



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for politikk og forvaltning

AORG350
Masteroppgåve

Den «døve» staten

**Ein studie om iverksettingsvariasjonar av teiknspråkparagrafen
§2-6 i Opplæringslova**

Johanna Christina Glomset Iversen

Vår 2023

Samandrag

Då dei statlege døveskulane vart vedtatt lagd ned i 2011 vart det sagt at elevane skulle få eit like godt teiknspråkleg tilbod på nærskulen. Foreldre, døvesamfunnet og interesseorganisasjonar meinte at dette ikkje ville vere mogleg, og kjempa mot nedlegginga til siste slutt. Dei siste åra har det med jamne mellomrom kome rapportar om at kanskje motstandarane av nedlegginga hadde eit poeng. Rektorar får ikkje tak i lærarar, elevar får ikkje den skulegangen dei har krav på – og foreldre må flytte heile familien fordi barnet deira skal få oppfylt retten til undervisning i og på teiknspråk.

Denne oppgåva nyttar kvalitative intervju for å forklare desse iverksettingsvariasjonane av §2-6 i Opplæringslova – retten til grunnskuleopplæring i og på teiknspråk. Det teoretiske rammeverket baserer seg på forklaringsmodellar frå iverksettingsteori.

Analysen indikerer at utfordringane er samansette, men at det kan verke som det underliggjande problemet er ei manglande forståing for norsk teiknspråk – og korleis dette fungerer i praksis. Sidan denne paragrafen iverksettast sporadisk, har iverksettarane sjeldan moglegheit til å opparbeide seg den naudsynte forståinga og kompetansen. Eg foreslår difor omgrepet *marginaliverksetting* for å beskrive denne forma for iverksetting – og dei utfordringane som følgjer med.

Forord

Dette året har vore kanskje det mest utfordrande – men også det mest lærerike – året eg kan hugse. Og eg hadde aldri kome ut på andre sida med vettet i behald om ikkje det hadde vore for alle dei dyktige, gode og smarte menneska eg har hatt rundt meg.

Aller først vil eg rette ein stor takk til rettleiaren min Kjetil Børhaug. Med ei beundringsverdig pedagogisk tilnærming har han gjennom det siste året alltid vore tilgjengeleg for å peike meg i riktig retning.

Eg ønskjer også å takke dei fantastiske klassekameratane mine, som har blitt nokre av dei beste vennane mine i løpet av dei to siste åra.

Takk til mine naboar på rad 2 på lesesalen, som alltid hare vore tilgjengeleg for råd, tips, trøyst – og ikkje minst ein god latter. Spesielt takk til Eskild som alltid er med på eit lite friminutt når det kokar over i hovudet.

Tusen takk til informantane mine som tok seg tid til å snakke med meg om eit svært viktig, men kanskje også vanskeleg tema.

Tusen takk til Stian, familien min og svigerfamilien min, som heile tida har hatt trua på meg. Sjølv om dei ikkje alltid heilt forstår kva eg held på med.

Som CODA – barn av døve foreldre – har eg vore så heldig å få ta del i døvesamfunnet. Ein språkleg og kulturell minoritet bestående av rollemodellar i alle aldrar, med alle slags erfaringar og frå alle moglege bakgrunnar – med språket som fellesnemnar. Eg vonar at denne oppgåva kan vere eit aldri så lite bidrag til at den oppveksande generasjonen med døve og høyrslhemma også kan få moglegheita til å oppleve dette fellesskapet.

Innhald

1 Innleiing	1
1.1 Problemstilling og forskingsspørsmål.....	4
1.2 Oppbygging.....	4
2 Kontekst	6
2.1 Døvesamfunnet i Noreg.....	6
2.2 Døveskulane i Noreg.....	7
2.3 Undervisning for døve og høyrslhemma barn i Noreg i dag.....	9
2.4 Teiknspråk i opplæringslova	10
2.4.1 §2-6 i Opplæringslova.....	10
2.4.2 §5-1 i Opplæringslova.....	11
2.5 Deltidsopplæring.....	11
2.6 Ein større samanheng – frå stat til kommune.....	12
3 Iverksettingsvariasjonar	13
3.1 Statusrapport om teiknspråkopplæring i barnehage og grunnskule.....	14
4 Teoretisk rammeverk	17
4.1 Iverksetting.....	17
4.2 Matland sin tvetydigheit- og konfliktmodell.....	18
4.3 Van Meter & Van Horn.....	20
4.3.1 Teoretisk grunnlag – Organisasjonell endring og kontroll.....	21
4.3.2 Klassifisering av policyar – endring og konflikt	22
4.4 Iverksettingsprosessmodellen.....	23
4.4.1 Forklaringsfaktorar.....	23
4.4.2 Koplingar mellom faktorane.....	27
4.5 Winter.....	28
4.6 Forklaringsfaktorar for iverksettingsvariasjonar av §2-6.....	29
4.6.1 Endring og konflikt.....	30
4.6.2 Standardar og målsetjingar.....	31
4.6.3 Kommunikasjon og handhevingsaktivitetar	32
4.6.4 Disposisjonen til iverksettarane	33
4.6.5 Ressursar	33
5 Forskingsdesign	35
5.1 Problemstilling og forskingsspørsmål.....	35
5.2 Kvalitativ metode.....	37
5.3 Datainnsamling og analyse.....	37
5.3.1 Uformell intervjuing	38
5.3.2 Utval.....	39
5.3.3 Analyse.....	41

5.4	Datakvalitet.....	41
5.4.1	<i>Validitet</i>	42
5.4.2	<i>Reliabilitet</i>	46
5.5	Forskingsetikk.....	46
6	Empiri.....	48
6.1	Koding.....	48
6.2	Empiriske funn.....	48
6.2.1	<i>Ressursar</i>	48
6.2.2	<i>§2-6 og praktiske omstillingar</i>	53
6.2.3	<i>Standardar og målsetjingar</i>	55
6.2.4	<i>Kommunikasjon</i>	58
6.2.5	<i>Personlege disposisjonar</i>	62
6.2.6	<i>Lærarstillingane</i>	64
7	Diskusjon.....	66
7.1	Ei ny utfordring og berøringsangst.....	66
7.2	Ressursfordeling og kompetansetørke	67
7.2.1	<i>Økonomiske ressursar</i>	67
7.2.2	<i>Kompetanse</i>	69
7.3	Spelerom og «kva er egentleg teiknspråk?».....	70
7.4	Feilretting og improvisert erfaringsutveksling.....	73
7.5	Flaks og krangete foreldre	76
7.6	Interorganisatorisk iverksetting.....	77
7.7	Marginaliverksetting.....	78
8	Konklusjon og implikasjonar.....	81
9	Litteratur.....	83
	Vedlegg.....	86

1 Innleiing

Aller først vil eg forklare tittelvalet for denne oppgåva. Ordet «døv» er eit nedsettande omgrep når det nyttast som eit erstatningsord for å beskrive noko eller nokon som «dum». Eitt av funna i denne oppgåva er at ei hovudutfordring for iverksetting av teiknspråkparagrafen er manglande kunnskap om teiknspråk, døve og høyrslhelemma og ikkje minst døvesamfunnet som ein språkleg minoritet. I eit forsøk på å ta eigarskap over ordet, har eg difor valt tittelen «den døde staten». Fordi det er ganske «døvt» å ha så lite kunnskap om – og forståing for – ein språkleg og kulturell minoritet.

I 2021 utnemna regjeringa eit offentleg utval som skal utgreie situasjonen for norsk teiknspråk. Dette sa dåverande kulturminister Abid Raja etter utnemninga:

Dette arbeidet er det historisk sus over. Et slikt NOU-arbeid kan bidra til å skape ny forståelse for en språkbrukergruppe som har møtt noen av de same fornorskingskravene som samer og kvener har opplevd. Helt opp til nyere tid har døde for eksempel blitt undervist uten bruk av tegnspråk. Jeg regner med at vi får god innsikt i situasjonen i dag og perspektiver som skaper tillit mellom døvesamfunnet og storsamfunnet. (Tegnspråkutvalget, 2021).

At Raja samanliknar teiknspråklege med samar og kvener, kan kanskje høyrast merkeleg ut for nokon som ikkje har kjennskap til døvesamfunnet. Det er likevel svært beskrivande for korleis mange døde og teiknspråklege har opplevd skulegang, arbeidsliv og det sosiale. Ein skulle kanskje tru at dette var noko som høyrte fortida til, men det er framleis ein stor del av døvesamfunnet som meiner at den norske staten sviktar stort når det gjeld rettane til døde og høyrslhelemma.

Avgjersletakarar og storsamfunnet som ein heilskap legg ofte vekt på at døde og høyrslhelemma skal integrerast i den talespråklege kvardagen i størst grad mogleg, både på skulen og i arbeidslivet. For store delar av døvesamfunnet oppfattast derimot ikkje dette som eit ønske om integrering, men heller *assimilering* for å gjere dei så «høyrande» som mogleg.

Norsk teiknspråk vart ikkje formelt anerkjent som det nasjonale teiknspråket i Noreg før i språklova som trådde i kraft i 2022. Den nemnte utgreinga kjem som følgje av denne

anerkjenninga (Tegnspråkutvalget, 2021). Oppgåva til utvalet er blant anna å samanfatte kunnskap om korleis dei lovverka, ordningane og tiltaka som handlar om norsk teiknspråk fungerer i praksis. Den endelege NOU-en skal vere ferdig 1. Juni 2023, og skal gjere greie for hovudutfordringane når det gjeld teiknspråktilgang (Tegnspråkutvalget, 2021).

Dei aller fleste døve og høyrslheemma vert fødde inn i høyrande familiar, og har ikkje automatisk moglegheita til å tileigne seg teiknspråk i eit naturleg språkmiljø. Dei er difor i stor grad avhengig av at det offentlege tar ansvar for å sikre tilgang til teiknspråk – og dette byrjar som regel i barnehagen og skulen.

I 1997 vart Noreg det første landet i verda der retten til undervisning i og på teiknspråk vart lovfesta for døve og høyrslheemma med teiknspråk som førstespråk (Handberg, 2008). Dette var ei svært viktig utvikling, og gjorde at teiknspråk for første gang vart anerkjent som førstespråk (Handberg, 2008). Denne lovfesta retten er det vi i dag kjenner som §2-6 i Opplæringslova.

Som ein del av ei lengre utvikling vekk frå statlege spesialskular og overføring av velferdsoppgåver til kommunane vart det i 2011 vedtatt at dei statlege døveskulane skulle leggjast ned. Eitt av argumenta for nedlegginga og at ansvaret no skulle flyttast frå staten til kommunane, var at elevane også no skulle få oppfylt retten til opplæring i og på teiknspråk – berre på nærskulen. Døveskulane har lenge vore sentrum for dei mest sentrale teiknspråklege arenaene rundt om i landet, og det utvikla seg sterke teiknspråkmiljø i områda rundt desse skulane (Haualand, 2008). Med nedlegginga var det mange som var uroa for at dette ville vere katastrofalt for både rettane til eit fullverdig språk for døve og høyrslheemma barn – og for den språklege og kulturelle identiteten til døvesamfunnet.

Det var – og er framleis – knytt stor bekymring til korleis dette ville påverke skulegangen til døve og høyrslheemma barn rundt om i landet. Norges Døveforbund (2015) var blant dei som var svært uroa for at kommunane ikkje ville ha god nok kompetanse og gode nok system for å ta i mot dei elevane som no skulle få den teiknspråklege skulegangen sin på nærskulen.

Ei av dei største bekymringane for Norges Døveforbund er språkleg deprivasjon hos døve og høyrslheemma (Norges Døveforbund, i.d.). Det er ei aukande forståing av at manglande språktilgang kan føre til blant anna kognitive forseinkingar, utfordringar med psykisk helse, lågare livskvalitet, større traumer og avgrensa helsekompetanse (Hall, 2017). Murray, Hall og Snoddon (2019) peiker også på manglande tilgang til eit naturleg språk som den viktigaste

underliggjande forklaringsfaktoren for dårlege språkferdigheiter, utdanning og helse i den døve og høyrslhemma populasjonen.

Tross lovnadar om at retten til undervisning i og på teiknspråk skulle oppfyllest på nærskulen, dukkar det med jamne mellomrom opp ulike nyhendesaker som indikerer at dette ikkje alltid er tilfellet (De Rosa, 2018; Isachsen, 2020). Nedlegginga av døveskulane vart rettferdiggjort ved at elevane skulle få det «same» teiknspråklege tilbodet på nærskulen – noko som i fleire tilfelle ikkje har skjedd, og som i praksis betyr at heile føresetnaden for nedlegginga er ugyldig.

Alle kan vere samde om at utdanning og skulegang er kanskje den viktigaste byggjesteinen for at barn og unge skal kunne leve gode liv og vere fullverdige borgarar. Ved å – i praksis – ikkje klare å leggje til rette for eit undervisningsmiljø der døve og høyrslhemma elevar har dei beste føresetnadane for å tileigne seg både språk og kunnskap, så har ikkje Noreg ein gong klart å oppfylle dei mest grunnleggjande menneskerettane.

På grunn av ein langvarig desentraliseringsprosess av velferdstilbod frå stat til kommune, vil mest sannsynleg ikkje desse problemstillingane vere unike for §2-6. Dette kan også gjelde andre små grupper med særskilde behov som no er kommunen sitt ansvar.

Det er vanskeleg å tenkje seg at kommunen og skulane let vere å oppfylle rettane til opplæring i og på teiknspråk fordi dei ikkje ønskjer det. Spørsmålet eg sitt igjen med er då; kvifor? Dersom eg kan forklare noko om kvifor elevane ikkje får den skulegangen dei har rett på, er det lov å håpe at dette kan bidra til at vi kan gjere noko med det. Dersom vi ikkje tek dette problemet på alvor vil det kunne ha store konsekvensar for elevane sjølv, døvesamfunnet som ei minoritetsgruppe – og ikkje minst for majoritetssamfunnet.

I denne oppgåva vil eg difor forsøke å forklare korleis og kvifor iverksettingsvariasjonar av §2-6 oppstår. For å gjere dette har eg i hovudsak utført tre kvalitative intervju med informantar som av ulike grunnar har erfaring med iverksettingprosessen av paragrafen. For å supplere desse intervjuar har eg gjennom datainnsamlings- og analyseprosessen gått gjennom ulike høyringsdokument frå nettsida til Norges Døveforbund. Eitt av funna mine er at det kan vere vanskeleg å få tak i teiknspråklærarar. Eg har difor også vore i kommunikasjon med to andre informantar som kunne bidra med korleis dei har opplevd søknadsprosessen til teiknspråkstillingar på ulike grunnskular.

1.1 Problemstilling og forskings spørsmål

I denne oppgåva vil eg forsøke å forklare desse iverksettingsvariasjonane. Eg har difor formulert denne overordna problemstillinga:

«Korleis kan ein forklare iverksettingsvariasjonar av teiknspråkparagrafen i Opplæringslova?»

Vidare har eg formulert fem forskings spørsmål som baserer seg på forklaringsfaktorar frå det teoretiske rammeverket:

Forskingsspørsmål 1: *«I kva grad opplever iverksettarane at §2-6 krev store omstillingar, og korleis påverkar dette iverksettinga av paragrafen?»*

Forskingsspørsmål 2: *«Korleis opplever iverksettarane tilgangen til ressursar, og korleis påverkar ressurssituasjonen iverksettinga av §2-6?»*

Forskingsspørsmål 3: *«Korleis forstår iverksettarane paragrafen, og korleis påverkar dette iverksettinga av §2-6?»*

Forskingsspørsmål 4: *«Korleis opplever iverksettarane at kommunikasjonen, samarbeidet og handhevingsaktivitetane fungerer, og korleis kan dette påverke iverksettinga av §2-6?»*

Forskingsspørsmål 5: *«Kva haldningar har iverksettarane til §2-6, og kva tenkjer dei om korleis iverksettinga av paragrafen fungerer i praksis?»*

1.2 Oppbygging

Innleiingsvis i oppgåva går eg gjennom den relevante kulturelle og historiske konteksten til døvesamfunnet, døveskular og teiknspråk i Noreg. Vidare gjer eg greie for nokre av dei kjeldene og den litteraturen som indikerer iverksettingsvariasjonar av §2-6.

I kapittel 4 gjer eg greie for det teoretiske rammeverket. Her nyttar eg Van Meter og Van Horn (1975), Matland (1995) og Winter (2012) sine iverksettingsmodellar som utgangspunkt for fem

forklaringsfaktorar som eg vurderer som mest relevant for å svare på problemstillinga. Desse er *ressurstilgang, endring og konflikt, standardar og målsetjingar, kommunikasjon og handhevingsaktivitetar* og *disposisjonen til iverksettarane*.

I kapittel 5 går eg gjennom forskingsdesignet for oppgåva. Her gjer eg greie for – og drøftar – metodeval, utval og datakvalitet. I kapittel 6 går eg gjennom analyseprosessen og kodinga av datamaterialet før eg presenterer dei viktigaste empiriske funna frå analysen. I kapittel 7 drøftar eg desse funna opp mot forklaringsfaktorane, før eg i siste kapittel konkluderer med hovudfunna – og drøftar implikasjonane til desse funna.

2 Kontekst

I dette kapittelet vil eg gå gjennom relevant litteratur for å setje det overordna temaet inn ein kulturell og historisk kontekst. Dette gjer eg fordi eg ønskjer å leggje vekt på at problemstillinga i denne oppgåva berre representerer ein liten del av ei større samfunnsutfordring. For å betre forstå kvifor utdanning for døve og høyrslheemma elevar er eit svært viktig tema for døvesamfunnet som ei minoritetsgruppe er det grunnleggjande å vite noko om kven og kva døvesamfunnet i Noreg er. Å beskrive døvesamfunnet og teiknspråkmiljøet i Noreg som ein kulturell og språkleg minoritet kunne vore ei eiga masteroppgåve i seg sjølv. Eg har difor valt å fokusere på den litteraturen som kan kaste ljøs over kvifor utdanningstemaet er så viktig og kontroversielt for denne minoritetsgruppa. Innleiingsvis gjer eg kort reie for døvesamfunnet som ei gruppe, før eg går gjennom dei viktigaste trekkja ved historia til døveskulane i Noreg. Denne historia viser at kontroversar, usemje og debatt kring undervisningsspråk og utdanning for døve og høyrslheemma elevar på ingen måte er noko nytt fenomen. Avslutningsvis vil eg gå gjennom kva rolle retten til teiknspråk har hatt i Opplæringslova sidan den vart innlemma i 1997, samt nemne noko om §5-1 – spesialundervisningsparagrafen – og deltidstilbodet til Statped. Dette gjer eg fordi §5-1 og deltidstilbodet ofte gjelder dei same elevane som har vedtak på §2-6.

2.1 Døvesamfunnet i Noreg

For å forstå kvifor undervisning og utdanning for døve og høyrslheemma barn er eit viktig og betent tema for svært mange både innanfor – men også utanfor døvesamfunnet – er det grunnleggjande å ha ei forståing av døvesamfunnet som ein minoritet – både språkleg og kulturelt. Professor Hilde Hauland (2008) ved OsloMet beskriv døvesamfunnet som eit uformelt og formelt omfattande sosialt nettverk der dei fleste medlemmane er teiknspråklege døve, men som også inkluderer fleire høyrande medlemmar. Ho peikar vidare på at døvesamfunnet har mykje til felles med andre grupper som deler språk og/eller felles erfaringar – ofte andre minoritetar som samar, innvandrargrupper osv., og at som ei gruppe så har ein ulike særtrekk som gjerne er ukjende for utanforståande (Hauland, 2008). Storsamfunnet ser ofte på «døvheit» som ei rein funksjonshemming, medan mange døve heller ser på «døvheit» som noko meir språkleg, sosialt og kulturelt enn hemmande (Reagan, 1995). Edward Dolnick (1993, s.37)

beskriv utviklinga i døvesamfunnet i USA på 90-talet når han seier at døvesamfunnet har byrja å snakke for seg sjølv med det budskapet at døde menneske ikkje er handikappa, men at dei heller er ein «subkultur» som liknar andre slike kulturar. Dei er ein språkleg minoritet og treng ikkje å bli lækja noko meir enn til dømes haitiarar eller latinamerikanarar.

På den andre sida finst det mange høyrslhemma og døde som ikkje ser på seg sjølv som ein del av døvesamfunnet – men dette er gjerne fordi ein ikkje kan teiknspråk og difor ikkje kan kommunisere optimalt med andre medlemmar av miljøet. Dette er ein av grunnane til at blant anna Norges Døveforbund (NDF) i lang tid har presisert viktigheita av at døde og høyrslhemma barn får tilstrekkeleg teiknspråkopplæring frå ung alder, slik at dei har moglegheit til å vere ein del av eit teiknspråkleg fellesskap – dersom dei ønskjer det. For svært mange handlar dette om språkleg identitet (Haualand, 2008). Og utviklinga av ein teiknspråkleg identitet startar for svært mange døde og høyrslhemma i skulen.

2.2 Døveskulane i Noreg

Noreg har frå byrjinga av 1800-talet hatt døveskular for døde og høyrslhemma elevar. Historia knytt til desse skulane er sentral for å forstå kvifor språk- og utdanningstilbodet til døde og høyrslhemma elevar i dag ser ut slik det gjer – og kvifor undervisningsspråk har vore eit langvarig og betent tema i dei ulike miljøa.

I Noreg har ein dag rundt 16 500 teiknspråkbrukarar. Rundt 5000 av desse er døde (Norges Døveforbund). Utviklinga mot norsk teiknspråk som eit eige språk starta i 1825 då Andreas Christian Møller grunnla den første døveskulen i Noreg. Han var på dette tidspunktet den einaste i riket Sverige-Noreg som hadde utdanning og erfaring i å undervise døde (Norsk Døvemuseum B). Han hadde sjølv tatt utdanning i København, og starta opp Døvestummeinstitutet i Trondheim, der undervisningsspråket skulle vere teiknspråk (Handberg, 2008). Møller og det danske teiknspråket han tok med seg frå Danmark har difor på mange måtar har danna grunnlaget for det som i dag er norsk teiknspråk – eit språk som har utvikla seg svært mykje på kort tid, men som framleis har likskapstrekk med dansk teiknspråk.

Rundt denne tida starta det også ein debatt kring undervisningsspråk i andre delar av Europa. Skulle det vere teiknspråkbasert eller talebasert undervisning? Tyskaren Samuel Heinicke utvikla ein metode kalla oralmetoden som gjekk ut på å pugge korleis ein uttalar ulike bokstavar

og ord. Tanken bak å nytte ei slik talebasert undervisning var i stor grad at ein på denne måten ville kunne «integrere» døve barn i det høyrande samfunnet (Norsk Døvemuseum A). I 1848 vart den første døveskulen i Kristiania grunnlagt av Fredrik Glad Bachen, som hadde vore i både Tyskland og Trondheim for å studere undervisningsmetodane ein nytta ved døveskulane. I tråd med dei tendensane ein såg i resten av Europa valde han å nytte den orale undervisningsmetoden (Handberg, 2008). Elevane ved skular der det vart nytta den orale metoden som undervisningsspråk fekk normalt ikkje lov å nytta teiknspråk korkje innanfor eller utanfor skulen. Dette fordi teiknspråk vart sett på som noko som ville hindre elevane i utviklinga av tale- og munnavlesingsferdigheiter (Norsk Døvemuseum A). Målsetjinga var kort forklart assimilering – fordi ein meinte dette var det beste for dei døve og høyrsllehemma. Det er likevel verdt å nemne at døveskulen til Glad Bachen ikkje var like «streng» som andre døveskular når det kom til den orale metoden, og det vart blant anna nytta norsk talespråk med teikn som støtte til dei yngste elevane (Handberg, 2008).

Ved døveskulen i Kristiania avla to av elevane – som første døve i heile Norden – Examen Artium allereie i 1871. Delvis grunna desse gode resultatane til døveskulane, fekk vi i Noreg i 1881 det ein kalla «abnormskulelova» som gjaldt undervisning av «døve, blinde og åndssvake barn». Denne lova gjorde slik at desse barna no både hadde rett og plikt til å få gå på skule (Norsk Døvemuseum B).

Først på 60- og 70-talet er det ei utvikling som verkeleg gjer at synet på teiknspråk endrast. Det vart blant anna utført eit forskingsprosjekt som viste at når teiknspråk vart nytta som støtte i undervisninga, fekk dei døve elevane eit utvida ordforråd og forbetra «språklege evner» (Norsk Døvemuseum A). Denne utviklinga førte mellom anna til at fleire og fleire meinte at teiknspråk måtte reknast som eit fullverdig språk.

Utdanning for døve er framleis ein svært sentral sak som titt og ofte er oppe til diskusjon i alt frå sosiale settingar til store internasjonale kongressar. Som Handberg (2008) påpeiker er dette temaet eit fast innslag på stort sett alle landsmøte og kongressar. I desse høva blir det drøfta både undervisningsspråk, teiknspråkkompetanse hos lærarar, undervisningsmetodar og det faglege nivået på undervisninga (Handberg, 2008).

2.3 Undervisning for døve og hørslehemma barn i Noreg i dag

Undervisningsspråket for døve og hørslehemma barn i Noreg er i dag svært variert, og det nyttast i stor grad ei form for tospråkleg undervisning. Den tospråklege undervisninga byggjer på at undervisninga skal gå føre seg med utgangspunkt i det som er eleven sitt førstespråk fordi dette vil vere det språket dei i størst grad beherskar (Handberg, 2008). I nyare tid får døve og hørslehemma barn som regel tilbod om teknologiske hjelpemiddel som er meint å forbetre hørselen. Blant anna tilbodet om å få operert inn Cochlear Implantat (CI) har vore nærast revolusjonerande for dei som får nytte av dette apparatet, og barn som har ein type hørsletap som kan hjelpast av dette får gjerne operasjon i svært tidleg alder. Dette gjer at behovet for teiknspråkopplæring kanskje ikkje er like synleg – fordi med CI som eit hjelpemiddel, så kan dei aller fleste i større grad oppfatte lydar og kommunisere via talespråk. Det har vore ei utbreidd oppfatning i enkelte medisinske miljø at ved å fokusere på å lære barna teiknspråk, så vil dette kunne hemma talespråket til barna. Fleire foreldre har difor fått det anbefalt av legar å berre nytte talespråk som kommunikasjonsform med barna sine (Kermit, 2019). Argumentasjonen er at dersom barna får best mogleg utbytte av CI-en vil dei kunne fungere som eit «høyrande» medlem av storsamfunnet. Her kan det trekkjast parallellar til tanken bak den tidlegare nemnte oralmetoden. I nokre tilfelle ser verken foreldre, skule eller PPT behov for ei tilstrekkeleg teiknspråkopplæring i skulen – fordi barnet tilsynelatande er velfungerande med hjelp frå hørslehjelpemiddel. Det er likevel viktig å for det første påpeike at det er store individuelle skilnadar frå person til person når det vurderast i kva grad CI-brukarar har fått godt utbytte av implantatet (Boisvert et. al., 2020). For det andre er det ei ganske vanleg feiloppfatning hos dei som ikkje har kjennskap til korleis slik teknologi eigentleg fungerer i praksis, at slike implantat vil gjere døve og hørslehemma tilnærma høyrande. Ein CI vil ikkje restaurere normal hørsle og kan ikkje erstatte den tilpassingsdyktige og robuste taleforståinga som høyrande menneske har i ulike lyttesituasjonar (Pisoni et. al., 2008).

