrivelser og tolkninger eller ikke. Dette blir gjerne sett på som en av de viktigste prosedyrene for å kunne skape en troverdig studie (Postholm, 2010). Videre ble vi enige om at en av oss utelukkende skulle ha rollen som intervjuer og den andre kun skulle ha rollen som observatør. Dette mener vi skal kunne åpne opp muligheten for at vi tolker intervjuobjektene på ulike måter og gjennom det skape rom for refleksjon.

Vi har også fokusert på å finne høy grad av samsvar mellom relevante teoretiske begreper og hvordan vi har operasjonalisert disse begrepene gjennom forskningen, også kalt begrepsvalidering (Lund, 2002). Et eksempel på dette kan være at vi har operasjonalisert begrepet «lokal autonomi» til blant annet intervjusspørsmålet «Hvilke hensyn påvirker avgjørelsene»?

### **3.5.2 Reliabilitet**

Reliabiliteten viser til hvor pålitelige forskningsresultatene kan være (Kvale og Brinkmann, 2015). Vi har forsøkt å styrke forskningens reliabilitet gjennom individuell koding av våre transkripsjoner. Altså har vi bevisst kodet transkripsjonene hver for oss. Da vi kom sammen ble det tydelig for oss at vi var enige i hovedtrekkene i kodingen av våre data. For å oppnå god kvalitativ reliabilitet anbefales det at man, gjennom cross checking, er enig i minst 80% av tilfellene (Huberman, Miles og Saldana, 2013). Vi har også vært bevisst på at vi i utgangspunktet skal lete etter solide funn, heller enn å søke etter det som kan være sensasjonelt og preget av å være unntak. I tillegg ønsker vi å være transparente i tolkningen av våre data gjennom at vi forsøker å gi en åpen og ærlig beskrivelse av både innhenting av datamaterialet og analysene basert på funn.

### 3.6 Forskerrollen og etiske betraktninger

Pilotprosjektet ga oss konkret erfaring med ulike etiske betraktninger for vårt masterprosjekt. Videre har Postholm (2010) og Dalen (2011) gitt oss nødvendig teoretisk kunnskap og metodiske innspill til å støtte oppunder våre vurderinger. Opprinnelig ønsket vi å forske i egen kommune med våre kolleger som informanter. Vi mente dette kunne være godt gjennomførbart, både i forhold til kvalitativt gode informanter og vår egen kunnskap om skoleeiers rutiner og fokus. Etter pilotprosjektet valgte vi å gå bort fra dette etter at vi hadde reflektert rundt vår nære relasjon til våre rektorkolleger i egen kommune. Dette ville vært problematisk av hensyn til vår forskerrolle, og det ville vært en klar trussel mot validitet og reliabilitet i forhold til vår forskning. Sannsynligheten for at nærheten til feltet kunne forstyrre vårt analytiske blikk ble for stor. I tillegg kunne det i etterkant skapt profesjonelle og kollegiale utfordringer dersom våre funn av en eller annen grunn skulle vise seg å være kontroversielle.

Etiske betraktninger i kvalitativ forskning handler om å ivareta mennesker, i denne sammenhengen informantene, og de utfordringer og arbeidsprosesser de forteller om (Postholm, 2010). Vi oppfatter våre informanter som personer med høy integritet og god evne til å korrigere uttalelser og vektlegge det de mente var sentralt i forhold til tematikk og problemstilling. Vi har ingen grunn til tro at våre informanter opplevde intervjuene og deltakelsen i vår forskning som negativ eller etisk utfordrende på noen måte.

For ordensskyld kan det være greit å poengtere at meldeskjema ble sendt til Datafaglig sekretariat knyttet til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Etter at forskningsarbeidet ble godkjent hos NSD, tok vi videre utgangspunkt i retningslinjene fra Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH, 2006). I de tilfeller hvor vi i transkripsjonen har hatt behov for sitatsjekk, har vi kontrollsjekket sitatene med de enkelte intervjuobjektene for verifisering.

I presentasjonen av våre funn vil vi av hensyn til anonymiteten referere til alle informantene som hunkjønn.



## 4 Funn

Vi har primært forsøkt å lete etter de funnene som er solide og holdbare, mer enn å lete etter noe som kan være oppsiktsvekkende og sensasjonelt. Samtidig er det også noen uttalelser som i utgangspunktet står alene, men som likevel er såpass betydningsfulle at de krever vår oppmerksomhet. Vi har forsøkt å systematisere funnene i kategorier som er gjenspeilet i våre underoverskrifter. Framstillingen av funnene i dette kapittelet er derfor organisert på akkurat denne måten – etter de kategorier og overskrifter vi mener best representerer våre funn. Vi valgte å gjennomføre intervjuer i to ulike kommuner og på to ulike skolenivåer fordi vi hadde en antakelse om at dette ville utgjøre en forskjell. I noen sammenhenger finner vi likheter innad i hver kommune og forskjeller mellom kommunene. I noen sammenhenger ser vi også likheter mellom barneskolene og ungdomsskolene. Samtidig viser våre data først og fremst at likhetene og forskjellene i størst grad går på tvers av både kommune og skole. Og nettopp derfor har vi valgt å organisere funnene ut ifra kategoriserte overskrifter.

Innledningsvis vil vi gi en beskrivelse av kommunene og skolene der vi gjennomførte våre intervjuer. Dette for å ramme inn konteksten rundt arbeidssituasjonen til de ulike skoleeierrepresentantene og rektorene. Dernest vil vi, som nevnt, presentere våre funn ut ifra følgende kategorier:

1. Opplevd handlingsrom
2. Profesjonelt skjønn
3. Ansvarliggjøring av skolelederne
4. Styring og delegering
5. Samarbeidet med PPT

Først vil det være en presentasjon av funn som kan relateres til skoleledernes opplevde handlingsrom. Våre funn i denne sammenhengen er primært basert på skoleledernes beskrivelser av sitt eget handlingsrom, men også skoleeierrepresentantenes beskrivelser av hva slags handlingsrom de mener skolelederne har. Videre vil vi sette søkelyset på informantenes uttalelser knyttet til deres profesjonelle skjønn. Dette fordi vi ser at det på mange måter er de skjønnsmessige vurderingene som fyller skolelederens opplevde handlingsrom. Deretter kommer en presentasjon av funn i sammenheng med

ansvarliggjøringsmekanismene i og rundt skolen, før vi så presenterer funn sett i lys av styring og delegering. Avslutningsvis vil det være en beskrivelse av funn i forhold til samarbeidet mellom skolene og PPT, som utvilsomt har vært det tema som har tatt størst plass i alle våre intervjuer.

Vi mener at denne kategorisering av funn er hensiktsmessig fordi den i stor grad er induktivt basert på informantenes uttalelser. Vi har forsøkt å være bevisst på at informantenes beskrivelser skal stå i sentrum for senere drøfting og analyse. Samtidig er det også viktig å poengtere at disse kategoriene henger nøye sammen med problemstillingen som omhandler hvordan skoleledere fortolker, opplever og erfarer Opplæringsloven som styringsverktøy.

## **4.1 En kontekstuell beskrivelse av kommunene og informantene<sup>3</sup>**

Terningen kommune er en forholdsvis stor kommune, i norsk sammenheng, med over 50.000 innbyggere. Kommunen er såpass stor at den har innslag fra de aller fleste samfunnslag, og har et moderat antall minoritetsspråklige innbyggere. Kommuneøkonomien er på linje med andre store norske kommuner (Statistisk sentralbyrå, 2017). Kommunen er organisert som en tonivåkommune, men skoleetaten er del av en egen etat med egen kommunalsjef og stab. Konsulentene i staben er organisert ut ifra ulike kompetanseområder, og de har i oppdrag å være rådgivere og å følge opp kommunens skoler. Antallet skoler er over 20, og skolebyggene har svært varierende alder. Skolenes størrelser varierer fra store sentrumsnære skoler, til mindre grendeskoler.

I denne kommunen fikk vi en avtale om et intervju med en av konsulentene i kommunalsjefens stab, som skulle representere skoleeier. Intervjuet ble gjennomført i kommunens rådhus. Hennes kompetanseområde i staben er spesialpedagogikk, og informanten har lang erfaring med det spesialpedagogiske arbeidet i kommunen. Ved Kuben ungdomsskole i Terningen kommune møtte vi en forholdsvis ung rektor som har hatt jobben som virksomhetsleder i noen år. Hun valgte å ha med seg sin spesialpedagogiske koordinator inn i intervjuet, som ble gjennomført på rektors kontor. Skolebygningen er tradisjonell og av

---

<sup>3</sup> Av anonymiseringshensyn angir vi ikke nøyaktige tall for innbyggere og skolestørrelser

eldre dato. Ved Firkanten barneskole møtte vi en rektor med forholdsvis lang erfaring. Hun understreket i løpet av intervjuet at hun har utdanning innen både pedagogikk og juss. Intervjuet ble gjennomført med rektor alene på rektors kontor. Skolebygningen er tradisjonell og av eldre dato.

Regnbuen kommune er en mellomstor kommune, i norsk sammenheng, med i overkant av 15.000 innbyggere. Kommunen har en forholdsvis høy skatteinntekt fra innbyggerne, og antallet minoritetsspråklige er relativt lavt (Statistisk sentralbyrå, 2017). Selv om kommunen i utgangspunktet har en forholdsvis god økonomi, fortalte skolesjefen at kommunen for noen få år tilbake, i en flerårig periode, opplevde en sterk økonomisk innstramning. Dette fikk også store konsekvenser for skoleetaten. Kommuneøkonomien er for øyeblikket bedre, men den økonomisk krevende historien ble tydelig kommunisert i intervjuet med skolesjefen. Antallet skoler er færre enn 10, og de fleste skolebygningene er forholdsvis nye. Skolene har rimelig lik størrelse, men er geografisk spredd. Kommunen er organisert som en tonivåkommune, hvor skoleetaten har en egen skolesjef, men kun med et fåtall av konsulenter.

I Regnbuen kommune fikk vi en avtale om et intervju med skolesjefen i kommunens rådhus. Hun har lang erfaring og har hatt jobben som skolesjef i mange år. Skolesjefen omtaler seg som tett påkoblet de ulike skolene, og det er etablerte rutiner for samarbeid mellom skoleeier og skoleledere. Kommunen har gjennom flere år også hentet bistand utenfra for å sikre godt internt samarbeid mellom skoleeier og skoleleder, og også mellom de ulike skolelederne. Ved ungdomsskolen i Regnbuen kommune møtte vi en rektor med lang erfaring som valgte å ha med seg skolens spesialpedagogiske koordinator inn i intervjuet. Skolen fremstår som moderne og er av nyere dato. Intervjuet ble gjennomført på en av skolens møterom. Ved barneskolen i Regnbuen kommune møtte vi en rektor med forholdsvis lang erfaring. Hun har vært rektor i flere år, men flyttet nylig til denne kommunen fra en rektorjobb i en annen kommune. Intervjuet ble gjennomført med rektor alene på et av skolens møterom. Skolen fremstår som tradisjonell og av eldre dato.

I presentasjonen av funn har vi valgt å se rektorenes svar under ett, da likheter og forskjeller i rektorenes opplevelser ikke nødvendigvis kunne knyttes an til den kommunale konteksten.

## 4.2 Opplevd handlingsrom

Et tydelig funn i denne studien er at skolelederne uttrykker en klar opplevelse av et handlingsrom i arbeidet med organiseringen og vedtakene rundt spesialpedagogikken. Rektoren ved Firkanten barneskole i Terningen kommune sier rett og slett at: *Rektorene har et stort handlingsrom. Kanskje også litt for stort.* Samtidig viser intervjuene med rektorene at dette opplevde handlingsrommet konkretiseres på ulike måter. Alle rektorene er mer eller mindre opptatt av at handlingsrommet primært eksisterer i et samarbeid med PPT, og da i forkant av den sakkyndige tilrådingen. Rektoren ved Rød barneskolen i Regnbuen kommune har et noe delt syn på PPT og sier at:

De tror de kjenner skolen, men jeg opplever selv at de ikke gjør det. Samarbeidet er godt, men det er for mange personer inne. Jeg savner å ha én fast samarbeidsperson med fast kontortid [...] Skolens stemme veier tyngst og PPT lytter mer til det nå. Vi blir lyttet til [...] Jeg sender tilbake for dårlige sakkyndige tilrådinge.

På den ene siden sier rektoren at samarbeidet med PPT er godt, men på den annen side er hun kritisk til noe av det arbeidet de gjør. Vedkommende synes å være tilfreds med at PPT nå lytter mer til skolens stemme enn det de kanskje har gjort tidligere. Altså beskriver denne rektoren et forholdsvis stort handlingsrom i samarbeidet med PPT.

Representantene for skoleeierne støtter disse utsagnene. Begge representantene mener at handlingsrommet til rektorene er stort, i kraft av at de er delegert myndigheten til å fatte spesialpedagogiske vedtak ved egen skole. Samtidig er de også tydelige på at handlingsrommet ligger nettopp i samarbeidet med PPT, og da i forkant av en sakkyndig tilråding. Skoleeierrepresentanten fra Regnbuen kommune sier klart og tydelig at: *Det er ikke noe handlingsrom etter at sakkyndig tilråding er fattet.*

Det sistnevnte viser seg å være en sannhet med visse modifikasjoner. Selv om alle rektorene innledningsvis er tydelige på at de aldri, eller i alle fall nesten aldri, fatter vedtak som er i konflikt med sakkyndig tilråding, så uttrykker flere av rektorene likevel en opplevelse av et handlingsrom også i etterkant av dette. Rektoren ved Blå ungdomsskole i Regnbuen kommune sier at: *Tett og godt samarbeid med PPT for at skoleledere skal finne sine gode løsninger, og for å unngå avvikende løsninger. Skolen har jobbet mye med dialogen med PPT,*

*men vi aksepterer ikke alt.* Altså ser vi en rektor som strekker seg langt i samarbeidet med PPT, men som samtidig heller ikke ville godtatt en sakkyndighet som skolen ville vært sterkt uenig i. Rektoren ved Firkanten barneskole beskriver et omfattende arbeid med vedtakene. Et arbeid som handler om å skape en fleksibilitet for skolen rundt organiseringen av spesialundervisningen. Rektoren sier at:

Jeg blir frustrert hver gang jeg får en sakkyndig tilråding. Den binder handlingsrommet fordi den er veldig konkret. Og den går på tvers av forskning også [...] Et handlingsrom er ikke nødvendigvis gitt, det må skapes. Lovverket må forvaltes fleksibelt, men lovlig. Handlingsrommet er personavhengig. Det er ikke god nok juridisk kompetanse, men du lærer deg å tolke juss og det gir deg støtte i arbeidet [...] Jeg gjør det jeg mener er riktig. Jeg går mine egne veier og jeg kan begrunne det.

