

# **SPECIALUNDERVISNING OG KUNNSKAPSLØFTETS TILPASSET OPPLÆRING**

Spesialundervisningsreglene i opplæringsloven og forholdet til Kunnskapsløftets mål om tilpasset opplæring sammen med ressursfordelingen til dette i skolene.

Kandidatnummer: 596  
Leveringsfrist: 25.04.2007

Til sammen 16 656 ord

23.11.2007

# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING.....</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b><u>2</u></b>	<b><u>REGLENE OM SPESIALUNDERVISNING .....</u></b>	<b><u>3</u></b>
2.1	KORT OM DEN RETTSKILDEMESSIGE BAKGRUNNEN .....	3
2.2	VIRKEOMRÅDE OG FORMÅL .....	4
2.3	SPESIALUNDERVISNING .....	7
2.3.1	SAKKYNDIG VURDERING .....	11
2.3.2	AVVIK FRA SAKKYNDIG VURDERING.....	14
2.3.3	SAKSBEHANDLING.....	14
2.3.4	PEDAGOGISK-PSYKOLOGISK-TJENESTE.....	17
2.4	SPESIALPEDAGOGISK HJELP FØR SKOLEPLIKTIG ALDER .....	19
2.5	HELSETILSYN/ MEDISINSK HJELP OG LÆREMIDLER TIL SPESIALUNDERVISNING .....	21
2.6	OPPLÆRINGSLOVENS FORHOLD TIL FORVALTNINGSLOVEN .....	21
2.6.1	ENKELTVEDTAK OG PARTER I SAKEN.....	22
2.7	DE VIDERE PROBLEMSTILLINGER.....	24
<b><u>3</u></b>	<b><u>KUNNSKAPSLØFTET OG TILPASSET OPPLÆRING.....</u></b>	<b><u>25</u></b>
3.1	HVA ER KUNNSKAPSLØFTET? HERUNDER DEN JURIDISKE FORANKRINGEN.....	25
3.2	TILPASSET OPPLÆRING I TRÅD MED KUNNSKAPSLØFTET .....	27
<b><u>4</u></b>	<b><u>SPESIALUNDERVISNING OG TILPASSET OPPLÆRING .....</u></b>	<b><u>33</u></b>

<b>4.1</b>	<b>STORTINGETS INTENSJON OM TILPASSET OPPLÆRING OG SPESIALUNDERVISNING .....</b>	<b>33</b>
<b>4.2</b>	<b>DE JURIDISKE GRENSER FOR OPPLÆRING .....</b>	<b>34</b>
4.2.1	MINSTEKRAV FOR OPPLÆRING OG SKJØNNSVURDERINGER .....	35
4.2.2	STYRKET TILPASSET OPPLÆRING OG SPESIALUNDERVISNING .....	37
<b>4.3</b>	<b>ER DET BEHOV FOR REGLER OM SPESIALUNDERVISNING? .....</b>	<b>40</b>
<b>4.4</b>	<b>KOMPETANSE OM REGELVERKET .....</b>	<b>42</b>
<b>5</b>	<b><u>SPESIALUNDERVISNING, TILPASSET OPPLÆRING OG RESSURSER .....</u></b>	<b>44</b>
<b>5.1</b>	<b>KOMMUNENES OG SKOLENES ØKONOMISTYRING .....</b>	<b>44</b>
5.1.1	SELVSTYRTE SKOLER .....	46
<b>5.2</b>	<b>FORSVARLIG RESSURSTILDELING .....</b>	<b>48</b>
5.2.1	MULIGHET FOR ØKONOMISK PRIORITET? .....	53
5.2.2	ORGANISERING AV RESSURSER .....	54
<b>5.3</b>	<b>OPPSUMMERING .....</b>	<b>55</b>
<b>6</b>	<b><u>AVSLUTNING .....</u></b>	<b>57</b>
<b>7</b>	<b><u>LITTERATURLISTE .....</u></b>	<b>A</b>
<b>7.1</b>	<b>LOVREGISTER: .....</b>	<b>A</b>
<b>7.2</b>	<b>FORSKRIFTER: .....</b>	<b>B</b>
<b>7.3</b>	<b>FORARBEIDER: .....</b>	<b>B</b>
<b>7.4</b>	<b>BØKER/ LITTERATUR: .....</b>	<b>B</b>
<b>7.5</b>	<b>NETTSIDER: .....</b>	<b>C</b>
<b>7.6</b>	<b>PERSONLIG MEDDELELSE: .....</b>	<b>D</b>

## 1 INNLEDNING

”Å ta hensyn til forskjeller er krevende, men samtidig norsk skoles største utfordring”.