Denne teknologiske utviklinga peikast på som ein medverkande årsak til at det i 2011 vart vedtatt at dei statlege døveskulane i Noreg skulle leggjast ned, til fordel for at desse elevane skulle gå på «normalskule», eller nærskulen sin. Grunngevinga for denne avgjersla var blant anna at talet på hørslehemma elevar ved dei statlege grunnskulane ikkje var tilstrekkeleg høgt. For å framleis kunne sikre rettane til desse elevane vart det blant anna tydeleggjort at Statped skulle få ei større oppgåve knytt til å bidra med kompetanse rundt om i kommunane. Både døvesamfunnet generelt, elevar og foreldre protesterte kraftig mot dette vedtaket, då dei meinte at det ville vere umogleg å ivareta eit like godt språktilbod for døve og hørslehemma barn på

nærskulen som ein hadde hatt i dei statlege døveskulane. I dag er dei statlege skulane lagt ned, og døve og høyrslhemma elevar går på skule i nærmiljøet sitt (Ohna, 2018). I nokre store byar – til dømes Oslo og Bergen – finst det eigne skuleklassar for døve og høyrslhemma elevar på «vanlege» skular. I dag er organiseringa av eit opplæringstilbod til døve og høyrslhemma elevar opp til kvar enkelt kommune.

2.4 Teiknspråk i opplæringslova

Retten til opplæring i og på teiknspråk for døve og høyrslhemma elevar slik vi kjenner den i dag går ikkje lenger tilbake i tid enn til slutten av 90-talet. I denne delen vil eg kort gjere greie for teiknspråket si rolle i Opplæringslova.

2.4.1 §2-6 i Opplæringslova

Det var ikkje før i 1996-1997 – med skulereforma L97 – at retten til teiknspråkopplæring i grunnskulen vart vedteken og iverksett for første gong. Denne lova var hovudsakleg meint å sikre teiknspråkopplæring- og undervisning for elevar med teiknspråk som førstespråk, men vart seinare utvida til å også gjelde andre elevar som etter sakkunnig vurdering har behov for slik opplæring (Statped, 2019, s.3). Lova lyder i dag:

«Elevar som har teiknspråk som førstespråk eller som etter sakkunnig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til grunnskoleopplæring i og på teiknspråk. Omfanget av opplæringa i tid og innhaldet i opplæringa fastsetjast i forskrifter etter §2-2 og §2-3 i denne lova.»
(Opplæringslova, 1998, §2-6)

For at det skal utarbeidast eit vedtak på §2-6 i grunnskulen, er det nøydd å liggje til grunn ei sakkunnig vurdering frå PPT – dette gjeld for elevar både med og utan teiknspråk som førstespråk. Denne lova er ikkje meint å sikre berre retten til opplæring i norsk teiknspråk som eit eige fag, men også at norsk teiknspråk skal vere undervisningsspråket i *alle* fag (Statped, 2019, s.3).

Under denne paragrafen er det utarbeida eigne læreplanar i faga norsk, teiknspråk, engelsk og drama og rytmikk. Faget teiknspråk blir her eit ekstrarfag som gjer at det er eit utvida timetal. Desse læreplanane er bindande, og det er ikkje mogleg å ikkje avvike frå desse utan å heimle

avvika i spesialundervisningsparagrafen - §5-1 – i opplæringslova (Utdanningsdirektoratet, 2010).

2.4.2 §5-1 i opplæringslova

I ein del tilfelle får døve og høyrslheemma elevar opplæring anten etter §2-6, §5-1 – eller begge. §5-1 i Opplæringslova handlar om retten til spesialundervisning, og nokre døve og høyrslheemma elevar får teiknspråkopplæring heima i §5-1, som ein del av spesialundervisninga. Denne paragrafen er relevant for denne oppgåva fordi det for det første er fleire elevar som har vedtak etter denne paragrafen, med teiknspråkopplæring som ein del av ein IOP – heller enn opplæring i og på teiknspråk gjennom §2-6 (Statped, 2019). For det andre fordi blant anna Statped (2019) rapporterer om at det finst enkelte indikasjonar på at det kan råde ei viss usikkerheit hjå både PPT og skulane om kva som er hensikta med desse to paragrafane, og kva det vil innebære å gjere eit vedtak på den eine eller andre. Det vil difor kunne vere vanskeleg å undersøkje §2-6 utan å vere medviten om at §5-1 moglegvis kan ha noko å seie for iverksettingsutfordringar. Til skilnad frå §2-6 inneheld §5-1 ingen anbefaling om tal teiknspråktimar og har heller ingen eigen læreplan. Dersom ein elev skal ha teiknspråkopplæring etter denne paragrafen er dette nøydd å fastsetjast gjennom ein IOP (individuell opplæringsplan). Kort forklart er §2-6 utforma for at elevar skal få rett til teiknspråk som undervisningsspråk med ein fastsett læreplan, og har ingenting å gjere med «spesialundervisning» - i motsetnad til §5-1. På same måte som elevar ved norske skular i utlandet har norsk – og ikkje det lokale språket – som undervisningsspråk.

2.5 Deltidsopplæring

Døve og høyrslheemma elevar har også tilbod om å delta på deltidsopplæring i regi av Statped. Dette er ein alternativ opplæringsarena for dei barna som «vil ha utbytte av eit teiknspråkleg miljø» (Statped a, 2021). Ei slik ordning inneber at døve og høyrslheemma barn som går på nærskulen skal kunne få delar av opplæringa si frå Statped. Ofte er desse barna einaste – eller ein av svært få – elevar som er høyrslheemma på skulen dei går på, noko som gjer at det meste av kommunikasjon med medelevar og ikkje-teiknspråklege lærarar går føre seg på talespråk. Hensikta med deltidsopplæringa er difor å kunne tilby eit teiknspråkleg miljø. Opplæring etter

denne ordninga gjennomførast etter søknad frå PPT. Undervisninga skjer anten i Bergen, Oslo, Trondheim eller Tromsø, og alle elevar som har enkeltvedtak om denne tenesta får tilbod om fjernundervisning i norsk teiknspråk ein gong i veka (Statped a, 2021). Statped (2019) rapporterer om at det er 179 elevar som får deltidsopplæring i teiknspråk, der om lag halvparten får opplæring etter §2-6 og halvparten opplæring etter §5-1. Dette betyr likevel ikkje at alle elevar med vedtak på §2-6 tek del i deltidsopplæringa. Tilbodet er også avgrensa til maks 6 veker i året, noko som utgjør svært få veker av det totale talet skuleveker. Statped påpeiker difor at det er naudsynt med eit tett samarbeid med eleven sin bustadskule slik at ein kan skape heilskap og samanheng i opplæringstilbodet til eleven (Statped, 2019), s. 7).

2.6 Ein større samanheng - frå stat til kommune

På byrjinga av 90-talet vart ansvaret for tiltak og tenester for psykisk utviklingshemma flytta frå staten til kommunane. Denne reforma kallast HVPU-reforma. Tøssebro (1996) skriv at reforma var oppfatta av mange som eit stort sosialpolitisk eksperiment, men at denne avgjersla berre er ein del av ei lengre utvikling mot desentralisering av velferdsstaten. Han påpeiker også at utviklinga vekk frå institusjonsbaserte tenester også gjelder store delar av omsorgstenesta – og nedbygginga av dei statlege spesialskulane (Tøssebro, 1996). I 2011 vart det vedtatt å leggje ned tre av dei fire døveskulane som då eksisterte, og no er ingen igjen. Sjølv om døveskulane framleis eksisterte fram til for rundt ti år sidan, så kan det seiast at nedlegginga av også desse spesialskulane kom som ein del av denne desentraliseringsprosessen. Ansvaret vart flytta frå staten og over til kommunane.

Argumentasjonen bak desse reformene var at målgruppene skulle få det «minst like bra» som dei hadde hatt det når ansvaret låg hos staten (Tøssebro, 1996). Dette var også tilfelle når døveskulane vart nedlagde. Ein hadde allereie §2-6 på plass, og dette ville difor sikre at døve og høyrslhemma eleva fekk eit like godt teiknspråkleg tilbod på nærskulen sin. Som vist til i kapittel 1, er det likevel mykje som tydar på at dette tilbodet ikkje har vore godt nok for fleire av desse elevane – noko som på mange måtar ugyldiggjer argumentasjonen som låg til grunn for nedlegginga av døveskulane. Eg vil difor i neste kapittel gjere greie for nokre av dei empiriske indikasjonane på varierende iverksetting.

3 Iverksettingsvariasjonar

I denne delen vil eg gå gjennom litteratur og ulike kjelder som indikerer at det finst ein variasjon i iverksetjinga av §2-6. Den akademiske litteraturen er svært avgrensa, og eg har difor basert meg på rapportering frå Statped, fråsegner frå Udir og Sivilombudet, ei masteroppgåve levert ved UiO, samt ei nyhendesak der både elev, forelder og rektor ved ein skule uttalar seg om utfordringar ved å gjennomføre §2-6 etter forskriftene.

Utdanningsdirektoratet (2010) seier i ei tolkingsfråsegn til Møller Kompetansesenter at det er kjent for dei at det har vore ulik praksis i landet når det gjeld opplæring etter §2-6 og at dette også er noko av bakgrunnen til at dei har laga ein rettleiar for forholdet til dei fire læreplanane som kjem under §2-6. Her påpeiker Utdanningsdirektoratet for det første at dei er kjend med at det finst variasjonar i praktiseringa og iverksetjinga av §2-6. For det andre indikerer Udir gjennom fråsegna at dei meiner denne variasjonen kan forklarast gjennom usikkerheit knytt til forholdet mellom dei fire læreplanane i §2-6. Det er også fleire foreldre og elevar som melder om eit utdanningstilbod prega av store manglar og utfordringar. Blant anna ei mor og dotter som vart intervjuet av NRK og kunne fortelje at dei til slutt var nøydd å flytte fordi skulen til dottera ikkje klarte å få tak i teiknspråklærarar. Rektor ved denne skulen hadde i fleire år lyst ut stillingar for å dekkje behovet, men dei fekk ingen søkarar med den naudsynte kompetansen (Isachsen, 2020). I dette tilfellet vil det vere umogleg for skulen og kommunen å oppfylle krava til opplæring i og på teiknspråk, sjølv dersom både vedtak og planlagt timeplan stemmer overeins med krava til §2-6.

Vidare kan det i masteroppgåva «Retten til opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen etter opplæringslova» ved det juridiske fakultet ved UiO, lesast om liknande erfaringar basert på to utvalde casar (Kvinnegard, 2021). I konklusjonen til denne oppgåva trekkast det fram blant anna at kommunane vil kunne ha utfordringar med å forstå reglane knytt til §2-6, at det kan vere tidkrevjande for kommunane å oppnå ei riktig forståing og at det kan verke som kommunane legg for stor vekt på lytte og tale-delen av undervisninga enn det som følgjer av læreplanen til §2-6 (Kvinnegard, 2021, s.30). I tillegg til dette nemnast det at det kan opplevast at PPT legg for lite vekt på kva foreldre seier og ønskjer i forbindelse med den sakkunnige vurderinga, og ikkje minst at det er utfordrande for kommunane knytt til teiknspråkkompetansen som krevjast for å undervise i teiknspråk. I dei tilfella der dei formelle kompetansekrava er oppfylt, kan det likevel stillast spørsmål ved om undervisninga i og på

teiknspråk er forsvarleg. Det at krava er oppfylt, betyr ikkje automatisk at kompetansen er tilstrekkeleg (Kvinnegard, 2021, s.30-31).

Den eine casen som er vurdert i masteroppgåva til Kvinnegard handlar om ein sak som hamna hos Sivilombudet. I denne saka klaga føresette til ein sterkt høyrsllehemma elev på ungdomstrinnet klaga over manglande oppfylting av retten til teiknspråkopplæring (Sivilombudet, 2017, sak 2016/1689). Eleven hadde vedtak etter både §2-6 og §5-1. Fylkesmannen fatta eit vedtak i klagesaka frå foreldra der det var konkludert med at eleven sine rettar til opplæring i og på teiknspråk var oppfylt fordi det var uklart i kva grad og korleis eleven skulle ha teiknspråkopplæring. I fylkesmannen sitt svar til ombodsmannen skriv hen at det er lagt til grunn at det er PPT som burde vurdere om eleven skal ha teiknspråk som førstespråk eller ikkje. Ombodsmannen konkluderer med at det i denne saka ikkje er tvil om at foreldra har valt teiknspråk som førstespråk, og viser til at dette er ei avgjersle som etter barnelova §31 er under foreldra sitt foreldreansvar – og korkje PPT eller Fylkesmannen kan overprøva dette. Ombodsmannen er likevel samd i at vedtaket og den sakkunnige vurderinga kunne vore tydlegare på kva individuelle tilpassingar ein skulle gjere, men at det ved ei slik vurdering er viktig å passe på at utgangspunktet for slike tilpassingar er at all undervisning skal skje på teiknspråk, ettersom eleven har vedtak etter §2-6 (Sivilombudet, 2017, sak 2016/1689). Dette er rett nok ein sak kvar eleven har vedtak på både §2-6 og §5-1, men det kan sjå ut som det også i denne saka har vore ei manglande forståing kring hensikt, innhald og praktisering av §2-6, slik Statped påpeiker i sin rapport frå 2019.

3.1 Statusrapport om teiknspråkopplæringa i barnehage og grunnskule

I 2019 kom Statped med ein statusrapport kring teiknspråkopplæring i barnehage og grunnskule. I denne rapporten står det at Statped erfarer at det er store variasjonar i gjeldande praksis om tilbod om teiknspråkopplæring i grunnskulen. Utvalet til denne rapporten omfattar dei elevane som får tilbod om deltidsopplæring ved Statped, kontaktlærarane deira ved heimeskulane og på deltidsopplæringa (Statped, 2019, s.12). Det er difor eit avgrensa utval som inkluderer 44 elevar og 13 lærarar. På tross av låg svarprosent og at Statped difor tek atterhald om at det er stor usikkerheit knytt til funna, så indikerer beskrivingane i rapporten at det finst store variasjonar når det gjeld tilbodet til barn/elevar som får teiknspråkopplæring (Statped, 2019, s.33).

I Statped-rapporten er det blant anna vist til ei beskriving av sakkunnig vurdering og enkeltvedtak for ein elev der PPT tilrår at eleven har behov for opplæring etter §2-6. I enkeltvedtaket er det derimot innvilga opplæring etter §5-1 – altså spesialundervisning – fordi skulen ikkje har tilgang til teiknspråklærar, og difor ikkje kan gje opplæring etter §2-6 (Statped, 2019, s.16). Dette indikerer at ein av forklaringsfaktorane for variasjonen kan vere varierende tilgang på kvalifiserte teiknspråklærar – altså ressursmangel. Kommunen har difor ikkje moglegheit til å innvilge den opplæringa som PPT tilrår for eleven. Manglande tilgang på naudsynt kompetanse illustrerast også gjennom spørjeundersøkinga Statped sendte ut til lærarane til elevane. Berre ni av tretten lærarar som underviser elevar med opplæring etter §2-6 hadde 60 studiepoeng i teiknspråk (Statped, 2019, s.22), noko som eigentleg er eit minimumskrav for å undervise i norsk teiknspråk. Vidare har nokre av lærarane pedagogisk kompetanse, men er utan formell teiknspråkkompetanse. Andre er teiknspråktolkar (Statped, 2019, s.22). At det nyttast tilsette med manglande formell kompetanse – anten det er pedagogisk eller språkleg – indikerer at det kan vere vanskeleg å få tak i den kompetansen som eigentleg er naudsynt for å ivareta rettane til elevar som får opplæring etter §2-6.

Rapporten viser også til at fleire av dei sakkunnige vurderingane og enkeltvedtaka ikkje er like tydelege på kva paragraf som ligg til grunn for teiknspråkopplæringa, samt uklarheiter knytt til at timetalet skal følgje §2-6 (Statped, 2019, s.17). Det nemnast blant anna eit eksempel kvar overskrifta i den sakkunnige vurderinga handlar om §5-1, medan det i siste avsnitt blir tilrådd teiknspråk etter §2-6. Eit anna eksempel er at §2-6-læreplanane omtalast som avvikande læreplanar i enkelte sakkunnige vurderingar. Dette indikerer at det verkar å vere uklart for mange kva regelverket seier om teiknspråkopplæring, og at ein også tolkar forholdet mellom teiknspråkopplæring og norskopplæring som to separate oppgåver, når ein eigentleg skal sjå dei to faga i samanheng med kvarandre (Statped, 2019, s.17). Det trekkjast fram at i det datamaterialet som ligg til grunn for rapporten så finst det fleire eksempel på uklare sakkunnige vurderingar, enn eksempel på klare og tydelege sakkunnige vurderingar. Basert på dette seier rapporten at det kan sjå til at det herskar noko forvirring i PPT om hensikta med, innhaldet i og praktiseringa av §2-6, noko som igjen påverkar enkeltvedtaket som baserer seg på den sakkunnige vurderinga (Statped, 2016, s.18-22). Ein forklaringsfaktor kan difor vere – som Statped påpeiker – ei manglande forståing rundt hensikt, innhald og praktisering av paragrafen hos PPT som utfører dei sakkunnige vurderingane.

I denne delen har eg vist at det finst indikasjonar på ein variasjon i iverksetjinga av §2-6. Det finst lite informasjon knytt til i kva grad dette er eit utbreidd problem, men det er likevel ei viktig problemstilling i dei casane som er nemnt i denne delen. Dersom desse kjeldene sjåast i samanheng med kvarandre indikerer det at iverksetjinga av §2-6 i enkelte tilfelle ikkje fungerer slik det har vore tent. Dette stemmer overeins med det professor Arnfinn Muruvik Vonen ved OsloMet seier når han peiker på at mange kommunar slit med å oppfylle teiknspråkretten til høyrslheemma elevar (Aamli, 2018).

Litteraturgjennomgangen har vidare vist at det er stor mangel på forskning som kan fortelje oss noko om kva konsekvensar det har for døve og høyrslheemma elevar å få teiknspråkopplæring på nærskulen. Utanom dei indikasjonane på iverksettingsvariasjonar som eg har presentert i denne delen, er det svært lite forskning som seier noko om kva for eit tilbod døve og høyrslheemma *faktisk* får i skulen. Nyare forskning på grunnskuleutdanning for døve og høyrslheemma er også svært mangelfull, og det er desse forskingshola eg ønskjer å bidra til å kunne tette med denne oppgåva.

4 Teoretisk rammeverk

Samfunnsvitskapeleg forskning handlar om å finne den mest overtydande løysinga på puslespelet ein undersøker. Dette gjerast gjennom å nytta kombinasjonar av logikk og data (Hanckè, 2007). Med dette meinast det at kan dataen som ligg til grunn for løysinga på problemet forklarast gjennom logikk. Det er ikkje nok å konkludere med at A påverkar B, men ein er nøydd å finne moglege forklaringar på *korleis* og *kvifor* A påverkar B – eller motsett. For å gjere dette treng ein eit teoretisk rammeverk som kan underbygge dei logiske slutningane ein trekk basert på dataen ein analyserer.

I denne oppgåva undersøker eg variasjonar i iverksettinga av §2-6 i grunnskulen. Eg har i del 3 vist til ulike kjelder som indikerer at desse iverksettingsvariasjonane finst, men eg kan ikkje basert på desse kjeldene trekkje slutningar om kvifor og korleis desse variasjonane oppstår. For å kunne gjere dette vil eg nytte iverksettingsteori for å identifisere moglege forklaringsfaktorar for desse variasjonane.

4.1 Iverksetting

Aller først vil eg definere kva konseptet «iverksetting» betyr. Iverksetting kan definerast som «handlingar utført av offentlege og private individ (eller grupper) som er retta mot oppnåinga av målsetjingar etablert i tidlegare policyavgjersler. Dette inkluderer både eingongstiltak for å endre avgjersler til operasjonelle termar, samt fortsettande forsøk på å oppnå dei små og store endringane som eit mandat av policyavgjersler» (Van Meter og Van Horn, 1975, s.447; mi oversetting). Iverksetting er altså – svært kort forklart – det som gjerast for å oppnå målsetjingane til policyar. I denne delen vil eg først gå gjennom Matland (1995) sin modell som kastar lys over den politiske konteksten til implementeringa, og baserer seg på å vurdere i kva grad ein policy har høgt eller lågt konflikt- og/eller tvetydighetsnivå, fordi ein på denne måten kan identifisere hovudføresetnaden for suksessfull iverksetting. Ut i frå mine vurderingar av §2-6 ville denne modellen berre kunne forklare delar av iverksettingsutfordringane som vart identifisert i del 3, og eg har difor valt å heller nytte forklaringsfaktorane som høyrer til Van Meter og Van Horn (1975) sin iverksettingsprosessmodell. Eg går difor gjennom denne modellen og nyttar Winter (2012) som eit nyare supplement, før eg identifiserer dei faktorane eg meiner vil kunne vere med på å forklare iverksettingsvariasjonar av §2-6.

4.2 Matland sin tvetydigheit- og konfliktmodell

Eg vil aller først forsøke å nytte Matland (1995) sin tvetydigheit- og konfliktmodell for å sjå om denne kan vere med på å forklare iverksettingsvariasjonane til §2-6. Denne modellen tar utgangspunkt i at ein gjennom å vurdere i kva grad ein policy har eit høgt konfliktnivå og/eller tvetydigheitsnivå kan plassere denne policyen inn i ein av fire paradigmar som legg til grunn ulike føresetnadar for suksessfull iverksetting. Altså at målsetjingane til policyen oppnåast gjennom iverksettinga. Ved å kategorisere §2-6 inn i ein av desse paradigmene, vil Matland sin tilhøyrande føresetnad kunne vere ein forklaringsfaktor for iverksettingsvariasjonar av paragrafen.

Matland (1995, s.145) sin tvetydigheit- og konfliktmodell tar utgangspunkt i ideen om å kombinere «top-down» og «bottom-up»-tilnærmingane gjennom å identifisere ulike faktorar som er essensielle for iverksetjingsprosessen – og som i varierende grad er avhengig av tvetydigheit- og konfliktnivået til ein spesifikk policy.

Matland (1995) nemner spesielt usemje knytt til målsetjinga til policyen som ei kjelde til konflikt. Andre kjelder kan vere at aktørane i iverksettingsprosessen har eit konkurrerende forhold til kvarandre – eller at det er usemje om kva som er dei viktige sidene ved politikken (Vabo, Klausen og Askim, 2020, s.195). Konflikt eksisterer altså dersom meir enn ein organisasjon vurderer ein policy som direkte relevant til deira interesser og når desse organisasjonane har synspunkt som skil seg frå kvarandre (Matland, 1995, s.156). Konflikt og usemje vil altså kunne vere eit hinder i iverksettingsprosessen. Tvetydigheit handlar i stor grad om uklarheit. At målsetjingane er uklare og/eller at det gjennom det politiske vedtaket er uklart korleis politikken skal gjennomførast (Vabo, Klausen og Askim, 2020). Ut i frå tvetydigheit- og konfliktnivået ved ulike policyar utvikla Matland (1995) fire ulike paradigmar, kva som vil vere grunnen til iverksettingsproblem i dei fire paradigmane, samt korleis ein kan løyse desse problema.

Iverksetting av ein policy med høgt nivå av både konflikt og tvetydigheit kallar Matland (1996) *symbolsk iverksetting*. I slike tilfelle vil koalisjonsstyrka til aktørane på lokalt nivå, fordi det er dei som kontrollerer dei tilgjengelege ressursane.

Ein policy med høgt konfliktnivå og låg tvetydigheit kallar Matland (1996) *politisk iverksetting*. Her er maktfaktoren den viktigaste, fordi slike policyar er avhengig av at aktørane har nok makt til å «tvinge» policyen på motstandarane.

Ein policy med lågt konfliktnivå og høgt nivå av tvetydigheit kallar Matland (1996) *eksperimentell iverksetting*. I slike tilfelle er det dei kontekstuelle forholda som er den mest sentrale forklaringsfaktoren, fordi utfallet vil vere avhengig av kven aktørane er – og i kva grad dei er involverte i iverksettingsprosessen.

Ein policy med lågt nivå av både konflikt og tvetydigheit kallar Matland (1996) *administrativ iverksetting*. I ein slik situasjon vil det vere nesten heilt sikkert at målsetjingane oppnåast, dersom tilstrekkelege ressursar er tilgjengeleg. Difor vil det i slike situasjonar vere ressurstilgangen som er den viktigaste forklaringsfaktoren.

Eg vurderer §2-6 som i utgangspunktet svært lite prega av både tvetydigheit og konflikt. Det er for det første stor semje knytt til at døve og høyrslhemma elevar skal ha rett til utdanning i og på norsk teiknspråk, og det er tydeleg at det er nettopp oppfyltinga av denne retten som er målsetjinga til policyen. For det andre er policyen og paragrafen svært tydeleg på korleis dette skal gjennomførast, ved at det er tydelege krav til kven som skal kunne vere undervisningspersonale, kva språk undervisninga skal gå føre seg på – og kva timetal dei ulike faga skal bestå av. Policyen vil difor falle under den paradigma Matland (1995) kallar «administrativ iverksetting». Både målsetjinga og verkemiddela for å gjennomføre politikken er tydeleg. Hovudprinsippet er her at utfallet av policyen avgjerast av ressursar – altså at dersom ein har nok ressursar tilgjengeleg, vil det vere nesten sikkert at ein oppnår målsetjingane (Matland, 1995, s.160).

Dersom ein går ut ifrå Matland sin modell vil forklaringsfaktoren for iverksettingsvariasjonar vere at ein ikkje har tilstrekkelege ressursar tilgjengeleg, noko som gjer det umogleg å oppfylle krava til §2-6, sjølv om alle dei involverte aktørane forstår målsetjinga og kva som må til for å gjennomføre politikken. Dette stemmer overeins med det rektor ved skulen i den tidlegare nemnte NRK-saken sjølv meinte var problemet med å oppfylle krava til §2-6. På den andre sida viser den nemnte rapporten til Statped og masteroppgåva til Kvinnegard at det finst indikasjonar på at tilgangen til ressursar ikkje vil vere den einaste forklaringsfaktoren. I tillegg til at det kan vere mangel på tilgang på ressursar, kan det også verke som det er misforståingar og feilvurderingar som gjerast i undervegs i iverksettingsprosessen. Med andre ord vil ikkje

Matland sin forklaringsmodell åleine vere i stand til å forklare variasjonane i iverksetjinga av §2-6.

Sjølv om utforminga av §2-6 og dei tilhøyrande krava på papiret er tydelege, er det indikasjonar på at det rådar ei viss forvirring hos ulike aktørar i iverksettingsprosessen. For det første viser Statped-rapporten at det er uklarheiter i dei sakkunnige vurderingane og dei påfølgjande vedtaka. For det andre har ein Sivilombodssaken som indikerer misforståing/uklarheit knytt til kva rolle teiknspråk skal ha som ein del av vedtak på både §5-1 og §2-6 . For det tredje vitnar tolkingsfråsegna frå Udir til Møller Kompetansesenter om at det fanst eit behov for ei klarering av forholdet til dei fire faga på læreplanen. Dette indikerer at det også er andre forklaringsfaktorar enn ressurstilgang som vil kunne vere ein føresetnad for suksessfull iverksetting av §2-6. Difor vil eg vidare gjere reie for iverksettingsprosessmodellen til Van Meter og Van Horn (1975) for å sjå om nokre av desse forklaringsfaktorane kan vere med på å forklare iverksettingsvariasjonar av §2-6.

4.3 Van Meter & Van Horn

I artikkelen «The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework» presenterer Van Meter og Van Horn (1975) ein modell som er meint å nyttast for å analysere iverksetting av politikk – både når det gjeld aktørar innanfor ein enkeltorganisasjon og når det er på tvers av organisasjonelle grenser. Dei påpeiker at denne modellen ikkje er meint for å måle og forklare dei «ultimate» utfalla/resultata av policyar, men heller å måle og forklare i kva grad dei forventa tenestene faktisk vart utført (Van Meter og Van Horn, 1975, s. 449).