Her ser vi en rektor som har en opplevelse av et handlingsrom, også i etterkant av en sakkyndig tilråding. Vedkommende tar utgangspunkt i den sakkyndige tilrådingen, men bruker tid på å formulere vedtakene på en måte som skaper fleksibilitet for skolen. Dersom PPT kun spesifiserer et antall årstimer en elev bør ha spesialpedagog og/eller elevassistent, så kan det ligge et forholdsvis stort handlingsrom i organiseringen av dette. For eksempel kan man gjennomføre spesialundervisningen i større eller mindre grupper, eventuelt kan man organisere tiden i mer intensive perioder istedenfor et fast antall uketimer gjennom hele skoleåret. Dette er et handlingsrom den nevnte rektoren er bevisst på å bruke.

Rektoren ved Kube ungdomsskole i Terningen kommune er opptatt av at hun ikke skal ha et tvangsmessig forhold til lovverket. På spørsmål om hva som begrenser hennes handlingsrom svarer hun at:

Det er sjelden lovverk [...] Vi har ikke så stort fokus på lovverk. Vi får jo ikke gjort noe om vi fokuserer for mye på lovverk [...] Det er sjeldent at vi gjør et vedtak som er i konflikt med sakkyndig tilråding, men det hender at vår organisering er noe annerledes enn vedtaket når vi mener at det er til det beste for eleven. Vi er opptatt av elevens beste og derfor er det noen ganger en konflikt mellom juss og pedagogikk.

Her ser vi her en rektor som står i relativt stor kontrast til utsagnet fra skoleeierrepresentanten som sier at det ikke eksisterer noe handlingsrom etter sakkyndig tilråding. Denne rektoren beskriver også et handlingsrom i etterkant av selve vedtaket. Hun fatter et vedtak etter §5-1, men har fortsatt en opplevelse av at hun kan organisere elevenes undervisning annerledes enn dette hvis hun opplever at vedtaket ikke er til det beste for eleven. Altså beskriver rektoren en vilje til å bryte lovverket, dersom hun mener at det er nødvendig. Dermed ser vi at samtlige rektorer har en opplevelse av et forholdsvis stort handlingsrom i arbeidet med spesialpedagogikken.

### 4.3 Profesjonelt skjønn

Dersom vi på bakgrunn av kapittelet om «opplevd handlingsrom» kan konkludere med at skolelederne i større eller mindre grad har et handlingsrom, eller i alle fall en opplevelse av et handlingsrom, vil det være formålstjenlig å følge opp dette spørsmålet med hvordan de beskriver anvendelsen av dette handlingsrommet? Dermed er vi inne på det som kan kategoriseres som profesjonelt skjønn, eller yrkesprofesjonalitet. Rektoren ved Kuben ungdomsskole sier at de ved skolen gjør: *Det vi mener er rett [...] Det er vårt pedagogiske syn. Sunt bondevett.* Altså har vi en rektor som på én måte uttaler seg om subjektive vurderinger, samtidig som hun uttaler seg i flertallsform. Muligens kan vi forstå at avgjørelsene blir basert på et samarbeid internt på skolen, eller en form for en kollektiv enighet. Samtidig er det likevel kollektivets, eller gruppens, subjektive vurderinger som danner grunnlaget for avgjørelsene. Rektoren ved Blå ungdomsskole sier om dette at: *Det ligger mye handling i å være kreativ – absolutt [...] Vi vet noen ganger best selv.* Igjen har vi en rektor som på mange måter rettferdiggjør, eller profesjonaliserer, skolens skjønnsmessige vurderinger. Samtidig ligger det nok ikke noe kontroversielt i det å beskrive forvaltning av et handlingsrom som en kreativ prosess. Disse prosessene kan nok handle mye om å finne gode løsninger innenfor gitte rammer.

Rektoren ved Blå ungdomsskole strekker seg enda lenger utover i intervjuet når hun sier at: *Sunt folkevett regulerer rektor. Barn skal jo ha utvikling. Dette betyr mer enn formalitetene i skolehverdagen.* Denne uttalelsen kan tolkes i den retning at rektoren i noen sammenhenger legger mer tyngde i egne vurderinger, kontra eksempelvis lovverk. Altså at hennes fornuft i

noen sammenhenger skaper et bedre avgjørelser for elevene, enn hva som ville vært realiteten hvis hun hadde fulgt formalitetene mer slavisk. Videre sier rektoren ved Firkanten barneskole at: *Handlingsrommet er personavhengig*. Altså at noen skoleledere kan være flinkere enn andre til å skaffe seg et handlingsrom. Dermed kan de kreative prosessene både handle om gode avgjørelser, men de kan også handle om å skaffe seg rom for nettopp profesjonelle, men samtidig også skjønnsmessige avgjørelser.

Rektoren ved Firkanten barneskole sier også at: *Gode vedtak motiverer meg i forhold til handlingsrom, og det igjen gir god undervisning*. Hun uttaler seg i første person entall, til forskjell fra rektorene ved ungdomsskolene. Og hun sier at hun blir motivert av å skrive gode vedtak fordi hun mener at det leder fram til god undervisning.

## 4.4 Ansvarliggjøring av skolelederne

Skoleeierne er, som tidligere nevnt, særlig opptatt av arbeidet til PPT. Samtidig er de også tydelige på skoleeierrollen som en viktig mekanisme for å ansvarliggjøre og følge opp rektorenes arbeid. Selv om skoleeier har delegert store deler av sin myndighet til rektorene, er det likevel alltid skoleeier som har det overordnede ansvaret. Skoleeierrepresentanten fra Terningen kommune sier at: *Rektorene følges opp og styres sentralt fra. Skoleeier forventer våkenhet, lovverk, vedtaksinnhold*. Skolesjefen fra Regnbuen kommune sier om samme tematikk at: *Det er en klar forventning fra min side at vi er ryddige og gjør ting formelt korrekt*. Dermed ser vi to representanter fra skoleeiersiden som begge er opptatt av at skoleeier har en plikt til å ansvarliggjøre rektorene i forhold til lovverket. De er opptatt av et system hvor rektorene lojalt følger retningslinjene og blir fulgt opp av skoleeiernivået.

Igen ser vi en avstand mellom skoleeierrepresentantenes og rektorenes opplevelse av tingenes tilstand. Samtidig ser vi også en betydelig forskjell mellom rektorene innad i hver kommune, men muligens også en nyansert forskjell mellom den store og den mellomstore kommunen, hvor det i den store kommunen er en større opplevd avstand til skoleeiernivået sammenliknet med den mellomstore kommunen. Rektoren ved Blå ungdomsskole i Regnbuen kommune uttaler at hun har mye dialog med skolesjefen. Videre beskriver hun at skolesjefen i kommunen er såpass tilstedeværende for henne som rektor at skolesjefens indirekte avtrykk er

synlig på hennes skole. Samtidig har rektoren ved Rød barneskole i samme kommune en noe annen opplevelse og hun uttrykker om skoleeiernivået at: *De er ikke på [...] Jeg opplever makt i fraværet av skolesjef.* Videre beskriver hun en situasjon hvor hun opplever at skoleeiernivået har mangelfull kompetanse, og at hun dermed står sterkt i forhold til hvordan hun argumenterer for sine handlinger og valg.

Mye av den samme opplevelsen kan også beskrive den store kommunen. Her beskriver også begge rektorene en delvis ulik opplevelse av skoleeierens nærvær, men samtidig har de nok i Terningen kommune en enda sterkere opplevelse av en distansert skoleeier. Rektoren ved Firkanten barneskole opplever at de til en viss grad blir fulgt opp og sett i kortene. Samtidig uttaler rektoren ved Kuben ungdomsskole om skoleeieren at: *De har tillit til at vi gjør jobben vår [...] Vi føler at vi blir lite fulgt opp og styrt.* Skolens spesialpedagogiske koordinator forsterker dette ved å si at: *Det er mye learning by doing og lite kontroll fra oven.* Altså ser vi en skole som i stor grad opplever selvstendighet og lokal autonomi. Samtidig er det ikke slik at de gir uttrykk for å være helt alene i verden. Rektoren sier at: *Når vi lur på noe, ringer vi til en kollega. Vi kan også ta direkte kontakt med Fylkesmannen.* Dette kan vi forstå på den måten at skolen i liten grad opplever seg ansvarliggjort, men at de samtidig opplever at de har et nettverk som kan være rådgivende og støttende i vanskelige saker.

Det som også er en nyansert forskjell mellom stor og mellomstor kommune er fraværet, eventuelt nærværet, av skoleeier som tema i intervjuene. Rektorene i den mellomstore kommunen har flere og sterkere meninger om skoleeiernivået, sammenliknet med rektorene i den store kommunen. I tillegg snakker rektorene i den mellomstore kommunen mer om rektormøtene, enn hva de gjør i den store kommunen. Her er eventuelle rektormøter knapt nevnt. Så skal vi være varsomme med å gå i den fellen at vi leter etter funn som muligens ikke finnes, men samtidig kan det være interessant å tenke at fraværet av kommunikasjon også er en form for kommunikasjon.

Skoleeierrepresentantene er også særlig opptatt av Fylkesmannens rolle i å ansvarliggjøre skolene og kommunene. Skoleeierrepresentanten fra Terningen kommune mener at det hos enkelte av rektorene i kommunen eksisterer en form for frykt for et tilsyn eller eventuelt det å få en juridisk sak som havner på bordet til Fylkesmannen. På bakgrunn av dette er de i denne kommunen opptatt av å komme slike saker i forkjøpet. Det betyr at de ved usikkerhet sender



en forespørsel til Fylkesmannen for å få deres syn på saken før de tar en avgjørelse. Hun sier at:

Noen ganger så blir det litt sånn frykt for at vi skal få smekk. Og den smekken kan jo i hvert fall skape konflikter mellom skole og hjem. Det er jo ikke noe å lure på. For foreldre, som jeg sa noe om i sted, er jo på. Flere og flere foreldre har sine meninger om hvordan dette skal gjøres. Flere og flere foreldre har kontakt med advokat [...] Samtidig tenker vi litt omvendt noen ganger også. Saker som vi er usikre på sender vi til Fylkesmannen for å få Fylkesmannens syn på saken. Noen ganger er lovverk vanskelig å tolke.

Altså ser vi en skoleeierrepresentant som beskriver en form for frykt for å få en såkalt «smekk» fra Fylkesmannen. Så kan det jo være formålstjenlig å undre seg over om det er rektorene, eller skoleeieren selv, som kjenner mest på frykten i denne sammenhengen. Videre er denne skoleeierrepresentanten også kritisk til eventuelle subjektive vurderinger hos Fylkesmannen. Hun problematiserer muligheten for at ulike Fylkesmenn i ulike fylker ville vurdert saker forskjellig. Hun sier at:

Vi har hatt noen klager til Fylkesmannen hvor jeg må si at jeg stusser over de svarene vi har fått ja. Jeg tenker at kommunen har gjort en særdeles god jobb. Og hvor fleksibiliteten har vært tilstede. Og da mener Fylkesmann at vi ikke har gjort jobben vår. Det er ikke sikkert at Fylkesmannen i et annet fylke hadde gjort det samme. Litt spennende det.

På den andre siden, og litt på tvers av skoleeierrepresentantens beskrivelse av frykt, er ikke rektorene like opptatt av Fylkesmannen. Dette kommer først og fremst til uttrykk ved fraværet av dette som tema i intervjuene. Stort sett er rektorene opptatt av PPT, foresatte og arbeidet innad i egen organisasjon. De vier lite tid til å snakke om verken skoleeiernivået eller Fylkesmannen. Samtidig har vi i alle intervjuene konkret spurt rektorenes om deres opplevelse av Fylkesmannens rolle i arbeidet med spesialundervisningen. Rektoren ved Firkanten barneskole uttrykker at hun er litt oppgitt over fraværet av Fylkesmann, og på vårt spørsmål om Fylkesmannens rolle i arbeidet med spesialundervisningen i kommunen svarer hun retorisk: *Ja, det lurer også jeg på.* Rektoren ved Blå ungdomsskole i Regnbuen er likevel

med på å balansere dette bildet noe. Hun sier at: *Jeg vil ikke si at vi har frykt for Fylkesmannen, men mer respekt [...] Vi venter på et tilsyn egentlig. Tilsyn skjerper oss.* Dette kan bety at Fylkesmannens ansvarliggjøring av skolene oppleves som mest synlig og tydelig i det øyeblikket hvor den enkelte skole har et konkret tilsyn eller en aktuell sak. Bortsett fra dette er nok avstanden mellom skolene og Fylkesmannens ansvarliggjøring større. I en forlengelse av dette kan det være interessant å flytte fokuset over på Opplæringsloven. Dersom skolelederne, i større eller mindre grad, opplever Fylkesmannen som en fjern slektning, så kan det være hensiktsmessig å spørre seg i hvilken grad de benytter Opplæringsloven som et styringsverktøy?

Igjen er det særlig to funn, basert på fortolkningene av datamaterialet, som går igjen som en rød tråd. Det er relativt stor forskjell mellom skoleeierne og rektorene, og det er ulike holdninger og meninger rektorene imellom. Begge representantene for skoleeiernivået er tydelig på at lovverket styrer skolene og at de forventer at rektorene har særlig god kompetanse innenfor Opplæringsloven. På spørsmål om hva skoleeierrepresentantene tror veier tyngst for rektorene, av sakkyndighet og lovverk, svarer representanten fra Terningen kommune at: *Jeg tenker det er lovverket. Sakkyndigheten er et råd. Hvis jeg hadde vært rektor, ville jeg fulgt lovverket.* Videre presiserer hun at det nok er ulik kompetanse blant rektorene i forhold til lovverket, men at interessen for å tilegne seg kompetanse er stor. Skoleeiernivået i kommunen får daglig henvendelser og ønsker om rådgivning fra rektorer i forhold til lovverket.

Det som kjennetegner intervjuene med rektorene rundt bruken av Opplæringsloven som et styringsverktøy, er igjen et fravær av nettopp dette som tema. Som tidligere nevnt er rektorene mest opptatt av PPT, foresatte og arbeidet innad i egen organisasjon. Når vi likevel framprovoserer dette som tema, blant annet ved å spørre om hvordan de forholder seg til lovverk generelt, og Opplæringsloven spesielt, er svarene forholdsvis ulike og med stor spredning. Rektoren ved Kuben ungdomsskole mener at lovverket kan være et forstyrrende hinder. Hun sier at: *Vi har ikke så stort fokus på lovverk. Vi får jo ikke gjort noe om vi fokuserer for mye på lovverk.* På den andre siden mener rektoren fra Rød barneskole at lovverket er et nødvendig styringsverktøy. Hun sier at: *Opplæringsloven er mitt styringsverktøy og mitt mandat å følge [...] Jeg bruker Opplæringsloven som utgangspunkt. Jeg nevner den når det er nødvendig.* Altså ser vi to helt ulike holdninger til Opplæringsloven

som styringsverktøy. Likevel er det verdt å nevne at også den sistnevnte rektoren primært snakket om Opplæringsloven kun når det konkret var en del av spørsmålet fra intervjueren. I tillegg avslutter hun utsagnet ved å si at hun nevner Opplæringsloven når det er nødvendig. Dette kan forstås på den måten at lovverket er en form for et bakteppe som kun hentes frem når det er nødvendig.