Dette sitatet er hentet fra innledningen til Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004), ”Kultur for læring” og betegner godt hva som er temaet for denne oppgaven.

Spesialundervisning og tilpasset opplæring er begge store begreper innenfor det juridiske feltet skolerett. I denne oppgaven ønsker jeg å beskrive retten slik den oppfattes i dag satt sammen med de juridiske problemstillinger som her reiser seg etter innføringen av Kunnskapsløftet.

Oppgaven er delt inn i fire hovedkapitler. I kapittel 2 beskrives reglene for spesialundervisning og gir et bilde av den rettsstilstand vi har på dette området i dag. Opplæringslovens § 5-1 dekker hovedbestemmelsen for spesialundervisning med påfølgende regler om sakkyndig vurdering, PP-tjenesten og det endelige vedtaket som er et enkeltvedtak i forhold til forvaltningsloven.

Videre i kapittel 3 tar jeg for meg den tilpassede opplæringen og slik den blir beskrevet i Kunnskapsløftet, samt Kunnskapsløftets juridiske forankring. Kunnskapsløftet er den nye skolereformen som nå gjennomføres i den norske grunnskoleopplæringen. Under innføringen av denne reformen legges det stor vekt på tilpasset opplæring som vil bli nærmere beskrevet i kapitlet her.

Det er en klar intensjon fra Stortinget om at den tilpassede opplæringen skal styrkes. Samtidig ønsker de som følge av dette at andelen av spesialundervisning skal senkes. Denne problematikken blir tatt opp i kapittel 4 under forholdet mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring.

Vil intensjonen om sterkere tilpasset opplæring svekke den juridiske retten til spesialundervisning? Og kan Stortinget på denne måten justere terskelen for spesialundervisning? Retten til spesialundervisning er ufravikelig ut fra opplæringslovens kapittel 5, men Stortingets intensjon om en bedre tilpasset opplæring vil kunne påvirke måten kommunene ser på elevers behov for spesialundervisning.

Til slutt i kapittel 5 drøftes problematikken rundt ressurser og den tilpassede opplæringen. Tilleggsressursene må være tilstede for spesialundervisning uansett, imens den tilpassede opplæringen skal gis ut fra de midler en skole allerede har til rådighet. Kommunen kan ikke argumentere ut fra dårlig økonomi når den avslår et krav om spesialundervisning.

Fremstillingen i denne oppgaven legger til grunn den undervisning som gis i den offentlige barneskolen og ungdomsskolen. Videregående opplæring og private skoler faller derfor utenfor denne oppgaven og vil ikke bli tatt opp i de videre drøftelser.

## 2 REGLENE OM SPESIALUNDERVISNING

Jeg ønsker her i hovedsak å ta for meg reglene om spesialundervisning etter Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 (heretter forkortet 'opplæringsloven' eller 'oppl'). I min fremstilling av rettsreglene vil jeg legge hovedvekt på de regler som vil berøre temaet omkring spesialundervisning.

### 2.1 KORT OM DEN RETTSKILDEMESSIGE BAKGRUNNEN

Det finnes i utgangspunktet få rettskilder til opplæringsloven og spesialundervisningsreglene. Viktigst vil det være å tolke regelverket i tråd med forarbeidene. Loven i seg selv er forholdsvis ny og det finnes heller ikke mange dommer på området. Hovedsaken til dette er at klageinstansen for vedtak om spesialundervisning gjort i kommunene ligger hos fylkeskommunene (se ytterligere nedenfor), og disse sakene er stort sett unntatt offentlighet. Dermed finnes det ikke offentlige dokumenter som kan redegjøre for den praksis og begrunnelse som benyttes i saker som angår spesialundervisningsreglene. Men jeg vil nevne 3 viktige overordnede prinsipper som ligger til grunn for reglene om opplæring. Disse er prinsippene om inkluderende, likeverdig og tilpasset opplæring<sup>1</sup>. Prinsippene i seg selv har ingen funksjon som selvstendige rettigheter en elev har, men skal være formålet for den undervisning som gis. I den videre fremstilling vil tilpasset opplæring i tråd med innføringen av Kunnskapsløftet bli tatt opp som eget særskilt punkt i kapittel 3. Grunnen til dette er måten Stortinget legger opp til en ytterligere vekt på prinsippet om tilpasset opplæring, og man må se på hvordan dette står i forhold til reglene om spesialundervisning, jfr. nedenfor i kapittel 4. Som viktigste kilde for

---

<sup>1</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet (2004) s. 7

den nye skolereformen Kunnskapsløftet vil jeg benytte meg av Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) "Kultur for læring" (heretter også omtalt som Stortingsmelding nr. 30/ Stortingsmeldingen). Bakgrunnen for denne Stortingsmeldingen, som i sin hovedsak ble vedtatt i juni 2004, er ytterligere omtalt under avsnittet om Kunnskapsløftet.