Det teoretiske rammeverket som dannar grunnlaget for denne modellen er basert på litteratur frå tre ulike område; organisasjonsteori, påverknaden til offentleg politikk og utvalde studiar om mellomstatlege relasjonar – med hovudfokus på organisasjonell endring og kontroll (Van Meter og Van Horn, 1975). Endring og kontroll vil i følgje Van Meter og Van Horn (1975) kunne gje dei viktigaste teoretiske bidraga til forståinga av iverksettingsprosessen, og dei har difor fokusert på desse elementa.

4.3.1 Teoretisk grunnlag – Organisasjonell endring og kontroll

Argumentasjonen for at organisasjonell endring er eit sentralt tema er at dei fleste organisasjonar ofte unngår endring, sjølv om å unngå endring i mange tilfelle vil vere eit hinder for iverksetting. Van Meter og Van Horn (1975, s. 453) nemner ulike faktorar som kan bidra til at ein organisasjon motsett seg endring; blant anna avgrensa ressursar, irreversible kostnader, fordelar med stabilitet, psykiske kostnader og akkumuleringa av offisielle og uoffisielle åtferdsrestriksjonar. På tross av dette påpeiker Van Meter og Van Horn (1975) også at det er fleire fordelar med stabilitet, men til sjuande og sist er dei fleste organisasjonar «fanga» i notida, og vil ha store vanskar med framtidsretta endringar – sjølv om desse endringane i nokre tilfelle vil vere essensielle for organisasjonen si overleving.

Organisatorisk kontroll er relevant fordi kontroll kan vere ein føresetnad for å sikre etterleving av oppgåver/handlingar som ein utfører for å oppnå målsetjingane til organisasjonen (Van Meter og Van Horn, 1975, s.454). Van Meter og Van Horn (1975) legg vekt på forholdet mellom overordna og underordna i organisasjonen er sentralt for kontroll-aspektet. Dei påpeiker at sjølv om den klassiske tolkinga av dette forholdet ideelt sett er eit forhold der lydige underordna trufast iverksett avgjerslene til sine overordna, så er dette i realiteten sjeldan kost fordi underordna ofte har rom for å sjølv utføre makt – noko som gjer at også desse kan påverke iverksettinga. Dette legg også Winter (2012) vekt på når han argumenterer for at ein med fordel kan studere åtferda til byråkratar «på bakkenivå» for å forklare iverksettingsvariasjonar, sidan åtferd/«output» i seg sjølv kan vere ein avhengig variabel. Van Meter og Van Horn (1975) viser vidare til at makta til dei underordna deltakarane i iverksettingsprosessen blir forsterka av at dei har overordna som ofte ikkje anar kva dei førstnemnde held på med. Difor meiner dei at «overvakinga» av åtferd hos dei underordna er viktig for å forstå iverksetting i komplekse organisasjonar.

For å kontrollere kva som gjeng føre seg i dei lågare nivåa i ein organisasjon kan det nyttast verktøy som obligatorisk rapportering frå underordna, personlege inspeksjonar og formelle undersøkingar/utredningar (Van Meter og Van Horn, s.456). Dette er typisk for «top-down»-perspektivet i iverksettingsforskning. Tanken bak dette er at gjennom strukturering av iverksettingsprosessen ovanfrå og ned, så vil det i større grad vere mogleg å kontrollere åtferda og avgrense «spelerommet» til dei underordna (Winter, 2012). Eit problem med dette er at dei som er overordna ofte ikkje ønskjer kunnskap om kva som skjer «ute i felten», og auka etterleving frå underordna vil i følge Van Meter og Van Horn (1975) ikkje skje før ein gir nye

insentiv til dei overordna, slik at dei utnyttar den informasjonen dei får gjennom desse verktøya.

Van Meter

og Van Horn (1975, s.457) viser også til at det kan vere slik at underordna vil akseptere og etterleve instruksar frå overordna i dei tilfella der insentiva for å gjere dette er større enn insentiva for å *ikkje* gjere det.

Kort forklart er det dette teoretiske rammeverket Van Meter og Van Horn (1975) har basert forklaringsmodellen på. Det er likevel viktig å få fram at det kan vere store skilnadar i korleis dette påverkar iverksettingsprosessen, fordi «ingen» policyar er like. Dei meiner difor at ein kan klassifisere policyar ut i frå endring og konflikt.

4.3.2 Klassifisering av policyar – endring og konflikt

Van Meter og Van Horn (1975) støttar den generelle oppfatninga av at iverksettingsprosessen vil variere frå policy til policy. Difor klassifiserer dei policyar ut i frå to karakteristikkar/trekk; grad av endring og semje knytt til målsetjingar blant dei som er involvert i iverksettingsprosessen. Dette er viktig fordi i kva grad policyen skil seg frå tidlegare policyar – og kva grad av organisasjonell endring som er naudsynt, vil påverke prosessen. Det vil vere vanskelegare å iverksette policyar som krev ei stor grad av endring, og policyar som er prega av usemje og konflikt knytt til målsetjingar (Van Meter og Van Horn, 1975). Van Meter og Van Horn (1975) meiner at policyar som krev store endringar vanlegvis vil føre til målsetjingskonfliktar, og målsetjingssemje er vanlegvis å finne knytt til policyar med låg endringsgrad. Difor meiner dei at sannsynet for suksessfull iverksetting er delvis avhengig av kva type policy ein undersøker – noko som også betyr at dei spesifikke forklaringsfaktorane vil variere. Dette er noko av det same som Matland (1995) er inne på med sin tvetydigheit- og konfliktmodell – altså at gjennom å klassifisere policyar ut i frå kva nivå dei er prega av usemje og konflikt, så vil det i større grad vere mogleg å identifisere dei relevante faktorane. Nettopp fordi ingen policy eller iverksettingsprosess vil vere heilt lik ein anna.

Med dette i mente har Van Meter og Van Horn (1975) utforma ein iverksettingsprosessmodell der dei presenterer sentrale forklaringsfaktorar og koplingane mellom desse.

4.4 Iverksettingsprosessmodellen

Modellen som Van Meter og Van Horn (1975) nyttar for å illustrere koplingane mellom policy og korleis policyen «presterer», spesifiserer også forholda mellom dei uavhengige variablane og den avhengige variabelen «prestasjon» - samt forholdet internt mellom dei uavhengige variablane. I kapittel 3 presenterte eg ulike eksempel på situasjonar kvar elev har fått den opplæringa dei har krav på etter §2-6. Eg er difor ikkje interessert i å måle i kva grad paragrafen har prestert etter hensikta, fordi eg allereie veit at i nokre tilfelle så gjer den ikkje det. Det som er relevant for å svare på problemstillinga mi er dei uavhengige variablane/forklaringsfaktorane – fordi dei seier noko om kva forhold som påverkar iverksettinga.

4.4.1 Forklaringsfaktorar

Dei to første faktorane i iverksettingsprosessmodellen handlar om policyen:

Ein policy må utstyrast med standardar og målsetjingar. Van Meter og Van Horn (1975) argumenterer for at **standardar og målsetjingar** utdjupear og utfyller den generelle målsetjinga til policyavgjersla. Med andre ord kan ein seie at standardar og målsetjingar er spesifikke delmål som til saman skal oppnå hovudmålsetjinga til policyen. I nokre tilfelle vil desse standardane og målsetjingane vere lett tilgjengelege, klare og tydelege, medan ein i andre tilfelle er nøydd å dedusere seg fram kva som eigentleg er standardane og målsetjingane. I kva grad standardar og målsetjingar er klare eller ikkje – kan difor nyttast som ein forklaringsfaktor for iverksettingsprosessen.

Ein policy må også utstyrast med **ressursar** som gjer det mogleg å gjennomføre iverksettinga. Dette kan vere anten økonomiske ressursar, eller andre insentiv som vil kunne mogleggjere effektiv iverksetting. Det påpeikast at det er sjeldan at desse ressursane er tilstrekkelege, noko som naturlegvis vil kunne påverke iverksettinga (Van Meter og Van Horn, 1975).

Dei fire neste faktorane er interorganisatorisk kommunikasjon og «handhevingsaktivitetar», karakteristikkane til iverksettingsaktørane, dei økonomiske, sosiale og politiske omgjevnadane

som påverkar området eller organisasjonen der iverksettinga finn stad, samt disposisjonen til iverksettarar (Van Meter og Van Horn, 1975, s.465).

Interorganisatorisk kommunikasjon og handhevingsaktivitetar handlar for det første om at kommunikasjon innanfor og mellom organisasjonar er ein kompleks prosess kvar bodskapet i ulik grad forvregast på «reisa» nedover i systemet (Van Meter og Van Horn, 1975). Dette er ei utfordring fordi standardar og målsetjingar ikkje vil kunne utførast/gjennomførast dersom iverksettarane ikkje forstår dei. Det er difor ein føresetnad for suksessfull iverksetting at standardar og målsetjingar er så tydelege at iverksettarane veit kva som er forventa av dei, og at dei kommuniserast tydeleg og presist (Van Meter og Van Horn, 1975).

For det andre meiner Van Meter og Van Horn (1975) at det ofte vil vere naudsynt med institusjonelle mekanismar og prosedyrar som mogleggjer at overordna aktørar kan auke sannsynet for at underordna aktørar vil ha ei åtferd som stemmer overeins med standardane og målsetjingara til ein policy. Oppgåver vil ikkje utførast av seg sjølv, det er naudsynt med mekanismar som «tvinger» fram utføringa av oppgåva. Van Meter og Van Horn (1975) listar opp blant anna rekruttering og utveljing, tildeling og overflytting, avansement og forfremming – og til slutt moglegheita for å avskjedde eller seie opp underordna. Desse verktøya kan nyttast for å *påverke*, men ikkje *kommandere*, åtferda til dei underordna. Dette gjeld innanfor enkeltorganisasjonar, og vil sjå annleis ut for relasjonar *mellom* organisasjonar. I slike kontekstar meiner Van Meter og Van Horn (1975) det er to oppfølgingsaktivitetar som er viktigast; teknisk råd og assistanse, samt sanksjonar. Gjennom å gi tekniske råd og assistanse til underordna knytt til tolking av lovverk og retningslinjer, strukturering av policyinitiativ og å få tak i dei ressursane som krevjast for iverksetting – vil dei overordna kunne leggje til rette for effektiv iverksetting.

Effektiv iverksetting kan ein også oppnå gjennom å nytta både positive og negative sanksjonar. Her viser Van Meter og Van Horn (1975) til ulike formar for makt i eit føderalt system, fordi forståinga av forholda mellom statar og lokalitetar på mange måtar kan overførast til ein interorganisatorisk kontekst. Dette kan til dømes vere at føderale aktørar forsøker å skape allierte på statleg og lokalt nivå som dei veit vil iverksette policyane slik dei føderale aktørane ønskjer, eller ein kan få statar og lokalitetar til å delta i ulike program gjennom å tilby økonomiske midlar (Van Meter og Van Horn, 1975). Det kan også vere at statane og lokalitetane er forplikta til å teikne opp detaljerte planar for korleis dei skal forvalte eit føderalt

program, og at dei er nøydd å følgje desse planane for å få tildelt og behalde økonomiske ressursar. På den andre sida påpeiker Van Meter og Van Horn (1975) at dette kan føre til at iverksettarar fokuserer på å møte desse føderale kriteria, heller enn å fokusere på det som *eigentleg* er hensikta med programmet. Utfordringar som dette fører til at ein ofte nyttar andre «oppsynsmetodar», som besøk på staden, og evalueringar av programmet, administrasjonen og leiinga – samt andre tilbakemeldingsmekanismer (Van Meter og Van Horn, 1975).

Ein anna moglegheit for føderale autoritetar er å trekkje eller halde tilbake økonomiske midlar frå statar og lokalitetar. Van Meter og Van Horn (1975) påpeiker her at sjølv om dette er den mest «trugande» forma av maktutøving, så er dette noko som sjeldan skjer. Dette vil kunne skade forholdet mellom aktørane på dei ulike nivåa, og det er heller vanleg at ein forhandlar mellom dei føderale, statlege og lokale styresmaktene utan å halde tilbake midlar. Berre det å vere medviten om at dei føderale styresmaktene *kan* halde tilbake økonomiske midlar, kan vere eit sterkt verkemiddel for at aktørar på lågare nivå handlar i tråd med «ønskja» til dei overordna (Van Meter og Van Horn, 1975)

Den neste forklaringsfaktoren handlar om **karakteristikkane til iverksettingsbyråa**. Dette gjeld både dei formelle strukturane til organisasjonen og dei uformelle eigenskapane til personalet i organisasjonen (Van Meter og Van Horn, 1975). Det er her seks ulike karakteristikkar som kan påverke iverksettingskapasiteten til ein organisasjon; kompetansen og storleiken til dei tilsette i byrået, grad av hierarkisk kontroll over avgjersler hos dei lågare einingane og prosessar innanfor byrået, dei politiske ressursane til byrået, samt levedyktigheita til ein organisasjon, grad av open kommunikasjon innanfor – og til personar utanfor – organisasjonen og både dei uformelle og formelle koplingane mellom byrået og politikkeigarane (Van Meter og Van Horn, 1975, s.471).

Økonomiske, sosiale og politiske føresetnadar er den faktoren som viser til dei omgjevnadane/situasjonane ein organisasjon eksisterer i. Van Meter og Van Horn (1975) meiner at desse føresetnadane kan ha stor påverknad på iverksettingsbyrå og deira oppnåing av suksessfull iverksetting. Her kan det blant anna stillast spørsmål knytt til om dei tilgjengelege økonomiske ressursane er tilstrekkelege? I kva grad og korleis vil økonomiske og sosiale

forhold påverkast av policyen? Kva er folkeopinionen og kor framtrudande er policyproblemet? Er elitane i mot eller for iverksettinga av policyen? Er det partipolitisk støtte for eller motstand mot policyen? Og til slutt; i kva grad er private interessegrupper mobilisert til støtte for eller motstand mot policyen? (Van Meter og Van Horn, 1975, s.472).

Dei fem tidlegare nemnte faktorane tek føre seg trekk ved policyen, ressursar, iverksettingsorganisasjonane og omgjevnadane til desse organisasjonane. Den siste faktoren i modellen tek enda eit steg vidare i iverksettingsprosessen og fokuserer på iverksettarane og deira oppfatningar – altså **disposisjonen til iverksettarar**. Van Meter og Van Horn (1975, s. 472) meiner det er tre element ved iverksettarane sin respons som kan påverke mogleg- og villigheita til å gjennomføre policyen.

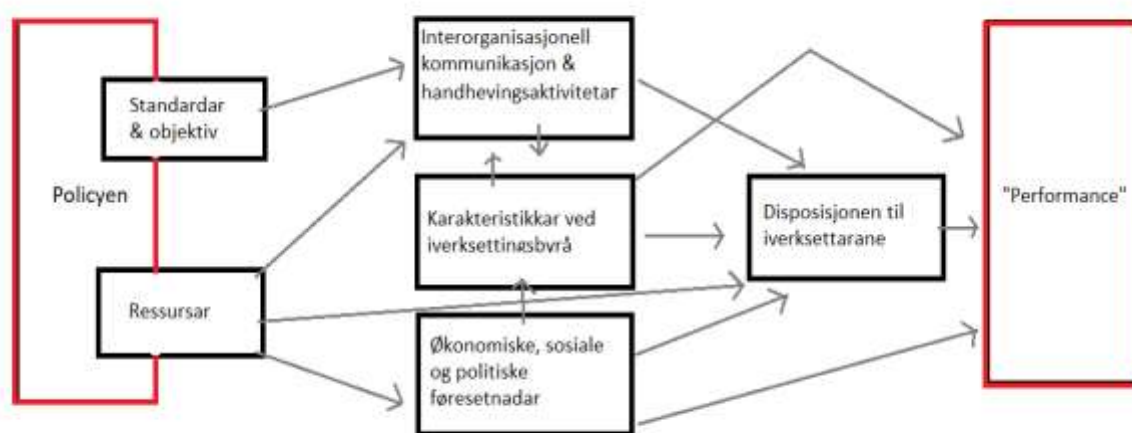
Det første elementet handlar om forståinga av policyen hos iverksettarane. Vellukka iverksetting kan hindrast dersom iverksettarar ikkje er klar over at dei ikkje følgjer rammene for policyen. Difor er forståinga av *både* den overordna intensjonen og dei tilhøyrande standardane og målsetjingara viktig for iverksettinga. Van Meter og Van Horn (1975) påpeiker også at dersom avgjersler står sterkt i strid med oppfatningane til ein iverksettar, så kan ein få ein situasjon kvar vedkommande vil forsøke å balansere denne avgjersla med si eiga personlege oppfatning av korleis denne avgjersla *eigentlich* burde sett ut.

Det andre elementet handlar om iverksettarar sin disposisjon/respons til policyen, og om denne responsen er prega av aksept, nøytralitet eller avvising. Dersom ein iverksettar avviser målsetjingane til policyen vil dette kunne gjere at vedkommande ikkje gjennomfører den slik den er meint å gjennomførast. På same måte vil brei aksept blant iverksettarar kunne føre til ei meir vellukka iverksetting (Van Meter og Van Horn, 1975).

Det tredje elementet handlar om intensiteten til iverksettarar sin disposisjon/respons. Dersom ein iverksettar er intenst avvisande mot policyen og er open motstandar av målsetjingane, kan dette føre til at underordna nektar å delta i programmet (Van Meter og Van Horn, 1975). Dersom responsen er mindre intens kan iverksettarar forsøke å avleie eller unngå – noko som er meir vanleg, i følge Van Meter og Van Horn (1975).

4.4.2 Koplingar mellom faktorane

Modellen til Van Meter og Van Horn (1975) illustrerer som nemnt forholda mellom dei ulike forklaringsfaktorane for iverksettingsvariasjonar. Dei påpeiker likevel at iverksetting er ein dynamisk prosess. Dette vil seie at betydninga til dei ulike faktorane vil kunne variere stort over tid, noko som betyr at eit forhold som er til stade på eit tidspunkt, ikkje nødvendigvis er til stade på eit anna tidspunkt. Desse forholda illustrerast gjennom denne modellen:



Figur 1. "A Model of the Policy Implementation Process" (Van Meter og Van Horn, 1975, s. 463; mi oversetjing)

Van Meter og Van Horn (1975) viser til tre generelle forklaringar for iverksettingsproblem for å illustrere anvendegheita til desse koplingane og modellen generelt; kommunikasjonsprosessen, kapabilitetsproblemet og disposisjonelle konflikhtar.

Ein føresetnad for vellukka iverksetting er at iverksettarane veit kva dei skal gjere. Det er fire av faktorane i forklaringsmodellen til Van Meter og Van Horn (1975) som tek opp problem med kommunikasjonsprosessen. Desse faktorane er kommunikasjon og handheving, karakteristikkar ved iverksettingsbyrået og disposisjonane til iverksettarane. Her fokuserer ein på i kva grad standardane og målsetjingara til policyen blir «sendt» nedover i systemet på ein måte som gjer at den opphavlege beskjeden er tydeleg, presis og konsistent (Van Meter og Van Horn, 1975). Kommunikasjonsprosessen kan altså påverke dei beskjedane som iverksettarane mottek og som dei skal handle ut i frå.

I følgje Van Meter og Van Horn (1975) er vellukka iverksetting også ein funksjon av den kapasiteten iverksettingsorganisasjonen har for å utføre oppgåvene sine. Denne kapasiteten kan

påverkast negativt av til dømes tilsette som er overarbeida eller dårleg opplært, utilstrekkeleg informasjon og økonomiske ressursar, eller tidsavgrensingar som er umogleg å overhalde (Van Meter og Van Horn, 1975). Fire av faktorane i forklaringsmodellen dekkjer desse problema; policyressursar, kommunikasjon og handheving, karakteristikkar ved iverksettingsbyrået og dei økonomiske, sosiale og politiske føresetnadane.

Disposisjonelle konflikhtar oppstår dersom dei underordna motsett seg målsetjingane til dei overordna, noko som kan gjere at iverksettinga feilar (Van Meter og Van Horn, 1975). Van Meter og Van Horn (1975) nemner fleire årsaker til at slike motsettingar kan oppstå, blant anna at dei er i strid med iverksettaren sine personlege verdiar eller lojalitetar utanfor organisasjonen – eller at iverksettaren meiner at målsetjingane vil endre organisasjonen på ein måte som vedkommande ikkje ønskjer. Her er den mest sentrale forklaringsfaktoren disposisjonen til iverksettarar, men også ressursar, kommunikasjon og handheving, karakteristikkar ved iverksettingsbyråa og dei økonomiske, sosiale og politiske føresetnadane er direkte relevant for disposisjonelle konflikhtar som ein generell forklaringsfaktor.

4.5 Winter

Ein av utfordringane med å nytte Van Meter og Van Horn (1975) som forklaringsmodell er at denne er utforma for nesten 50 år sidan. Både samfunnet og organisasjonar har endra seg på mange måtar sidan 70-talet. På den eine sida vil det vere interessant å sjå om argumentasjonen til Van Meter og Van Horn (1975) framleis held vatn i 2023, medan det på den andre sida kan føre til at dei ulike faktorane og forholda mellom desse ikkje vil kunne vere med på å forklare iverksettingsvariasjonane til §2-6. Winter (2012) bidrar også med element som ikkje er ein del av forklaringsfaktoren til Van Meter og Van Horn (1975), slik som til dømes interorganisatorisk iverksetting. Difor vil eg nytta Winter (2012) som eit supplement til forklaringsmodellen til Van Meter og Van Horn (1975).

For å forklare iverksettingsvariasjonar meiner Winter (2012) at til dømes rolla til policy- og organisasjonsdesign vil vere ein viktig faktor. Dersom ein ser til Van Meter og Van Horn (1975) er dette også ein del av deira forklaringsmodell. Policydesign er til dømes inkludert som forklaringsfaktor gjennom ressursar, standardar og målsetjingar, fordi det er desse som gjer opp sjølve policyen. Når det gjeld organisasjonsdesign som forklaringsfaktor i Winter (2012) sin

modell, kan ein samanlikne denne med Van Meter og Van Horn sin forklaringsfaktor som gjeld karakteristikane ved iverksettingsbyråa.

Van Meter og Van Horn (1975) snakkar om interorganisatorisk kommunikasjon, kontroll og karakteristikane til iverksettingsbyrå som viktige forklaringsfaktorar. Winter (2012) legg vekt på det han viser til som interorganisasjonelt samarbeid, noko som på mange måtar er ei vidareføring av det Winter og Van Horn (1975) seier om kommunikasjonen mellom organisasjonar. Det handlar ikkje «berre» om korleis kommunikasjonen mellom aktørane er, men også om korleis dei samarbeider.

Når det kjem til leiingsåtfærd – enda ein faktor Winter (2012) meiner er sentral for å forklare iverksettingsvariasjonar – så har også Van Meter og Van Horn (1975) inkludert dette i modellen sin. Blant anna handhevingsaktivitetar som handlar om korleis ein kan «kontrollere» at underordna gjer det dei skal, karakteristikkar ved iverksettingsbyrå fordi ein her skal vurdere den hierarkiske oppbygginga av ein organisasjon. Også disposisjonen til iverksettarane vil vere relevant for leiingsåtfærd. Dette er noko Winter (2012) også diskuterer når han argumenterer for kvifor haldningane og kapasiteten til bakkenivåbyråkratar vil kunne ha noko å seie for iverksettingsvariasjonar.

Desse faktorane frå artikkelen til Winter (2012) er på mange måtar overlappande med faktorane i forklaringsmodellen til Van Meter og Van Horn (1975). Dette tydar på at sjølv om forklaringsmodellen er ein eldre modell, vil forklaringsfaktorane og argumentasjonen framleis kunne vere relevant for dagens situasjon.

Winter (1975) trekk også fram interorganisatorisk iverksetting, som handlar om mellomaktørar som skal leggje til rette for iverksetting frå hovudaktørane. Dette er ikkje ein del av forklaringsmodellen til Van Meter og Van Horn (1975), men kan vere relevant for å svare på problemstillinga. Eg vil difor supplere med denne forklaringsfaktoren.

4.6 Forklaringsfaktorar for iverksettingsvariasjonar av §2-6

Basert på modellen til Van Meter og Van Horn (1975) og Winter (2012) vil eg i denne delen identifisere og operasjonalisere dei faktorane eg meiner kan forklare iverksettingsvariasjonane for §2-6. Basert på dei empiriske funna i del 3 meiner eg forklaringa på mange måtar er todelt. På den eine sida er det indikatorar som tydar på at nokre iverksettarar ikkje gjennomfører krava til §2-6 fordi dei ikkje forstår korleis eller kva dei skal gjere for å oppnå målsetjingane til

paragrafen. Dei fire første faktorane vil difor forsøkje å forklare denne åtferda, medan den femte og siste faktoren tar føre seg tilgangen til ressursar – då spesielt ressursar knytt til tilgangen på kompetanse. Ressursmangel vil gjere suksessfull iverksetting nærast umogleg sjølv om alle involverte forstår kva som er forventa av dei – og er klar for å gjennomføre det som er naudsynt for å oppnå dette. Eg har prioritert desse faktorane fordi eg – basert på litteraturgjennomgangen – vurderer desse som mest relevante for å svare på problemstillinga. Aller helst skulle eg inkludert alle faktorane, men ved å prioritere dei mest relevante vil eg ha moglegheit til å få ei djupneforståing av færre – heller enn ei overflatisk forståing av alle.

4.6.1 Endring og konflikt

Basert på både Matland (1995) og Van Meter og Van Horn (1975) vil det vere gunstig å aller først forsøke å klassifisere §2-6 som policy ut i frå endring og konflikt. Dersom det er ei høg grad av endring og konflikt knytt til policyen vil det vere eit mindre sannsyn for suksessfull iverksetting, og i slike tilfelle vil desse karakteristikane kunne vere med på å forklare iverksettingsvariasjonane. Som nemnt i delen om Matland sin tvetydigheit- og konfliktmodell verkar det i utgangspunktet å ikkje vere noko nemneverdig konflikt eller usemje knytt til den overordna målsetjinga til paragrafen. Det verkar å generelt vere ein konsensus blant både interessegrupper, politikkeigarar, iverksettarar og målgruppe at dette er eit tilbod som må vere til stade for å sikre eit tilstrekkeleg utdanningstilbod for døve og høyrslhemma elevar.

Når §2-6 vart gjort gjeldande i 1997, var Noreg det første landet i verda der døve og høyrslhemma med teiknspråk som førstespråk fekk rett på undervisning i og på teiknspråk (Handberg, 2008). På denne måten var dette ein stor reform som endra undervisningssituasjonen for døve og høyrslhemma elevar på nærskulen drastisk. Likevel hadde dei statlege døveskulane svært mange døve og høyrslhemma elevar som fekk slik undervisning frå før av. Den største endringa var difor hos nærskulane. På denne måten kan ein seie at paragrafen ikkje gjorde krav på så tydingsfulle endringar at det ville ha store konsekvensar for iverksettinga, sidan døveskular var eit tilbod som dei fleste som ønskja denne undervisninga nytta seg av. Det var på mange måtar ei lovfesting av rettar som mange døve og høyrslhemma elevar allereie før dette hadde – på dei statlege døveskulane. På den andre sida har ein dagens situasjon der dei aller fleste døve og høyrslhemma elevar går på nærskulen sin. Mange av desse skulane, kommunane og sakshandsamarane i PPT har ikkje vore borti denne paragrafen tidlegare, og det vil difor i mange tilfelle krevje store endringar hos dei ulike

aktørane for å iverksette paragrafen. Paragrafen er difor i utgangspunktet ikkje ein policy med høg endringsgrad, men dette vil variere basert på utgangspunktet til iverksettarane. I kva grad iverksettarar opplev at denne paragrafen krev store endringar vil difor kunne ha noko å seie for sannsynet for suksessfull iverksetting. Dette vil kanskje ikkje vere ein forklaringsfaktor i seg sjølv, men vil kunne ha noko å seie for utgangspunktet for iverksettingsprosessen. Om det startar som ein policy som krev store endringar har den eit «dårlegare» utgangspunkt enn ein policy som ikkje krev større omstillingar hos iverksettarane.