Dersom et helhetlig bilde er at både skoleeiernivået, Fylkesmannen og Opplæringsloven mer eller mindre er fraværende i rektorenes begrunnelser for hvordan de prøver å sikre at elevene får sine rettigheter oppfylt etter Opplæringslovens §5-1, hvem eller hva er det da som eventuelt begrenser deres handlingsrom? Rektorene er, som nevnt tidligere, svært opptatt av PPT. Rektoren fra Blå ungdomsskole, som tidligere i intervjuet poengterte at hun ikke finner seg i alt, sier også at: *Handlingsrommet er der, men det krever mye å gå imot PPT*. Altså kan hun unntaksvis fatte et vedtak på tvers av sakkyndighet fra PPT, men samtidig opplever hun også at PPT er med på å begrense handlingsrommet. Rektoren ved Firkanten barneskole opplever i større grad foreldrene som en form for en kontrollerende mekanisme. Hun sier at: *Jeg har ikke hatt så pirkete foreldre her, og det er de som sjekker og ansvarliggjør meg*. Dette henger godt sammen med skoleeierrepresentanten fra den samme kommunen som også opplever at foreldrene i større grad involverer seg i sakene og i større grad tar kontakt med egne jurister.

Alle rektorene har et forhold til begrepet «barnets beste», selv om dette begrepet blir beskrevet og forklart på litt ulike måter. Spennet i beskrivelsene varierer fra det helt konkrete, som for eksempel en aktuell elevsak, til det atskillig mer teoretiske. Og dette spennet kan variere fra én rektor til en annen, men det kan også variere i løpet av den samme samtalen, avhengig av samtalens kontekst. Rektoren ved Blå ungdomsskole poengterer at de ved hennes skolen har barnets beste i fokus hele tiden. Videre sier hun at det på mange måter handler om bruk av «sunt folkevett». Og da kan det være hensiktsmessig å undre seg over hva «sunt folkevett» betyr i praksis, og om dette sunne folkevettet betyr det samme for skolen som for hjemmet og/eller PPT? Rektoren ved Firkanten barneskole har et mer teoretisk syn på «barnets beste» og mener at det primært handler om likeverd. Hun beskriver en situasjon der rektorene i kommunen er frustrert over PPT-rådgiverne som mener at begrepet «barnets beste» skal forstås individuelt og ulikt fra barn til barn. Hun mener, som nevnt ovenfor, at «barnets beste» handler om å legge til rette for et likeverdig tilbud.

Uansett, teoretisk forankret eller ikke, ser vi gjennom intervjuene at alle rektorene har noen uttalte holdninger, en slags form for indre justis, som styrer hvordan de håndterer sitt handlingsrom. Samtidig ser vi også at handlingsrommet blir håndtert ulikt og at de har ulike opplevelser av i hvilken grad de blir ansvarliggjort. Dermed kan det virke som om de individuelle forskjellene er såpass store at det er skoleledernes holdninger som er avgjørende for hvordan skolene organiserer og praktiserer for eksempel Opplæringslovens §5-1. Og da er vi muligens tilbake til yrkesprofesjonaliteten og hvordan skolelederne praktiserer sitt profesjonelle skjønn.

## 4.5 Styring og delegering

Begge rektorene fra ungdomsskolene, uavhengig av kommune, ønsket ha med seg sin spesialpedagogiske koordinator i intervjuet. Begge rektorene fra barneskolene, uavhengig av kommune, valgte å gjennomføre intervjuet alene. I tillegg ser vi også at ungdomsskolerektorene i stor grad snakket om «vi», mens barneskolerektorene i større grad snakker om «jeg». Dette kan være både interessant og relevant i forhold til makt, tillit, involvering og delegering av arbeidsoppgaver. Rektoren ved Kuben ungdomsskole sier om egen kompetanse at: *Jeg er ikke ekspert på spes. ped. Jeg må ha dyktige folk. Jeg har støttespillere med spes. ped-kompetanse og jeg er avhengig av det.* Videre sier hun om involvering og delegering av arbeidsoppgaver at: *Det er et godt samarbeid i ledergruppa. Vi har god relasjon og hjelper hverandre. Det er helt gull.* I tillegg beskriver den samme rektoren at hun selv ikke skriver skolens spesialpedagogiske vedtak. Det gjør skolens spesialpedagogisk koordinator. I etterkant av dette ser rektoren over innholdet i vedtakene og underskriver. Det samme bildet blir forsterket av skoleeierrepresentanten fra den samme kommunen. Hun poengterer at det kan være ulik praksis på dette området, avhengig av skolenes størrelse og en forskjell mellom ungdomsskolene og barneskolene. Hennes inntrykk er at ungdomsskoler og større barneskoler har en tydeligere arbeidsdeling enn mindre barneskoler. Og at denne arbeidsdelingen oppstår fordi rektor i større grad delegerer arbeidsoppgavene utover i organisasjonen. På mindre barneskoler er det nok mer vanlig at rektorene er godt involvert i de fleste konkrete saker og avgjørelser, for eksempel i forhold til organiseringen av det spesialpedagogiske arbeidet.

Rektoren ved Rød barneskole, som understreker at hun er veldig involvert i skolens arbeid med spesialpedagogikk, sier at: *Mye av rektors tid går til arbeidet rundt §5-1.* Rektoren ved Firkanten barneskole sier om samme tema at: *Rektor er mye med i organiseringen og avgjørelsene rundt spes.ped [...] Spes.ped-kunnskap utvider handlingsrommet.* Altså viser våre data at det er stor forskjell på grad av involvering og delegering av arbeidsoppgaver på barneskolene og ungdomsskolene. På barneskolene er rektorene mye involvert og snakker lett om tema på egenhånd. På ungdomsskolene har rektorene delegert betydelig flere arbeidsoppgaver til spesialpedagogisk koordinator og/eller inspektør, og de ønsket begge å ha med seg sin spesialpedagogiske koordinator inn i forskningsintervjuet. På den ene siden kan dette være en tilfeldighet. På den andre siden blir dette mønsteret også bekreftet av skoleeierrepresentanten i Terningen kommune. Samtidig er det også verdt å merke seg at begge barneskolene er forholdsvis store, særlig Rød barneskole med sine 378 elever.

## 4.6 Samarbeidet med PPT

Det mest entydige funnet i studien er at samtlige rektorer og skoleeiere er mest opptatt av PPT. Det kommer klart frem at PPT spiller en helt sentral rolle for skolenes organisering av spesialundervisningen. Begge skoleeierrepresentantene er tydelige på at rektorene skal samarbeide med PPT og følge den sakkyndige tilrådingen. Skoleeierrepresentanten i Regnbuen kommune sa bestemt at: *Det er å undergrave sakkyndigheten ved å ikke følge den.* I tillegg beskriver begge skoleeierrepresentantene at PPT i begge kommunene har initiert et nært samarbeid med skolene. De beskriver at det primært er to konkrete PPT-rådgivere som har ansvaret for samarbeidet med hver enkelt skole. De beskriver også en situasjon der rådgiverne kjenner skolene godt, og at de har god innsikt i hvordan skolene organiserer spesialundervisningen. På hver skole er det en spesialpedagogisk koordinator, men det er PPT-rådgiverne som leder skolenes ressursteam. Skoleeierrepresentanten i Terningen kommune forsterker bildet av at PPT har en sentrale rolle i arbeidet, når hun sier at: *PPT har makt. Noen ser på sakkyndighet som vedtak.* Når hun i denne sammenhengen bruker begrepet «noen» mener hun noen av skolenes rektorer.

Tre av de fire rektorene er også uttalt enig i at PPT har mye makt i dette arbeidet. Rektoren ved Firkanten barneskole sier at: *Jeg får det ikke helt som jeg vil, fordi sakkyndigheten har blitt for firkantet og spisset mot elevene. Det ligger mye makt hos PPT.* Den fjerde rektoren, ved Rød barneskole, er ikke direkte uenig i at PPT har makt, men nyanser likevel bildet noe. Hun sier at: *Skolens stemme veier tyngst, og PPT lytter mer til det nå.* Hun er veldig bevisst på at PPT spiller en sentral rolle i det spesialpedagogiske arbeidet, men hun er samtidig tydelig på at skolens vurderinger veier tyngst, ettersom skolen best kjenner sine egne elever og sin egen organisering.

Når det gjelder skoleeierens påstander om at PPT kjenner skolene godt, så er dette en virkelighet som særlig barneskolerektorene ikke kjenner seg igjen i. Som sitert tidligere i kapittelet, beskriver rektoren ved Rød barneskole en virkelighet der det er mange ulike PPT-rådgivere som samarbeider med skolen, og at disse PPT-rådgiverne har liten kunnskap om skolen. I tillegg har hun en opplevelse av at PPT er altfor snevre i sitt fokus avhengig av deres kompetanse. Hun sier at: *Vedtakene består stort sett av lese- og skrivevansker. Rart at alle elevene har det. Er det dette PPT kan? Hva med andre diagnoser?* Altså mener hun at PPT er kunstig ofte opptatt av lese- og skrivevansker, og at de på den måten står i fare for å overse andre utfordringer og andre mulige diagnoser. Rektoren ved Firkanten barneskole er også skeptisk til kvaliteten på samarbeidet mellom PPT og skolen. Hun har en opplevelse av at PPT arbeider ut ifra konkrete standarder hvor ulike diagnoser leder fram til forhåndsbestemte tilrådinger. Rektoren sier at: *Det virker som klipp og lim hos PPT. Den vansken er så mange timer, den vansken er så mange timer.* Hun savner en fleksibilitet hos PPT som hun mener er nødvendig for at skolens tilrettelagte organisering skal være optimal for de ulike individene med ulike utfordringer.

## 4.7 Oppsummering av funn

Våre data viser noen likheter innad i hver kommune, og noen forskjeller mellom kommunene. For eksempel er det i Regnbuen kommune en opplevelse av litt større nærhet mellom skoleeier og skoleleder, enn i Terningen kommune. I tillegg var det også slik at vi i Regnbuen kommune fikk en avtale om intervju med skolesjefen selv, mens vi i Terningen kommune ble satt i kontakt med en av konsulentene i staben. Det kan ha vært tilfeldig, men det kan også

være et tegn på distanse. Våre data viser også at det er likheter mellom skolenivåene, innenfor de fire skolene hvor vi gjennomførte intervju. For eksempel kom det tydelig fram at det ved ungdomsskolene er større grad av delegering av arbeidsoppgaver, enn ved barneskolene. Rektorene ved barneskolene fremsto som mer selvstendig og involvert i skolenes arbeid med spesialpedagogikken. Igjen kan formalitetene rundt intervjuene forsterke dette bildet. Begge rektorene ved ungdomsskolene hadde med seg spesialpedagogisk koordinator inn i intervjuet, mens begge rektorene fra barneskolene gjennomførte intervjuet alene.

Likevel er det viktig å poengtere at likhetene og ulikhetene i størst grad fremstår på tvers av skolene og kommunene. Alle skolenes rektorer uttrykker en opplevelse av et reelt handlingsrom, og alle understreker at handlingsrommet er størst i samarbeidet med PPT og i forkant av sakkyndig vurdering. Samtidig beskriver alle, bortsett fra rektoren ved Rød barneskole, en opplevelse av et handlingsrom også i etterkant av sakkyndighet. Rektoren ved Kuben ungdomsskole strekker seg lengst når hun formidler at de kan velge å bryte lovverket, dersom de mener at det er nødvendig. Skoleledernes beskrivelsene skiller seg fra skoleeierrepresentantene på denne området. Særlig skolesjefen i Regnbuen kommune er tydelig på at det ikke skal eksistere noe handlingsrom i etterkant av en sakkyndig tilråding.

Når det gjelder konkret hva rektorene fyller handlingsrommet med, altså deres profesjonelle skjønn, svarer rektorene ved ungdomsskolene henholdsvis «sunt norsk bondevett» og «sunt folkevett». Rektoren ved Firkanten barneskolen svarer at hun blir motivert av gode vedtak, fordi hun mener det gir god undervisning.

Begge skoleeierrepresentantene gir en beskrivelse av at rektorene blir ansvarliggjort. På dette området er skolelederne både uenig med skoleeierrepresentantene, og til dels uenig med hverandre. Tre av rektorene opplever, i større eller mindre grad, et fravær av skoleeier i hverdagen. Unntaket er rektoren ved Blå ungdomsskole som sier at skolesjefens avtrykk er synlig på hennes skole. Alle rektorene er enig i at de har et distansert forhold til Fylkesmannen, selv om skoleeierrepresentanten i Terningen kommune snakker om at det hos noen rektorer kan ligge en slags frykt for en sak hos Fylkesmannen.

Alle rektorene har også et eksplisitt forhold til Opplæringsloven, men igjen er det vesentlige forskjeller i beskrivelsene. Rektoren ved Kuben ungdomsskole mener at lovverket noen

ganger er et hinder for god praksis, mens rektoren ved Rød barneskole mener at det er hennes mandat å følge dette.

Det mest samstemte funnet i forskningsprosessen er at alle informantene er svært opptatt av PPT. Selv om opplevelsen av kvaliteten på samarbeidet varierer fra informant til informant, bruker både skoleeierrepresentanter og skoleledere desidert mest tid på å snakke om PPT. Skoleeierrepresentantene er opptatt av at sakkyndigheten og arbeidet til PPT er viktig. Skolelederne er alle i utgangspunktet positive til et samarbeid med PPT, men det er forholdsvis stor variasjon rundt deres opplevelse av kvaliteten på dette i hverdagen. Rektoren ved Firkanten barneskole opplever PPT som rigide og rektoren ved Rød barneskole opplever at PPT har et snevert kompetanseområde. I tillegg uttaler den sistnevnte rektoren at hun opplever at det er for mange PPT-rådgivere som er involvert i skolens arbeid, og implisitt at dette er med på å redusere kvaliteten på samarbeidet. Når det gjelder hvor mye makt PPT har i samarbeidet med skolen, uttaler tre av fire rektorer at PPT har mye makt. Rektoren ved Rød barneskole sier, til forskjell fra de andre, at PPT i stor grad lytter til hennes skole. Uansett kvaliteten på innholdet og opplevelsen av samarbeidet, så er det et tydelig funn at alle informantene først og fremst er opptatt av samarbeidet med PPT.



## 5 Drøfting i lys av analytiske perspektiver

Vi har i denne delen av oppgaven valgt å organisere drøftingen på bakgrunn av overskriftene i kapittelet om funn. Dette som en form for induktiv tilnærming til det analytiske arbeidet, ettersom vi mener at intervjuene med informantene er helt essensielt for å kunne besvare denne oppgavens forskningsspørsmål og problemstilling. Til slutt i kapittelet vil vi oppsummere hovedtrekkene i analysen og drøftingen.