Jeg vil nå drøfte opplæringsloven og reglene om spesialundervisning, og til slutt gi en redegjørelse for lovens ramme i forhold til forvaltningsloven. Lovens forhold til Kunnskapsløftet vil bli tatt opp særskilt under avsnittet om Kunnskapsløftet i kapittel 3.

## 2.2 VIRKEOMRÅDE OG FORMÅL

Reglene om spesialundervisning finner vi i opplæringslovens kapittel 5. Men før jeg direkte går inn på spesialundervisningsreglene er det viktig å forklare lovens formål og virkeområde som vi finner i kapittel 1.

Oppl § 1-1, 1. ledd angir lovens virkeområde:

"Lova gjeld grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring i offentlege skolar og lærebedrifter dersom ikkje noko anna er særskilt fastsett."

I denne oppgaven vil jeg som tidligere nevnt se på det som faller inn under den offentlige grunnskoleopplæringen. Innholdet i grunnskoleopplæringen er nærmere beskrevet i opplæringslovens kapittel 2, og § 2-1 sier at alle elever har rett og plikt til tiårig grunnskole. Dette vil i praksis omfatte både barneskole og ungdomsskole, som begge vil være tema for denne oppgaven. Jfr. § 1-1, 1. ledd så gjelder opplæringsloven for disse skolene. Noen nærmere drøftelse av lovens kapittel 2 om innholdet i grunnskolen mener jeg vil falle utenfor oppgaven, og vil bare bli drøftet dersom disse har betydning for spesialundervisningsreglene.

Videre er formålet for opplæringa i grunnskolen gitt i oppl § 1-2. Formålet for grunnskolen er angitt i 1. ledd:

”Grunnskolen skal i samarbeid og forståing med heimen hjelpe til med å gi elevane ei kristen og moralsk oppseding, utvikle evnene og føresetnadene deira, åndeleg og kroppsleg, og gi dei god allmenkunnskap, slik at dei kan bli gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn.”

Dette er det overordnede formålet for grunnskoleopplæringen. Videre følger fellesbestemmelser for formål i både grunnskolen og den videregående opplæringa i tredje til og med sjette ledd. Av disse er det særlig viktig å peke på formålet § 1-2, 5. ledd som indirekte har med spesialundervisningsreglene å gjøre:

”Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven<sup>2</sup>, lærlingen og lærekandidaten.”

§ 1-2, 5. ledd nevner et generelt formål om tilpasset undervisning for alle. Dette kommer frem ved at lovteksten sier at opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger. Denne ordlyden kommer som følge av det overordnede prinsippet om likeverdig og tilpasset opplæring som er forankret i loven. Om likeverdig opplæring beskrives det i veiledning fra Utdannings- og forskningsdepartementet i 2004:

”Likeverdig opplæring er ikke en opplæring som er *lik*, men en opplæring som tar hensyn til at elevene er *ulike*. Derfor må opplæringen alltid ha stort rom for

---

<sup>2</sup> **Elev:** Loven har ikke gitt noen særbestemmelse som forklarer hva som skal regnes som ”elev”. Når noe annet ikke er særskilt fastsatt vil man regne dette som både grunnskoleelever og elever i den videregående opplæringa, jfr. Helgeland, s. 36/37



tilpasning. Tilpasning skal medvirke til at alle, enten forutsetningene er sterke eller svake kan utnytte sitt potensial og nå så langt som mulig<sup>3</sup>.”