For å finne ut kva informantane tenkjer om dette stiller eg spørsmål som blant anna handlar om kva erfaringar dei har med §2-6, korleis det har vore å skulle leggje til rette for undervisning etter paragrafen – både praktisk og i kva grad det var vanskeleg å setje seg inn i ein «ny» paragraf.

4.6.2 Standardar og målsetjingar

Som nemnt tidlegare må ein policy utstyrast med ulike standardar og målsetjingar som utfyller og spesifiserer den generelle målsetjinga. Den overordna målsetjinga til §2-6 er å tilby undervisning i og på teiknspråk for døve og høyrslheemma elevar. Dei standardane og målsetjingane som saman gjer opp den overordna målsetjinga er blant anna dei eigne læreplanane i norsk teiknspråk, norsk for høyrslheemma, engelsk for høyrslheemma og drama og rytmikk for høyrslheemma. Det inkluderer også eit utvida årstimetall på 967 timar i norsk og teiknspråk, men fordelinga av desse timane skal vurderast saman med elev og føresett (Statped b, 2021). Den nemnte statped-rapporten meldte om sakkunnige vurderingar og enkeltvedtak som mangla desse standardane og målsetjingara, noko som kan indikere at sjølv om desse krava på papiret er relativt klare og tydelege, så kan dei vere uklare eller vanskeleg tilgjengeleg for iverksettarar. Difor kan standardar og målsetjingar vere ein mogleg forklaringsfaktor for iverksettingsvariasjonar for §2-6.

For å finne ut kva informantane tenkjer om dette stiller eg spørsmål som handlar om korleis dei forstår ordlyden, kva dei synst om formuleringane – og korleis dei forstår krava til paragrafen. Eg spør også kva erfaringar dei har med dei sakkunnige vurderingane, og om desse krava som regel er inkludert i vedtaka – eller ikkje.

4.6.3 Kommunikasjon og handhevingsaktivitetar

Tydelege standardar og målsetjingar er som nemnt ein føresetnad for suksessfull iverksetting, men det er ikkje nok at dei finst. Dei må også kommuniserast til iverksettarane, og som med all kommunikasjon som går gjennom fleire ledd, er det då ein risiko for at budskapet forvregast på denne reisa gjennom systemet. I tilfellet til §2-6 er det fleire organisasjonar som må samarbeide om iverksettinga; PPT, kommune og skule. Dei mangelfulle sakkunnige vurderingane *kan* indikere at iverksettarane ikkje har forstått nøyaktig kva som er forventa av dei. Interorganisatorisk kommunikasjon kan difor vere ein mogleg forklaringsfaktor for iverksettingsvariasjonar.

Handhevingsaktivitetar i forholdet *mellom* organisasjonar vil kunne vere ein mogleg forklaringsfaktor for iverksettingsvariasjonar av §2-6. Som nemnt i førre avsnitt er det fleire organisasjonar som samarbeider om iverksettinga av §2-6. I slike kontekstar meiner Van Meter og Van Horn (1975) at ein av dei viktigaste oppfølgingsaktivitetane er teknisk råd og assistanse. Nettopp denne handhevingsaktiviteten vil difor kunne vere relevant for å forklare iverksettingsvariasjonane. Eg har tidlegare vist til ein rapport om at PPT sine sakkunnige vurderingar kan vere både mangelfulle og uklare, noko som kan indikere at dei i nokre tilfelle er usikre på korleis den sakkunnige vurderinga skal utformast. Det vil difor vere relevant å undersøkje om PPT, kommunen og skulane opplev at dei har moglegheit til å utveksle råd og assistanse ved behov – både seg i mellom, men også frå til dømes Statped eller Utdanningsdirektoratet. I ein slik iverksettingsprosess der det er fleire aktørar involvert vil det også vere svært relevant å finne ut noko om korleis det meir generelle samarbeidet mellom organisasjonane opplevast.

For å finne ut meir om dette spør eg korleis informantane opplever tilgangen til informasjon rundt lovverket knytt til §2-6, tilgang til informasjon om den einskilde eleven. Eg spør også korleis dei opplever kommunikasjonen mellom dei ulike aktørane, om dei har vore nøydd å etterspørje informasjon eller klareringar – og kvar/kven dei vender seg til då.

Her vil eg også trekkje fram interorganisatorisk iverksetting (Winter, 2012). Her er det to viktige formar for slik tilrettelegging. Den første er Statped. I situasjonar der §2-6 skal iverksettast, er ofte Statped ein viktig rettleiande instans for hovudaktørane. Oppgåva deira blir i slike situasjonar å vere den kompetansen som dei fleste kommunar og skular manglar når dei får i oppgåve å iverksette §2-6. Den andre forma for interorganisatorisk iverksetting som er

relevant for denne oppgåva handlar om lærarutdanninga. Eg viste i førre kapittel at det er indikasjonar på at ei av hovudutfordringane for iverksettinga er mangel på kvalifiserte teiknspråklærarar. Dei høgare utdanningsinstitusjonane i Noreg er ein del av iverksettingsprosessen fordi dei ved å utdanne teiknspråklærarar, vil leggje til rette for at skulane og kommunane får tak i kvalifiserte lærarar. Om ikkje utdanningsinstitusjonane legg til rette for dette, vil det heller ikkje vere ein reell moglegheit for å få tak i teiknspråklærarar.

For å finne ut meir om dette spør eg informantane i kva grad Statped har vore ein viktig rettleiande instans for dei, og eg spør om dei har nokre tankar om kvifor det kan verke som om det er utfordrande å få tak i kvalifiserte teiknspråklærarar.

4.6.4 Disposisjonen til iverksettarane

Sjølv om standardar og målsetjingar er klare, tydeleg og godt kommunisert til iverksettarane vil disposisjonen til iverksettarane kunne påverke iverksettinga av §2-6. Dersom PPT, kommunen og/eller skulen ikkje forstår kva som er forventa av dei, vil dei mest sannsynleg ikkje vere klar over at dei ikkje følgjer rammene for policyen – og ein vil naturleg nok ikkje endre noko som ein ikkje oppfattar som problematisk. Dersom skulen er usamd i nokre av målsetjingane, standardane eller krava til §2-6 kan dette føre til at dei ikkje iverksett paragrafen etter intensjonen. Dette kan også påverkast av i kva grad iverksettarane personleg støttar policyen, altså kva haldning dei har til sjølve policyen. Om dei til dømes meiner policyen ikkje burde eksistert, eller dei er usamde i krava og standardane, så vil dette kunne påverke iverksettinga – fordi den blir farga av haldningane til iverksettarane.

For å finne ut kva haldningar informantane har til paragrafen og iverksettinga av den, spør eg kva dei tenkjer om korleis den blir iverksett, om dei meiner den fungerer etter hensikta – og om det er noko dei tenkjer kunne vore annleis.

4.6.5 Ressursar

Matland (1995) sin modell tilseier at i situasjonar der både grada av tvetydigheit og konflikt er låg, vil tilgang til ressursar vere hovudføresetnaden for suksessfull iverksetting. At policyar er nøydd å utstyrast med ressursar – både økonomiske ressursar og andre insentiv, nemnast også

av Van Meter og Van Horn (1975). At det er naudsynt med tilstrekkelege økonomiske ressursar for å iverksette ein policy, seier seg på mange måtar sjølv. Når det kjem til §2-6 finst det likevel indikasjonar på at det i nokre tilfelle ikkje er tilgangen til *økonomiske* ressursar som påverkar iverksettinga av paragrafen. Mangelen på tilgang på pedagogisk personale med teiknspråkkompetanse nemnast blant anna i NRK-artikkelen og i masteroppgåva til Kvinnegard (2021) i del 3. Ein forklaringsfaktor for iverksettingsvariasjonar av §2-6 vil difor kunne vere tilgangen på ressursar i form av kompetanse.

For å finne ut meir om dette spør eg korleis informantane opplever ressurstilgangen; både økonomisk, men også når det gjeld kompetanse som ein ressurs. Spørsmåla handlar om korleis dei opplevde det var å få tak i undervisningspersonale med riktig kompetanse, og om dei har vore nøydd å nytte undervisningspersonale utan denne kompetansen. Eg spør også om det er andre ressursmessige tilhøve som dei sjølve tenkjer kan påverke iverksettinga, slik som pengar, utstyr og liknande.

5 Forskingsdesign

Eit forskingsdesign er ein plan eller framgangsmåte for å gjennomføre eit forskingsprosjekt (Bukve, 2016, s.11). Formålet med denne oppgåva er gjort reie for i dei tidlegare kapitla, og eg vil difor i denne delen ta føre meg det Bukve (2016) meiner er det andre sentrale elementet i eit forskingsdesign; korleis eg vil gå fram for å nå desse måla. Altså kva vitenskapleg metode eg vil nytte for å svare på problemstillinga. I vitenskapleg metode er målet å byggje opp kunnskap om bestemte fenomen og å utvikle ei teoretisk forståing av denne kunnskapen (Grønmo, 2004, s.41). Metodane avgjer korleis vi skal innhente kunnskapen og utvikle teoriane, samt korleis ein skal sikre at dette oppfyller krava til både kvalitet og relevans innanfor det vitenskaplege fagområdet (Ibid.).

5.1 Problemstilling og forskingsspørsmål

Det overordna temaet for denne oppgåva er iverksettinga av §2-6. Det er tydelege indikasjonar på at det er noko undervegs i iverksettingsprosessen til paragrafen som gjer at ikkje alle elevane får den utdanninga dei har krav på. Målet med denne oppgåva er difor å forsøke å forklare desse variasjonane.

Ei problemstilling definerer og avgrensar kva ein skal undersøkje, og slik avgjer den også kva informasjon ein må samle inn for å svare på spørsmålet (Johnson, 2012). Som eit overordna forskingsproblem har eg formulert denne overordna problemstillinga:

«Korleis kan ein forklare iverksettingsvariasjonar av teiknspråkparagrafen i Opplæringslova?»

Dersom problemstillinga er for vid og upresis vil ein få vanskar med å svare på den på ein god måte (Bukve, 2021). Difor har eg også formulert fem forskingsspørsmål som avgrensar og spesifiserer kva det eigentleg er eg ønskjer å undersøkje. Desse spørsmåla er basert på dei relevante forklaringsfaktorane som eg identifiserte i kapittel 4.

Forskingsspørsmål 1: *«I kva grad opplever iverksettarane at §2-6 krev store omstillingar, og korleis påverkar dette iverksettinga av paragrafen?»*

Dette forskingsspørsmålet tar utgangspunkt i endring- og konfliktnivå som ein forklaringsfaktor. Med dette vil eg finne ut om iverksettarane opplever paragrafen som endringskrevjande, og korleis dette påverkar iverksettingsprosessen.

Forskingsspørsmål 2: *«Korleis opplever iverksettarane tilgangen til ressursar, og korleis påverkar ressurssituasjonen iverksettinga av §2-6?»*

Dette forskingsspørsmålet tar utgangspunkt i ressurs-forklaringsfaktoren. Her spør eg difor korleis iverksettarane opplever ressurstilgangen, og korleis dette påverkar iverksettinga.

Forskingsspørsmål 3: *«Korleis forstår iverksettarane paragrafen, og korleis påverkar dette iverksettinga av §2-6?»*

Dette forskingsspørsmålet tar utgangspunkt i policydesign-faktoren, altså korleis paragrafen, standardane og målsetjinga er utforma, korleis iverksettarane forstår desse – og korleis dette påverkar iverksettinga.

Forskingsspørsmål 4: *«Korleis opplever iverksettarane at kommunikasjonen, samarbeidet og handhevingsaktivitetane fungerer, og korleis kan dette påverke iverksettinga av §2-6?»*

Dette forskingsspørsmålet baserer seg på den forklaringsfaktoren som handlar om kommunikasjon og samarbeid – internt og interorganisasjonelt. For å svare på dette spørsmålet undersøker eg difor korleis informantane opplever kommunikasjon, samarbeid og handhevingsaktivitetar – og korleis dette påverkar iverksettinga.

Forskingsspørsmål 5: *«Kva haldningar har iverksettarane til §2-6, og kva tenkjer dei om korleis iverksettinga av paragrafen fungerer i praksis?»*

Dette forskningsspørsmålet er formulert ut i frå personlege disposisjonar-faktoren. Her undersøker eg kva haldningar og oppfatningar iverksettarane har til paragrafen, og kva dei sjølv tenkjer om iverksettinga.

5.2 Kvalitativ metode

For å svare på problemstillinga i denne oppgåva vil eg nytta eit kvalitativt design. Kvalitative metodar nyttast for å forklare korleis og kvifor eit fenomen oppstod, og fokuset ligg på detaljerte, tekstbaserte svar som ofte er både historiske og/eller inkluderer personlege oppfatningar frå respondentar som har vore involvert i fenomenet ein undersøker (Vromen, 2017). Eg har valt å nytte eit kvalitativt design fordi eg ønskjer å få ei djupneforståing av korleis informantane opplever iverksettingsprosessen. Det er også avgrensa med litteratur å byggje vidare på, noko som gjer at eg ikkje har eksisterande tal/datasett å analysere – og det hadde gjort det vanskeleg å utforme ei tilfredsstillande spørjeundersøking. Dersom eg hadde valt ei slik kvantitativ tilnærming hadde eg risikert å gå glipp av viktige forklaringar og element i datainnsamlinga fordi denne oppgåva krev datamateriale som baserer seg på personlege refleksjonar og oppfatningar. Gjennom ei kvalitativ tilnærming opnar eg opp for fleire moglege forklaringar på fenomenet og eg minskar risikoen for at viktige forklaringar blir utelatt frå datamaterialet.

På den andre sida vil ikkje eit slikt kvalitativt design kunne gje den same moglegheita til å generalisere funna som i eit kvantitativt opplegg. Eg kan difor ikkje seie at datamaterialet og funna mine er representative for andre enn utvalet mitt.

Eg meiner likevel at behovet for – og nytteverdien av – ei djupneforståing av iverksettarar sine eigne opplevingar og oppfatningar av iverksettingsprosessen veg tyngre enn moglegheiten til å generalisere. Difor har eg valt å nytte eit kvalitativt forskingsdesign.

5.3 Datainnsamling og analyse

Datainnsamlinga har i hovudsak gått føre seg i form av semi-strukturerte intervju, der eg har gjort mindre justeringar på intervjuguiden ut i frå kven som er informantar. I forkant av desse

intervjua meldte eg inn oppgåva i RETTE, som er UiB sitt eige system for prosjekt som behandlar personopplysingar. I utgangspunktet ville eg intervjuje så mange iverksettarar hos PPT, kommunen og skulane som mogleg, men dette viste seg å vere meir utfordrande enn eg hadde forventa. Etter å ha kontakta både PPT og ulike skular i dei kommunane der eg på førehand visste at dei har/hadde hatt elevar med opplæring etter §2-6 var det lite respons å få. Til slutt enda eg opp med å gjennomføre tre intervju med tre informantar som av ulike grunnar har vore borti iverksettinga av paragrafen. Desse vart gjennomført mellom Desember 2022 og April 2023. Sjølv om eg gjerne skulle ha gjennomført fleire intervju, så fekk eg svært god og nyttig informasjon frå dei tre informantane.

Gjennom heile arbeidet med oppgåva har eg også jamleg sett på nettsider og dokument frå aktørar som Statped, og interessegrupper som Norges Døveforbund for å supplere intervjudataen. Eitt av hovudfunna i både analysen og litteraturgjennomgangen er at det kan vere vanskeleg for skular og kommunar å få tak i teiknspråklærarar, og når ein av informantane nemnte at dette kunne skuldast måten stillingsutlysingane var utforma på, så ville eg finne ut meir om dette. Eg forhøyrt meg difor litt rundt og kom i kontakt med to personar som begge hadde erfaring med søknadsprosessar for pedagogiske teiknspråkstillingar, og sendte meg kvar sin e-post der dei forklarte korleis dei hadde opplevd denne prosessen. Dei kom her med relevant informasjon som eg har nytta som eit supplement til intervjuanalysane.

5.3.1 Uformell intervjuing

Datainnsamlinga baserer seg på det Grønmo (2004) kallar uformell intervjuing. I ein slik intervjusituasjon stiller forskaren spørsmål til respondentane om dei forholda som skal studerast, og svara frå respondentane gjer opp det som er datagrunnlaget for studien (Grønmo, 2004, s.167). Denne forma for intervjuing kan også kallast semi-strukturert eller samtalebaseret intervjuing, fordi det er utarbeida ein intervjuguide som fungerer som eit utgangspunkt eller rammeverk for dei tema ein skal innom i løpet av intervjuet. Avhengig av korleis intervjuet og informasjonen utviklar seg, opnar ein slik intervjusituasjon for at det kan stillast både planlagde og ikkje-planlagde oppfølgingsspørsmål – utan at ein går utanfor dei aktuelle tema (Rathbun, 2008). Fordelen med dette er at det kan oppdagast uventa forhold, og det er mogleg å tilpasse og forbetre intervjuopplegget undervegs i datainnsamlingsprosessen (Grønmo, 2004). Dette er gunstig fordi nokre gongar sitt informantar på kunnskap om sakar, situasjonar, relasjonar og kontekst som ikkje er allment tilgjengeleg. Det er nettopp difor informantane er interessante;

fordi dei kan belyse ein sak eller eit fenomen – og deira eigne subjektive opplevingar vil vere til hjelp med å forstå, tolke og forklare fenomen/hendingar (Andersen, 2006, 3-5).

Denne forma for datainnsamling valte eg for det første fordi det vanskeleg å finne nok informasjon på førehand om kva eg eigentleg kunne forvente å finne av svar på problemstillinga. Difor såg eg det som ein stor fordel at informantane i stor grad sjølv fekk forklare kva dei opplever som dei største utfordringane ved iverksettinga. For det andre så hadde dei tre informantane svært ulike bakgrunnar, noko som gjorde at intervjusituasjonane og spørsmåla måtte tilpassast den kunnskapen dei kunne bidra med. For det tredje så er forskingsproblemet eit så komplekst problem at det ville vere umogleg for meg å fange opp absolutt alle variablane som påverkar iverksettinga av paragrafen. Eg valte difor å gå inn i intervjusituasjonane med ein tydeleg plan på kva tema eg ønskja å fokusere på, men også med den oppfatninga av at det informantane sjølv vel å legg vekt på vil kunne vere det kanskje viktigaste eg får ut av intervjuet.

5.3.2 Utval

For å svare på problemstillinga og forskningsspørsmåla ønskja eg i utgangspunktet å intervju iverksettarar i kommunen, PPT og skulen. Eg ville få ei forståing av kva dei sjølv opplevde som utfordrande med iverksettingsprosessen og korleis dei forsøkte å løyse desse utfordringane. Dette visa seg å vere svært utfordrande. For det første er det ikkje så mange §2-6-elevar i Noreg, og difor er det heller ikkje så mange skular som har erfaring med paragrafen. Etter å ha forhøyr meg i teiknspråkmiljøet fekk eg tips om nokre skular der dei anten har eller har hatt §2-6-elevar, men anten fekk eg ikkje svar når eg tok kontakt – eller så var ikkje dei interessert i å stille til intervju. Når det gjaldt PPT så var det enda vanskelegare å kome i kontakt med nokon som hadde vore borti iverksettinga av paragrafen, så eg skjønnte raskt at det ville vere vanskeleg å få nokon til å stille.

Eg var spesielt interessert i å snakke med skuleleiinga fordi dei er «siste leddet» i iverksettingsprosessen og dei som har den kanskje største jobben med å oppfylle krava til paragrafen. Eg ønskja også å snakke med PPT fordi det er dei som gjer dei sakkunnige vurderingane, og etter litteraturgjennomgangen såg eg at det var indikasjonar på at det kunne vere noko allereie her som påverka variasjonane. Det kan vere mange grunnar til at det var så utfordrande å få tak i informantar. For det første så har både lærarar, rektorar og avdelingsleiarar som regel eit tettpakka program frå før av, og å ta seg tid til å intervjuast av ein student er

naturleg nok ikkje det dei prioriterer høgast. Når eg ringte til ulike skular så var førsteinntrykket mitt at dei verka interessert i å delta i prosjektet, men når eg då etterpå sendte e-post med ein formell førespurnad om deltaking – så fekk eg anten ingen svar, eller beskjed om at dei ikkje hadde noko å bidra med. For det andre så er §2-6 ein rettighetsparagraf som er ny for dei fleste, og det kan gjere at dei sjølv føler at dei ikkje har nok erfaring med den til at dei er relevant som informantar. Det kan også vere at dei er usikker på om dei følgjer krava til paragrafen, eller om dei har løyst utfordringane «riktig» - og at dei difor ikkje ønskjer å delta.

Informant 1 kom eg i kontakt med gjennom min eigen jobb som vikar på ein skule med §2-6-elevar, og dette intervjuet vart utført i Desember 2022. Denne informanten er avdelingsleiar for teiknspråkavdelinga og kunne bidra med nyttig informasjon om korleis iverksettingsprosessen opplevast for ein stor skule med fleire teiknspråklege elevar. Som ein uventa bonus hadde informanten tidlegare vore rektor på ein grendaskule der dei hadde ein §2-6-elev, og kunne bidra med nokre erfaringar frå den situasjonen.

Etter det første intervjuet forsøkte eg i lang tid å kome i kontakt med andre iverksettarar som kunne fortelje meg om sine opplevingar – utan heller. Då var eg nøydd å endre taktikk og utvide utvalskriteria mine for å få tak i fleire informantar.

Eg starta med utvalskriteriet at informantane skulle vere iverksettarar som på ein eller anna måte hadde vore ein del av ein §2-6-iverksettingsprosess. Dette måtte eg etter kvart gå vekk frå, og fokuserte i staden for på å finne informantar som ikkje naudsynlegvis var iverksettarar, men som likevel hadde erfaring med prosessen. Eg forhørte meg då vidare i teiknspråkmiljøet om det var nokon der som visste om nokon som passa til det kriteriet. Eg kontakta også ein høgare utdanningsinstitusjon som eg veit tilbyr teiknspråktolkutdanning, og kom i kontakt med Informant 2.

Informant 2 har i mange år jobba med teiknspråkelevar i Statped, og kunne bidra med dei erfaringane og opplevingane som hen hadde gjort seg i løpet av denne tida. Fordelen med dette var at informanten då har vore innom fleire skular, fleire stader – og over fleire år. Informanten har også vore med på å sjå korleis det har utvikla seg frå §2-6 vart vedteken, døveskulane vart lagd ned, og fram til for eit par år sidan. Intervjuet vart utført i Mars 2023.

Etter tips frå teiknspråkmiljøet kom eg i kontakt med Informant 3. Intervjuet vart utført i April 2023. Denne informanten har erfaring med iverksettinga fordi hen er forelder til ein elev som har/har hatt undervisning etter §2-6. I utgangspunktet ønskja eg ikkje å intervju foreldre fordi det kan vere vanskeleg å utføre eit slikt intervju utan at det kjem fram informasjon om eleven.

Eg løyste dette ved at eg presiserte at det er informanten si *eiga* oppleving med iverksettinga som er relevant. Når eg deretter transkriberte intervjuet så fjerna eg all informasjon som kunne koplast til eleven, slik at eg satt igjen med berre den informasjonen som direkte handla om informantens sine egne opplevingar.

Sjølv om eg eigentleg hadde sett for meg eit ganske annleis utval når eg starta prosessen med å finne informantar, så er eg nøgd med det utvalet eg enda opp med. På den eine sida har eg ein informant med erfaring frå ein skule med eigen teiknspråkavdeling, på den andre sida har eg ein informant med erfaring frå ein distriktsskule – og i midten har eg ein informant som har vore innom det aller meste gjennom fleire år.

5.3.3 Analyse

Etter eg hadde gjennomført kvart intervju – som vart tatt opp på lydopptakar låna frå UiB – transkriberte eg lydfila. I dei to første intervju transkriberte eg stort sett alt som vart sagt, men anonymiserte opplysingar som kunne bidra til å identifisere informantane. I det siste intervjuet med foreldreinformanten kom det fram noko informasjon som potensielt kunne koplast til eleven informanten var føreset for. Dette let eg vere å transkribere, slik at eg haldt meg innan dei opplysingane eg meldte frå om at eg skulle samle inn i registreringa av masterprosjektet.

Etter eg hadde transkribert dei tre intervju gjekk eg inn i kvart dokument og først koda etter dei fem forklaringsfaktorane. Deretter gjekk eg gjennom dei på nytt og la til fortolkande kodar basert på det teoretiske rammeverket og litteraturgjennomgangen.

5.4 Datakvalitet

I kvalitative forskingsdesign fokuserast det på ein eller få casar som nyttast for å tileigne seg ei djupneforståing av forskingstemaet. Å kunne generalisere funna til andre casar er difor sjeldan målet med slike metodar (Vromen, 2017). Hensikta er å forklare kva som har skjedd i akkurat den casen/casane ein undersøker. Det er likevel eit krav om at undersøkinga som gjennomførast må utformast slik at funna kan nyttast til å trekkje slutningar om tilsvarande fenomen eller generelle tilhøve (Bukve, 2016). Å utvide forståinga av ein eller få casar kan likevel gi eit utgangspunkt for korleis ein kan forstå andre casar, og med dette vere med på å skape ei

heilskapsforståing av eit problem eller eit fenomen. Ein av framgangsmåtane for å vurdere datakvaliteten systematisk er å ta utgangspunkt i to overordna kriterium for kvalitetsvurderinga; validitet og reliabilitet (Grønmo, 2004).

5.4.1 Validitet

Validitet seier noko om kor gyldig datamaterialet er for problemstillinga ein undersøker. Høg validitet vil seie at undersøkingsopplegget og datainnsamlinga resulterer i data som er relevante for problemstillinga (Grønmo, 2004). I utgangspunktet er intern og ekstern validitet noko ein vurderer i kvantitative studiar. Grønmo (2004) påpeiker likevel at distinksjonen mellom desse validitetstypene kan vere viktig i kvalitative studiar som ønskjer å avklare årsaksforhold og utvikle årsakshypotesar. Fordi denne oppgåva tek sikte på å forklare moglege årsaker til iverksettingsvariasjonar vil eg difor først gå gjennom intern og ekstern validitet, før eg går gjennom dei tre validitetstypene som Grønmo (2004) meiner er særleg tilpassa kvalitative undersøkingsopplegg; kompetansevaliditet, kommunikativ validitet og pragmatisk validitet. Avslutningsvis vil eg diskutere validiteten til datamaterialet i denne oppgåva med utgangspunkt i dei nemnte validitetstypene.

Intern validitet handlar om i kva grad undersøkinga er gjennomført på ein tilfredsstillande måte, slik at ein kan trekkje ein gyldig konklusjon om årsakssamanhengar, medan *ekstern validitet* handlar om i kva grad undersøkingresultata er realistiske og kan generaliserast til vanlege situasjonar i samfunnet (Grønmo, 2004). Desse formene for validitet er ofte nytta i forbinding med eksperimentelle studiar, men kan også som nemnt nyttast for kvalitative studiar som dreier seg om årsaksforhold og årsakshypotesar. Det er likevel viktig å vere klar over at det ikkje vil vere mogleg å vurdere desse validitetstypene like presist i ein kvalitativ studie som det vil vere i ein kvantitativ studie (Grønmo, 2004).