### 5.1 Det lokale handlingsrommet

Et viktig funn gjennom intervjuene med rektorene er at de alle har en tydelig opplevelse av et handlingsrom. Rektoren ved Firkanten skole poengterer i klar tekst at rektorene har et stort handlingsrom og føyer til at handlingsrommet kanskje til og med er litt for stort. Dette henger godt sammen med statistikken som viser at det er forskjell, til dels stor forskjell, i antall spesialpedagogiske vedtak ved ulike skoler og i ulike kommuner (Utdanningsspeilet, 2016). Årsakene til disse forskjellene, og årsakene til at rektorene opplever et forholdsvis stort handlingsrom, kan være flere. Én side av saken kan være lovverkets mange vage formuleringer som «tilfredsstillende utbytte» og «barnets beste». Herlofsen og Nilsen (2012) poengterer også at en variasjon i lovverket mellom relativt konkrete og mer generelle og skjønnsmessige bestemmelser nødvendigvis må innebære en regulering som gir et lokalt og profesjonelt fortolknings- og handlingsrom. Dermed kan disse formuleringene i lovverket være én av årsakene til at det åpner seg opp store rom for tolkning, som igjen kan skape et stort handlingsrom. Hva er et tilfredsstillende utbytte? Og hva er barnets beste? Kirsten Sandberg, på sin side, mener likevel at begrepet «barnets beste» også har vurderende aspekter ved seg som gjør at jo sterkere en bestemt løsning ivaretar hensynet om barnets beste, desto sterkere argumenter og vurderinger skal til for å sette denne løsningen til side (Sandberg, 2016). I tillegg kan det også ligge klare krav til gode prosesser, selv om lovformuleringene i seg selv kan være utydelige. Grunnlovens §104 fastslår at barna selv skal bli hørt i spørsmål knyttet til hva som er barnets beste. Sånn sett ser vi at det kan være både fordeler og ulemper ved skjønnsmessige vurderinger og lokalt handlingsrom. Et spørsmål vi stiller oss, er om våre

informanter mer bygger på egne pragmatiske vurderinger enn med henvisning til lov og forskrift når de viser til barnets beste som argument.

Selv om intensjonen til styringsmyndighetene muligens er at det skal være små forskjeller mellom skoler og kommuner, kan det likevel være hensiktsmessig å tenke seg at et lokalt handlingsrom er både nødvendig og ønsket. Et lokalt handlingsrom kan være helt essensielt for at de ulike skolene og kommunene skal kunne fungere optimalt, blant annet i forhold til å skape god spesialundervisning for et mangfold av elever i svært ulike situasjoner. Skolene er organisert på forskjellig måte, elevene har ofte sammensatte utfordringer og alt i alt kan det være helt nødvendig med et rom som åpner opp for skjønnsmessige vurderinger. Begge skoleeierrepresentantene er også uttalt positive til dette. De poengterer at rektorene er delegert myndigheten til å fatte spesialpedagogiske vedtak ved egen skole, og at de gjennom det er nødt til å foreta skjønnsmessige vurderinger. Samtidig er skoleeierrepresentantene tydelige på at disse skjønnsmessige vurderingene må gjøres i tett samarbeid med PPT. Skolesjefen fra Regnbuen kommune understreker til og med at det ikke eksisterer noen form for handlingsrom etter at en sakkyndig vurdering er gjennomført, men dette er bare delvis på linje med lovverket. Lovverket sier at skoleeier kan delegere denne myndigheten til skolelederne, og at alle vedtak skal fattes på bakgrunn av en sakkyndig vurdering, som igjen skal være et resultat av en spesialpedagogisk tiltakskjede. Samtidig sier også lovverket at det kan være ulikheter mellom den sakkyndige vurderingen og det fattede vedtaket, men at dette fordrer en god begrunnelse (Herlofsen & Nilsen, 2012). Til syvende og sist er det den som fatter vedtaket, i vårt tilfelle rektorene, som har både myndigheten og ansvaret for å bestemme organiseringen av og innholdet i spesialundervisningen. Og nettopp i denne sammenhengen åpner det seg opp et viktig funn i vårt datamateriale. Selv om alle rektorene er enig i at de har et handlingsrom, så utspiller handlingsrommet seg på ulike måter.

Alle rektorene uttrykker at handlingsrommet er størst i forkant av den sakkyndige vurderingen, i den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Altså at store deler av handlingsrommet ligger i samarbeidet med PPT-rådgiverne. Samtidig har de et noe ulikt forhold til PPT-rådgiverne, der noen opplever PPT som svært rigide og andre opplever dem mer som samarbeidspartnere. Noen opplever PPT-rådgiverne som generelt kompetente, mens andre opplever at PPT-rådgiverne har et snevert kompetanseområde som igjen er med på å farge deres uttalelser. Rektoren ved Rød barneskole stusser over at PPT i deres kommune i

overveldende stor grad lander på at elevene strever med lese- og skrivevansker. Hun synes det er merkelig at et så stort antall elever strever med akkurat dette.

Med unntak av rektoren ved Rød barneskole, uttrykker alle de tre andre rektorene at de finner handlingsrom også i etterkant av den sakkyndige vurderingen. Rektoren ved Firkanten barneskole beskriver en nitidig prosess med formuleringene av vedtakene, som i etterkant kan åpne opp et ytterligere handlingsrom for skolen. Hun forfatter teksten i vedtakene slik at skolen gjennom flere ulike former for organisering likevel kan møte kravene i vedtaket. Rektoren ved Kuben ungdomsskole går enda ett skritt lengre og sier at det hender skolens organisering av spesialundervisningen er annerledes enn det som er beskrevet i vedtaket, dersom de mener at dette er til det beste for eleven. Hun sier dermed at skolens vurderinger av hva som er til barnets beste i noen sammenhenger kan trumfe et allerede fattet vedtak. Dette kan vanskelig tolkes på noen annen måte enn at skolen i slike sammenhenger bryter Opplæringsloven. Årsaken til at skolen velger å bryte Opplæringsloven kan forstås på flere måter. På den ene siden kan det tenkes at skolen har et dynamisk forhold til organiseringen av spesialundervisningen. Altså at skolen kontinuerlig vurderer og legger til rette for god spesialundervisning, uavhengig av hva som er forfattet i vedtaket. På den andre siden kan dette muligens også forstås som en «lettvint løsning» for skolen. Man fatter et vedtak som man vet alle eksterne aktører vil være fornøyd med, og så gjennomfører man en alternativ praksis i etterkant som passer innenfor rammene av skolens økonomi og organisering. Uansett hvordan man tolker dette er det vanskelig å komme utenom at dette er et lovbrudd, og sånn sett også en form for devaluering av lovverket.

I sum ser vi at alle de fire rektorene har en opplevelse av et handlingsrom, men at det er forholdsvis store forskjeller rundt hvordan de skaper og utnytter dette handlingsrommet. Denne ulikheten kan også være en konsekvens av at det er krevende å koordinere juridiske dokumenter med en pedagogisk virkelighet. Ikke bare skal avgjørelsene ta inn over seg elementer fra ulike fag, men fagene er også på mange måter avvikende i sin natur. Jussen er basert på normativ kunnskap og forholder seg til entydige rettskildeprinsipper og en juridisk metode. Pedagogikken er derimot en mer deskriptiv fagdisiplin der det ofte kan være flere veier til målet og at måloppnåelsen ikke alltid kan bedømmes eller bevises (Grimen, 2008).

Når vi analyserer hvorfor handlingsrommet blir håndtert ulikt, kan det også sees i lys av skolene som løst koblede og asymmetriske organisasjoner. I en skole som er løst koblet, vil vi gjerne ha en situasjon hvor lederne i liten grad følger opp arbeidet til personalet. Det kan også ligge mye makt nedover i hierarkiet fordi lærerne internt, eller andre samarbeidspartnere eksternt, kan ha høyere kompetanse på et konkret område enn det lederne har selv (Weick, 1976; Paulsen, 2011). PPT skal på mange måter være kommunenes spesialkompetanse innenfor det å skape et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud for elever med særskilte behov. Samtidig vil det nok alltid være skolenes personale som kjenner skolen og elevene best. Dermed sitter PPT på en generell spesialkompetanse rundt elever med særskilte behov, mens skolene selv sitter på den konkrete kunnskapen rundt skolenes egen evne til organisering og gjennomføring av spesialundervisning. I tillegg kan det nok også være slik at klasserommene og skolene er en «Black Box» for alle som står utenfor (Black & William, 1998). Det kan være vanskelig å vite hva som i realiteten foregår i undervisningstiden. Alt dette kan skape en situasjon der den reelle makten for hva som foregår i praksis, ligger hos skolelederne (eller lærerne), mens makten i forhold til innholdet i vedtakene i større grad kan være avhengig av PPT. Dette kan igjen skape et system av asymmetri og løse koblinger, fordi det i stor grad kan være avhengig av hvem som konkret besitter rollene som skoleledere og PPT-rådgivere, og hvordan samarbeidet mellom dem fungerer. I noen sammenhenger kan dette fungere helt optimalt, mens det i andre sammenhenger kan være mer preget av dissonans og et dårlig samarbeidsklima.

Vi har ikke i denne forskningsprosessen intervjuet noen av PPT-rådgiverne i de aktuelle kommunene, men vi kan likevel med bakgrunn i intervjuene med våre informanter se at det eksisterer forskjeller i hvordan de beskriver og opplever samarbeidet med og kompetansen hos PPT. Dermed ser vi at graden av løse koblinger ikke bare er avhengig av hvordan de ulike skolene fungerer, men muligens også kompetansen til de aktuelle PPT-rådgiverne og hvordan PPT er organisert i den enkelte kommune.

Vi vet også at skolekultur er en viktig faktor i det arbeidet som foregår lokalt (Berg, 1999), og det åpner for større innsikt i hvorfor skoler og kommuner håndterer spesialundervisningen på forskjellige måter. Så lenge ulike skoler har ulik kultur (og også flere delkulturer innad i en og samme organisasjon), samtidig som rektorene har en reell makt og et reelt handlingsrom, kan dette åpne opp for utallige former for organisering og innhold i spesialundervisningen. Selv

om det er rektor som fatter vedtakene, så kan det være helt andre personer i organisasjonen som besitter den reelle makten for hvordan skolen skal håndtere elever med særskilte behov. Det kan være stor forskjell på hvem som besitter den formelle og den uformelle makten i organisasjonen (ibid). Og hvem er det som er de virkelige kulturbærerne i organisasjonen? I denne sammenhengen kan det være interessant å trekke fram intervjuene ved de to ungdomsskolene, der begge rektorene valgte å ha med seg sine spesialpedagogiske koordinatorene inn i intervjuet. Den ene rektoren fortalte også at det er spesialpedagogisk koordinator som forfatter innholdet i vedtakene ved hennes skole. Et spørsmål vi da kan stille, er om det ved denne skolen er den spesialpedagogiske koordinatoren som har den reelle makten i arbeidet med spesialundervisningen. Dette kan eventuelt være en faktor som til dels begrenser rektors handlingsrom, og som i en forlengelse av det forsterker de løse koblingene. I tillegg kan det være vanskelig, om ikke umulig, for en skoleleder å kontrollere alle skolens tiltak i detalj (Weick, 1976). Dermed ser vi at skolelederne på den ene siden muligens har et stort handlingsrom, samtidig som de er helt avhengig av menneskene i og utenfor organisasjonen for hva som vil foregå i praksis.

Et annet viktig aspekt i denne sammenhengen er skoleledelse som en flerfaglig kompetanse (Grimen, 2008). Skolelederne skal balansere og integrere pedagogikk, økonomi og juss, gjerne i én og samme avgjørelse. Dette kan også være et viktig insentiv for å søke et så stort handlingsrom som mulig. Spesialpedagogikk kan være økonomisk krevende ettersom det kan binde opp lærer- og assistentressurser på en skole med en forholdsvis begrenset økonomi. Og selv om en rektor ikke kan benytte økonomiske argumenter for å begrense et spesialpedagogisk vedtak, så har den samme rektoren like fullt et ansvar for at skolen drives på en økonomisk forsvarlig måte. Dette kan åpne opp for et krysspress som igjen kan føre til at en rektor kan være avhengig av et reelt handlingsrom. Dermed kan det oppstå situasjoner der rektorene argumenterer for fleksibilitet på bakgrunn av at det er til barnets beste, samtidig som den egentlige årsaken like fullt kan handle om at skolen er i en krevende økonomisk situasjon. Begrepet «barnets beste» er både i tråd med lovverket og utvilsomt mer positivt ladet enn en beskrivelse av en krevende økonomisk situasjon. På den måten kan rektorene i større grad få gjennomslagskraft for sine avgjørelser.

## 5.2 Profesjonelt skjønn

I teorien handler begrepet profesjonelt skjønn primært om å ta gode avgjørelser til det beste for både samfunnsborgernes individuelle behov og samfunnets kollektive interesser. Det innebærer at avgjørelsene til en skoleleder på en god måte ivaretar både elevene individuelt, men også skolen og kommunen som en helhet. En forutsetning for at dette skal være mulig, er at det profesjonelle skjønnnet er basert på profesjonens grunnleggende kunnskap og verdier (Solbrekke, 2012). Det kan være fullt ut forståelig at ulike skoleledere fattet ulike vedtak rundt de konkrete elevene de har ved sine skoler. Elevene har forskjellige behov og eksisterer i helt forskjellige settinger. Noen elever har kognitive lærevansker, og andre elever kan bo i hjem med psykisk syke foreldre. Noen skoler er store, og andre skoler er små. Begge deler kan gi ulike utfordringer for elevene. Hypotetisk kan man kanskje si at skjønn er profesjonelt i det øyeblikk to ulike skoleledere ville fattet identiske vedtak i identiske situasjoner. Samtidig vil det selvsagt være svært vanskelig, for ikke å si umulig, å finne to helt identiske situasjoner ved to ulike skoler.

Videre kan profesjonaliteten sies å handle om grunnleggende kunnskap og verdier, mens skjønnnet handler om at ulike elever har ulike behov avhengig av individ og kontekst. Dermed kan det være hensiktsmessig å se dette i lys av begrepene yrkesprofesjonalitet og organisasjonsprofesjonalitet (jf. Evett, 2009). Yrkesprofesjonaliteten er det subjektive og internaliserte profesjonelle skjønnnet som ligger til grunn for skoleledernes avgjørelser. Dette kan på mange måter være nødvendig i et mangfoldig landskap med store lokale og individuelle forskjeller. Organisasjonsprofesjonalitet er i større grad koblet opp mot den plikten skolelederne har overfor myndighetene. Dette handler mer om myndighetenes ansvarliggjøring av skolelederne for å kvalitetssikre at forskjellene ikke blir for store og at elevene får det likeverdige tilbudet de juridisk har krav på.