Formålet med opplæringsloven etter § 1-2, 5. ledd er altså bygget på et likeverdsprinsipp som man finner igjen i prinsippet om den tilpassede opplæringa. Det som i denne sammenheng er viktig å understreke er at den tilpassede opplæringen her er nevnt i opplæringslovens formålsparagraf. Den tilpassede opplæringen vil derfor ikke klart fremstå som noen særskilt rettighet hver enkelt elev har, men heller som et overordnet mål/ formål for den undervisning som gis etter opplæringsloven. For når en elev ikke får utbytte av den generelt tilpassede opplæringen/ den vanlige undervisningen vil reglene om spesialundervisning komme inn som en egen rettighet til den enkelte elev. KS<sup>4</sup> har uttalt seg på dette område om at de mener at tilpasset opplæring ikke blir ansett som en egen rettighet slik som spesialundervisningsreglene. Juridisk kan man spørre seg om man er bundet til den tilpassede opplæringen som en generell rettighet, slik det kan virke å fremgå av lovens ordlyd, eller om det kun er et mål eller overordnet prinsipp for opplæringsloven. Det overordnede *målet* i seg selv er undervisning, og utover dette vil det være et *formål* at denne undervisningen skal tilpasses den enkelte elev. Videre er det viktig å se på reglene i kapitel 5 dersom den ordinære opplæringen ikke gir tilfredsstillende utbytte.

---

<sup>3</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet (2004) s. 10

<sup>4</sup> Kommunenes Sentralforbund

## 2.3 SPESIALUNDERVISNING

I opplæringslovens kapittel 5 finner vi reglene om spesialundervisning. Dette er regler som gir elever en særskilt rett til en ytterligere tilpasset opplæring dersom man ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen. Allikevel er det her viktig å nevne at spesialundervisning er en del av den tilpassede opplæringen selv om ikke all tilpasset opplæring er å anse som spesialundervisning.

Spesialundervisning fattes på grunnlag av enkeltvedtak som bare enkelte elever har krav på (om enkeltvedtak se nedenfor). Disse elevene har en særskilt rett til ekstra tiltak i undervisningen som kommer utenom de ordinære rammer av ressurser som hver enkelt skole har til disposisjon. Det er i denne sammenheng viktig å nevne at en elev som har rett til spesialundervisning ikke har noen plikt til å motta slik undervisning.

Jeg vil i mine videre drøftelser ta for meg disse reglene og de juridiske problemstillinger disse måtte medføre i praksis. Herunder vil jeg også spesielt drøfte reglene opp mot det generelle formålet om tilpasset opplæring som er nevnt i § 1-2, 5. ledd. (jfr. kap. 4 om spesialundervisning og tilpasset opplæring)

Oppll § 5-1, 1. ledd:

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

Dette leddet i § 5-1 setter de vilkår som må fylles for at en elev skal har rett til spesialundervisning. Loven tar utgangspunkt i det ordinære opplæringstilbudet og sier at alle elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av dette har krav på spesialundervisning. Dette kan være elever som ikke får utbytte av undervisningen i det hele tatt eller elever som har et delvis utbytte av undervisningen. Med *tilfredsstillende utbytte* menes her det utbytte

en elev bør ha i forhold til de mål som forventes ut fra læreplanverket<sup>5</sup>. Det er viktig her å påpeke at det ikke dreier seg om et maksimalt utbytte av undervisningen, men et større eller mindre utbytte i forhold de mål man søker oppnå. Slike mål kan man finne ut fra de nivå som de andre elevene gjennomsnittlig sett ligger på i de enkelte fag. Nivåene vil naturlig nok variere fra skole til skole og det vil være riktig å spørre seg om hvilket sammenligningsgrunnlag man skal bruke i det enkelte tilfellet. Det kommer frem av både litteratur og veiledning på området at det vil være riktig å sammenligne de mål som gjelder for den enkelte skole, eller for alle skolene i samme kommune. Vilårsregelen i 1. ledd vil som følge av dette bli vurdert med skjønn fra skole til skole. Terskelen for spesialundervisning vil med dette kunne bli praktisert noe forskjellig rundt omkring i kommunene. Dette viser tydelig at vilkårene for spesialundervisning som nevnt i hovedregelen § 5-1, 1. ledd er preget av en skjønnsmessig vurdering, som juridisk vil være de reelle hensyn som beskriver hva som menes og ikke minst ligger i begrepet ”tilfredsstillende utbytte” av undervisningen (se ytterligere i kapittel 4). Men samlet vil det overordnede målet være å følge kravet til likeverd blant elevene som tydelig kommer fram av lovforarbeidene, men som ikke uttrykkelig er sagt i loven. Likeverdskravet kommer følgende til uttrykk i Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) s. 168:

”Prinsippet om likeverdig opplæring er framleis utgangspunktet for vurderinga av innhaldet i retten til spesialundervisning. Det vil seie at elevar med behov for spesialundervisning har krav på eit opplæringstilbod som er likeverdig med det tilbodet andre elevar får.”