Kompetansevaliditet handlar om forskaren sin kompetanse for innsamling av kvalitative data på det aktuelle forskingsfeltet, altså kva erfaringar, føresetnadar og kvalifikasjonar forskaren har knytt til denne typen datainnsamling (Grønmo, 2004, s.254). Dette er spesielt viktig i kvalitative studiar fordi ein som forskar har ei meir aktiv rolle i datainnsamlinga som på ulike måtar vil kunne påverke datamaterialet både gjennom innsamlings- og analyseprosessen. Her leggast det vekt på både kva forhold forskaren har til kjeldene, det empiriske feltet og den teoretiske fortolkinga av datamaterialet (Grønmo, 2004). Det er likevel viktig å merke seg at kompetansevaliditeten blir vurdert og eventuelt forbetra i sjølve datainnsamlingsprosessen

nettopp fordi innsamlinga i kvalitative studiar blir utført på ein fleksibel måte, og fordi datamaterialet blir tolka og analysert undervegs i innsamlingsprosessen analyserer (Grønmo, 2004).

Kommunikativ validitet handlar om dialog og diskusjon mellom forskaren og andre om i kva grad datamaterialet er godt og treffande ut i frå problemstillinga i studien (Grønmo, 2004). Enklare forklart kan ein seie at denne typen validitet handlar om å diskutere datamaterialet opp mot problemstillinga med andre fordi det på denne måten er mogleg å fange opp potensielle svakheiter som ikkje på eigenhand har vore plukka opp som problematisk for validiteten til studien. Døme på slike diskusjonspartnarar kan i følgje Grønmo (2004) vere anten respondentane sjølve, eller forskarkollegaer.

Pragmatisk validitet handlar om i kva grad datamateriale og resultata i ein studie dannar grunnlag for bestemte handlingar, altså i kva grad bestemte hendings- eller handlingsforlaup kan påverkast av studien (Grønmo, 2004). Ved høg grad av pragmatisk validitet vil altså resultata av studien kunne nyttast til å til dømes endre ein eksisterande praksis.

I følgje Grønmo (2004) er den viktigaste framgangsmåten for validitetsvurdering å gjere systematiske og kritiske drøftingar av undersøkingsopplegget, datainnsamlinga og datamaterialet med vekt på dei mest relevante validitetstypene.

Vurderingar knytt til den interne validiteten av denne oppgåva handlar i stor grad om utvalet. Eg har som nemnt eit relativt lite utval for intervjuar mine, men eg har likevel tatt grep for å styrke den interne validiteten. For det første så består utvalet mitt av tre informantar som har ulike bakgrunn og ulike erfaringar med iverksettinga av §2-6, noko som gjer at dei bidrar med ulike perspektiv på problemstillinga. For det andre så har eg undervegs i prosessen supplert med data frå skriftlege kjelder. Dette samansette biletet av ulike perspektiv og kjelder, gjer at det er mogleg å seie noko om årsakssamanhengane.

Resultata av kvalitative studiar er som nemnt sjeldan generaliserbare i seg sjølv fordi det er eit fåtal einingar som undersøkjast, og det vil i utgangspunktet ikkje vere mogleg å finne ut noko om andre enn akkurat den casen ein tek føre seg. I denne oppgåva baserer eg meg på dei personlege og profesjonelle erfaringane og oppfatningane til respondentar som har noko erfaring med iverksetting av §2-6 som ein del av iverksettingsprosessen. Det er difor svært viktig at det teoretiske rammeverket er med på å danne grunnlaget for både spørsmåla og analysen av datamaterialet – fordi det vil ikkje vere mogleg å generalisere funna åleine. Det er likevel viktig å påpeike at det ikkje er eit mål i seg sjølv å generalisere funna mine, målet med

oppgåva er å seie noko om akkurat dei einingane eg undersøker. Eg nyttar modellen til Van Meter og Van Horn (1975) fordi dette er ein grundig modell som seier noko om årsakssamanhengane. Dersom det viser seg at faktorane i denne modellen kan vere forklarande for iverksettingsvariasjonane av §2-6 vil det auke både den interne og eksterne validiteten gjennom at ein har eit teoretisk grunnlag for å argumentere for at desse resultata også *moglegvis* kan forklare tilsvarande iverksettingsvariasjonar i resten av populasjonen. Analysen vil altså ikkje kunne seie noko konkret om populasjonen utanfor utvalet mitt, men resultatet kan likevel nyttast for å auke forståinga av ein liten del av eit mykje større puslespel.

Som masterstudent er mi personlege erfaring med innsamling av kvalitative data avgrensa til tidlegare skuleoppgåver. Datainnsamlingsprosessen vil difor på mange måtar også vere ein læringsprosess for meg som «forskar». Ut i frå dette er valet om å gjere ein kvalitativ studie svært gunstig fordi eg undervegs i datainnsamlingsprosessen kan endre og forbetre det eg kanskje opplev at ikkje fungerer optimalt. På den andre sida krev denne forma for datainnsamling og analyse at ein har ei meir aktiv forskarrolle, og det kan vere ein større risiko for å påverke datamaterialet dersom forskaren ikkje allereie har erfaring med denne typen forskingsarbeid. Sjølv om eg sjølv ikkje er godt erfaren innan dette, så har eg ein erfaren rettleiar som er tilgjengeleg for å dele råd og vurderingar gjennom heile prosessen. I tillegg til dette har eg medstudentar som gjennom heile skriveprosessen har vore tilgjengeleg for diskusjon av ulike vurderingar og avgjersler, noko som kan vere med på å styrke den kommunikative validiteten.

Kompetansevaliditet gjeld som nemnt også forholdet til det empiriske feltet. Eg har god kjennskap til utdanningstilbodet til døve og høyrslhemma elevar både gjennom arbeid med denne gruppa og ein oppvekst med tilknytning til døvesamfunnet der dette temaet har vore eit av dei mest sentrale tema over mange år. På den eine sida gir dette meg ei forståing og ein bakgrunnskunnskap som vil vere umogleg å «berre» lese seg fram til. På den andre sida gjer det at eg i større grad har vore nøydd å vere medviten om stadfestingstendensar; at eg leitar etter og tolkar datamaterialet slik at det skal stemme overeins med mine personlege oppfatningar. Stadfestingstendensar handlar om at individ har tendensar til å vurdere ny informasjon på ein måte som stemmer overeins med deira allereie eksisterande idear og overtydingar (Bos, 2020, s.120). Likevel, desse personlege erfaringane og oppfatningane avgrensar seg til kunnskap om at iverksettingsvariasjonen eksisterer. Det eg undersøker i denne oppgåva er *kvifor* desse variasjonane finst, noko eg på førehand i liten grad har gjort meg opp noko anna enn lause meiningar og tankar om sidan forskinga på dette feltet er mangelfull. Difor har eg gjennom arbeidet med kapittel 2 og 3 tileigna meg ei relativt stor mengde empirisk

informasjon som eg ikkje allereie var klar over, og det er denne informasjonen forskingsdesignet er basert på. Denne empiriske informasjonen seier ikkje noko om spesifikt om årsakssamanhengane, men gjennom kunnskapsopparbeidingsprosessen har eg naturleg nok gjort meg opp nokre tankar om kva som kan vere *moglege* årsaker, og difor er framleis stadfestingstendensar noko eg må vere medviten om gjennom heile prosessen – og kanskje spesielt i analysesamanhengen. Bos (2020) meiner at ein måte å handtere denne utfordringa på er å aktivt gå inn for å finne balansert informasjon og å vere medviten om at ein skal setje vekk personlege overtydingar og vurdere det aktuelle problemet frå «motsett» side. Med andre ord vil eg gjennom å vere klar over mine egne overtydingar gjennom innsamlings- og analyseringsprosessen vere i stand til å aktivt leite etter informasjon som kan motprove desse oppfatningane. Dette vil svekke sannsynet for stadfestingstendensar og auke validiteten.

Den pragmatiske validiteten handlar som nemnt om i kva grad resultata av studien kan nyttast til å endre ein eksisterande praksis. For det første er forskning som omhandlar utdanningstilbodet til døve og høyrslahemma barn innanfor det statsvitskaplege feltet mangelfull, og slik forskning avgrensar seg som regel til pedagogiske og juridiske tolkingar av lovverket. For det andre er dette temaet svært sentralt og ofte omdiskutert i døvesamfunnet som ei minoritetsgruppe og dei tilhøyrande interesseorganisasjonane. For det tredje er utdanning naturlegvis viktig for korleis barn – både høyrande og døve og høyrslahemma – klarer seg vidare i livet, både psykososialt og yrkesmessig. Difor er det svært problematisk når paragrafen og utdanningstilbodet ikkje fungerer slik det er meint å fungere. Dei samfunnsmessige og individuelle konsekvensane og kostnadane kan vere store når barn ikkje mottek den utdanninga dei treng for å ha så gode moglegheiter som mogleg for å bli velfungerande samfunnsborgarar. Det er indikasjonar på at §2-6 i fleire situasjonar ikkje fungerer slik ein har meint at paragrafen skal fungere, men der vil vere nærast umogleg å forbetre iverksettinga utan at det er klart *kvifor* desse variasjonane finst. Det er denne forklaringa eg ønskjer å bidra til med oppgåva mi. Om nokre av forklaringsfaktorane kan vere med på å forklare variasjonane vil det vere mogleg å sjå kva endringar som kan hjelpe iverksettingsprosessen. På den andre sida vil det også vere eit viktig funn om eg ikkje finn noko som indikerer at desse faktorane vil kunne forklare noko av variasjonen. Denne oppgåva er sjølvstøtt svært avgrensa og består av eit fåtal intervjuobjekt, og vil vere eit svært lite bidrag til «debatten», som på ingen måte vil kunne føre til direkte endring av praksisen, men når den eksisterande forskinga er så mangelfull vil sjølv det minste bidraget vere eit viktig bidrag. Om ikkje som eit svar på det overordna problemet i seg sjølv, men som eit bidrag til den prosessen det er å finne ei løysing på eit moglegvis svært komplekst problem

som påverkar ei målgruppe som i dei fleste fall ikkje sjølv er gamle nok til å korrjere vite om eller fortelje at det er noko som ikkje fungerer. Eg meiner difor at studien åleine ikkje vil kunne ha ei høg grad av pragmatisk validitet, men som ein del av ei større løysing og eit større svar på problemstillinga vil den pragmatiske validiteten vere betydeleg høgare.

5.4.2 Reliabilitet

Reliabilitet handlar om ei undersøking er påliteleg eller ikkje. Som Bukve (2021) påpeiker handlar ikkje reliabilitet om relasjonen mellom teori og empiri, men om dei empiriske målingane og samanhengane. Reliabiliteten er høg dersom undersøkingsopplegget og datainnsamlinga gir pålitelege data, noko som vil seie at ein vil få identiske data dersom ein nyttar det same undersøkingsopplegget ved ulike innsamlingar av data om dei same fenomen (Grønmo, 2004, s. 241). Forskingsdesignet i denne oppgåva baserer seg på at informantane sjølv fortel om sine opplevingar, erfaringar og oppfatningar. Dette gjer at det - slik som i dei fleste andre kvalitative prosjekt – i praksis vil vere umogleg å gjennomføre slike gjentatte innsamlingar og få eit så høgt som mogleg samsvar, fordi slike undersøkingsopplegg er for fleksible til at ein kan gjenta det på nøyaktig same måte (Grønmo, 2004).

5.5 Forskingsetikk

Gjennom dette kapitlet har eg gjort greie for fleire av dei forskningsetiske vurderingane eg har gjort gjennom datainnsamlingsprosessen. To av dei mest grunnleggjande forskningsetiske prinsippa handlar om anonymitet og at informantane skal kunne gje informert samtykke til å delta i prosjektet er svært viktig. I dette avsnittet gjer eg difor kort greie for dei forskningsetiske grepa eg tok for å sikre anonymitet og informert samtykke frå informantane.

I kvalitativ forskning går datainnsamling ofte føre seg gjennom individuelle intervju med forbehold om anonymisering (Toshkov, 2016), og denne oppgåva er ikkje noko unntak. Aller først sikra eg meg informert samtykke frå alle informantane ved at dei fekk lese gjennom eit informasjonsskriv, og gav skriftleg samtykke til deltaking. I dette skrivet (sjå vedlegg 1) informerte eg om blant anna forskingsformål, anonymisering av personopplysingar og klagemoglegheiter.

For å sikre anonymiteten til informantane lånte eg lydopptakar frå UiB, og transkriberte intervjuva utan å inkludere eventuell data som kunne identifisert informantane. Dette gjaldt blant anna namn på skular og kommunar. Dei transkriberte intervjuva vart lagra under nummererte kodar – og både desse og dei originale lydfilene vil slettast ved prosjektets slutt.

6 Empiri

I dette kapitlet går eg kort gjennom korleis eg har analysert datamaterialet før eg presenterer dei empiriske resultatene av datainnsamlinga. Hensikta med analyser av datamaterialet er å avdekkje generelle eller typiske mønster i materialet (Grønmo, 2016). Dette kapitlet er difor delt inn i dei same fem hovudtema som eg utforma intervjuguiden etter, og dei viktigaste empiriske funna vil presenterast hovudsakleg i form av direkte sitat.

6.1 Koding

Etter å ha transkribert intervjuet gjekk eg i gang med koding av den innsamla dataen. Dette gjorde eg for å få ei oversikt over materialet. Eg nytta det Grønmo (2016) kallar for manuell koding. Dette vil seie at eg manuelt førte inn stikkord og temasetningar i dokumenta med dei transkriberte intervjuet. Kodane mine var både deskriptive og fortolkande. Deskriptive kodar er reint beskrivande karakteristikkar av tekstinnhaldet (Grønmo, 2016). Dei deskriptive kodane var basert på dei fem ulike tema som eg etter litteraturgjennomgangen strukturerte intervjuet etter; *ressursar, praktiske omstillingar, standardar og målsetjingar, kommunikasjon og personlege disposisjonar*. Vidare supplerte eg med det Grønmo (2016) kallar fortolkande kodar, som gir uttrykk for korleis eg som forskar tolkar og/eller forstår innhaldet i teksten. Dette gjorde eg fordi eg på denne måten fekk ei meir heilskapleg forståing av sjølv innhaldet, og slik at eg vidare kunne setje dette inn i ein større kontekstuell samanheng og forsøke å forklare moglege årsaker til funna.

6.2 Empiriske data

Ein av dei mest sentrale utfordringane for iverksettinga var utfordringar med å få tak i teiknspråklærarar. Dette vart nemnt av alle tre hovudinformatantane. Det er kanskje det tydlegaste resultatet, og det stemmer også overeins med resultatet av litteraturgjennomgangen. Den resterande empiriske dataen indikerer at det også er andre faktorar som på ulik måte kan spele inn på iverksettinga, men at dette verkar å vere eit stort og komplisert bilete. Det er vanskeleg å få ei heilskapleg forståing av årsakssamhengane når det finst lite eksisterande forskning –

om akkurat denne situasjonen – å byggje vidare på. Det er også tydeleg at store delar av dataen kunne ha vore koda etter fleire av forklaringsfaktorane på ein og same tid, men eg har her plassert dei under dei forklaringsfaktorane eg meiner dei seier mest om.

Dette kapittelet er ein kort presentasjon av det datamaterialet som eg vurderer som mest relevant for å svare på problemstillinga. I neste kapittel vil eg drøfte dette datamaterialet opp mot problemstillinga, forskingsspørsmåla og det teoretiske rammeverket.

6.2.1 Ressursar

Alle policyar treng tilstrekkelege ressursar for å kunne iverksettast. I denne delen vil eg presentere dei funna eg har koda som ressursar. Basert på litteraturgjennomgangen fann eg at det kan vere utfordringar spesielt knytt til tilgangen på kompetanse som ein ressurs. Eg forventa difor at dette ville vere noko eg også såg når eg gjekk gjennom datamaterialet. Informanten frå den forsterka skulen meinte at dei eigentleg hadde det meste av praktiske og fysiske ressursar på plass, medan dei hadde fått større og større utfordringar med å få tak i riktig kompetanse hos undervisningspersonalet. Informanten frå Statped peiker på dei same kompetanseproblema, og forklarar også kvifor hen tenkjer utviklinga går i denne retninga. Hen nemner også at det kan vere vanskeleg for skular å skulle prioritere så mykje ressursar på éin elev. Foreldreinformanten fortel at dei i utgangspunktet var nøgd med den naudsynte kompetansen, men at det oppstod utfordringar når denne kompetansen vart midlertidig utilgjengeleg.

Informant 1 er i ei leiarstilling ved ein stor skule med fleire §2-6-elevar over fleire trinn. På spørsmål om korleis hen opplever ressursituasjonen når det kjem til praktiske forhold som til dømes tilgangen på klasserom, meiner hen at dei er svært godt utstyrt med tekniske hjelpemiddel og lydanlegg.

«Eg veit ikkje kva alle desse systema vi har i taket og i basane vi har er eingong. Vi har i alle fall to om ikkje tre system. Så sånn lydanlegg i alle variantar...» (Informant 1)

Denne skulen er den einaste i kommunen som har elevar med vedtak etter §2-6, som er noko kommunen har avgjort. Skulen har også vore pussa opp/bygd med ein tydeleg intensjon om at

dette skal vere ein forsterka skule for døve og høyrslheemma elevar etter at døveskulane vart lagd ned. Dei har også ein eigen audioteknikar på huset, noko som gjer at dersom dei tekniske hjelpemidla sviktar vil ein ikkje måtte hente inn teknikarar eksternt.

«vi får... altså, vi er den største skulen (i byen), så sjølv om det minskar hos oss også så har vi ein del ressursar.» (Informant 1)

På spørsmål om ressursituasjonen knytt til undervisningskompetanse, er det ein litt annan situasjon. Informanten seier at dei har opplevd ei negativ utvikling der dei får færre og færre søkjarar til undervisningsstillingane.

«Ja, det har vorte vanskelegare og vanskelegare. Færre og færre som søkar. Og særleg sånne spesialstillingar, som vi treng ein spesialpedagogisk rådgjevar med teiknspråkkompetanse.» (Informant 1)

Informant 3 har erfaring med §2-6 som forelder i ei lita kommune med få §2-6 elevar. Hen kan fortelje at i utgangspunktet så fekk dei ein lærar med riktig undervisningskompetanse, og at dei var svært nøgd med dette. Utfordringane oppstod når denne læraren skulle ut i permisjon over lenger tid. Då hadde ikkje skulen nokon å setje inn som erstattar, sjølv om informanten seier at skulen i minst eit halvt år hadde vore klar over at denne permisjonen ville kome.

«Nei, for det første var det jo ein permisjon som ikkje kom frå ein dag til den neste då... Men det blei jo eigentleg ikkje gjort då. Så det rakna veldig.» (Informant 3)

Informanten fortel vidare at skulen fortel dei ein ting om kompetansetilgangen, medan dei frå andre i (døve)-miljøet i området høyrer noko anna.

«Men det er jo eit lite miljø då, så vi høyrer jo forskjellig då. Slik at frå skulen si side så skal det vere umogleg å få tak i folk, dei har snakka med alle i heile verda, og så har eg då høyrte nokon som har sagt at dei har tatt kontakt for å få informasjon om stillinga. Også får dei vite at, ja, kanskje lønna er veldig låg då. Dei søker etter ein assistent meir enn ein spesiallærar, eller ein lærar med teiknspråkkompetanse som då eigentleg er

kravet då. Og endar opp med å ikkje søke på stillinga, og det er jo veldig dumt då.»
(Informant 3)

Informanten påpeiker at dette er annanhandsinformasjon, og hen veit ikkje meir enn det hen har vore fortalt.

Etter skulen si oppfatning så har dei altså gjort alt dei kan for å få tak i den naudsynte kompetansen, medan informanten sjølv sitt igjen med ei oppfatning av at det er sjølv utforminga av stillinga som gjorde at dei ikkje fekk søkarar. Dette indikerer at skulen kanskje ikkje har skjønt kva ei slik stilling skal innebere. Funnet seier altså ikkje berre noko om ressursituasjonen, men også om korleis iverksettarane har forstått krava til paragrafen.

Informant 2 har jobba i Statped i mange år og har vore innoom mange ulike skular opp igjennom. Hen fortel at vanlegvis seier Statped at ein er nøydd å byrje å tenkje skulestart minst to år før, slik at ein skal få på plass slike ting. Men som nemnt så betyr ikkje dette at denne førebuingstida faktisk blir utnytta. Informanten kjem med eit eksempel på nettopp dette.

«ein relativt stor kommune ... som til tross for påminningar fleire gonger «ja, har dykk ting på plass, har dykk overgang til ungdomsskulen. Det kjem to stykk». Ja, nei, dei hadde kompetansen og dei visste så godt. Også byrja skuleåret og «oi, nei, den læraren hadde jo permisjon dette året». Og der satt det to stykk som ikkje fekk undervisning ganske lenge faktisk.» (Informant 2)

Informant 2 meiner også at det kan vere vanskelegare og vanskelegare å få tak i riktig kompetanse, og fortel at situasjonen såg svært annleis ut tidlegare.

«Ja, fordi at i starten då dei liksom verkeleg satsa stort og hadde masse fokus på å gje kompetanse til dei som allereie var i systemet, og at dei faktisk også satsa på ei eigen lærarutdanning for å få døve studentar. Så var det ei periode at jo, det gjekk an å få tilsett folk med både lærarutdanning og teiknspråk, men klart at dette byrjar å bli ganske lenge sidan» (Informant 2)

Informanten fortel at det var ei periode rundt tusenårsskiftet der ein ute i verda var «redd» for at det skulle bli for mange døve lærarar, og at ein då oppfordra døve til å søkje andre utdanningar fordi ein var redd for at det ikkje skulle vere nok jobbar til alle.

I Noreg i dag så har ein ikkje lenger eit «normalt» utdanningsløp for dei som ønskjer å utdanne seg til lærar med teiknspråkkompetanse.

«For i dag, slik som høgare utd er organisert i dag, så finst det faktisk ikkje noko utdanning – eigentleg – for å bli lærar med teiknspråkkompetanse. Og det er jo eigentleg heilt katastrofalt.» (Informant 2)

Her snakkar informanten hovudsakleg om dei som ønskjer å ta teiknspråk som eitt av faga i lærarutdanninga si, og at det finst eit etterutdanningsprogram for dei som allereie er lærarar som seinare ønskjer å få teiknspråkkompetanse.

«Altså, HVL i samarbeid med OsloMet og NTNU i Trondheim ... har eit felles studieprogram som heiter då «etterutdanning i teiknspråk». (Informant 2)

Informanten seier at sjølv om denne moglegheita finst, så er det mykje som må vere på plass før ein kan søkje på dette programmet.

«...så må ein for det første vere lærarutdanna, også må ein vere i fast jobb. Også går søknaden til skulen først, der rektor ved skulen altså anbefaler eller ikkje anbefaler at søknaden går vidare til kommunen. Og i kommunen der prioriterer dei søknadane som kjem inn, og klart at undervegs der så skjer det mange fråfall.» (Informant 2)

Det er altså krav til både utdanning og arbeidssituasjon før søknaden deretter må handsamast av både rektor og kommunen.

«For det første så er det jo ikkje alle som er i skuleverket som er utdanna lærarar. For det andre ikkje alle som er fast tilsett. Og for det tredje så skal ein då gjennom alle desse

ledda. Så vi sitt her med ei knallgod utdanning – synst jo eg då – men få søkjarar.»

(Informant 2)

Dei låge søkjartala kan i følgje informanten altså forklarast ved at opptakskrava og søknadsprosessen er utfordrande nok til at fleire anten ikkje *kan* søkje, eller at dei fell av undervegs i prosessen. Dette er ei klar svikt i føresetnadane for reforma. Det er umogleg å gje elevane eit like godt tilbod på nærskulen om det i praksis skal vere umogleg å bli teiknspråklærar. Kven skal då undervise elevane?

På spørsmål om korleis informanten har opplevd den generelle ressursituasjonen ute hos skulane, så seier hen at det kan vere vanskeleg for skular å forstå at dei skal nytte «så mange» ressursar på *ein* elev, når ein samstundes har fleire hundre andre elevar som også skal dele på dei same ressursane.

«Fordi nokre PPT og nokre skular, dei ser på heile dette her med teiknspråk som ei stor problempakke – og dessutan er det ein rettingheitsparagraf. Så «tenk om vi ikkje klarar å oppfylle rettane, då kan vi risikere rettssak!»» (Informant 2)

Ressursituasjonen kan altså gjere at nokre aktørar oppfattar paragrafen som *så* ressurskrevjande at dei ber foreldre om å heller velje §5-1, fordi dei ikkje veit om dei klarer å oppfylle rettane til §2-6.

«Så eg opplever jo at i mange tilfelle så er det foreldre som «Jamen, vi ønskjer jo opplæring i teiknspråk», også seier kommunen «nei, nei, nei, det klarer vi ikkje. Kan ikkje dykk heller ta det som §5-1 og spesialundervisning?» (Informant 2)

6.2.2 §2-6 og praktiske omstillingar

I teorikapittelet gjorde eg reie for korleis iverksettinga av ein policy kan påverkast av i kva grad iverksettarane opplever at dette vil krevje store praktiske omstillingar. I denne delen vil eg presentere den dataen som seier noko om kva informantane meiner om dette. Informant 1 nemner ikkje noko særlege utfordringar knytt til omstillingar på den forsterka skulen, men påpeiker at hen heilt klart ser utfordringane med dette. Informant 2 nemner at manglande språkkompetanse hos barna når dei startar på skulen kan påverke undervisningssituasjonen.

Informant 3 fortel at sjølv om skulen hadde fleire år på å til dømes få tak i undervisningspersonale så vart det ikkje gjort før rett før skulestart.

Informant 1 fortel at hen har tidlegare jobba på ein skule der dei fekk ein elev som skulle ha opplæring etter §2-6, og meiner dei var svært heldig med at dei hadde nokon som kunne gå rett inn i stillinga.

«Men eg har jobba på ein skule der eg fekk ein 2-6-elev ... og det er heilt unikt, men vi hadde ein pedagog som hadde nettopp blitt tolk, som gjekk rett inn i stillinga. Så hen tok jo rolla som tolk og pedagog med ein gong.» (Informant 1)

I motsetnad til den forsterka skulen der dei fekk med seg store delar av kompetansen frå døveskulen som vart nedlagd, så var dette på ein grendaskule.

«Ja, men hadde vi ikkje fått tak i hen med ein gong, så ja... og det var ein grendaskule. Så eg ser heilt klart utfordringa her.» (Informant 1)

På ein grendaskule der ein ikkje har tilgang til den same erfaringa og kompetansen som hos den forsterka skulen vil det kunne krevje større omstillingar.

Informant 2 trekkjer fram det at når ein byrjar i første klasse så skal ein ha eit godt språkgrunnlag, men at dette kan vere mangelfullt hos mange av §2-6-elevane.

«Og det byrjar jo egentleg heller ikkje i skulen, for det burde jo helst byrje før. Fordi dei som startar i første klasse dei skal jo helst ha eit ganske bra språkgrunnlag faktisk ... men barnet har ikkje nødvendigvis det språklege teiknspråkgrunnlaget som dei skulle hatt når dei byrjar som seksåringar i skulen for å nytte teiknspråk» (Informant 2)

Dette seier noko om korleis dei praktiske omstillingane ved overgang frå barnehage til barneskule kan vere varierende, og korleis ulikt språkgrunnlag kan påverke korleis ein er nøydd å leggje opp undervisninga.