Én av disse mekanismene som kan sees som ansvarliggjørende for skolelederne, i forhold til Opplæringslovens §5-1, er den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Selv om dette i utgangspunktet kan handle mest om å yte spesialkompetanse innenfor et bestemt fagfelt, kan det tenkes at intensjonen også er å begrense skoleledernes profesjonelle skjønn ved at de må følge bestemte prosedyrer. I lovverket står det skrevet at et vedtak som skiller seg fra en sakkyndig tilråding må være godt begrunnet. Sann sett kan vi forstå at én av oppgavene til PPT, på et systemisk nivå, er å kvalitetssikre at elever i relativt like situasjoner får et relativt

sett likt opplæringstilbud – og dermed også relativt like vedtak. Dette kan sees i sammenheng med lovverkets formuleringer om at elevene har krav på et likeverdig tilbud. Våre data viser at rektorene har ulikt syn på arbeidet til PPT-rådgiverne. Rektoren ved Firkanten barneskole understreker at det ligger mye makt hos PPT. Hun får ikke alltid innholdet i de sakkyndige utredningene helt som hun vil. Hun mener at sakkyndigheten har blitt altfor rigid og spisset mot elevene, og gir skolen for lite rom til en fleksibilitet i organiseringen. Rektoren ved Rød barneskole sier på sin side det er skolens stemme som veier tyngst. Hun har en opplevelse av at PPT nå lytter mer til skolene, enn hva de gjorde tidligere. Dermed ser vi at rektorene har et noe ulikt syn på hvor mye makt PPT har og hvordan PPT arbeider. Dette kan igjen være med på å tegne et bilde av at PPT, som en kvalitetssikring av et profesjonelt skjønn, fungerer noe tilfeldig. Den enkelte skole er avhengig av konkret hvilken PPT-rådgiver som har ansvaret for elevene ved deres skole. Samtidig kan vi også, med bakgrunn i Molanders (2013) teori om strukturelle ansvarliggjøringsmekanismer, se spesialpedagogikkens tiltakskjede som en kvalitetssikring av et profesjonelt skjønn, i alle fall til en viss grad. Tiltakskjeden sikrer både at flere personer er involvert i avgjørelsen og at arbeidet med vedtakene blir gjennomført i en prosess over tid.

I våre intervjuer kommer det til overflaten at konkretiseringen av rektorenes profesjonelle skjønn blir beskrevet med forholdsvis vage og hverdagslige begreper. Begge rektorene ved ungdomsskolene snakker om bruk av henholdsvis «sunt norsk bondevett» og «sunt folkevett». Altså at det er viktig å bruke en form for sunn fornuft når man skal ta avgjørelser rundt organiseringen av elever med særskilte behov. Og i denne sammenhengen er det betimelig å stille seg spørsmålet hva «sunn fornuft» betyr i praksis, og ikke minst om det betyr det samme for begge rektorene og alle andre som er involvert i elevsakene? Like fullt har alle de fire rektorene et uttalt og bevisst forhold til både lovverket og spesialpedagogikkens tiltakskjede.

Alle rektorene har også, i større eller mindre grad, en bevissthet rundt begrepet «barnets beste». På direkte spørsmål svarer de alle at hensynet til barnets beste skal være tungtveiende i elevsakene. Dermed kan det kanskje tenkes at begreper som «sunn fornuft» først og fremst er et uttrykk som blir brukt i en hverdagslig setting, og at alle de fire rektorene har en profesjonell og grunnleggende kunnskaps- og verdibase. Samtidig, sett i lys av teorien til Dale (1989), kan det tenkes at det eksisterer en sammenheng mellom språket, refleksjonene og handlingene. Kanskje er det sånn at rektorene må opp i det høyeste nivået, nivået for refleksiv

tenkning, for å ha et bevisst forhold til sitt profesjonelle skjønn. Sånn sett kan det tenkes at språket til rektorene også avslører en form for manglende profesjonalitet rundt deres skjønnsutøvelse. Altså at begrepet «sunn fornuft» ikke bare er en hverdagslig vending, men at det samtidig også sier noe om profesjonaliteten i handlingene og avgjørelsene?

Et annet poeng i sammenheng med «barnets beste» er at ingen av rektorene presiserer at de snakker med de barna det gjelder i elevsakene. Det kan likevel hende at de gjør dette i praksis, men ingen av dem sier noe konkret om dette i intervjuene. I LEXEL-prosjektet fant man at avgjørelser vedrørende barn/elever i skolen ofte blir tatt uten at barnet selv blir hørt. Dette sett i sammenheng med Grunnlovens §104, som presiserer barnas rett til å bli hørt, gjør at det kan være nyttig med et kritisk blikk på rektorenes profesjonelle skjønn. Hvis dette hadde vært viktig for rektorene vi intervjuet, så ville det muligens vært naturlig for dem å si noe om dette når tema var «barnets beste». Uten at vi skal overdrive betydningen av dette, så kan det kanskje tenkes at rektorenes profesjonelle skjønn i noen sammenhenger er mer «skjønn» enn «profesjonalitet». Og i en forlengelse av dette kan det være et poeng at Opplæringsloven og andre lovverk i større grad må løftes fram i bevisstheten og språket rundt rektorenes anvendelse av et profesjonelt skjønn.

### **5.3 Ansvarliggjøring av skolelederne**

Et viktig, men likevel ikke særlig overraskende, funn i vårt datamateriale er at man er mest opptatt av det som står en nærmest og det man møter oftest. Rektorene er utvilsomt mest opptatt av elever, foreldre, lærere og PPT i skolens arbeid med spesialundervisningen. For rektorene er både skoleeier og Fylkesmann mer eller mindre fraværende i hverdagen. Unntaket er den rektoren som selv har vært med på at Fylkesmannen hadde tilsyn ved hennes skole. Hun så denne prosessen som nyttig, og på dette tidspunktet følte hun nok en vesentlig større nærhet til Fylkesmannen. Skoleeierrepresentantene på sin side har et større fokus på Fylkesmannen i arbeidet med spesialundervisningen. Dette både i forhold til eventuelle tilsyn, men også i forhold til eventuelle enkeltsaker.

I lys av våre intervjuer kan det se ut som om det er yrkesprofesjonaliteten (jf. Evett, 2009) som i størst grad påvirker avgjørelsene, eller det profesjonelle skjønnnet. Altså at det primært



handler om en samhandling mellom skolelederne, personalet, foresatte, elevene og eksterne samarbeidspartnere (i dette tilfellet PPT). Tilsynelatende veier dette vesentlig tyngre enn organisasjonsprofesjonaliteten for avgjørelsene i det daglige arbeidet. Lovverket, Fylkesmannen og annen statlig ansvarliggjøring er ikke helt fraværende, men kan sies å ligge mer i bakgrunnen. Retorikken og begrunnelsene handler primært om elevene, foreldrene, lærerne og uttalelser fra PPT.

Rektorene opplever i liten grad at de blir fulgt opp i arbeidet rundt Opplæringslovens §5-1. Selv om skoleeierrepresentanten i Terningen kommune signaliserer at det hos noen rektorer foreligger en frykt for en sak hos Fylkesmannen, så er dette i svært liten grad noe tema for rektorene. De beskriver en form for indre justis som skal kvalitetssikre gode vedtak og god organisering i etterkant av vedtak, men de sier lite om oppfølgingen av arbeidet i etterkant. Sånn sett kan vi tenke oss at dette arbeidet i stor grad er basert på tillitsstyring, heller enn forventningsstyring (jf. Hopmann, 2008). Så er det viktig å poengtere at dette muligens ville sett helt annerledes ut dersom oppgavens empiriske kontekst hadde vært grunnleggende ferdigheter og nasjonale prøver. Og en rektor har selvsagt ansvaret for begge disse områdene. Dermed kan det være et poeng at graden av tillitsstyring og forventningsstyring varierer avhengig av kontekst. Videre kan det kanskje være mer nyttig med tillitsstyring rundt Opplæringslovens §5-1 ettersom dette er et område i skolen hvor man skal ta hensyn til utallige ulike aspekter, både i forhold til elevene, hjemmeforholdene, skolens personalet og organisering og alle mulige kombinasjoner av disse. Intervjuene med våre informanter forsterker også dette bildet. De beskriver primært en situasjon med stor lokal autonomi og hvor både skoleeier og Fylkesmann er mer eller mindre fraværende.

I vårt datamateriale er alle informantene mest opptatt av samarbeidet mellom skole og PPT. Sett i lys av Molanders (2003) teori kan nok PPT passe godt innenfor både epistemiske og strukturelle ansvarliggjøringsmekanismer. PPT kan nok på flere av skolene oppfattes som både støttende, argumenterende og deltakende. Særlig rektoren ved Rød barneskole beskriver samarbeidet med PPT som svært godt, selv om hun skulle ønske at antallet PPT-rådgivere skolen samarbeidet med var færre. I et optimalt samarbeid mellom skolen og PPT kan nok PPT være en god sparringspartner for skoleledelsen i forhold til det å skape en god organisering og undervisning for de aktuelle elevene. Samtidig representerer det arbeidet PPT gjør også en strukturell mekanisme for ansvarliggjøring fordi samarbeidet med PPT både er

innskrenkende, oppdelende og forsinkende. Rektor er helt nødt til å forholde seg til PPT, på én eller annen måte. Og ettersom PPT er en lovbestemt instans som skal være involvert i arbeidet med spesialpedagogikken, særlig i forkant av et vedtak, må dette kunne sies å være både forsinkende og oppdelende. I tillegg er rektor helt nødt til å forholde seg til en sakkyndig vurdering før et eventuelt vedtak blir fattet. Selv om rektor kan fatte et vedtak som skiller seg fra den sakkyndige vurderingen, med en god begrunnelse, så er likevel sakkyndigheten et utgangspunkt for et vedtak. Dermed må PPT også kunne sies å være en innskrenkende ansvarliggjøringsmekanisme.

Det finnes også eksempler på andre ansvarliggjøringsmekanismer i vårt datamateriale, men de er primært av epistemisk karakter. Eksempler på dette kan være at rektorene snakker mye om et samarbeid internt på skolene, og noe om gode relasjoner til andre rektorer i samme kommune. Rektormøter, ledet av skoleeier, er også en arena hvor spesialpedagogikk er et tema fra tid til annen. Når det gjelder former for strukturell ansvarliggjøring er dette i mindre grad en del av rektorenes oppmerksomhet. Rektoren ved Rød barneskole sier rett og slett at hun skulle ønske at skoleeier var mer koblet på arbeidet de gjør ved hennes skole. Hun opplever skoleeier som forholdsvis fraværende. Det samme gjelder på mange måter Fylkesmannen. Alle rektorene har god kunnskap om Fylkesmannens rolle, men ingen av dem opplever Fylkesmannens tilstedeværelse i hverdagen. Beskrivelsene rundt dette som tema er primært på et teoretisk nivå. Ingen av rektorene har noe uttalt forhold til strukturelle mekanismer som er verken blokkerende eller sanksjonerende.

Den strukturelle ansvarliggjøringen som ved siden av PPT, og muligens indirekte, spiller en rolle i hverdagen for skolelederne er lovverket. Rettsliggjøringen i samfunnet generelt har økt de senere årene, og skolen er nok ikke noe unntak fra den regelen (Østerud m.fl., 2003). Våre data viser at både skoleeierrepresentanten i Terningen kommune og rektoren ved Firkanten barneskole snakker om at foreldrene er mer påkoblet skolens organisering og arbeid nå enn tidligere. Samtidig viser våre data også at lovverket som tema først og fremst beskrives på et teoretisk nivå. Ingen av rektorene snakker i utgangspunktet om lovverket før dette blir tatt opp som et konkret spørsmål. Da svarer rektor ved Rød barneskole at Opplæringsloven er hennes styringsverktøy og mandat. Hun bruker Opplæringsloven som et utgangspunkt og nevner det når det er nødvendig. På mange måter kan det se ut som om lovverket fungerer som et bakteppe, eller som en form for selvfølgelig forhåndskunnskap. Det er en bevissthet rundt at

elever med behov for spesialundervisning har en juridisk rett til dette. I tillegg er det også, med unntak av rektoren ved Kuben ungdomsskole, en bevissthet om at den spesialpedagogiske organiseringen ifølge lovverket må følge innholdet i et fattet vedtak. Bortsett fra dette er man først og fremst opptatt av den praktiske organiseringen og det pedagogiske tilbudet skolen gjennomfører i hverdagen. Årsaken til dette kan nok handle om hva som er rasjonelt og effektivt i en hektisk hverdag? Opplæringsloven legger noen premisser for hvordan skolene skal styres og innenfor denne rammen er det opp til skolelederne å utøve en løsningsorientert og forsvarlig ledelse.

## **5.4 Styring og delegering**

Et viktig funn i vårt datamateriale, vedrørende styring og delegering, kan sies å være nonverbalt. Begge rektorene ved ungdomsskolene valgte å ha med seg sine spesialpedagogiske koordinatorene inn i intervjuet, uten at dette var noe ønske fra oss på forhånd. Dette var heller ikke avklart med oss på forhånd. Rektorene så det som en selvfølgelighet at de skulle ha med seg sine spesialpedagogiske koordinatorene inn i intervjuet, ettersom det er de som best kjenner disse skolenes organisering av den spesialpedagogiske undervisningen. Rektoren ved Kuben ungdomsskole fortalte at hun selv ikke var noen ekspert på spesialpedagogikk, og at hun derfor var avhengig av å ha dyktige folk rundt seg som kunne ivareta dette. Videre sier hun også at det i praksis er skolens spesialpedagogisk koordinator som forfatter innholdet i vedtakene. Hun bare leser igjennom og underskriver dokumentene til slutt.

På barneskolene var dette aldri et tema. Der møtte kun rektorene, som begge var opptatt av å være godt involvert og tett på arbeidet med spesialundervisningen. Rektoren ved Rød barneskole understreket at arbeidet rundt Opplæringslovens §5-1 tar mye av hennes tid. Dette er interessant for oss fordi vi her ser at det mellom skolenivåene, ved de fire skolene vi gjennomførte intervjuer, er stor forskjell på graden av delegering. Skoleeierrepresentanten i Terningen kommune forsterket dette bilde ved å poengtere at det ved ungdomsskoler og større barneskoler sannsynligvis er større grad av delegering, enn ved mindre barneskoler. Samtidig er dette en påstand som ikke er helt nøyaktig sammenliknet med våre data, ettersom Rød barneskole er den største skolen i vår studie. Og muligens handler det da mer om skolenivå

enn skolestørrelse, noe som igjen kan forsterkes av statistikken som viser at det ved ungdomsskolene prosentvis er betydelig flere vedtak om spesialundervisning enn ved barneskolene (Utdanningsspeilet, 2016).