Et slikt likeverdskrav vil være til hjelp i vurderingen av spørsmålet om hvorvidt vilkårene til spesialundervisning er oppfylt. Det tilfredsstillende utbyttet som en elev skal ha må altså være likeverdig med det gjennomsnittet av utbytte en medelev har av den ordinære undervisningen innenfor samme skole eller i forhold til skolene ellers innad i en kommune. Dersom man etter en skjønnsvurdering av et slikt utbytte kommer frem til at det ikke

---

<sup>5</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet (2004) s. 19.

foreligger et tilfredsstillende utbytte av undervisningen som tilbys vil en elev har rett til spesialundervisning etter vilkårene § 5-1, 1. ledd (se nærmere om skjønnsvurderinger i kapittel 4).

Videre i § 5-1, 2. ledd reguleres hva slags opplæringstilbud som skal gis dersom vilkårene for spesialundervisning etter 1. ledd er oppfylt. Det er klart at elever som har krav på spesialundervisning vil som følge av dette ha særskilte opplæringsbehov som må dekkes på andre måter enn det som tilbys gjennom den vanlige undervisningen. Loven tilsikter, ifølge Helgeland<sup>6</sup>, et utgangspunkt om at alle elever er ”opplæringsdyktige”, og at rettigheten til spesialundervisning vil gjelde uansett hvor funksjonshemmet eller mindre læredyktig en elev er.

2. ledd, 2. setning sier følgende krav til innhold i spesialundervisningen:

”Opplæringstilbudet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven.”

Lovens ordlyd er her ufravikelig ved at man benytter ”skal ha” i lovteksten. Dette vil si at de påfølgende kriterier som stilles for innholdet i opplæringstilbudet er ikke kan fravikes ved å tilby et dårligere tilbud enn her er nevnt. Men i og med, som jeg nedenfor beskriver, det er brukt skjønnsmessige beskrivelser av hva som forventes, så vil det av denne grunn være forskjell i hvordan man vurderer og praktiserer opplæringstilbudet fra skole til skole. Først legger loven her opp til et *forsvarlig utbytte* av undervisningen. Dette forsvarlige utbyttet skal stå i forhold til eleven sine realistiske mål for opplæringen i forhold til andre elevers realistiske mål med det ordinære opplæringstilbudet. Når det gjelder i forhold til andre elever så menes det her, som også nevnt ovenfor, likeverdssprinsippet og at det vil være det generelle nivå/ utbyttet og ikke det maksimale utbytte av undervisningen som menes. Man må se på alle elevers utbytte av undervisningen som helhet, og finne et slags

---

<sup>6</sup> Helgeland (2006), s. 180.

gjennomsnittlig og likeverdig utbytte som også skal forsøkes oppnådd for elever som mottar spesialundervisning. Videre skal dette utbyttet stå i forhold til hva som kan være realistisk å oppnå i forhold til de mål som søkes oppnådd gjennom bl.a. læreplanene<sup>7</sup> for den enkelte elev i det enkelte fag. For eksempel kan det for en sterkt funksjonshemmet elev være som mål nok å kunne tilegne seg basisferdigheter som å prate, gjøre seg forstått eller rett og slett fungere i hverdagen. Det vil i slike tilfeller være feil å skulle følge læringsmål etter vanlig undervisning, og man har derfor dette kravet om forsvarlig utbytte i forhold til hva man ser er realistisk for eleven. Dette er også tatt inn i § 5-1, 2. ledd, 1. setning som sier at man i vurderingen av opplæringstilbudet skal særlig legge vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Når loven her bruker uttrykk som *særlig legge vekt på* betyr dette at de enkelte aspekter innenfor saker som omhandler utviklingsutsiktene til eleven skal virke svært tyngede for utfall av hva slags opplæringstilbud som gis. Men det å legge vekt på utviklingsutsiktene er ikke i seg selv uttømmende for en helhetlig vurdering av eleven. Den helhetlige vurderingen som blir foretatt gir også forhold som man anser bør være med eller legge vekt på en mulighet til å bli tatt med i vurderingen selv om loven ikke nevner dette spesifikt.

Det sies også i loven at de elever som mottar spesialundervisning ikke skal ha et høyere antall undervisningstimer enn andre elever, jfr § 5-1, 2. ledd, 3. setning. Dette er et viktig moment for alle elever som mottar spesialundervisning, da undervisningen skal foregå i samsvar med det timetallet andre elever har. Dog gjelder dette for det ytre timetallet, for man kan fint om fordele timer innenfor fag og aktiviteter. Men det er med andre ord ikke noen mulighet for skolen å tilby spesialundervisningen som en tilleggsundervisning til den vanlige undervisningen.