Informant 3 fortel at dei valte teiknspråk så tidleg som mogleg fordi skulen skulle ha tid til å utdanne undervisningspersonale, men at dette ikkje var noko som vart tatt tak i før tett opp mot skulestart.

«For eg kjente at vi måtte velje det veldig tidleg fordi at då skulle skulen også ha tid til å utdanne folk då. Også, fordi at dersom vi har gjort valet to år før, så har dei hatt tid til å utdanne nokon dersom dei ikkje har kompetansen då, så kan ein ikkje seie at dette kom veldig brått på. For no har dei hatt tid til det, det var min naive tanke oppi dette her. To år før. Det gjer jo dei ikkje då. Det er på vårparten då, då leitar dei etter ein eller annan som kan komme oppi dette her då. «Får sjå om det går bra».» (Informant 3)

Informanten seier også at dei på eit tidspunkt fekk ein ny rektor som dei skulle samarbeide med, og at denne rektoren fortalte at dersom hen hadde hatt valet så hadde dei sagt «nei» til å ta i mot ein §2-6-elev, fordi dei var av den oppfatninga at det ville vere meir riktig å få eleven inn på ein skule med meir erfaring.

6.2.3 Standardar og målsetjingar

Iverksettinga vil også kunne påverkast av korleis ein har utforma paragrafen og dei standardane og målsetjingane som følgjer med. Ikkje berre korleis dette ser ut, men også korleis iverksettarane forstår – eller ikkje forstår – policydesignet. I denne delen vil eg difor presentere den dataen som seier noko om policydesignet og korleis iverksettarane forstår dette. Informant 1 meiner at paragrafen er svært tydeleg, men at dei tolkar den på sin eigen måte ut i frå det som er politisk bestemt. Det er heller ikkje noko problem å oppfylle timefordelinga, men dette er fordi det er ein forsterka skule som har fleire elevar med §2-6. Informant 2 fortel at skular har svært mange spørsmål om alt mogleg når dei kjem i kontakt med Statped. Hen fortel også om to konkrete situasjonar der skulane hadde misforstått paragrafen. Informant 3 fortel om eit møte med skuleleiinga der hen satt igjen med ei oppfatning av at skulen ikkje hadde forstått kva paragrafen går ut på.

På spørsmål om kva Informant 1 tenkjer om policydesignet; korleis standardane og målsetjingane er utforma og om det er tydeleg nok, så meiner hen at den er svært tydeleg, men at dei har tolka den på sin måte.

«Eg synst den er veldig tydeleg. Han er veldig tydeleg – i og på teiknspråk. Men vi har jo tolka han på vår måte.» (Informant 1)

Med å seie at dei har tolka den på sin eigen måte trekk informanten spesielt fram at dei legg vekt på inkludering når dei tolkar paragrafen.

«Det er inkluderinga som står høgast hos oss. Det har vi som eit eige mål. Vi har to mål i år: det eine er inkludering for alle elevane våre, men vi er jo spesiell som har teiknspråk, sant. Også er det læring og vurdering. Det er dei to måla vi har.» (Informant 1)

§2-6 kjem med nokre eigne krav til timefordeling og læreplanar. Informant 1 meiner at det å oppfylle desse krava er uproblematisk fordi dei har fleire elevar.

«Nei, det er ingen problem. Det berre følgjer vi. Men det er jo fordi vi har så mange.» (Informant 1)

Informant 1 ønskjer å leggje til at hen har fått tilbakemeldingar frå elevar om at dei sjølv meiner dei ikkje lenger har behov for teiknspråkundervisning fordi dei er lei av dei ekstra timane med teiknspråkundervisning.

«No når vi... eg får nokre tilbakemeldingar no frå 10.trinnselevar som seier «eg er ferdig med teiknspråk. Eg vil ikkje ha meir. Eg kan teiknspråk. Eg vil ikkje ha ekstra timar lenger.»» (Informant 1).

Korleis elevane sjølv opplever utforminga av paragrafen vil vere relevant fordi dette kan påverke korleis ein legg opp skuledagen og organiserer undervisninga.

I intervjuet med Informant 2 var eitt av hovudspørsmåla kva skulane som regel lurte på når dei tok kontakt med Statped for råd og rettleiing. Informanten kunne fortelje at dei eigentleg lurte på det aller meste.

«For ein ting er jo kva slags klasserom eignar seg for dette her, kva slags klassestorleik skal ein ha. Kven skal undervise. Har vi teiknspråkkompetansen på plass? «Oi, nei det har vi ikkje nei, kanskje vi må utdanne nokon?». Så er det då alt dette her med det praktiske organiseringa. Korleis legg ein til rette for 967 timar ekstra undervisning for det eine barnet i løpet av 1.-10..» (Informant 2)

Spørsmåla handlar altså om ikkje berre om korleis dei skal få på plass dei naudsynte ressursane, men også korleis dei skal leggje til rette for det utvida timetalet.

Informant 2 kjem også med eit eksempel på korleis ein skule ikkje hadde fått med seg at teiknspråk skal vere eit eige fag.

«Og då vi var i diskusjon med disse tolkane og snakka med dei om korleis dette her fungerte og korleis undervisninga i teiknspråk vart lagt opp, så såg dei litt sånn forskrekka ut. «Undervisning? Skal dei ha det også?». Så det hadde ikkje skulen fått med seg faktisk, at det var eit eige fag med egne lærarar, med ein eksamen i enden» (Informant 2)

Informanten meiner at den mest vanlege feiltolkinga av paragrafen er at ein skal ha éin lærar som underviser alle, anten det er norsk eller norsk teiknspråk. Dette meiner hen kan vere fordi det er ei manglande forståing av kva teiknspråk eigentleg er, og at mange trur det er norsk tale med teikn «attåt». Og at det ofte skal litt erfaring til før ein forstår at ein ikkje kan snakke teiknspråk samstundes som eit anna språk.

Informant 3 fortel om eit møte med skuleleiinga før skulestart, der hen opplevde at skulen ikkje hadde forstått paragrafen.

«I alle fall så skulle vi ha eit møte, og då var det liksom... ja, det var ikkje nok ting som var på plass. Og då trur eg hen rett og slett ikkje hadde forstått paragrafen då. Kva det går ut på.» (Informant 3)

Her sitt informanten igjen med eit inntrykk av at skulen ikkje hadde forstått kva paragrafen går ut på, fordi det ikkje var noko som var på plass. Skulen hadde ikkje skjønt kva iverksettinga kravde av dei. Dette er kanskje særleg typisk for denne og andre skular som ikkje har §2-6-elevar jamleg.

6.2.4 Kommunikasjon

Frå det er avgjort at ein elev skal ha opplæring etter §2-6 – og til denne eleven etter tretten år er ferdig med grunnskulen – er det svært mange aktørar og iverksettarar involvert i ulik grad. Korleis informantane har opplevd kommunikasjonen og samarbeidet mellom aktørane gjennom iverksettingsprosessen er difor viktig å finne ut noko om. I denne delen presenterer eg den dataen som kan seie noko om dette. Nokre av dei viktigaste funna er blant anna at Informant 1 fortel at når dei får mangelfulle sakkunnige vurderingar frå PPT, så endrar skulen på dette i det endelege vedtaket. Informanten seier også at det er skulen som sitt på erfaringa og kompetansen i kommunen og det vil difor ikkje vere mogleg å rette seg til kommunen for eventuelle råd og rettleiing. Informant 2 – som har sett mange vedtak i kraft av jobben i Statped – seier at det var mange «rare» vedtak, men at etter kvart som PPT fekk opparbeida seg erfaring så vart dette betre og betre. Informanten meiner også at ein kunne hatt mykje å vinne på å lage eit system for erfaringsutvekslingar mellom skular.

Skulen der Informant 1 kjem frå har hatt mange døve og høyrslheemma elevar med vedtak både på §2-6 og §5-1. På spørsmål om kva erfaringar skulen har med dei sakkunnige vurderingane som gjerast av PPT fortel informanten at vurderingane ikkje alltid er god nok, og at dette skuldast dårleg kjennskap til korleis undervisninga av dei teiknspråklege elevane går føre seg.

«Dei har ikkje nok kjennskap til korleis vi underviser her hos oss, så då er ikkje dei sakkunnige god nok. Men vi går av og til ut og seier «vedtaket blir sånn», og då er vedtaket betre enn den sakkunnige.» (Informant 1)

Etter den sakkunnige vurderinga ligg føre, skal kommunen gjere eit vedtak basert på denne.

«Ja. Så vi gjer vedtaket ut i frå det som vi kan bidra med her, og det er stort sett enda betre enn det som står i sakkunnig. Og dersom vi er usamd med det så gjer vi vårast vedtak. Også har jo foreldre moglegheit til å klage på det.» (Informant 1)

Her fortel informanten at i dei tilfella der den sakkunnige vurderinga ikkje er god nok, så går skulen inn og endrar på dette i det endelege vedtaket. Hen poengterer også at foreldre har moglegheit til å klage på dette vedtaket dersom dei meiner det er feil.

Informanten trekk fram spesielt vurderingane for barnehage på spørsmål om kva slags feil det kan vere i dei sakkunnige vurderingane.

«Nei. Men vi ser nokre sakkunnige som kjem spesielt for barnehage, dei er heilt bortkasta. Dei er heilt... ein må leggja til retta for lyd, plassering i rom. Altså, heilt sånn... Sånn som er automatisert her. Men det gjer jo ikkje noko at dei skriv det.»
(Informant 1)

I eit slikt tilfelle er det altså ikkje noko som er direkte «feil», men heller at det er overflødig informasjon, fordi skulen allereie er tilrettelagt praktisk for teiknspråklege elevar. Grunna dårleg kjennskap hos PPT kan altså dei sakkunnige vurderingane ikkje vere god nok, men det kan også vere at dei er meir omfattande enn naudsynt.

På spørsmål om kva informanten trur PPT tenkjer om at skulen meiner dei har betre kompetanse og difor – i nokre tilfelle – justerer vedtaket og «overprøvar» den sakkunnige vurderinga, så svarer Informant 1 at nei, det er ikkje sikkert dei er samde i dette.

På spørsmål om korleis det fungerer dersom skulen har spørsmål eller behov for rettleiing frå kommunen så fortel Informant 1 at dei ikkje eigentleg kan vende seg til kommunen for slik rådgjeving.

«Vi får noko overordna, men det er... og kompetansen ligg på skulen. Eg kan ikkje vende meg og få rettleiing, hjelp, rådgjeving frå kommunen. Det er eg som sitt her og har kompetansen. Så dersom nokon vendar seg til kommunen så vidareformidlar dei det til oss.» (Informant 1)

Skulen meiner sjølv dei er kompetansesenteret i kommunen, difor kan dei ikkje vende seg til kommunen for hjelp/rådgjeving fordi dei kan meir enn kommunen. Eg har også forsøkt å kontakte kommunen og spørje kven som eigentleg har ansvar for desse elevane, men det kan dei ikkje svare meg på. Når eg vidare spør kven dei kontaktar ved spørsmål – sidan dei ikkje kan vende seg til kommunen – så trekk informanten fram Statped som ein viktig ressurs. Her kjem også det Winter (2012) omtalar som interorganisatorisk iverksetting fram, kommunen som eigentleg skal leggje til rette for iverksetting har «gitt» ansvaret til skulen.

Informanten fortel også at når dei skal få ein ny elev så legg dei til rette for møte med foreldre, audiopedagogisk teneste og PPT slik at dei får tilstrekkeleg informasjon om den nye eleven. Dette gjer dei for å sikre at det ikkje berre er papira som følgjer eleven. Dette er eit grep som skulen tek for å sikre kommunikasjonen mellom aktørane.

Informant 2 har som nemnt lang fartstid i Statped, og har difor vore borti svært mange sakkunnige vurderingar og vedtak.

«Altså, eg var jo borti veldig mange rare vedtak. Det må eg jo seie. Men dei aller fleste – vertfall etter å ha vore inni systemet ei stund – byrja jo å skjønne korleis dette skulle gjerast. Og PPT var relativt gode på å ta kontakt med oss i Statped for å drøfte korleis eit sånt IOP-vedtak kunne utformast og kva dei måtte ha med.» (Informant 2)

Informanten seier altså at det har vore mange rare vedtak, men at ettersom ein opparbeida seg erfaring og kompetanse så fekk dei ei betre forståing av korleis vedtaka skulle sjå ut. At informanten meiner PPT var relativt gode på å ta kontakt med Statped er enda ein indikasjon på at Statped er ein viktig ressurs for iverksettarane.

Det er mange moglege løysingar på korleis ein skal leggje til rette for undervisning etter §2-6. Informant 2 seier at i nokre tilfelle så sett Statped ulike skuleleiingar i kontakt med kvarandre for erfaringsutveksling.

«Så det å setje rektorane og avdelingsleiarane i kontakt med kvarandre, det skulle eg ønskje at var meir systematiske ordningar på. At det ikkje nødvendigvis skulle vere Statped som organiserer det, fordi at det er eigentleg ikkje Statped sitt ansvar å organisere desse kommunane ute i...» (Informant 2)

Sjølv om Statped altså sett iverksettarar i kontakt med kvarandre så er dette i følge informanten eigentleg ikkje Statped sitt ansvar. Informanten meiner at ein heller skulle hatt systematiske ordningar for å leggje til rette for dette.

Det vert i nokre tilfelle oppretta ansvarsgruppe for elevar med vedtak på §2-6, dette gjorde dei også i Informant 3 sitt tilfelle, men hen fortel at denne vart lagd ned og at dei ikkje fekk beskjed om dette før det hadde gått fleire år. Dette var etter dei på eiga initiativ stilte spørsmål ved det.

«Vi oppdaga no nyss at... for det var starta ei ansvarsgruppe då... Og ja, det var jo ein del instansar involvert då. Også oppdaga vi plutselig at når det var overgang til ungdomsskulen at «skal vi ikkje ha ansvarsgruppe meir?». Nei, den var nedlagd i Det har ikkje vi fått med oss». (Informant 3)

Ansvarsgrupper opprettast gjerne for å sikre eit samarbeid mellom alle involvert aktørar, men i dette tilfellet har ein lagt ned denne gruppa utan å informere foreldre.

Vidare fortel Informant 3 at Statped har vore kjempeviktig også for dei, men at hen meiner tilbodet i dag er mykje dårlegare enn det var då dei først kom inn i systemet.

«Men vi har jo altså, det å kome inn i Statped-systemet har vore kjempeviktig for oss, men vi er jo veldig uroa for utviklinga der då. For dei som kjem etter oss då, så er det jo eit veldig mykje dårlegare tilbod enn det var.» (Informant 3)

På spørsmål om korleis informanten opplever kommunikasjonen med Statped så fortel hen at den ansvarlege sakshandsamaren hos Statped blant anna har vore vanskeleg å få tak i.

«Synst hen er vanskeleg å snakke med og vanskeleg å få tak i. Skulen forsøker å få tak i hen, men får ikkje tak i vedkommande. Det ender jo opp med at du ikkje brukar det... det skal jo vere ein rettleiande instans.» (Informant 3)

I følge informanten har altså skulen også vanskar med å få tak i sakshandsamaren hos Statped, noko som er ei utfordring når dei er meint å ha ein rettleiande funksjon.

6.2.5 Personlege disposisjonar

Kva haldningar iverksettarane har til paragrafen og korleis den iverksettast vil både kunne påverke og seie noko om sjølvve iverksettingsprosessen. I denne delen presenterer eg difor den dataen som fortel noko om informantane sine haldningar og oppfatningar av korleis §2-6 fungerer i praksis. Informant 1 meiner at på skulen hen kjem frå så får dei til iverksettinga på ein god måte, men påpeiker at hen kan tenkje seg at andre skular vil ha større utfordringar. Informant 2 trekk spesielt fram bekymringar knytt til at dei språklege arenaene for teiknspråklege krympar og fragmenterast, noko som vil påverke språkutviklinga til elevane negativt – uansett kor godt ein legg til rette på skulen. Informant 3 trekk fram det at dei har vore nøydd å «krangle» seg fram til tilbod hos Statped som dei har hatt god nytte av.

Informant 1 trekk fram lærarane på skulen som ein viktig årsak til at hen meiner iverksettinga fungerer på ein god måte hos dei.

«Nei, eg tenkjer. Slik som her så tenkjer eg at vi får det godt til. Vi har særst dyktige lærarar her, som vi er veldig stolte av å ha. Og eg kan godt sjå for meg at ein har større utfordringar på distriktsskular.» (Informant 1)

Informanten poengterer likevel at hen kan sjå for seg at utfordringane vil vere større hos mindre distriktsskular.

På spørsmål om kva hen tenkjer er dei største utfordringane ved iverksettinga av paragrafen fortel Informant 2 at kanskje den største uroa handlar om at døve og høyrslhemma barn i dag eigentleg ikkje har moglegheit til å lære seg teiknspråk på ein «naturleg» måte, slik ein tileignar seg andre språk.

«Ja, altså... det som bekymrar meg og veldig mange andre mest, det er jo rett og slett det at dei teiknspråklege arenaene har skrumpa opp og blitt veldig fragmenterte rundt omkring. Og moglegheita til å tileigne seg teiknspråk innanfor naturlege rammar, altså i samspell med andre som nyttar språket. Den er i stor grad borte vekk faktisk.»
(Informant 2)

Informanten meiner at dette gjer at sjølv om både læraren, intensjonen og tilrettelegginga er på plass, så vil det ikkje vere ei formell språkopplæring.

«Og sjølv om læraren er aldri så god, og har dei aller beste intensjonane og får lagt godt til rette for å få fleire med i klassa, så blir det ei formell opplæring og lite uformell grad av språk. Og den uformelle bruken av språket, den er så viktig for språkutviklinga.» (Informant 2)

Sjølv om «alt» på papiret er på plass, så manglar ein noko av det viktigaste for at desse elevane skal kunne få ei naturleg tileigning av norsk teiknspråk.

Informant 3 fortel at sjølv om dei har hatt godt utbytte av Statped sine tilbod, så har dei vore nøydd å nytte mykje energi på å faktisk få tilgang til desse tilboda.

«Vi kom veldig raskt inn i Statped-systemet og det var vår eigen forteneste. Vi krancla oss til (...) lenge. Også fekk vi oppvekstsjefen til å signere på den søknaden. Utanom systemet på ein måte. For å få komme i gang med teiknspråk, vi ville ikkje vente til hausten med det på ein måte då.» (Informant 3)

Informanten seier at det ville ta så lang tid å gå gjennom dei «riktige» kanalane for å få det tilbodet dei hadde behov for, at dei til slutt såg seg nøydd til å gå til Oppvekstsjefen.

6.2.6 Lærarstillingane

Informant 3 fortalte i intervjuet at ho hadde oppfatta at det kanskje var noko med sjølve stillingane som vart utlyst som gjorde at skulen ikkje fekk søkarar. Informant 2 fortalte også at i enkelte tilfelle så tilsette skulane tolkar i staden for lærarar med teiknspråkkompetanse. Dette fekk meg til å tenkje om det kanskje kunne vere noko i det at sjølv om kompetansen finst, så er det ulike grunnar til at kvalifiserte lærarar ikkje søker på stillingane. Eg forhøyrt meg difor rundt, og kom i kontakt med to informantar som begge har teiknspråkkompetanse, ein av dei har lærarkompetanse – informant 4, medan den andre har ei anna pedagogisk utdanning – informant 5. Eg sendte dei ein mail der eg spurte om dei kunne fortelje om opplevingane deira med å søkje – eller la vere å søkje – på teiknspråklærarstillingar.

Informant 5 fortel at hen no reiser rundt i kommunen og underviser barn i teiknspråk, fordi dei ikkje hadde fått tak i nokon som kunne ta desse oppdraga. Hen fortel også at dei andre stillingane der dei søkte etter lærar eller pedagog med teiknspråkkompetanse så var det kortvarige stillingar.

Informant 4 fortel at ho skulle flytte, og trengte jobb. Hen såg gjennom mange utlysingar som kunne vere relevante for hen si utdanning, men at ein god del av desse stillingsutlysingane tydeleg viste at dei ikkje berre søkte etter ein lærar, men ein lærar som *også* skulle fungere som tolk.

«Eg såg på mange utlysingar då eg flytta sørover, fordi eg trengte jobb. Ein god del av utlysingane, som kunne vere relevante for meg med mi utdanning (...) framstår som «duo-stillingar». Det vil seie at stillingsutlysingane viste tydeleg til at ein skulle tolke, og vere lærar for ein teiknspråkleg elev. Altså to profesjonar i eitt.» (Informant 4)

Tolkeprofesjonen og lærarprofesjonen er to heilt ulike profesjonar, og informanten meiner mange ikkje forstår at hen kan undervise, men ikkje tolke.

Informanten fortel også at hen let vere å søkje på fleire av utlysingane, fordi hen opplevde at dei var utforma på ein slik måte at det var ganske tydeleg at skolen ikkje hadde kunnskap om korkje teiknspråk eller rettane til eleven.

«Det freista ikkje å søke på ein god del av utlysingane, sidan dei var utforma på ein slik måte at det skein gjennom at skulen ikkje hadde kunnskap om teiknspråk eller kva eleven har rett på»
(Informant 4)

Informanten meiner at då hadde hen vore nøydd å ta ansvar for å gje skulen den kompetansen, og måtte då sannsynlegvis brukt tid og energi på å forklare kva teiknspråk er, kva det betyr å ha ein høyrselshemma elev – og andre heilt grunnleggjande element for å forstå kva §2-6 eigentleg betyr.

«Det vil seie at eg sannsynlegvis måtte bruke mykje tid og energi, som til dømes: forklare at teiknspråk er eit språk på lik linje med norsk, kva det inneber å ha elevar med høyrselstap, at eg ikkje kan tolke og undervise i eitt, at eleven har rett til undervisning i og på teiknspråk og tolking er ikkje det.» (Informant 4)

Informanten forklarar også i tillegg til det ovanneimte at hen tidlegare har jobba som lærar på teiknspråkleg skule der hen var del av eit stort og godt fagmiljø, og ikkje minst var teiknspråk førstespråket for mange av dei som jobba der. Dette gjorde at elevane fekk teiknspråklege språkmodellar, rollemodellar og meir. Eit slikt miljø ville hen ikkje få hos andre skular, og det ville tære på samvita til informanten fordi hen då ikkje ville kunne gjere jobben sin på ein god måte.

Informanten meiner ei av hovudutfordringane er at det er stor mangel på kompetanse om språk, høyrselstap og meir. Sjølv om §2-6-teksten er enkel og god, så er den svært vanskeleg for mange å forstå.

7 Diskusjon

I førre kapittel presenterte eg den viktigaste dataen frå datainnsamlinga. I dette kapittelet vil eg drøfte datamaterialet opp mot det teoretiske rammeverket og dei aktuelle forskingsspørsmåla.

7.1 Ei ny utfordring og berøringsangst

For å betre forstå kva utgangspunkt iverksettarane startar med når dei skal setje ein policy ut i live, vil det vere nyttig å klassifisere policyen ut i frå grad av endring og konflikt. Dette er fordi det vil vere skilnadar frå policy til policy. Ein policy som krev store endringar – anten fordi den skil seg frå tidlegare policyar, eller fordi det er behov for organisasjonell endring – vil vanlegvis kunne føre til målsetjingskonfliktar (Van Meter og Van Horn, 1975).

Forskingsspørsmål 1: *«I kva grad opplever iverksettarane at §2-6 krev store omstillingar, og korleis påverkar dette iverksettinga av paragrafen?»*

Som nemnt i kapittel 4 var innføringa av §2-6 ein stor reform, men det var varierende i kva grad den skilte seg frå tidlegare policyar og praksis sidan det var store skilnadar frå døveskulane til nærskulane. Det som gjer §2-6 spesiell i denne samanhengen er at det ikkje var ein stor reform som vart rulla ut over heile landet på eitt tidspunkt, men det er ein reform som berre iverksettast no-og-då i ulike kommunar. Det vil berre skje av og til. Når det skjer sjeldan vil også behovet for endring bli større for dei kommunane og iverksettarane som ikkje har gjort dette før – enn for dei kommunane som allereie har erfaring med denne iverksettingsprosessen.

Når det kjem til §2-6 vil det vere behov for potensielt store organisasjonelle endringar – spesielt hos skulen. Korleis skal skulen skal tilpasse skulekvardagen for å leggje til rette for ein eller fleire §2-6-elevar? Og korleis skal ein oppfylle rettane til ein paragraf som ein kanskje aldri har vore nøydd å ta stilling til tidlegare?

Informant 1 kjem som nemnt frå ein skule med fleire elevar som har opplæring etter §2-6. Denne skulen er drifta med det utgangspunktet at det skulle vere ein skule med ei eiga teiknspråkavdeling som «erstatning» for døveskulane, og ei iverksetting av §2-6 vil ikkje krevje at skulen gjer store endringar for å ta i mot nye elevar med opplæring etter denne paragrafen.

Dei har allereie på plass det meste som er naudsynt for å oppfylle denne retten. Skulen er for det første utforma etter dei praktiske tilretteleggingane som må vere på plass for å oppfylle rettane til §2-6. For det andre har denne skulen moglegheit til å utnytte den kompetansen og dei systema som allereie var godt etablert hos den nedlagde døveskulen som den erstatta, fordi store delar av dei tilsette frå døveskulen vart med over til den nye avdelinga. For det tredje har dei §2-6-elevar på fleire trinn, og det er ein jamn straum med tilfelle der dei er nøydd å iverksette paragrafen for nye elevar. Det går ikkje ti år mellom kvar gang dei er nøydd å leggje til rette for slik undervisning.

Hos andre kommunar og hos nærskular som ikkje har det same utgangspunktet vil iverksettinga krevje ei større endringsgrad for å oppfylle krava til paragrafen og gje eit tilfredsstillande tilbod til eleven. Basert på det teoretiske rammeverket er det to formar for endring som kan påverke iverksettinga – organisasjonell endring og korleis den skil seg frå tidlegare policyar (Van Meter og Van Horn (1975). Organisasjonell endring handlar som nemnt om korleis skulen kan vere nøydd å omorganisere delar av skulekvardagen for å leggje til rette for undervisning etter §2-6.

Den andre forma for endring handlar om policyen og om denne skil seg frå tidlegare policyar. Statped (2019) rapporterte om forvirring og samanblanding av §5-1 – spesialundervisningsparagrafen – og §2-6. Dette kan indikere at sjølv om §2-6 eigentleg ikkje har nokon samanheng med §5-1, så finst det situasjonar kvar iverksettarar tolkar den som ein spesialundervisningsparagraf. Informant 2 fortalte at nokre gongar så ønskjer kommunen at foreldre heller skal velje §5-1 enn §2-6. Dersom erfaring med §5-1 er utgangspunktet iverksettarane har for å gjennomføre §2-6, så vil dette moglegvis påverke korleis ein forstår paragrafen. Dette er problematisk fordi dei to paragrafane skil seg frå kvarandre i så stor grad at ein kan oppleve at endringa frå «førre» paragrafar – altså §5-1, er så stor at det kan påverke iverksettinga. I følgje Van Meter og Van Horn (1975) vil høg endringsgrad ofte føre til målsetjingskonfliktar. At kommunane oppfordrar til å velje spesialundervisning i staden for §2-6, kan indikere at endringsgrada i nokre tilfelle fører til målsetjingskonfliktar.

For å oppsummera har endringsgrada for paragrafen i seg sjølv og/eller korleis skulen må tilpasse seg påverke utgangspunktet for iverksettinga, men dette kjem i stor grad an på korleis iverksettarane sjølv *oppfattar* behovet for endring. Dette ser ein i analysen der det snakkast om at kommunar og skular i nokre tilfelle har «berøringsangst» for paragrafen og ønskjer helst å sleppe å forhalda seg til den.