En leder i en løst koblet og asymmetrisk organisasjon har en tendens til selv å fokusere på hovedområdene, mens alt annet blir delegert og desentralisert (Weick, 1976). Det kan være betegnende for en rektor som har såpass mange og varierte ansvarsområder og oppgaver. Samtidig kan dette være med på å flytte maktbalansen nedover i systemet. For eksempel ved at en spesialpedagogisk koordinator får uforholdsmessig mye makt og ansvar for arbeidet med spesialundervisningen. Hvis vi i tillegg blander inn PPT-rådgiverne i bildet, kan dette føre til at rektor, som har den formelle og juridiske myndigheten, i stor grad blir sittende på gjerdet og se på. Igjen kan det være nyttig å hente fram eksempelet med ungdomsskolerektorene som bevisst delegerer mange av arbeidsoppgavene rundt spesialundervisningen til spesialpedagogisk koordinator. Det kan føre til at de i liten grad kjenner elevsakene og organiseringen i hverdagen, som igjen kan føre til at makten i de aktuelle avgjørelsene flytter seg ut av rektors kontor.

Når det er sagt, er det nok verken realistisk eller ønskelig at en rektor skal være involvert i alle avgjørelser på en skole. En relasjonell og prosessuell forståelsen av ledelse (jf. Wadel, 1997) understreker viktigheten av gode tillitsrelasjoner mellom administrative og pedagogiske ansatte i skolen (jf. Møller, 2013). Dersom rektor skal og bør delegere en del av oppgavene og ansvaret nedover i organisasjonen, så er det nødvendig med gode tillitsrelasjoner til det øvrige personalet. Forskning viser også at det kan være svært hensiktsmessig å delegere oppgaver og ansvar til lærerne på skolen. Det å involvere lærerne i prosessene øker sannsynligheten for at man får den utviklingen man ønsker (Robinson, 2011). Dermed kan delegering være virksomt, ikke bare for å redusere arbeidsmengden til en rektor, men også fordi dette øker motivasjonen i personalet. Samtidig er det viktig at rektor selv også er involvert i prosessene (ibid). Dette betyr at det kan være klokt av ungdomsskolerektorene å delegere en del av ansvaret for spesialundervisningen til de spesialpedagogiske koordinatorene, i alle fall hvis de samtidig selv er involvert i prosessene. Begge ungdomsskolerektorene beskrev en organisering der skolene har egne spesialpedagogiske team og samarbeidsmøter. Dette kan være viktige arenaer for tilstedeværelse for rektorene. Altså at lærerne gjennomfører arbeidet i hverdagen selvstendig, men at rektor deltar på samarbeidsmøtene. Der kan rektorene både

påvirke og få innsikt i spesialundervisningens organisering, innhold og prosesser. Hyppig deltakelse fra rektorene i slike møter kan også være av stor betydning for å sikre at det er god informasjonsflyt i organisasjonen.

## **5.5 Samarbeidet med PPT**

Samarbeidet mellom skolene og PPT er, som tidligere nevnt, utvilsomt det som har tatt mest plass i alle våre intervjuer, enten det er snakk om skoleeier, rektor eller spesialpedagogisk koordinator. Alle er opptatt av PPT og alle kan snakke lenge om både styrker og svakheter ved dette samarbeidet. Dette er et tegn på at PPT sin rolle i spesialpedagogikkens tiltakskjede i alle fall er synlig. Om det kun er fordi PPT er lovpålagt, eller om det også er fordi PPT bevisst fokuserer på å være godt involvert i skolenes arbeid er derimot usikkert. Uansett er det liten tvil om at PPT og den spesialpedagogiske tiltakskjeden spiller en sentral rolle for alle de skolene hvor vi har gjennomført intervjuer. Samtidig er innholdet i og kvaliteten på samarbeidet ulikt mellom de ulike skolene. Det kan muligens bety at PPT fungerer forholdsvis godt som en strukturell ansvarliggjøringsmekanisme, men at innholdet i og kvaliteten på det epistemiske er vesentlig mer varierende. Dersom PPT overfor skolene skal kunne være formende, støttende, motiverende, argumenterende og deltakende, så er dette på mange måter avhengig av relasjonen mellom PPT og skolen. Og i vårt datamaterialet ser vi at dette varierer mellom skolene og kommunene.

Rektoren ved Rød barneskole opplever samarbeidet som godt og at PPT lytter til skolen før de forfatter en sakkyndig vurdering. Hun poengterer at PPT er lyttende til skolen fordi det er skolen som best kjenner elevene og skolens muligheter for god organisering av den spesialpedagogiske undervisningen. De tre andre rektorene er mer avmålt på spørsmål rundt samarbeidet med PPT. Deres beskrivelser handler i større grad om at PPT har makt. Dermed kan dette i større grad handle om forholdet mellom makt og tillit (jf. Weber 1990; Sørhaug, 1996) og rektorenes argumentative ferdigheter (jf. Habermas, 1997). Rektoren ved Firkanten barneskole opplever PPT-rådgiverne som rigide. Det kan muligens handle om svake tillitsrelasjoner mellom skolen og PPT. Samtidig kan det også handle om at skolens argumenter overfor PPT-rådgiverne ikke er gode nok. Videre opplever hun at de sakkyndige vurderingene bærer preg av å være mye «klipp og lim». Altså at fast bestemte vansker, eller

diagnoser, leder fram til et fast bestemte timetall, helt uavhengig av skolenes organisering og pedagogiske personell. På den måten kan dette også tenkes å handle om PPT-rådgivernes manglende fleksibilitet.

Likevel kan en rektor, med loven på sin side, fatte vedtak som fraviker sakkyndig tilråding, så lenge disse vedtakene er godt begrunnet og man i prosessen har vært i dialog med foresatte. Dermed kan vi, sett i lys av begrepet om legale herredømmer, forstå dette på den måten at det er rektor som har mest makt i samarbeidet med PPT. Samtidig kan det også hende at eventuelle avgjørelser om å fravike en sakkyndig tilråding i det lange løp kan skade tillitsrelasjonene og det videre samarbeidet mellom skolen og PPT.

## **5.6 Oppsummering av drøfting**

Våre data viser at alle rektorene har en tydelig opplevelse av et lokalt handlingsrom, og én av årsakene til dette kan være lovverkets mange vage formuleringer som «tilfredsstillende utbytte» og «barnets beste». Slike formuleringen kan åpne opp et rom for individuell tolkning, som igjen kan være en årsak til forskjellene mellom kommuner og skoler. Andre årsaker kan være manglende juridisk kompetanse hos skolelederne og/eller manglende ansvarliggjøring. Dermed kan det oppstå en dissonans mellom styringsmyndighetenes intensjon om små forskjeller og virkelighetens statistiske realitet, som blant annet viser store forskjeller mellom kommuner rundt antall spesialpedagogiske vedtak. Samtidig ser vi også at lokalt handlingsrom, innenfor Opplæringslovens §5-1, kan være nødvendig ettersom mangfoldet er såpass stort, både i forhold til de ulike skolenes organisering og de ulike elevenes individuelle behov.

Videre har vi sett at rektorene finner dette handlingsrommet primært i forkant av en sakkyndig tilråding, og i samarbeidet med PPT. Samtidig beskriver tre av rektorene en praksis som skaper et handlingsrom også i etterkant av sakkyndighet, selv om skolesjefen i Regnbuen kommune understreker at en slik praksis ikke skal forekomme. Rektoren fra Kuben ungdomsskole beskriver en praksis der de kan velge å bryte lovverket, dersom de opplever det nødvendig. Det kan være et tegn på at brudd innenfor Opplæringsloven ikke oppfattes som særlig alvorlig, så lenge man argumenterer med at en endring av opplæringstilbudet er til

barnets beste. Dermed kan det se ut som om rektorenes skjønnsmessige vurderinger av barnets beste, i alle fall for noen rektorer, kan gå foran et juridisk fattet vedtak. Så kan dette rettferdiggjøres ved at «barnets beste» er formulert i både Barnekonvensjonen og Grunnloven, og rent juridisk, er over Opplæringsloven i hierarkiet. Likevel kan dette muligens vise at Opplæringsloven og ansvarliggjøringen rundt den ikke fungerer optimalt.

I analysen av dette har vi anvendt perspektivet om skolen som en løst koblet og asymmetrisk organisasjon. Ulik praksis fra lederne i skolene og ulik praksis fra PPT-rådgiverne kan føre til at elevenes opplæringstilbud er mer avhengig av den aktuelle skolen, enn av lovverket. Alle skolene forholder seg til PPT og alle skolene fatter vedtak når det er nødvendig. Samtidig viser forskning at det er stor variasjon i skolenes arbeid med spesialpedagogikk, blant annet i forhold til vedtakspraksis og organisering. Dette kan være et tegn på løse koblinger mellom skolene, lovverket og PPT. Videre ser vi også at skolen på mange måter kan være asymmetriske organisasjoner. Begge rektorene ved ungdomsskolene delegerte mange av arbeidsoppgavene og rundt Opplæringslovens §5-1 til skolenes spesialpedagogiske koordinatører. For eksempel er det på Kuben ungdomsskole spesialpedagogisk koordinatør som skriver innholdet i vedtakene. Rektor ser over i etterkant og undertegnet dokumentet. Dette kan føre til en situasjon der den uformelle makten i «bunnen» av organisasjonen veier tyngre enn den formelle makten som er delegert rektor fra skoleeier. I forlengelsen av dette kan kulturen ved de ulike skolene få stor betydning for hva slags praksis skolen har på området. Altså at den uformelle makten og skolekulturen vinner terreng framfor lovverket og rektors formelle myndighet.

Ettersom samtlige rektorer opplever lokal autonomi har vi også funnet det interessant å analysere hvordan de beskriver anvendelsen av dette handlingsrommet. Vår opplevelse av intervjuene med rektorene er at alle har et bevisst forhold til deres anvendelse av skjønn (jf. yrkesprofesjonalitet). Samtidig ser vi også at deres språk og beskrivelser varierer fra det teoretiske til det mer hverdagslige. Rektorene ved ungdomsskolene var opptatt av å bruke sunn fornuft, og i forlengelsen av det har vi valgt å stille spørsmålstegn ved om «sunn fornuft» betyr det samme for begge rektorene. Rektoren ved Firkanten barneskole uttrykker at gode vedtak fører til god undervisning. Dermed mener vi det kan være formålstjenlig å undre seg over om et godt vedtak for henne, er identisk med gode vedtak for de andre rektorene. På den måten har vi søkt en forståelse av begrepet profesjonelt skjønn, og hva det betyr i praksis.

Altså mener vi at det kan være viktig å reflektere over hva som karakteriserer et skjønn som profesjonelt.

Det kan også være grunn til å være kritisk til graden av ansvarliggjøring av de ulike skolelederne. Våre data viser at det er forholdsvis store forskjeller rundt beskrivelsene av praksis, både mellom skoleeiernivået og skoleledernivået, men også mellom de fire rektorene. Skoleeierrepresentantene mener at rektorene blir ansvarliggjort av skoleeier, men med unntak av rektoren ved Blå ungdomsskole, opplever rektorene i størst grad at skoleeier er fraværende. Det samme gjelder ansvarliggjøring fra Fylkesmannen. Skoleeierrepresentantene beskriver viktigheten av Fylkesmannen, samtidig som rektorene først og fremst opplever et fravær. Det kan bety at den strukturelle ansvarliggjøringen er for svak i forhold til Opplæringslovens §5-1. Samtidig er alle informantene, både skoleeierrepresentantene og skolelederne, svært opptatt av PPT. De har alle sterke meninger om samarbeidet med PPT. Dermed kan det se ut som om PPT, som en strukturell ansvarliggjøringsmekanisme, fungerer bedre og utøver mer innflytelse på skolelederne enn hva som er tilfelle for skoleeiernivået og Fylkesmannsnivået. Utfordringen med dette er at det er rektor som har den legale makten i samarbeidet med PPT. Det er grunn til å reise spørsmålet om hvem som til syvende og sist ansvarliggjør rektor.

Når det gjelder forholdet mellom styring og delegering finner vi at ungdomsskolerektorene i stor grad delegerer arbeidsoppgavene rundt Opplæringslovens §5-1 nedover i organisasjonen. Ved ungdomsskolene ser det ut til at de spesialpedagogiske koordinatorene har forholdsvis mye makt. På barneskolene ser det ut til at rektorene er vesentlig mer involvert og dermed i større grad styrer arbeidet med spesialundervisningen. Én konsekvens av dette kan være at ungdomsskolerektorene, i større grad enn barneskolerektorene, må være bevisst på det å skape gode tillitsrelasjoner mellom administrative og pedagogiske ansatte. Samtidig kan en annen konsekvens også være at det spesialpedagogiske personalet i ungdomsskolen opplever mer involvering og mer eierskap til arbeidet med spesialundervisningen.

Avslutningsvis i kapittelet ser vi at samarbeidet mellom skole og PPT er det området som i størst grad opptar samtlige informanter. Samtidig ser vi også at kvaliteten på og innholdet i samarbeidet er varierende. Der rektoren fra Rød barneskole opplever at PPT er lyttende, beskriver de tre andre rektorene et samarbeid der PPT har stor påvirkningskraft, og gjennom det mye makt. Samtidig sier rektoren ved Firkanten barneskole at hun bruker mye tid på



formuleringene av vedtakene, for på den måten å skape fleksibilitet for skolen. Rektoren ved Kuben ungdomsskole forteller at de i enkelte tilfeller kan fravike vedtaket og dermed også sakkyndigheten, dersom de mener at det er nødvendig og til barnets beste. Dette kan vi forstå på den måten at PPT har mye makt i selve samarbeidet med skolen, men at dette likevel ikke alltid er reell makt. Altså at det til syvende og sist er skolen selv som avgjør opplæringstilbudet til den enkelte elev. Dette kan igjen lede tilbake til perspektivet om skolen som en løst koblet og asymmetrisk organisasjon. Noen skoler skaper og håndterer handlingsrommet på én måte, mens andre skoler gjør andre valg. Noen rektorer er veldig involvert i skolens arbeid med Opplæringslovens §5-1, mens andre rektorer delegerer dette og sånn sett kan sies å skape et større rom for uformell makt basert på den aktuelle skolekulturen.

## 6 Konklusjon

Med utgangspunkt i problemstillingen og forskningsspørsmålene vil vi i dette kapittelet trekke konklusjoner i lys av funn, drøfting og analyse. Målet med masteroppgaven har vært å belyse reguleringen av skolen gjennom å studere Opplæringsloven som styringsverktøy. Dette gjennom problemstillingen: Hvordan fortolker, opplever og erfarer skoleledere Opplæringsloven som styringsverktøy?

Det første forskningsspørsmålet handler om hvordan skolelederne opplever og beskriver graden av lokal autonomi i praktiseringen av Opplæringslovens §5-1. Her finner vi at alle våre seks informanter har en opplevelse av at skolelederne har et reelt handlingsrom. Samtidig er det betydelige forskjeller i graden av opplevd lokal autonomi. Skoleeierrepresentantene beskriver en ansvarliggjøring som flere av rektorene ikke kjenner seg igjen i. Selv om rektoren ved Blå ungdomsskole opplever skoleeier som synlig og tilstedeværende, beskriver alle de tre andre rektorene en opplevelse et fravær. Samtlige fire rektorer sier også at de opplever Fylkesmannsnivået som distansert i hverdagen. Det betyr at vi ved disse fire skolene kan konkludere med at rektorene opplever av en forholdsvis svak ansvarliggjøring fra nivåene over. Samtidig beskriver skolelederne, kanskje med unntak av rektoren ved Rød barneskole, at PPT har mye makt i samarbeidet med skolen. Sann sett kan det tenkes at PPT fungerer som en strukturell ansvarliggjøringsmekanisme. Altså at PPT i større grad enn skoleeier og Fylkesmannen utøver innflytelse på skolelederne. Utfordringen med dette er at det i samarbeidet mellom skole og PPT er rektorene som besitter den legale makten i utformingen av vedtakene og organiseringen av opplæringen.