Ytterligere om undervisningstimetallet i grunnskolen er beskrevet i oppl § 2-2, men som ikke vil bli omhandlet nærmere her.

---

<sup>7</sup> **Læreplaner:** En læreplan forteller hva som skal gjøres i ulike fag og på ulike klassetrinn, og hvor mange timer de forskjellige fagene skal ha.

Til slutt vil jeg også nevne at retten til utstyr som en elev trenger som følge av et spesialundervisningsvedtak også går innunder selve retten til undervisning etter regelen i § 5-1. Dette er riktignok utstyr som faller utenom det som innvilges etter folketrygden, jfr § 10-7 i lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19; som nevner skolehjelpemidler med unntak av læremidler. I de tilfeller der retten til spesialundervisning krever utstyr til eleven har skolen/ kommunen et overordnet ansvar å skaffe dette til veie.

### 2.3.1 SAKKYNDIG VURDERING

Oppl § 5-3 omhandler den sakkyndige vurderinga som enhver som søker om spesialundervisning har en rett til å få. Dette fremgår av lovens § 5-3, 1.ledd som sier at:

”Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller § 5-2, eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven.”

Ved at lovteksten bruker ordene *skal liggje føre* så betyr dette i praksis en rettighet som en elev som søker om spesialundervisning har til å få en sakkyndig vurdering. Dette er også en plikt den enkelte kommune må oppfylle i saker omkring vedtak av spesialundervisning. Det er den pedagogisk-psykologiske tjenesten (heretter kalt PP-tjenesten) i kommunen som foretar og har ansvar for den sakkyndige vurderinga. Dette kommer frem av § 5-6, 2.ledd, som beskriver PP-tjenesten. Denne beskrivelsen av tjenesten og dens organisering vil jeg komme tilbake til nedenfor. Loven sier ikke noe om at den sakkyndige vurderinga fra PP-tjenesten kan være den eneste vurderinga som gis. Det er med andre ord fullt mulig å innhente andre vurderinger. § 5-6 2. ledd fastsetter at PP-tjenestens vurdering skal være med i saker som krever sakkyndig vurdering etter loven, herunder altså vedtak om spesialundervisning. Men det er ikke noe i veien for at foreldrene til barnet selv ønsker en annen vurdering i tillegg til den PP-tjenesten gjør. Konklusjonen er at loven ikke sier noe

om antall vurderinger som tillates, og ekskluderer heller ikke andre vurderinger som et tillegg til PP-tjenesten sine.

PP-tjenesten skal i sin sakkyndige vurdering komme frem til en konklusjon om hvorvidt en elev trenger spesialundervisning eller ikke, og i de tilfeller man kommer frem til behov for spesialundervisning peke på hvilke tiltak som bør settes i verk for eleven for å oppfylle rettskravet. I § 5-3, 2. ledd er det ramset opp en del punkter som vurderingen blant annet skal inneholde og si noe om. Disse punktene er riktignok ikke uttømmende for vurderingen, da loven bruker uttrykket "blant anna" om de påfølgende punktene. Kommunene kan riktignok gi retningslinjer for selve vurderingen i forhold til å kunne sette et minstekrav til hva man ønsker å vurdere ut fra. Dette kommer frem av Helgeland<sup>8</sup> som sier at: "Etter min mening kan derfor kommunen eller fylkeskommunen sette minstekrav til den sakkyndige vurderingen". Dette begrunner han videre i at det er kommunen som i siste instans har ansvaret for både den sakkyndige vurderingen og det vedtak som til slutt fattes. Han legger samtidig til at kommunen ikke kan sette grenser for de vurderinger som PP-tjenesten foretar i tillegg til de som loven nevner eller det minstekrav som evt. kommunen setter. Jeg må si at jeg på dette punkt er svært enig i Helgelands fremstilling, og at det er slik man bør tolke loven på dette området. Grunnen til dette synes jeg må være at de kommuner som ønsker å sette et minimum av de vurderingskriterier utover det loven nevner, bør kunne gjøre dette. Slike krav som en kommune ønsker å belyse vil bare gjøre at en sak blir mer opplyst og at man til slutt får et mer begrunnet og gjennomtenkt vedtak. På den måten vil man lettere unngå feil saksbehandling, og det vil være et mer begrunnet og tyngede enkeltvedtak en kommune foretar seg.