7.2 Ressursfordeling og kompetansetørke

Tilstrekkelege ressursar er ein føresetnad for at det skal vere mogleg å gjennomføre iverksettinga av ein policy (Van Meter og Van Horn, 1975). Ut i frå Matland (1995) sin modell og mine vurderingar av kvar §2-6 passar inn i den modellen, så vil hovudutfordringa for iverksettinga vere ressurstilgangen. I tilfellet §2-6 er det spesielt to formar for ressursar som er relevant for å forstå dei utfordringane ein møter i iverksettingsprosessen.

Forskingsspørsmål 2: «*Korleis opplever iverksettarane tilgangen til ressursar, og korleis påverkar ressurssituasjonen iverksettinga av §2-6?*»

7.2.1 Økonomiske ressursar

Aller først er det dei økonomiske – eller dei praktiske – ressursane. At kommunebudsjett er stramme og skuledrift er dyrt er ingen løyndom, og når ein får ein rettighetsparagraf i fanget kan dette opplevast som enda ein post som vil leggje beslag på ein stor del av ressursane.

Det at skulen/kommunen i enkelte tilfelle ønskjer at foreldre skal velje §5-1 i staden for §2-6 kan også vere eit uttrykk for at iverksettarar opplever paragrafen som betydeleg ressurskrevjande. Det kom også fram i intervjuet at når desse allereie avgrensa ressursane skal fordelast på mange elevar kan det vere vanskeleg å skulle prioritere «så mange» ressursar på ein eller få elevar når det også er andre elevar som har både rett til og behov for ein del av ressurskaka. I del 7.1 snakkar eg om korleis skulen som Informant 1 kjem frå er utforma med hensikt om å tilby eit teiknspråktilbod på grunnskulenivå i kommunen. Denne skulen er også den største skulen i byen, og har difor ein del økonomiske og praktiske ressursar. I denne kommunen er også dette den einaste skulen der det er mogleg å få opplæring etter §2-6, noko som betyr at kommunen i praksis slepp å fordele dei økonomiske ressursane som skal kome teiknspråkelevar til gode ut over fleire skular. Det at skulen er kompetansesenteret i kommunen vil også kunne ha noko å seie for korleis ein prioriterer midlane. Det hadde sett svært dårleg ut om ei av dei største kommunane i Noreg ikkje investerte i utdanninga til teiknspråkelege barn og unge. Det var jo tross alt lovnaden som vart gitt når døveskulane vart lagd ned: at elevane skulle få eit godt teiknspråkleg tilbod på nærskulane.

Eg har også undersøkt om kommunane eller skulane får ekstra ressursar dersom dei får §2-6-elevar, men eg har ikkje klart å få eit tydeleg svar. Det kan verke som om det er opp til

kommunen å prioritere og vurdere kva økonomiske ressursar dei kan gje til skular med §2-6-elevar.

Det vil altså kunne vere store skilnadar på korleis den økonomiske ressursituasjonen ser ut frå skule til skule og kommune til kommune. Det er likevel viktig å påpeike at skulen som nemnst i denne oppgåva heller er unntaket enn regelen, og det er nok ei overvekt av dei kommunane og skulane som opplever denne paragrafen som så ressurskrevjande at det vil vere vanskeleg å oppfylle denne retten.

7.2.2 Kompetanse

Basert på både litteraturgjennomgangen og datamaterialet er den forma for ressursar som er mest interessant for denne oppgåva dei ressursane som handlar om tilgang til riktig kompetanse og arbeidskraft. Alle informantane kunne fortelje at det i varierende grad hadde vore vanskeleg å få tak i lærarar med teiknspråkkompetanse. I fleire av situasjonane var denne kompetansen i utgangspunktet på plass, men det var ikkje mogleg å få tak i ein erstattar når dei hadde behov for ein langtidsvikar. Skulen med eigen teiknspråkavdeling har også opplevd at det blir vanskelegare og vanskelegare å få tak i lærarar til teiknspråkstillingane.

Spørsmålet som dukkar opp blir jo då kvifor det er så vanskeleg å få tak i arbeidskraft med riktig kompetanse – både pedagogisk og teiknspråkleg? Informant 2 hadde nokre svært logiske forklaringar på kvifor det er slik.

Etter §2-6 vart vedteken og innført så satsa ein stort og skulle gje teiknspråkkompetanse til dei som allereie var i systemet og dei satsa stort på ei eiga lærarutdanning for døve. Dette har no endra seg stort, og slik det ser ut no så finst det ikkje ei einaste lærarutdanning som har teiknspråkkompetanse som ein del av utdanningsløpet. Det er i utgangspunktet ikkje mogleg å søke seg inn på ei lærarutdanning og velje teiknspråk som fordjupingsfag, slik som med «alle» andre fag som norsk, engelsk eller samfunnsfag. Når utdanningstilbodet er slik det er no, så er det for det første forståeleg om potensielle teiknspråklærarar heller vel andre undervisningsfag. For det andre så er det ei fare for at vi går glipp av potensiell framtidig arbeidskraft fordi studentane ikkje veit at det er behov for denne arbeidskrafta sidan det ikkje finst ei «vanleg» utdanning for å oppnå den riktige kompetansen.

Sjølv om det ikkje er mogleg å gå eit vanleg lærarutdanningsløp og få den riktige kompetansen så finst det etterutdanningsprogram for dei som allereie har ei lærarutdanning i botn. Dette er

likevel heller ikkje utan utfordringar. HVL, OsloMet og NTNU samarbeider om eit slikt studieprogram der ein kan byggje vidare på lærarutdanning og få teiknspråkkompetanse.

Det er ei rekkje krav som blir stilt til søkerane til dette studieprogrammet. Eitt av krava er at ein er lærarutdanna, noko ein veit at det er svært mange i skuleverket som ikkje er. På den eine sida skal ein i utgangspunktet ha lærarutdanning for å fungere som lærar i skulen, men i praksis er det svært mange som på ulike måtar fungerer som lærarar som ikkje har den formelle utdanninga.. Det andre kravet er at ein må vere fast tilsett, og det er det heller ikkje alle lærarar som er. Allereie her går vi glipp av potensiell kompetanse fordi krava er sett slik dei er. Det er sjølvsagt gode grunnar for at dette er eit tilbod til ferdigutdanna lærarar i faste lærarstillingar. På den andre sida så eliminerast til dømes skuleassistentar som ofte fungerer som vikarar, nyutdanna lærarar som ikkje har fått fast jobb eliminerast – lærarar som er tilsett i vikariat av ulik lengde eliminerast.

Dersom krava til arbeidssituasjon og utdanning er oppfylla, er det deretter ein søknadsprosess som må gjennom fleire ledd. Aller først må ein søke til rektoren på skulen der ein er fast tilsett, rektoren vurderer om hen skal anbefale eller ikkje anbefale at søknaden går vidare til kommunen. Dersom søknaden ender opp hos kommunen så skal jo kommunen prioritere, vurdere og fordele dei etterutdanningsressursane dei har tilgjengeleg. Undervegs i denne søknadsprosessen så er det mange som fell frå.

Problemet her er altså todelt: det er gjerne ikkje tilstrekkelege økonomiske/praktiske ressursar tilgjengeleg, og det kan vere svært vanskeleg å få tak i tilsette med riktig kompetanse. Sjølv om ein av desse ressursituasjonane er tilfredsstillande, vil utfordringar med den andre ressursituasjonen gjere iverksettinga til ein utfordrande prosess.

7.3 Spelerom og «kva er egentleg teiknspråk?»

Alle policyar er utstyrast med standardar og målsetjingar. Desse er ein del av policydesignet (Van Meter og Van Horn, 1975). Målsetjinga til §2-6 er at døve og høyrslhemma elevar skal få undervisning i og på teiknspråk, men paragrafen kjem også med ulike standardar som iverksettarane må oppfylle. Paragrafen har eigne læreplanar for dei faga som er «spesielle» for §2-6, samt at det er eit utvida årstimetal. Desse standardane er fastsette som eit krav for §2-6, men korleis ein løysar dette praktisk er opp til skule, elev og føreset. I litteraturgjennomgangen

fann eg at det er rapportert om indikasjonar på at det er ei manglande forståing for desse standardane. Om iverksettarane ikkje følgjer desse standardane – uansett anledning – vil det påverke resultatet av iverksettinga.

Forskingsspørsmål 3: «Korleis forstår iverksettarane paragrafen, og korleis påverkar dette iverksettinga av §2-6?»

Det første eg trengte å vite for å finne ut meir om dette var om informantane opplevde desse standardane og målsetjingane som klare og tydelege. Den første informanten meiner at paragrafen er veldig tydeleg, men at dei har tolka den på sin måte. Det er som nemnt stort spelerom for at skulen, elev og føresette skal få finne ei praktisk løysing på timeplanen som fungerer bra nok for alle partar. I kommunen der Informant 1 høyrer til har dei lagt opp til ein skulekvardag med fokus på inkludering, og er eit eksempel på korleis policydesignet har gitt rom for at dei sjølv kan tilpasse korleis skuledagen går føre seg.

I utgangspunktet vil ein kanskje tenkje at dette er utelukkande positivt, men i det nemnte tilfellet byggjer organiseringa av skulen på det mandatet dei har fått frå kommunen – som er politisk avgjort. Andre skular i landet som også har eigne teiknspråkavdelingar har nytta dette spelerommet på andre måtar og organisert skulen og undervisninga annleis. Det store spørsmålet vil jo då vere om nokre måtar å gjere dette på er betre enn andre, og i kva grad det er ønskjeleg at lokalpolitikken skal kunne forma skulegangen til desse elevane på denne måten. Dette vil i praksis gjere at døve og høyrslheemma elevar i Trondheim får ein heilt anna kvardag enn døve og høyrslheemma elevar i Oslo avhengig av kva politikarane meiner er riktig. Er det viktigast at elevane er del av ei stor klasse med både teiknspråklege og ikkje-teiknspråklege der kommunikasjonen stort sett går føre seg på talespråk? Eller er det viktigast at all kommunikasjon går føre seg på teiknspråk, men at eleven då er åtskilt i klasseromsituasjonar? Det er på mange måtar problematisk at i slike tilfelle er det politikarane som avgjer kva verdisyn som skal liggje til grunn for prioriteringane.

På den andre sida ville det kanskje vere umogleg å utforme strenge retningslinjer for korleis skuledagen og undervisninga skulle organiserast på ein slik måte at det var mogleg å gjennomføre for alle skulane. Skal ein grendaskule med éin §2-6-elev måtte følgje den same organiseringa som ein storskule med eigen teiknspråkavdeling og tjue §2-6-elevar? Informant

I fortalte også at hen har fått tilbakemeldingar frå elevar som er lei av dei ekstra timane, og det spelerommet som policydesignet gir, skal også sikre at skulekvardagen kan tilpassast det som passar best for elevane.

Det er likevel ingen tvil om at dette spelerommet i paragrafen gjer at skular løyser utfordringar på ulike måtar, og på denne måten vil det også kunne påverke iverksettinga.

Spørsmålet om korleis det skal leggjast til rette for undervisning etter §2-6 var også ein gjengangar hos skulane som Informant 2 var innom som Statped-tilsett. Alt frå korleis klasseromma skulle sjå ut, kor mange elevar ein skulle ha i ei klasse til korleis dei skulle få tak i undervisningspersonale med kompetanse var spørsmål som ofte dukka opp.

Informanten fortel også om situasjonar kvar det var tydeleg at sjølv den mest grunnleggjande målsetjinga hadde gått under radaren for iverksettarane. Den skulen informanten fortel om hadde ikkje fått med seg at det skulle vere undervisning *i* og *på* teiknspråk, noko som gjorde at i staden for å tilsette ein lærar med teiknspråkkompetanse hadde dei fått tak i teiknspråktolkar. Det var ikkje før Statped var inne for å forklare korleis teiknspråkundervisninga skulle gå føre seg at dei forstod at teiknspråk skulle vere eit eige fag, og at dei difor trengte ein eigen lærar som kunne undervise i dette faget. Når iverksettarane har misforstått ein av dei mest grunnleggjande standardane for paragrafen er det problematisk. Korleis skal dei oppfylle krava dersom dei ikkje forstår – eller ikkje har fått med seg – den overordna målsetjinga? Dette er noko av det same som kjem fram i intervjuet med Informant 3, kvar hen fortel om møte med skuleleiinga der ingenting som eigentleg skulle vere på plass, var det. Hen meiner at dette er fordi dei heller ikkje hadde forstått kva paragrafen går ut på.

Ordlyden er tydeleg, læreplanane er tydelege og timetalet er tydeleg. Så kva gjer at iverksettarar likevel ikkje forstår dei? Informant 2 meiner at det kan skuldast at i samfunnet generelt er det ei manglande forståing for kva teiknspråk eigentleg er. Den mest vanlege feiltolkinga som hen har vore borti er at dei trur det går an å ha éin lærar som underviser *alle*. Dette indikerer ei manglande forståing av at norsk teiknspråk er eit eige språk, med eigne reglar, eigen grammatikk og setningsoppbygging – og det vil difor vere *umogleg* å snakke teiknspråk og talespråk samtidig. Om det nyttast talespråk med teikntilsetjing vil det ikkje lenger vere teiknspråk, og ein vil då ikkje oppfylle retten til opplæring *i* og *på* teiknspråk. Det er ikkje mange teiknspråkbrukarar i Noreg i dag, og det at feiloppfatningar og misforståingar av norsk teiknspråk er difor ikkje overraskande.

For å i det heile tatt ha moglegheit til å følgje standardane og målsetjinga til paragrafen er det ganske essensielt at ein forstår kva teiknspråk faktisk er. Korleis skal det leggjast til rette for undervisning av eit eige språk når iverksettarane ikkje veit at det er eit eige språk? Standardane og målsetjingane kan vere så klare og tydelege som berre det, men manglande forståing av teiknspråk vil gjere det svært vanskeleg – om ikkje umogleg – å *eigentleg* forstå dei. Og om eg ikkje forstår dei så kan eg heller ikkje iverksette dei.

7.4 Feilretting og improvisert erfaringsutveksling

Iverksetting av §2-6 krev at fleire aktørar samarbeider og kommuniserer både undervegs i prosessen og i løpet av skulegangen til elevane. I følgje Van Meter og Van Horn (1975) er utveksling av tekniske råd og assistanse ein av dei viktigaste oppfølgingsaktivitetane i slike situasjonar. Winter (2012) legg også vekt på samarbeidet mellom desse aktørane og at det kan vere ein forklaringsfaktor for variasjonar.

Forskingsspørsmål 4: «*Korleis opplever iverksettarane at kommunikasjonen, samarbeidet og handhevingsaktivitetane fungerer, og korleis påverkar dette iverksettinga av §2-6?*»

For å finne ut meir om dette var eg interessert i å få vite noko om korleis informantane opplever samarbeidet og kommunikasjonen mellom dei ulike aktørane og kvar og korleis dei vende seg ved behov for råd og rettleiing. Det vart ganske tydeleg at Statped spelar ei viktig rolle i slike situasjonar, spesielt i dei tilfella der det er ein skule utan tidlegare erfaring med §2-6.

Eg har tidlegare vist at det er indikasjonar på at iverksettarar kan ha vanskar med å forstå paragrafen og at det kan vere utfordrande å skulle leggje til rette for undervisning etter §2-6. Dette betyr ikkje nødvendigvis at dei ikkje har forstått den heller, men det kan vere at retningslinjene ikkje har vore kommunisert godt nok til iverksettarane – i fall dette vil det vere enda viktigare at ein har tilgang til råd og rettleiing frå andre instansar. Når eg spurte Informant 1 om dei til dømes kunne vende seg til kommunen ved behov for råd eller rettleiing så var svaret ganske enkelt at sidan denne skulen er kompetansesenteret i kommunen når det kjem til §2-6, så var det heller omvendt. At kommunen venda seg til skulen. I dei tilfella der skulen hadde

behov for rettleiing så var det Statped dei vendte seg til, men at dette var heller sjeldan grunna at dei allereie har mykje erfaring med iverksettinga av §2-6.

Informant 2 påpeiker også at sjølv om hen vart borti mange rare vedtak så var dei i PPT relativt gode på å ta kontakt med Statped for drøfting av korleis vedtak kunne utformast og kva dei var nøydd å ha med. Etter kvart som iverksettarane fekk meir erfaring byrja dei også å skjønna korleis dei skulle gjere det, og det vil då vere mindre behov for rettleiing frå til dømes Statped.

Sjølv om Statped verkar å vere ein viktig ressurs for dei ulike aktørane så er det problematisk om ein ikkje kan få tak i dei. Enda viktigare er det kanskje å vere tilgjengeleg når ein er meint å fungere som ein rådgjevande instans.

Informant 3 fortalte for det første om at det var ei stor utfordring å berre få tilgang til Statped sine ressursar, fordi prosessen var så langtekkeleg at dei såg på det som at dei gjekk glipp av viktig tid som heller kunne vore nytta til å faktisk tileigne seg teiknspråk. Det hjalp lite at Statped er ein viktig ressurs, dersom det opplevast som svært utfordrande å få utnytte den ressursen.

For det andre så opplevde informanten at det var svært vanskeleg å få tak i kontaktpersonen i Statped. Ikkje berre for hen sjølv, men også skulen skal i følgje informanten ha store problem med å kome i kontakt med kontaktpersonen.

Når Statped er rekna som den rettleiande instansen og ein ikkje får rettleiing frå dei, kven skal ein då vende seg til? Eg forsøkte blant anna å finne ut kven som er ansvarleg for §2-6 elevane i ei av dei største kommunane i landet, men det kunne dei ikkje svare meg på for det visste dei eigentleg ikkje. Det same påpeika Informant 2, at det faktisk ikkje finst nokon som er ansvarleg for det i kommunen.

I følgje Van Meter og Van Horn (1975) er denne rettleiande funksjonen ein av dei viktigaste handhevingsaktivitetane ein har, fordi ved å klargjere til dømes retningslinjer for iverksettarane så legg ein til rette for effektiv iverksetting. Når den ant største kommunen i landet ikkje har nokon i kommuneleiinga som er ansvarleg for desse elevane, kva skal då mindre kommunar gjere når dei ikkje får kontakt med det som fungerer som den «einaste» rettleiande instansen for spørsmål knytt til §2-6?

Eg har tidlegare vist til at noko av det som skuleleiinga oftast har spørsmål om når dei får elevar med §2-6, er korleis dei skal legge til rette for denne undervisninga. Eg har også diskutert at dette er meint å skulle tilpassast individuelt, men når Informant 2 fortel at dette er noko som

dei ofte lurar på, så indikerer det at iverksettarane ikkje veit kva dei skal gjere med dette spelerommet.

Når det ikkje finst ei oppskrift på korleis dei skal løyse organiseringa av skulekvardagen for eleven/elevane så vil det vere fornuftig å forhøyre seg om korleis andre skular har løyst dei same utfordringane. Då kan skular med mindre erfaring få innspel frå skular som allereie har opparbeida seg denne erfaringa. Informant 2 fortel at dei i Statped satt rektorar og skuleleiingar i kontakt med kvarandre for erfaringsutveksling, men at dette eigentleg ikkje er noko dei har ansvar for. Hen skulle difor ønskje at dette var noko som var sett i system. Erfaringsutveksling er ikkje noko nytt for korkje skular eller kommunar, men akkurat her verkar som det manglar systematiske moglegheiter for dette. Dersom det er slik at rektorar og skuleleiing ønskjer å vite korleis andre har løyst dei same utfordringane som dei no står ovanfor, så vil det kunne vere eit stort hinder for iverksettingsprosessen at desse ordningane ikkje er på plass. Det kan sjå ut som om denne aktiviteten i ei grad er prisgitt Statped-tilsette som går utanfor sine arbeidsoppgåver for å leggje til rette for kommunikasjon mellom skular.

Eitt av dei grepa som gjerne blir tatt i skulane er å opprette ei ansvarsgruppe for eleven/elevane som har vedtak etter §2-6. Informant 3 kunne likevel fortelje at denne vart lagd ned før eleven var ferdig på skulen, og dei som foreldre fekk vite om dette tilfeldig når dei sjølv etterspurde informasjon om gruppa ved overgang mellom skulenivå. Dette er noko av det same som Informant 2 trakk fram; at det ofte er tett oppfølging dei første åra av skulegangen, men etter kvart som det verkar som ein «får det til», og at ein har fått ei rutine på det, så «dabbar» desse oppfølgingsaktivitetane ut. Dette gjer at det ofte blir overraskingar når ein elev skal over på ungdomstrinnet, fordi det ikkje har blitt tatt høgde for at denne overgangen krev nye tilpassingar.

Resultatet av analysen indikerer at det kan vere heller tilfeldig korleis kommunikasjon, rettleiing og samarbeid fungerer for dei ulike aktørane. Det er tilsynelatande få grep som er tatt for å sikre moglegheiter til erfaringsutveksling, og ein er avhengig av at kvar iverksettar sjølv tar initiativ til å leggje til rette for god kommunikasjon mellom aktørane. Det kan også verke som om det samarbeidet og dei kommunikasjonskanalane ein dannar ved skulestart har ein tendens til å gradvis forsvinne etter kvart som eleven/elevane kjem lenger i skulegangen. Når dette ikkje blir haldt ved like, kan det gjere at det er naudsynt å begynne frå start igjen ved overgang frå barneskule til ungdomsskule.

7. 5 Flaks og krangete foreldre

I ei ideell verd hadde kanskje iverksettarar gjort akkurat det som var forventa av dei, akkurat slik avgjersletakarane hadde sett føre seg at dei skulle gjere. Det er likevel slik at personlege oppfatningar og subjektive haldningar vil kunne påverke åtferda til iverksettarane, anten ein er medviten om det eller ikkje. Slike personlege disposisjonar kan påverke iverksettinga dersom aktørane ikkje forstår kva som er forventa av dei – då vil dei ikkje vite at dei ikkje handlar i tråd med retningslinjene (Van Meter og Van Horn, 1975). Kva haldningar iverksettarane har til avgjerslene som blir tatt, kan også påverke åtferda deira. Dersom dei er usamd med dei, vil dei kanskje forsøke å balansere avgjersler med sine egne personlege oppfatningar (Van Meter og Van Horn, 1975). Dersom paragrafen og målsetjingane står i strid med iverksettarar sitt verdisyn, eller dei er usamd i korleis den skal fungere i praksis, vil naturleg dette også kunne påverke åtferda deira i iverksettingsprosessen (Van Meter og Van Horn, 1975).

For å finne ut meir om dette var eg difor interessert i kva personlege oppfatningar informantane hadde om sjølve paragrafen, standardane, målsetjingane og ikkje minst kva dei tenkjer om korleis paragrafen blir iverksett.

Forskingsspørsmål 5: «Kva haldningar har iverksettarane til §2-6 og kva tenkjer dei om korleis iverksettinga av paragrafen fungerer i praksis?»

Informant 3 opplever at dei som foreldre har vore nøydd å krangete seg til mykje for å sikre at standardar og målsetjingar oppfyllest av iverksettarane. I intervjuet med både informant 1 og informant 3 nemnast det at dei har vore «heldig» når dei har fått lærarar som dei er nøgde med. Det at informantane opplever det som «heldig» indikerer at dette anten er noko dei ikkje hadde forventa, eller at dei har opplevd andre situasjonar kvar ein ikkje har vore så «heldig». Det er svært problematisk dersom det skal vere *flaks* at ein klarer å oppfylle standardane og målsetjingane til paragrafen.

Informant 1 er av den oppfatninga at iverksettinga av paragrafen fungerer svært godt hos dei, men at dette blant anna skuldast at dei har dyktige lærarar. Som eg har drøfta tidlegare så har denne skulen eit betre utgangspunkt enn dei aller fleste andre skular som får denne paragrafen i fanget, noko informanten sjølv påpeiker. Men då blir det jo eit spørsmål om kva ein vurderer «svært godt» som. Informant 2 legg stor vekt på at det er bekymringsverdig at det i dag er

vanskelegare og vanskelegare for døve og høyrslheemma barn å tileigne seg teiknspråk på ein naturleg måte fordi språkarenaene krympar inn.

Dette kan for det første bety at dei barna som får opplæring etter §2-6 har eit mykje dårlege utgangspunkt for å lære seg det teiknspråket som er naudsynt for at ein skal ha den faglege utviklinga som læreplanane legg opp til. For det andre så betyr dette at i situasjonar der ein har fleire §2-6-elevar så vil dei mest sannsynleg kome til skulen med svært ulike språklege utgangspunkt. Når utgangspunktet er så sprikande som det kan vere, vil oppfatninga av at iverksettinga fungerer godt kanskje heller vere ei oppfatninga av at det fungerer «godt nok» basert på det ein har å jobbe med.

Døveskulane har historisk sett vore nokre av dei viktigaste språklege arenaene for teiknspråk i Noreg, og det er i byane der ein hadde døveskular at ein fekk naturlege samlepunkt for teiknspråklege – både kulturelt og språkleg (Haualand, 2008). Når dei vart lagd ned så påverka det desse språklege arenaene, og dette påverkar naturleg nok dei moglegheitene §2-6 elevane har til å tileigne seg teiknspråk på ein naturleg måte. Fordi det no er svært vanskeleg å tilby elevane noko anna enn ei formell opplæring frå halv ni til to måndag til fredag, så er det logisk å anta at det ein i 2023 meiner er god iverksetting, kanskje ikkje hadde vore oppfatta som god iverksetting i år 2000.

7.6 Interorganisatorisk iverksetting

Gjennom analysearbeidet vart det tydelegare for meg at det Winter (2012) beskriv som interorganisatorisk iverksetting kan vere relevant for å forklare iverksettingsvariasjonane. Spesielt når det gjeld den funksjonen kommunen, høgare utdanningsinstitusjonar og Statped har i iverksettingsprosessen.

Aller først vil eg trekkje fram at det verkar som om kommunen – som har ansvaret for grunnskulen – i stor grad er fråverande. På mange måtar kan det verke som om skulane i stor grad er overlata til seg sjølv, og at den einaste aktøren dei har å rette seg til er Statped. Dette er interessant når det blir tatt i betraktning at det faktisk er kommunen som har det øvste ansvaret for iverksettinga, og eg skulle tru at dei då i større grad var involvert i iverksettingsprosessen.

Det er tydeleg at Statped ofte er tungt inne i startfasen av prosessen. Spesielt i dei tilfella der iverksettarane har lite eller ingen kompetanse om teiknspråk eller paragrafen frå før av. Statped

skal bidra med den kompetansen skulane ikkje har. Dette er i grove trekk den funksjonen Statped er meint å ha; dei skal vere ein rettleiande instans. Dei står også for store delar av undervisningsmaterialet som er tilpassa dei faga som er «spesielle» for §2-6, og dei er meint å vere eit kompetansesenter for teiknspråkundervisning. Når foreldre og skular ikkje opplever at kommunikasjonen med Statped er fungerande, og dei sjølv er uroa for den utviklinga dei ser hos instansen – så kan det vere grunn til bekymring. Norges Døveforbund (2015) sendte blant anna ut eit høyringssvar der dei var svært uroa for kva konsekvensar ei omorganisering av Statped ville ha for døve og høyrslheemma barn og unge, fordi rolla deira som kompetanse- og kunnskapssenter er sentral for denne gruppa. Dette tilseier at interessegruppene ser på Statped som ein svært viktig aktør i den interorganisatoriske iverksettingsprosessen.

Forutan Statped så har også dei høgare utdanningsinstitusjonane ei sentral rolle i den interorganisatoriske iverksettinga. Det seier seg sjølv at ein er avhengig av eit utdanningstilbod for teiknspråklærarar for at skulane og kommunane skal få tak i lærarar med dei naudsynte kvalifikasjonane. Som nemnt tidlegare i dette kapitlet, er det difor ganske overraskande at det på noverande tidspunkt ikkje finst ei «tradisjonell» lærarutdanning som tilbyr teiknspråkfaget som ein del av lærarutdanninga.