Det andre forskningsspørsmålet omhandler skoleledernes opplevelse av handlingsrom innenfor spesialundervisningens tiltakskjede. Også her finner vi en betydelig variasjon på tvers av kommunene og skolene. Denne variasjonen kommer til uttrykk både i forhold til samarbeidet med PPT, men også rundt organiseringen internt på skolene. Alle rektorene er opptatt av et samarbeid med PPT, og alle beskriver innledningsvis at handlingsrommet ligger nettopp her. Likevel er rektorenes opplevelse av kvaliteten på samarbeidet med PPT svært ulik. Særlig rektoren ved Rød barneskole opplever stort handlingsrom, og at PPT er både samarbeidsvillige og lyttende til skolen. De andre opplever et mindre handlingsrom, og at PPT kan opptre rigide. Når det gjelder organiseringen internt på skolene beskriver alle

rektorene at de har gode relasjoner og tillit til skolens personalet. Samtidig finner vi en variasjon ved at ungdomsskolerektorene i større grad delegerer arbeidsoppgavene til sine spesialpedagogiske koordinatorene. Barneskolerektorene er selv mer involvert i organiseringen av spesialundervisningen og de konkrete elevsakene. Dermed kan vi konkludere med at rektorene beskriver ulik grad av involvering og innflytelse i arbeidet med spesialundervisningen.

Det tredje forskningsspørsmålet handler om hvordan skolelederne begrunner enkeltvedtakene. I lys av vår analytiske tilnærming mener vi at dette dreier seg om rektorenes anvendelse av profesjonelt skjønn. På dette området finner vi at rektorene har utfordringer knyttet til konkretiseringen av praksis. I noen sammenhenger er svarene relativt teoretiske, som for eksempel at det er deres mandat å følge Opplæringsloven. I andre sammenhenger blir begrepene vesentlig mer hverdagslige, og de handler om bruk av sunn fornuft. Vi mener det kan være flere årsaker til dette. På den ene siden kan det være vanskelig å konkretisere et såpass mangesidig begrep som profesjonelt skjønn. Samtidig kan det være at rektorene i for liten grad har kompetanse om spesialpedagogikk som tema. Altså at de mangler begrepene, og dermed også konkretiseringsnivået, fordi de mangler kunnskap og refleksjon innenfor dette fagfeltet. Én konsekvens av det kan være at PPT-rådgiverne, og/eller skolens spesialpedagogiske personal, får mer makt i avgjørelsene fordi de i større grad mestrer språket og argumentasjonen. Altså at de i større grad enn rektor har argumentative ferdigheter.

Det siste forskningsspørsmålet omhandler hvordan rektorene fortolker og håndterer kravet om barnets beste i spenningsfeltet mellom individets rettigheter og hensynet til alle elevene. Her finner vi også at det mest nærliggende er en mangelfull konkretisering av praksis. Igjen veksler rektorenes uttalelser fra et overordnet teoretisk nivå til et vesentlig mer hverdagslig språk – fra «et likeverdig tilbud» til «sunn fornuft». Vi mener dette er interessant fordi det kan være et eksempel på at vage formuleringer i lovverket kan skape et rom for skjønn.

På et overordnet nivå, ser vi altså at praktiseringen av Opplæringslovens §5-1 er sammensatt. På den ene siden ser vi et system som strukturelt fungerer forholdsvis godt og delvis etter intensjonene. Alle skolene samarbeider med PPT og alle skolene fatter vedtak rundt de elevene som er gitt rett til spesialundervisning. Samtidig ser vi en svak ansvarliggjøring fra nivåene over rektor. Videre finner vi forholdsvis store epistemiske forskjeller i hvordan

skolelederne fortolker, opplever og erfarer Opplæringsloven som styringsverktøy. Noen rektorer har stor respekt for det lovverket som regulerer skolene og har en opplevelse av at de blir holdt ansvarlig for sin praksis. Andre rektorer beskriver et større handlingsrom. Noen rektorer delegerer mange av arbeidsoppgavene, mens andre rektorer selv er godt involvert i elevsakene. Alle rektorene har utfordringer knyttet til konkretiseringen av skolenes praksis i forhold til lovverkets mange vage formuleringer. Nettopp derfor mener vi at en viktig konklusjon fra denne studien, basert på disse to kommunene, er at skolene som organisasjoner er løst koblete. Altså at samspillet *mellom* lovverket, PPT og skolene er løst koblet. De er gjensidig avhengig av hverandre for å fungere optimalt, og i denne studien finner vi en betydelig variasjon. Det er ingen tvil om at systemet har en synlig struktur, men det konkrete spesialpedagogiske tilbudet til de konkrete elevene kan være avhengig av hvilke skole de hører til.

Videre vil vi også konkludere med at skolene, i varierende grad, kan sees som asymmetriske organisasjoner. Selv om rektorene har ulike beskrivelser av samarbeidet med PPT, er de alle enig i at det er PPT-rådgiverne som skal fungere som fagpersoner innenfor det spesialpedagogiske feltet. I tillegg er det også spesialpedagogene som utøver spesialundervisningen i det daglige arbeidet. Den operative kjernen kan dermed sies å være den enkelte spesialpedagog og de konkrete elevene som har rett til spesialundervisning, enten undervisningen foregår i et klasserom eller et grupperom. Dermed vil det være rimelig å konkludere med at det ligger forholdsvis mye makt i «bunnen» av hierarkiet også innenfor Opplæringslovens §5-1. Det som likevel kan se ut til å være en forskjell mellom skolene, handler om skolenivåene. Altså at vi finner at ungdomsskolerektorene, i større grad enn barneskolerektorene, delegerer arbeidsoppgaver. Samtidig er det viktig å understreke at vi kun har forsket på skoleledernes beskrivelser og opplevelser, og at dette ikke behøver å være samstemt med hva som er praksis i virkeligheten.

Selv om vår konklusjon er at skolen som organisasjon er løst koblet og asymmetrisk, er det likevel viktig å presisere at samtlige av våre informanter uttrykker et ønske om og en vilje til å tilrettelegge gode opplæringstilbud for elevene. Alle rektorene fremstår som genuint interesserte i at elevene skal få god undervisning. Likevel mener vi det er interessant at prosessene er forskjellige, og at handlingsrommet oppleves ulikt. Dette fordi konsekvensen av det kan være at den store variasjonen mellom kommuner og skoler opprettholdes. Samtidig er

det ikke vår intensjon å markere et behov for å innskrenke en lokal autonomi eller hindre asymmetri. Handlingsrommet kan være helt nødvendig for å legge til rette for god spesialundervisning for et mangfold av elever innenfor et mangfold av ulike skoler med ulik organisering. Utfordringen innenfor dagens praktisering av Opplæringslovens §5-1, slik vi har sett det gjennom vår studie, kan være at elevene er avhengig av ressurssterke foreldre for å få det tilbudet de har krav på. Dette kan vise viktigheten av en hensiktsmessig balanse i forholdet mellom lokal autonomi, regulering og ansvarliggjøring.

## 7 Implikasjoner for ledelse og for videre forskning

Implikasjonene vår studie kan få for skoleledelse ser vi som todelt. På den ene siden ser vi et behov for en tydeligere regulering av rektorene – i alle fall dersom intensjonen er at det skal være mindre forskjeller mellom kommuner og skoler. Lovverket har de siste årene blitt en større del av skoleledernes hverdag (Christensen m.fl., 2009), men vi finner at reguleringen av dette lovverket, i våre to kommuner, fortsatt er fraværende. Når lovtekstene i tillegg er forholdsvis vage åpner det seg opp et betydelig rom for utøvelse av skjønn. Dette skjønnnet anvendes ulikt av skolelederne ved de ulike skolene. Derfor må lovformuleringene bli formulert tydeligere, eller ansvarliggjøringen må kobles tettere på skolelederne, eller en kombinasjon av disse to. Samtidig kan det også være at styringsmyndighetene må akseptere en viss grad av variasjon, hvis man anerkjenner at en lokal autonomi er nødvendig i arbeidet med spesialundervisningen.

På den andre siden ser vi at skolelederne kan profitere på økt juridisk og pedagogisk kompetanse innenfor Opplæringslovens §5-1. Dette for at Opplæringsloven reelt skal fungere som et styringsverktøy, men også for å styrke deres argumentative ferdigheter i samarbeidet med PPT og skolens personal. På den måten kan de bli tryggere i den flerfaglige utøvelsen av skoleledelse generelt, og skape et mer forutsigbart system rundt spesialundervisningen spesielt. Det kan fortsatt være hensiktsmessig med delegering, for å skape motivasjon og eierskap i personalet, men det overordnende ansvaret ligger like fullt på rektor.

Når det gjelder implikasjoner for videre forskning, ser vi at det hadde vært hensiktsmessig å inkludere PPT i dette arbeidet. Våre intervjuer viser kun hva rektorene og skoleeierrepresentantene opplever. Ettersom PPT spiller en helt sentral rolle i dette arbeidet, kunne det ha vært nyttig å forstå hvordan *de* opplever samarbeidet med skolene. I tillegg sier vår studie lite om hvordan arbeidet med spesialundervisningen faktisk fungerer, og om det er samsvar mellom opplevelser og praksis. Dette kan man for eksempel studere gjennom dokumentanalyser av vedtak, observasjon av samarbeidsmøter mellom skoler og PPT, og observasjon av spesialundervisning i klasserommene. Vi mener at dette er et viktig felt, særlig fordi dette arbeidet kan være svært betydningsfullt for de elevene det gjelder.

# Litteraturliste

- Andenæs, K. (2016). Metode for tilsyn – en juridisk og rettsosnologisk vurdering av hjelpemidlene for gjennomføring av tilsyn i skolen. I Andenæs, K. & Møller, J. (red). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*, s. 123-137. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andenæs, K. & Møller, J. (2016) Innledning. I Andenæs, K. & Møller, J. (red). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*, s. 15-23. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andersen, Svein S. (2013). *Casestudier – forskningsstrategi, generalisering og forklaring 2. utg.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Barneombudet. (2017, 6. juni). Barneombudet bekymret for spesialundervisningen. Hentet fra: <https://www.utdanningsnytt.no/nyheter/2017/mars/barneombudet-bekymret-for-spesialundervisningen/>
- Berg, G. (1999). *Skolekultur – nøkkelen til skolens utvikling*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Bergh, A. & Arneback, E. (2016). Hur villkorar juridifieringen lärarprofessionens arbete med skolans kunskaper og värden? *Utbildning & Demokrati Vol 25 Nr 1, 2016*, s.11-32.
- Black, P. & William, D. (1998). *Inside the Black Box. Raising Standards Through Classroom Assessment*. Paper. Kings College School of Education. University of London.
- Bosti, A. (2012). Tilpasset opplæring og spesialundervisning. I Jakhell, H. & Welstad, T. (red). *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område*, s. 206-228. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Creswell, J.W. (2014). *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches. Fourth edition*. Los Angeles: Sage.

- Cribb, A. & Gerwitz (2007). Unpacking Autonomy and Control in Education: some conceptional and normative groundwork for a comparative analysis. *European Educational Research Journal*, volume 6, Number 3, p. 203-213.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. & Røvik, K.A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Collin-Hansen, R. (2012). Rettsliggjøringen av skolen. I Jakhell, H. & Welstad, T. (red). *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område*, s. 722-726. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Dale, E.L. (1989). *Pedagogisk profesjonalitet. Om pedagogikkens identitet og anvendelse*. Oslo: Gyldendal.
- Dalen, M. (2011). *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*. (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- DIPA – Centre for Research on Discretion and Paternalism ved Universitetet i Bergen (2017, 15. oktober). *Skjønnsutøvelse og paternalisme*. Hentet fra <http://www.uib.no/dipa/110645/forskningsfokus>
- Eisner, E. W. (1991). *The enlightened eye: Qualitative inquiry and the enhancement of educational practice*. New York, NY: Macmillan Publishing Company.
- Evett, J. (2009). New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. *Comparative Sociology* 8, p. 247-266.
- Fransson, S. (2016). Juridifiseringens konsekvenser på skolans område – en översikt av begrepp och principer. *Utbildning & Demokrati Vol 25 Nr 1, 2016*, s. 33-52.
- Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. I Molander, A. & Terum, L.I. *Profesjonsstudier*, s. 71-86. Oslo: Universitetsforlaget.



- Habermas, Jürgen (1997). *Teorien om den kommunikative handlen*. Ålborg: Ålborg Universitetsforlag.
- Haug, P. (2017, 12. oktober). *Spesialundervisning og ordinær opplæring*. Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk. Vol. 1, 2015, s. 1 – 14. Hentet fra <http://dx.doi.org/10.17585/ntpk.v1.121>
- Herlofsen, C. & Nilsen, S. (2012). Tiltakskjeden ved rett til spesialundervisning – regelverk og praksis. I Jakhelln, H. & Welstad, T. (red). *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område*, s. 229-255. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Hopmann, Stefan (2008): No child, no school, no state left behind: Schooling in the age of accountability. *Journal of Curriculum Studies* 40 (4), 417-456.
- Huberman, A.M., Miles, M.B. & Saldana, J. (2013) *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. (3. ed.). London: Sage.
- Jakhelln, H. og Welstad, T. (2012). Overordnede perspektiver på utdanningsretten. I Jakhelln, H. & Welstad, T. (red). *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område*, s. 43-56. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Jakhelln, H. og Møller, J. (2016). Retten i skolen – styring og sikring. I Andenæs, K. og Møller, J. (red). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*, s. 27-39 Oslo: Universitetsforlaget.
- Knudsen, O. F. (2017, 15. oktober). *Store norske leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/legitimitet>
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. (3. utg.). Oslo. Gyldendal Norsk Forlag.
- Kleven, T.A. (2002). Begrepsoperasjonalisering. I Lund, T. (red.) *Innføring i forskningsmetodologi*, s. 141-184. Oslo: Unipub forlag.

Kunnskapsdepartementet. (2017, 10. oktober). *Lærelyst*. (Meld. St. 21 2016-2017). Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20162017/id2544344/>

Kunnskapsdepartementet. (2017, 10. oktober). *Kultur for læring*. (Meld. St. 30 2003-2004).  
Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec1>

Lindøe, P.H., Braut, G.S. & Kringen, J. (2015). *Risikostyring og rettslig regulering*, (2. utg.).  
Oslo: Universitetsforlaget.

Maxwell, J.A. (2013). *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. (3. ed.).  
London: Sage.

Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: Mekanismer for ansvarliggjøring. I  
Molander, A. & Smeby, J.C. (red.). *Profesjonsstudier II*. s. 44-54. Oslo:  
Universitetsforlaget.

Møller, J. (2013) Ledelse og kvalitetsutvikling i skolen. I Krumsvik, R.J. & Säljö, R. (red.)  
*Praktisk-pedagogisk utdanning. En antologi*. s. 257-277. Bergen: Fagbokforlaget.

Møller, J. (2016). Opplæringsloven og kommunal styring. I Andenæs, K. og Møller, J. (red.).  
*Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*, s. 229-244. Oslo:  
Universitetsforlaget.

Møller, J. & Karseth, B. (2016). Profesjonell skjønnsutøvelse og kravet til tilpasset opplæring.  
I Andenæs, K. & Møller, J. (red.). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*, s. 199-215. Oslo: Universitetsforlaget.

Møller, J. & Ottesen, E. (2016). Et godt psykososialt skolemiljø – rettslig regulering og  
yrkesetiske normer. I Andenæs, K. & Møller, J. (red.). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*, s. 182-198. Oslo: Universitetsforlaget.

- Møller, J., Prøitz T.S. & Aasen, P. (2009). *Kunnskapsløftet – tung bør å bære?* Rapport 42/2009. Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU-STEP). Oslo.
- Møller, J., Sivesind, K., Skedsmo, G. & Aas, M. (2006). *Skolelederundersøkelsen 2005 – Om arbeidsforhold, evalueringspraksis og ledelse i skolen*. Oslo. Unipub.
- Nesh – forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap. (2017, 20. juni). Hentet fra <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/>
- Nielsen, S. R. & Rødal, A. (2016, 20. oktober). Barna blir ikke alltid spurt i elevsaker. *Forskning.no*. Hentet fra <http://forskning.no/2016/10/barna-blir-ikke-alltid-spurt-i-elevsaker/produsert-og-finansiert-av/universitetet-i-oslo>
- Opplæringsloven (2016). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa. Oslo.
- Ottesen, E., Jeppesen, S. & Kelder, K. (2016). Rektor i et spenningsfelt: Mellom skolens rammer og forventninger til tilpasset opplæring. I Andenæs, K. & Møller, J. (red). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*, s. 216-228. Oslo: Universitetsforlaget.
- Paulsen, J.M. (2011). Å lede asymmetriske kunnskapsorganisasjoner - "mission impossible"? I Madsbu, J. P. & Pedersen, M. (red.), *I verdens rikeste land – samfunnsvitenskapelige innganger til norsk samtid*. s. 107-123. Oplandske Bokforlag AS.
- Postholm, M.-B. (2010) *Kvalitativ metode – en innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Robinson, V. (2011). *Student-Centered Leadership*. Jossey-Bass Leadership Library in Education.
- Sandberg, K. (2016). Barnets beste i skolen. I Andenæs, K. & Møller, J. (red). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*, s. 40-52. Oslo: Universitetsforlaget.

Smyth, J. (1989). A Pedagogical and Educational View of Leadership. I Smyth, J. (red).  
*Critical Perspectives on Educational Leadership*. London: The Falmer Press

Solbrekke, T. D. (2017, 2. oktober). Profesjonelt ansvar – i spenningen mellom målbare resultat og grunnleggende formålsspørsmål. *Utdanningsforbundet, landsmøte 2012*.  
Hentet fra  
[https://www2.utdanningsforbundet.no/upload/Profesjonsetikk/Profesjonelt%20ansvar\\_Tone%20D.Solbrekke.pdf](https://www2.utdanningsforbundet.no/upload/Profesjonsetikk/Profesjonelt%20ansvar_Tone%20D.Solbrekke.pdf)

Spurkeland, J. (2013). *Relasjonsledelse*. 4 utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Statistisk sentralbyrå (2017, 15. oktober). Hentet fra <https://www.ssb.no/>

Sørhaug, T. (1996). *Om ledelse – makt og tillit i moderne organisering*. Oslo.  
Universitetsforlaget.

Universitetet i Oslo (2016, 23. juni). *Legal standards and Professional Judgement in Educational Leadership: LEX-EL-prosjektet*. Hentet fra  
<http://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/legalstandardsedu/index.html>

Utdanningsdirektoratet (2017, 10. oktober). *Utdanningsspeilet*. Tall og analyse av barnehager og grunnskolingen i Norge. Hentet fra  
<http://utdanningsspeilet.udir.no/2017/innhold/del-2/2-3-tilpassa-opplaering-og-spesialundervisning/>

Wadel, C.C. (1997). Pedagogisk ledelse og utvikling av læringskultur. I Fuglestad, O.L. & Lillejord, S. (red). *Pedagogisk ledelse - et relasjonelt perspektiv*, s. 39-56. Bergen: Fagbokforlaget.

Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21: 1-19.

Welstad, T. (2012). Skoleledere som rettsanvendere. I Jakhell, H. & Welstad, T. (red). *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område*, s. 700-721. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and Methods*. (2. utg.). Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.

Østerud, Ø., Engelstad, F. & Selle, P. (2003) *Makten og demokratiet*. Oslo: Gyldendal.

## Vedlegg 1: Svar fra NSD



Jorunn Møller  
Institutt for lærerutdanning og skoleforskning Universitetet i Oslo  
Postboks 1099 Blindern  
0317 OSLO

Vår dato: 26.04.2017 Vår ref: 53787 / 3 / BGH Deres dato: Deres ref:

### **TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER**

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 22.03.2017. Meldingen gjelder prosjektet:

53787	<i>Opplæringsloven som styringsverktøy for skoleledere</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Universitetet i Oslo, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Jorunn Møller</i>
<i>Student</i>	<i>Magnus Andresen</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering.

Endringsmeldinger gis via et eget skjema, [http://www.nsd.uib.no/personvernombud/meld\\_prosjekt/meld\\_endringer.html](http://www.nsd.uib.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html). Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.12.2017, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Kjersti Haugstvedt

Belinda Gloppen Helle

Kontaktperson: Belinda Gloppen Helle tlf: 55 58 28 74

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Magnus Andresen [magn@fredrikstad.kommune.no](mailto:magn@fredrikstad.kommune.no)

*Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.*

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS  
NSD – Norwegian Centre for Research Data

Harald Hårfagres gate 29  
NO-5007 Bergen, NORWAY

Tel: +47-55 58 21 17  
Faks: +47-55 58 96 50

[nsd@nsd.no](mailto:nsd@nsd.no)  
[www.nsd.no](http://www.nsd.no)

Org.nr. 985 321 884

# Personvernombudet for forskning

## Prosjektvurdering – Kommentar

---

Prosjektnr: 53787

Utvalget informeres skriftlig og muntlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Universitetet i Oslo sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på privat pc, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Forventet prosjektslutt er 31.12.2017. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette digitale lydopptak

## Vedlegg 2: Brev til skoleeier/rektorene

Til skoleeier/rector i NN kommune

### **Forespørsel om å delta i en intervjuundersøkelse**

Som masterstudenter ved Universitetet i Oslo, ILS – Utdanningsledelse ønsker vi å undersøke hvordan skoleledere fortolker, opplever og erfarer Opplæringsloven som styringsverktøy. Fokuset er på skolelederes opplevelse av eget handlingsrom i praktiseringen av opplæringsloven § 5-1. Vi henvender oss til dere med forespørsel om dere er villige til å delta som informanter i vår forskning knyttet til mastergradsprosjektet: Opplæringsloven som styringsverktøy for skoleledere.

Lovverket har de siste tiårene blitt en stadig større og mer eksplisitt del av skoleledernes hverdag. I denne sammenhengen ønsker vi å belyse følgende områder: Hvordan spesialundervisningen organiseres og begrunnes, samarbeidet med PPT, opplevelse av lokalt handlingsrom og eventuelle endringer over tid.

I forskningen er intervju en viktig kilde til informasjon. Vi ønsker å innhente informasjon fra skoleeiernivået og fra rektorer. Vårt utvalg omfatter to kommuner; én representant fra skoleeiernivået og to rektorer fra hver av kommunene. Vi håper at deres kommune kan bistå i forskningen. Intervjuet vil vare maksimalt én time.

### **For den utvalgte kommunen betyr deltakelse i prosjektet følgende:**

- Ett intervju med representant fra skoleeiernivået våren/sommeren 2017
- To intervjuer med skoleledere ved to ulike skoler våren/sommeren 2017

Alle informanter sikres konfidensialitet. Kun mastergradsstudentene og veileder ved Universitetet i Oslo, Jorunn Møller, får tilgang til svarene. Intervjuene gjennomføres med lydopptak. Svarene transkriberes og analyseres ut ifra formålet med å forstå oppgaven. Notater fra intervjuene lagres i egne mapper på passordsikret PC. Datamaterialet anonymiseres ved prosjektslutt, 31.12.2017, ved at verken direkte eller indirekte personidentifiserbare opplysninger fremgår, navn på arbeidssted og stilling fjernes og opptak slettes.

I utgangspunktet blir ingen direkte sitert. Hvis vi likevel ønsker å sitere noen, innhenter vi samtykke, og viser i hvilken sammenheng sitatet vil bli brukt. Masteroppgaven vil etter planen være ferdig i november 2017.

### **Vi forplikter oss til å:**

- Følge normale retningslinjer for etikk i forskningsarbeid, jfr. Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (1999): *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, juss og humaniora*.
- Sørge for at utskrifter fra intervjuer og feltnotater oppbevares på en forsvarlig måte, slik at uvedkommende ikke kan få tilgang.



- Gi både kommunen, skolene og rektorer fiktive navn. Dermed vil ingen tekster som lagres på den enkeltes PC kunne identifisere informantene.
- Hvis ønskelig å presentere resultatene fra masteroppgaven på et møte i rektorkollegiet i kommunen.

Det er frivillig å delta, og selv om du sier ja nå, kan du når som helst trekke deg uten å oppgi grunn. Prosjektet er meldt til personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste A/S. Vi håper dere er villig til å delta og til å hjelpe til med å plukke ut aktuelle informanter. Vi tar kontakt med dere i løpet av uke 13-14 for å høre om dere er villige til å bidra til denne studien.

Med vennlig hilsen

Magnus Andresen og Morten Johnsen

## Vedlegg 3: Intervjuguide

### **Intervjuguide**

### **Magnus Andresen og Morten Johnsen**

#### **Innledning:**

Prosjektet vårt har som mål å undersøke hvordan skoleledere fortolker, opplever og erfarer Opplæringsloven som styringsverktøy. Fokuset er på skolelederes opplevelse av eget handlingsrom i praktiseringen av opplæringsloven § 5-1.

- Helt innledningsvis: Er det bestemte sider ved skolen din som du mener er viktige å understreke når vi snakker om dette og som er koblet til denne tematikken?

#### **A. Opplevelse av lokal autonomi:**

*Hvordan opplever og beskriver skolelederne graden av lokal autonomi i praktiseringen av opplæringslovens § 5-1?*

- I hvilken grad opplever rektor at han/hun har et selvstendig handlingsrom i de konkrete sakene?
- Hvilken rolle spiller overordnet nivå?
- På hvilken måte opplever rektor at han/hun står ansvarlig for vedtakene?
- Hvilke hensyn påvirker avgjørelsene?

#### **B. Handlingsrom:**

*Hvordan opplever skolelederne det handlingsrommet de har i samarbeidet med de sakkyndige om bruken av spesialundervisningens tiltakskjede?*

- Hvordan er samarbeidet mellom skolen og PPT – generelt og i konkrete saker?
- På hvilken måte er skolens ledelse involvert i samarbeidet med PPT?
- I hvilken grad opplever rektor at han/hun påvirker prosessene i arbeidet?

### **C. Organisering av spesialundervisning og beslutninger om enkeltvedtak:**

*Hvordan begrunner skoleledere sine enkeltvedtak etter § 5-1?*

- Hvordan organiserer skolen spesialundervisningen?
- Hvordan bruker rektor sakkyndig vurdering før vedtak fattes?
- I hvilken grad opplever rektor at han/hun kan fatte vedtak som fraviker sakkyndig vurdering?
- Hvilke personer er involvert i avgjørelsen?
- Hvilke vurderinger blir gjort?
- Opplever rektor at han/hun har tilstrekkelig kunnskap? Og eventuelt på hvilket område opplever rektor at han/hun trenger mer kompetanse?
- I hvor stor grad og når i prosessen opplever rektor at han/hun bruker skjønn?
- Opplever rektor noen utfordringer i forholdet mellom pedagogikk og juss?

### **D. Barnets beste som begrunnelse:**

*Hvordan fortolkes og håndteres kravet til barnets beste i spenningsfeltet mellom individets rettigheter og hensynet til alle elevene?*

- Hvordan fortolkes og håndteres kravet til barnets beste i spenningsfeltet mellom individets rettigheter og hensynet til alle elevene?
- I hvilken grad opplever rektor at det kan være en utfordring å samkjøre behovet til det enkelte barn versus behovet til hele elevgruppen?
- Hvordan sikrer rektor hensynet til barnets beste?

## Vedlegg 4: Eksempel på kategorisering og koding

Forskningsspørsmål	Kategori	Kode	Sitat
#1  Hvordan opplever og beskriver skolelederne graden av lokal autonomi i praktiseringen av opplæringslovens §5.1?	Opplevd handlingsrom	Stort handlingsrom	<i>De tror de kjenner skolen, men jeg opplever selv at de ikke gjør det. Samarbeidet er godt, men det er for mange personer inne. Jeg savner å ha én fast samarbeidsperson med fast kontortid [...]</i> <b>Skolens stemme veier tyngst</b> og PPT lytter mer til det nå. Vi blir lyttet til [...] Jeg sender tilbake for dårlige sakkyndige tilrådinger.
		Lite handlingsrom	<i>Jeg blir frustrert hver gang jeg får en sakkyndig tilråding. <b>Den binder handlingsrommet</b> fordi den er veldig konkret.</i>
	Profesjonelt skjønn	Subjektive vurderinger	<b>Sunt bondevett</b> regulerer rektor. Barn skal jo ha utvikling. Dette betyr mer enn formalitetene i skolehverdagen.
		Personavhengig handlingsrom	<b>Handlingsrommet er personavhengig [...]</b> Du lærer deg å tolke juss og det gir deg støtte i arbeidet.

<p>#2</p> <p>Hvordan opplever skolelederne det handlingsrommet de har i samarbeidet med de sakkyndige om bruken av spesialundervisningens tiltakskjede?</p>	Samarbeid med PPT	Makt hos PPT	<p><i>Jeg får det ikke helt som jeg vil, fordi sakkyndigheten har blitt for firkantet og spisset mot elevene. Det ligger <b>mye makt hos PPT</b>.</i></p>
			<p><i><b>PPT har makt.</b> Noen ser på sakkyndighet som vedtak</i></p>
		Rigid PPT	<p><i>Det virker som <b>klipp og lim hos PPT</b>. Den vansken er så mange timer, den vansken er så mange timer.</i></p>