Kort kan jeg nevne at § 5-3, 2. ledd peker på innhold i den sakkyndige vurderinga som går på utbytte av undervisningen som eleven får, lærevansker og andre problemer eleven har tilknyttet opplæringa. Videre nevnes det realistiske mål for opplæringa til eleven, mulighetene for å hjelpe eleven innenfor allerede eksisterende undervisningsopplegg og hvilket opplæringstilbud som ansees forsvarlig. Alle disse punktene sett under ett mener jeg

---

<sup>8</sup> Helgeland (2006) s. 198/ 199.

hviler på pedagogiske vurderinger. Momentene i seg selv har stor juridisk betydning i forhold til det samlede innhold og den konklusjon som en sakkyndig vurdering skal inneholde, men jeg mener at selve drøftelsene omkring løsninger i forhold til den praktiske utførelsen vil ligge på det pedagogiske fagfeltet. Derfor vil jeg ikke her gå videre inn på de kriterier som PP-tjenesten evt. setter for å evaluere disse punktene.

Det som derimot kan være av stor juridisk interesse er at verken lov eller forskrift nevner noe tidsperspektiv på den sakkyndige vurderingen. Satt på spissen vil dette si at en elev kan få ei vurdering når den går i 1. trinn på barneskolen og få innvilget spesialundervisning uten ei ny vurdering de neste årene. For elever som for eksempel har en funksjonshemming og som man vet vil trenge spesialundervisning i lang tid fremover er det jo greit, men hva i de tilfeller hvor behovet for spesialundervisning vil være ustabil? Et nærliggende svar vil vel være at en sakkyndig vurdering, herunder også selve vedtaket om spesialundervisning, skal vurderes ut fra den enkeltes behov. Og om dette behovet skulle endre seg vil følgeligvis også kriteriene for den spesialundervisning som gis endres. Selv om det kan fremstå som et juridisk problem, så vil det i praksis sjelden være et problem at en elevs behov endrer seg. Dette vil den personen som følger eleven til daglig, enten det er lærer, assistent eller forelder, merke ganske raskt. En lærer har også meldeplikt ovenfor elever med det mål å ivareta elevens rettigheter, jfr § 5-4, 1. ledd, 2. setning. Man vil i tillegg merke om de spesialundervisningstiltak man har satt i gang fungerer slik det skal og om det er behov for slike tiltak. Dette vil også komme klart frem av IOP<sup>9</sup> som skrives for elever som mottar spesialundervisning hvert halvår og virker som en slags fortløpende evaluering/vurdering.

---

<sup>9</sup> **IOP:** Individuell opplæringsplan, jfr oppl § 5-5. Planen skal vise målene for og innholdet i opplæringen, samt hvordan opplæringen skal gjennomføres. Jfr St.meld. nr 30 (2003-2004) s. 87



### 2.3.2 AVVIK FRA SAKKYNDIG VURDERING

Den sakkyndige vurderingen i seg selv er kun rådgivende for det vedtaket kommunen skal fatte om et eventuelt vedtak om spesialundervisning. Dette vil si at rektor (som oftest fatter slike vedtak) på en skole ikke er bundet av den konklusjonen som PP-tjenesten kommer med. Så lenge retten til spesialundervisning oppfylles er ikke kommunen tvunget til å følge den vurderingen som PP-tjenesten gir. Riktignok er det sagt i § 5-3, 4. ledd at dersom kommunens vurdering skulle fravike den sakkyndige vurderingen så har kommunen en særskilt plikt til å begrunne dette og forklare hvorfor det menes at eleven allikevel får den undervisningen den har krav på etter oppl § 5-1, 5-2 eller 5-7.

### 2.3.3 SAKSBEHANDLING

Oppl § 5-4 omhandler saksbehandlingen omkring vedtaket om spesialundervisning. Denne regelen gir eleven eller foreldrene til eleven en rettighet ved at de kan kreve at skolen foretar de nødvendige vurderinger som må til for å undersøke om en elev trenger spesialundervisning. Dette vil også komme frem av § 5-3, da det er denne sakkyndige vurderingen kommunene benytter seg i vurderinger av behov for spesialundervisning. Allikevel er § 5-4 viktig ved at det i 1. ledd nevnes som en egen rett ved at elev eller foreldre kan kreve ei slik vurdering. Ei slik vurdering kan kreves selv om man ikke nødvendigvis har tenkt å søke om spesialundervisning.