Det er også problematisk at opptakskrava og søknadsprosessen til etterutdanninga er utforma på ein slik måte at dei høgare utdanningsinstitusjonane går glipp av potensielle søkarar. Det kan altså sjå ut som om det er viktige element som manglar i den interorganisatoriske iverksettinga for at skulane og kommunane skal ha ein reell moglegheit til å få tak i lærarar med riktig kompetanse.

7.7 Marginaliverksetting

Analysen av datamaterialet viser at ja, det er indikasjonar på at dei fem hovudforklaringsfaktorane kan forklare noko av iverksettingsvariasjonen, men det som verkar å vere den gjennomgåande – og underliggjande – utfordringa er den manglande forståinga av teiknspråk. Utan ei grunnleggjande forståing av kva teiknspråk er, korleis kommunikasjonen fungerer i praksis, og kva det eigentleg betyr å ha undervisning i og på teiknspråk så vil det i praksis vere ganske umogleg å iverksette paragrafen etter hensikta.

Kunnskapsmangel om teiknspråk og døve og høyrslhemma er ganske utbreidd i majoritetssamfunnet generelt, men når aktørar får i oppgåve å iverksette ein teiknspråkparagraf så vil denne kunnskapsmangelen kunne ha store konsekvensar for iverksettinga.

Det er likevel ikkje vanskeleg å forstå at iverksettarane manglar grunnleggjande kunnskap om teiknspråk. Korleis skal dei ha hatt moglegheit til å opparbeide seg den kompetansen? For svært mange iverksettarar så er dette ein flett ny paragraf, som dei aldri har vore nøydd å halde seg til før dei får oppgåva rett i fanget.

Det meste av iverksettingslitteratur baserer seg på policyar som kontinuerleg blir iverksett, og her er §2-6 i ei særstilling. Den iverksettast sporadisk og dreier seg om eit språk som mange ikkje eingong veit er eit eige fullverdig språk med eigen grammatikk, eigen setningsoppbygging og eigne omgrep som ikkje finst i norsk talespråk. Det er difor ikkje så rart at iverksettarar til dømes ikkje skjønner at det vil vere umogleg å undervise på både norsk talespråk og norsk teiknspråk samstundes. Uansett kor klar og tydeleg lovteksten er, kor tydeleg standardane og målsetjingane er – så vil den store majoriteten ikkje ha føresetnadane for å verkeleg forstå kva det betyr å iverksette paragrafen.

Eg forsøkte lenge å finne iverksettingsteori som sa noko om slik sporadisk iverksetting, men utan hell. Eg vil difor foreslå å kalle slik iverksetting for *marginaliverksetting*. Når policyar blir sporadisk iverksett, kan det vere at iverksettarane ikkje har hatt moglegheit til å opparbeide seg den kompetansen og erfaringa som er naudsynt for å verkeleg forstå kva som er forventa.

Det er ganske tydeleg for meg at den manglande kompetansen er ei grunnleggjande utfordring som påverkar alle dei andre forklaringsfaktorane. Dersom ein sett det på spissen så betyr det at skulane ikkje får tak i lærarar fordi potensielle lærarar blir skremt vekk av manglande kompetanse får skulen si side. Det betyr at elevar ikkje får undervisning i og på teiknspråk fordi skulen ikkje forstår at det er umogleg å snakke talespråk og teiknspråk samstundes. Og dette skjer fordi dei aller fleste iverksettarar ikkje har hatt moglegheit til å vere borti paragrafen og opparbeide seg den naudsynte kompetansen før dei er nøydd å faktisk iverksette den. Når skulen etter ei stund kanskje har opparbeida seg ein del kompetanse, så er kanskje den eine §2-6-eleven ferdig på grunnskulen – og dei får ikkje ein ny elev før skuleleiinga er bytta ut, og dei byrjar frå start igjen.

Dette er utfordringa med marginaliverksetting, og kanskje spesielt tydeleg for §2-6, fordi det er ein paragraf som handlar om eit språk som dei aller færraste – iverksettar eller ikkje – egentleg veit så mykje om.

8 Konklusjon og implikasjonar

Funna i denne oppgåva indikerer at alle dei fem forklaringsfaktorane kan vere med på å svare på den overordna problemstillinga.. På den eine sida er det tydelege indikasjonar på ressursmangel knytt til undervisningskompetanse, noko som kan forklarast ved at utdanningsmoglegheitene for dei som ønskjer å bli teiknspråklærarar er svært avgrensa – om ikkje nærmast fråverande. Dette er den «enkle» forklaringa. På den andre sida har vi dei andre forklaringsfaktorane som er meir komplekse. Her verkar det som den underliggjande forklaringa er at iverksettarane ikkje forstår paragrafen og korleis dei skal iverksette den, sjølv om den på papiret er krystallklar.

Dei forstår ikkje at tolkarar ikkje er lærarar, og dei forstår ikkje at lærarar ikkje er tolkar. Dei forstår ikkje korleis dei kan løyse skulekvardagen når ein – eller fleire – elevar skal ha undervisning på eit anna språk enn norsk talespråk, og dei får ikkje med seg heilt grunnleggjande informasjon som at det er undervisning i og på norsk teiknspråk. Og kan vi egentleg forvente at dei skal vere klar over dette?

I likskap med majoritetssamfunnet generelt er det logisk at dei fleste iverksettarar har svært lite – om noko – kunnskap om norsk teiknspråk. I motsetnad til spesialundervisningsparagrafen som både PPT, kommunar, skular og andre iverksettar sikkert har vore borti hundrevis av gongar i løpet av ei karriere, er §2-6 ein ny paragraf for dei fleste. Den blir ikkje iverksett med jamne mellomrom i alle kommunane i landet kvar haust. I nokre kommunar har dei kanskje ikkje hatt ein einaste §2-6-elev sidan paragrafen vart vedteken for over tjuefem år sidan. Når kunnskapen om teiknspråk og døvesamfunnet som ein minoritet i majoritetssamfunnet er gjennomgåande prega av misoppfatningar og fordommar, korleis skal ein då forventa at iverksettarane skal vite meir om dette enn den gjengse nordmann? Dette blir ei ytterlegare utfordring fordi paragrafen så «sjeldan» blir iverksett. Dei har difor ikkje fått moglegheita til å opparbeida seg kompetanse og forståing av teiknspråk, fordi det er snakk om sporadisk iverksetting – eller *marginaliverksetting*.

Når døveskulane skulle leggjast ned, var døvesamfunnet ikkje berre uroa for elevane sine rettar, men også for teiknspråkmiljøet sin språklege og kulturelle eksistens. Då kunne styresmaktene roe dei med at elevane skulle få eit like godt teiknspråkleg tilbod på nærskulane. Det er ganske tydeleg at dette – i mange situasjonar – ikkje har vore tilfelle, og det er vel ikkje ein einaste person i døvesamfunnet som er overraska over dette. Avgjersletakarane tok i *noko* grad høgde

for dette då dei ga Statped i oppgåve å vere både kompetanse og rettleiande instans for iverksettarane. På denne måten har dei ei viktig rolle i den interorganisatoriske iverksettinga, men i følge blant anna interesseorganisasjonane byggjast no også dette tilbodet ned – sakte, men sikkert.

Eg har i denne oppgåva vist at det slett ikkje er slik at alle §2-6-elevar får eit like godt teiknspråkleg tilbod som dei vart lova når døveskulane vart nedlagde. Funna i denne oppgåva viser at det er samansette utfordringar som hindrar at iverksettinga fungerer slik den skal. Men kva betyr egentleg dette?

For det første vil dette i praksis bety at heile føresetnaden for nedlegginga av døveskulane er ugyldig. For det andre så er døveskulane berre eitt av mange eksempel på desentralisering av tilbod for sårbare grupper frå stat til kommune. Når kommunane ikkje klarar å gje døve og høyrslheemma elevar den undervisninga dei har krav på, kva då med andre sårbare grupper som kommunane no har ansvaret for? Basert på funna i denne oppgåva verkar det som om staten overførte dette ansvaret til kommunane utan å ta høgde for dei ressursane og den kompetansen som krevjast for å *faktisk* utføre dei oppgåvene dei er sett til å gjere. Dette kan i ytste konsekvens setje spørsmålsteikn ved heile desentraliseringsprosessen, og det legg opp til eit større spørsmål om kommunane har fått andre ansvar og oppgåver som dei ikkje har kapasitet til å oppfylle?

Den manglande evna til å oppfylle retten til opplæring i og på teiknspråk er eit flaut eksempel på korleis Stortinget vedtar politikk som påverkar minoritetar og sårbare grupper – utan å *eigentleg* ta bekymringane deira i betraktning. Ingen kan seie at dette ikkje var ei varsla katastrofe. Diverre er det den oppveksande generasjonen døve og høyrslheemma barn som må ta konsekvensane av avgjerslene til ein «døv» stat.

9 Litteratur

- Aamli, K. (2018) *Mens døve russiske barn går på spesialskoler som bruker håndalfabet, benytter døve norske barn tegnspråk på sin lokalskole*. Tilgjengeleg frå: <https://utdanningsforskning.no/artikler/2018/ulik-tegnsprakpolitikk-i-naboland/> (Henta: 30.08.2022)
- Andersen, S.S. (2006) Aktiv informantintervjuing, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(3), s.278-351
- Boisvert, I., Reis, M., Au, A., Cowan, R. og Dowell, R.C. (2020) Cochlear implantation outcomes in adults: A scoping review, *PLoS ONE*, 15(5)
- Bos, J. (2020) *Research Ethics for Students in the Social Sciences*. Cham: Springer International Publishing
- Bukve, O. (2016) *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bukve, O. (2021) *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt (2.utg.)*. Oslo: Universitetsforlaget
- De Rosa, M. (2018) Hørselshemmede Kaia (14) må ha tolk i klasserommet, *Dagsavisen*, 11.12.2018. Tilgjengeleg frå: <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2018/12/11/horselshemmede-kaia-14-ma-ha-tolk-i-klasserommet/>
- Dolnick, E. (1993) Deafness as Culture, *The Atlantic*, 272(3), s.37-53
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder (2.utg.)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hall, W. C. (2017) What You Don't Know Can Hurt You: The Risk of Language Deprivation by Impairing Sign Language Development in Deaf Children, *Maternal and Child Health Journal*, 2017(21), s. 961-965
- Hanckè, B. (2007) The Challenge of Research Design, i Marsh, D. og Stoker, G. (red.) *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s.232-248
- Handberg, T.-B. (2008) Tospråklighet er et gode, i Herland, H. (red.) *Tegnspråkets fremtid – vårt felles ansvar*. Bergen: Norges Døveforbund, s. 67-76.
- Haualand, H. (2008) Døvesamfunnet – hvem, hva og hvor er det?, i Herland, H. (red.) *Tegnspråkets fremtid – vårt felles ansvar*. Bergen: Norges Døveforbund, s. 9-20.
- Isachsen, H.B. (2020) Manglet tegnspråklærere – Kristiane (11) måtte flytte, *NRK*, 09.09.2020. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/kultur/mangelfull-kunnskap-om-tegnsprak-i-norsk-skole-1.15129308>
- Johnson, J. (2012) Beginning the research process, i Reynolds, H.T. (red.). *Political science research methods*. 7th ed. Los Angeles: Sage. s. 74–10.
- Kermit, P. S. (2019) Passing for recognition – deaf children's moral struggles languaging in inclusive education settings, *Deafness & Education International*, 21(2-3), s.116-132

- Kvinnegard, M. (2021) *Retten til opplæring i og på tegnspråk i grunnskolen etter opplæringslova: En rettsdogmatisk, empirisk og rettspolitisk studie*. Masteroppgåve. Oslo: Universitetet i Oslo
- Matland, R. E. (1995) Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), s.145-174
- Murray, J. J., Hall, W. C. og Snoddon, K. (2019) Education and health of children with hearing loss: the necessity of signed languages, *Bull World Health Organ*, 97(10), s. 711-716.
- Norges Døveforbund. *Språklig deprivasjon*. Tilgjengeleg frå: <https://www.doveforbundet.no/ndf/interessepolitisk-arbeid/spraklig-deprivasjon> (Henta: 24.05.2023)
- Norges Døveforbund (2015) Høringsuttalelse vedrørende NOU 2015:2, *Døveforbundet*, 22.06.2015. Tilgjengeleg frå: <http://deafnet.datasenter.no/wp-content/uploads/2016/05/H%C3%B8ringsuttalelse-NOU-2015-2-%C3%85-h%C3%B8re-til-juni-2015.pdf> (Henta: 26.05.2023)
- Norsk Døvemuseum A. *Tegnspråk*. Tilgjengeleg frå: <https://norsk-dovemuseum.no/tegnspak> (Henta: 29.06.2022)
- Norsk Døvemuseum B. *Norsk skolehistorie*. Tilgjengeleg frå: <https://norsk-dovemuseum.no/norsk-skolehistorie> (Henta: 08.08.2022)
- Ohna, S. E. (2018) Revisiting Curricula for Deaf Students: A Norwegian Perspective, i H. Knoors og Marschark, M. (red.) *Evidence-Based Practices in Deaf Education*. New York: Oxford University Press, s. 521-542.
- Opplæringslova. *Lov 17. Juli 1998 nr.61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*.
- Pisoni, D.B., Conway, C.M., Kronenberger, W.G., Horn, D.L., Karpicke, J. og Henning, S.C. (2008) Efficacy and Effectiveness of Cochlear Implants in Deaf Children, i Marschark, M. og Hauser, P.C. (red.) *Deaf Cognition: Foundation and Outcomes*. Oxford: Oxford University Press, s. 52-101.
- Rathbun, B.C. (2008) Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities, i Box_steffensmeier, J.M., Brady, H.E. og Collier, D. (red) *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press, s.685-700.
- Reagan, T. (1995) *A Sociocultural Understanding of Deafness: American Sign Language and the Culture of Deaf People*, *International Journal of Intercultural Relations*, 19(2), s. 239-251
- Statped (2019) *Tegnspråkopplæring i barnehage og grunnskole: rapport fra kartlegging av tegnspråkopplæring i barnehage og grunnskole*. Statped FoU
- Statped a. (2021) *Deltidsopplæring i tegnspråk for grunnskoleelever*. Tilgjengeleg frå: <https://www.statped.no/tjenester/deltidsopplaring-for-horselshemmede-grunnskoleelever/#alternativ-opplaringsarena> (Henta: 17.08.2022)

- Statped b. (2021) *Tegnspråkopplæring etter §2-6*. Tilgjengelig frå: <https://www.statped.no/horsel/tegnsprak/tegnsprakopplaring-etter--2-6/> (Henta: 03.10.2022)
- Sivilombudet. (2017) Fylkesmannens behandling i sak om opplæring i og på tegnspråk, sak 2016/1689. Tilgjengelig frå: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/fylkesmannens-behandling-sak-om-opplaering-og-pa-tegnsprak/> (Henta: 15.08.2022).
- Sætre, H. og Hupe, P.L. (2018) Policy Implementation in an Age of Governance, i Ongaro, E. og van Thiel, S. (red.) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, s.553-575
- Toshkov, D. (2016) *Research Design in Political Science*. London: Palgrave.
- Tøssebro, J. (1966). *En bedre hverdag?: Utviklingshemmedes levekår etter HVPU-reformen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Utdanningsdirektoratet. (2010) *Opplæringsloven §2-6 og forholdet til de fire læreplanene for døve og sterkt tunghørte*. Tilgjengelig frå: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Elever-med-sarskilte-behov/Lareplanene-for-dove-og-sterkt-tunghorte/?fbclid=IwAR0KjyKpH2fJrPh9qL6X8sLjrpxGhl75o6SI95jblu7H6lqc20JmXfcX_13c (Henta: 04.07.2022)
- Vabo, S. I., Klausen J. E. og Askim, J. (2020) *Offentlig Politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Van Meter, D. S. og Van Horn C. E. (1975) The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, *Administration and Society*, 6(4), s.445-488.
- Vromen, A. (2017) Qualitative Methods, i Lowndes, V., March, D. og Stoker, G. (red.) *Theory and Methods in Political Science*. London: Palgrave Macmillan, s.237-253.
- Winter, S. C. (2012) Implementation Perspectives: Status and Reconsideration, i Peters, B.G. og Pierre, J. (red.) *The SAGE Handbook of Public Administration (2.utg.)*. London: SAGE Publications Ltd, s.265-278.

Vedlegg 1 - Informasjonsskriv

Vil du delta i forskingsprosjektet *”Erfaringar med iverksetting av teiknspråkparagrafen i grunnskulen”?*

Dette er eit spørsmål til deg om å delta i eit forskingsprosjekt der føremålet er å forklare iverksettingsvariasjonar av §2-6. I dette skrivet gjev vi deg informasjon om måla for prosjektet og om kva deltaking vil innebere for deg.

Føremål

Føremålet med prosjektet er å finne ut korleis iverksettarar opplever iverksettingsprosessen av §2-6 i Utdanningslova. Dette er ei masteroppgåve med omfang på 80-120 sider. Problemstillinga som skal undersøkjast handlar om korleis ein kan forklare iverksettingsvariasjonar av §2-6 med bakgrunn i forklaringsfaktorar frå iverksettingsteori.

Kven er ansvarleg for forskingsprosjektet?

Institutt for Politikk og Forvaltning ved Universitetet i Bergen er ansvarleg for prosjektet.

Kvifor får du spørsmål om å delta?

Eg ønskjer å intervjuje iverksettarar hos ulike aktørar som PPT, skular og Statped som på ein eller anna måte har hatt erfaring med iverksettinga av §2-6.

Kva inneber det for deg å delta?

Dersom du vel å delta i prosjektet, inneber det at du deltek i eit intervju/ein samtale som vil vare rundt 30-40 minutt. Intervjuet vil basere seg på spørsmål rundt erfaringar med iverksetting av §2-6, eventuelt kva utfordringar de har møtt på i iverksettingsprosessen og kva du tenkjer om korleis paragrafen har fungert i praksis for di eining.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Dersom du vel å delta, kan du når som helst trekkje samtykket tilbake utan å gje nokon grunn. Alle personopplysingane dine vil då bli sletta. Det vil ikkje føre til nokon negative konsekvensar for deg dersom du ikkje vil delta eller seinare vel å trekkje deg.

Ditt personvern – korleis vi oppbevarer og bruker opplysingane dine

Vi vil berre bruke opplysingane om deg til føremåla vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandlar opplysingane konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Berre student og rettleiar vil ha tilgang til opplysningane.
- Masteroppgåver blir publisert i BORA-tenesta hos Universitetet i Bergen dersom studenten godkjenner dette. Dersom du har noko i mot dette, gje beskjed.
- Ingen enkeltpersonar vil kunne kjennast att i den ferdige masteroppgåva.

Kva skjer med opplysingane dine når vi avsluttar forskingsprosjektet?

Opplysingane blir anonymiserte når prosjektet er avslutta/oppgåva er godkjend, noko som etter planen er omtrent tre veker etter 01.06.23.

Kva gjev oss rett til å behandle personopplysingar om deg?

Vi behandlar opplysingar om deg basert på samtykket ditt.

På oppdrag frå Universitetet i Bergen har Personverntjenester vurdert at behandlinga av personopplysingar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettar

Så lenge du kan identifiserast i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i kva opplysingar vi behandlar om deg, og å få utlevert ein kopi av opplysingane,
- å få retta opplysingar om deg som er feil eller misvisande,
- å få sletta personopplysingar om deg,
- å sende klage til Datatilsynet om behandlinga av personopplysingane dine.

Dersom du har spørsmål til studien, eller om du ønskjer å vite meir eller utøve rettane dine, ta kontakt med:

- Universitetet i Bergen ved:
 - (Student) Johanna Glomset Iversen.
 - (Rettleiar) Kjetil Børhaug.
 - Vårt personvernombod:

Dersom du har spørsmål knytt til Personverntjenester si vurdering av prosjektet kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester, på e-post (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Venleg helsing

Kjetil Børhaug
(Rettleiar)

Johanna Glomset Iversen
(Student)

Samtykkeerklæring

Eg har motteke og forstått informasjon om prosjektet *Erfaringar med iverksetting av teiknspråkparagrafen i grunnskulen* og har fått høve til å stille spørsmål. Eg samtykker til:

- å delta i intervju
- at intervjuet blir tatt opp på lydopptak
- at data henta frå intervjuet blir brukt i masteroppgåva

Eg samtykker til at opplysingane mine kan behandlast fram til prosjektet er avslutta.

(Signert av prosjektdeltakar, dato)

Vedlegg 2 – Intervjuguide

Presentasjon

Johanna osb., master i Administrasjon- og organisasjonsvitenskap ved UiB.

Intervju for Masteroppgåve med tema iverksetting av §2-6. Ønskjer å finne ut korleis dei opplever iverksettinga av §2-6.

Målet med oppgåva er å kunne seie noko om kvifor §2-6 i fleire tilfelle ser ut til å fungere ulikt i praksis.

Eg har ein intervjuguide med generelle spørsmål, og vil stille oppfølgingsspørsmål ut i frå kva informantane svarar. Intervjuet vil bli tatt opp og transkribert.

Viktig å påpeike at eg ikkje er ute etter å seie at nokon gjer noko «feil», men at eg vil finne ut korleis iverksettingsprosessen vert opplevd av informantane.

Bakgrunnsinfo

1. Kan du seia litt om eininga du jobbar i?
2. Korleis har de jobba med elevar med høyrslaufordringar?
3. Kva erfaringar har du hatt med §2-6 tidlegare?
 - *Kva, korleis, kvifor?*
4. Veit du om skulen/PPT-avdelinga har hatt erfaring med §2-6 frå tidlegare?
 - a. *Kva, korleis, kvifor?*
5. Kva vil du seia er utfordringar de har hatt?

Tema 1 – Ressursar

Å finne ut korleis informantane opplever tilgangen på ressursar

FOR SKULEN:

1. Korleis opplevde de det var å få tak i undervisningspersonale med riktig kompetanse?
2. Har de vore nøydd å nytte undervisningspersonale utan formell kompetanse? I så fall, kva kompetanse manglar?
 - a. Dersom ja, kva kompetanse vart det lagt vekt på?
3. Er det andre ressursmessige tilhøve som du tenkjer påverkar korleis §2-6 fungerer i praksis for dykk?
 - a. *Utveksling av informasjon knytt til forståing og kunnskap om denne gruppa elevar mellom lærarar?*
 - b. *Pengar?*
 - c. *Utstyr?*
 - d. *Tilgang på rom? Plass?*
4. Korleis erfarer dykk PP-tenesta og dei vedtaka dei gjer der? (kva er opplevingane skulen har med dette?)

FOR PPT:

1. Korleis opplever du at kjennskapen og kompetansen knytt til døve og høyrslhemma barn generelt er i PPT?

Tema 2 – §2-6 og praktiske omstillingar

Å finne ut i kva grad iverksettinga av §2-6 krev praktiske omstillingar, og om det har vore utfordrande å setje seg inn i ein paragraf som ofte er «ny» for dei fleste.

Eg oppfattar paragrafen i seg sjølv som eintydig, men har inntrykk av at dei krava som følgjer med paragrafen kan vere vanskeleg å setje seg inn i og leggje til rette for. Difor er eg interessert i å få vite noko om korleis det har vore å setje seg inn i ein «ny» paragraf og korleis de har handtert eventuelle omstillingar.

1. I forhold til andre paragrafar som er aktuelle for dykk, korleis opplevde du det var å setje seg inn i §2-6? (*meir eller mindre utfordrande?*)

2. Korleis opplevde du det var å leggje til rette for undervisning etter §2-6?
 - a. *Kva slags omstillingar/endingar/tilpassingar var naudsynt?*

3. Korleis har de opplevd at det har vore å gjere vurderingar knytt til om eleven/elevane skal vere til stade i klasserommet med norsk talespråk som undervisningsspråk og/eller ute av klasserommet saman med eigen lærar der teiknspråk er undervisningsspråk?
 - a. *Kva vurderingar gjorde dykk? Kvifor?*

Tema 3 – Standardar og målsetjingar

Å finne ut korleis iverksettarane forstår paragrafen og dei medfølgjande standardane

§2-6 og kva denne inneheld av krav og retningslinjer kan vere vanskeleg å fortolke. Difor er eg interessert i å vite korleis de har tolka denne paragrafen.

1. Har du nokre tankar om korleis teksten i paragrafen er formulert?
 - a. *Forståeleg?*
 - b. *Noko som burde vore inkludert/ekskludert/omformulert?*
2. Korleis ville du forklart kven som er målgruppa til §2-6?
3. Har du nokre tankar om §2-6 er betre «tilpassa» behova til enkelte døve og høyrslhemma elevar enn andre?
4. Korleis ville du forklart hensikta med §2-6?
5. Korleis forstår du krava som følgjer med §2-6?
 - a. *Timetal?*
 - b. *Fagfordeling?*
 - c. *Læreplanar?*
 - d. *Undervisningsspråk?*
6. Har desse elementa/krava vore inkludert i dei sakkunnige vurderingane og vedtaka de har vore borti?
7. Kva tenkjer du generelt om krava til §2-6?
8. Kva tenkjer du om timefordelinga og forholdet mellom dei ulike faga?
 - a. *Er det noko du meiner er meir eller mindre viktig å prioritere i læreplanane?*

Tema 4 – Kommunikasjon

Å finne ut korleis iverksettarane opplev kommunikasjonen med dei andre aktørane involvert i iverksettingsprosessen.

I iverksettingsprosessen til §2-6 er det tre hovudaktørar: PPT, kommuna og skulen. Difor vil eg vite noko om korleis de opplev kommunikasjonen og samarbeidet med dei andre aktørane. Eg er også interessert i korleis de opplever at tilgangen til informasjon rundt paragrafen har vore/er.

1. Kan du seie noko om korleis du har opplevd at tilgangen til informasjon rundt lovverket knytt til §2-6 har vore?
 - a. *PPT: Korleis den sakkunnige vurderinga skal sjå ut, kva som skal inkluderast?*
 - b. *Skulen: Korleis undervisninga skal gå føre seg med tanke på timetal, fagfordeling, læreplanar og undervisningsspråk?*
2. Kva med tilgang til informasjon om den einskilde elev som ein skal byggja vedtaket på?
3. Korleis opplever du kommunikasjonen mellom PPT/skulen og andre aktørar som til dømes kommunen, PPT/skulen eller Statped?
4. Har de vore nøydd å etterspørje informasjon, klareringar eller liknande frå slike aktørar?
 - a. *Dersom ja, kven?*
 - b. *Korleis opplevde de denne kommunikasjonen?*
 - c. *Fekk de svar på det de lurte på?*

Tema 5 – Personlege disposisjonar

Å finne ut kva haldningar iverksettarar har til §2-&

1. Kva tenkjer du om korleis paragrafen blir iverksett? Fungerer den etter hensikta?
Kunne iverksettinga vore annleis?

Noko informanten har lyst å leggje til som ikkje har vore nemnt?

Avslutningsvis: Mogleg relevant dokumentasjon:

- PPT har eigen rettleiar for sakkunnige vurderingar etter retten til spesialundervisning (§5-1), finst det ein slik rettleiar for §2-6, eller for sakkunnige vurderingar som gjeld grunnskulen generelt?
- Har PPT andre retningslinjer som kan vere relevante for §2-6?
 - o Språkleg identitet?
 - o Barn med funksjonsnedsettingar?
- Har skulen ein timeplan som kan vise korleis dei har løyst timefordelinga?
- Har dei «eigne» rettleiarar lokalt på skulen eller PPT-avdelinga?