Etter § 5-3 vil det som oftest være skolen som tar initiativet til vurdering. Men også et slik initiativ vil foregå etter samråd med foreldrene til eleven dersom eleven ikke bestemmer over dette selv<sup>10</sup>. Dette er et krav etter § 5-4, 2. ledd om samtykke til sakkyndig vurdering. Innholdet i den sakkyndige vurderingen har eleven eller foreldrene til eleven rett til å gjøre

---

<sup>10</sup> Barnelova § 32.

seg kjent med. Unntaksvis vil være dersom dette går utover taushetsplikten eller strider mot forvaltningslovens § 19, som for eksempel nevner andre personers helseforhold.

Videre gir § 5-4 eleven eller foreldrene til eleven rett til å uttale seg før det blir fattet vedtak. Denne uttaleretten finner man også forankret i forvaltningsloven § 16.

§ 5-4, 3. ledd sier at det spesialundervisningstilbudet som gis skal utformes *så langt råd er* i samarbeid med eleven og foreldra til eleven. Deres syn skal også tillegges stor vekt. Dette er et viktig ledd som stadfester elevens og foreldrenes uttalelsesrett. Om ikke synspunktene fullt ut blir gjennomført, så skal de ved å tillegges stor vekt og ha mye å si for spesialundervisningens opplegg. Den samme uttalelsesretten vil eleven og foreldrene ha dersom kommunen ikke følger PP-tjenestens sakkyndige vurdering. Da blir følgelig uttalelsesretten på hva kommunen legger til grunn for sitt vedtak etter § 5-3, 4.ledd.

Oppl § 5-5, 1. ledd tar for seg unntak fra reglene om det generelle innholdet i opplæringa:

”Reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesialundervisning så langt dei passar.”

Regler om innholdet i opplæringa fremgår for det første av formålet for opplæringen, jfr § 1-2. Videre er innholdet for grunnskoleopplæringen nevnt i § 2-3 og i forskrift til opplæringslova som lovfester Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Videre angir loven en rekke andre særbestemmelser som går på selve innholdet av opplæringen. Jeg går ikke nærmere inn på de generelle paragrafene utenom kapittel 5 her, da jeg i min framstilling skal konsentrere meg om spesialundervisningsreglene.

§ 5-5, 1. ledd legger betydelig vekt på skjønn. ”*så langt dei passar*” angir ingen spesifikk definisjon på hva man evt. kan fravike i læreplanene, eller hvordan man skal vurdere et eventuelt fravik. I denne sammenheng må man se på hva den sakkyndige vurderinga etter § 5-3 sier og ta utgangspunkt i de behov denne vurderinga nevner i forhold til hvordan man skal prioritere å fravike de generelle mål i læreplanene. Igjen nevnes § 5-1, 2. ledd, 2. setning som sier at eleven skal ha et forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette må man hele

tiden vurdere opp mot § 5-4 når det gjelder unntak som gjøres fra opplæring lovfestet i opplæringslova med forskrifter (se nedenfor).

Videre i § 5-5 står det at det skal utarbeides en individuell opplæringsplan for elever som mottar spesialundervisning. Eleven har altså rett til en individuell opplæringsplan som på mange måter planlegger den fremtidige spesialundervisningen ved å sette opp de individuelle målene for hvert fag og ikke minst fordeling av timetallet på de forskjellige fagene. For selv om det totale undervisningstimetallet, jfr. oppl § 2-2, ikke skal overskrides, så kan man, som jeg har nevnt over, omfordele timetallet innad for de forskjellige fag og aktiviteter.

Om den individuelle opplæringsplanen sier departementet:

”Den individuelle opplæringsplanen må ta utgangspunkt i den generelle delen av læreplanane og læreplanane i faget så langt dei passar, og også ta utgangspunkt i læreanskane og læreutsiktene til den enkelte eleven slik den går fram av den sakkunnige vurderinga. Den individuelle opplæringsplanen skal vise mål for- og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast, og ein må samordne planen med planen for klassen.<sup>11</sup>”

Den individuelle opplæringsplanen er som oftest ikke en del av selve enkeltvedtaket om spesialundervisning. Dette er en plan som stort sett utarbeides av elevens lærer(e), og vil gå fra halvår til halvår med de individuelle mål som også følger elevens utvikling og behov. Det framgår av § 5-5, 2. ledd at skolen hvert halvår skal gi en oversikt over opplæring eleven har hatt og utarbeide ei vurdering om elevens utvikling. Ofte vil det være den individuelle opplæringsplanen som legges til grunn for denne oversikten og vurderinga. Omfanget av en slik plan sier loven ikke noe om, men så lenge den inneholder de krav loven setter til oversikt og vurdering av elevens utvikling så har skolen oppfylt kravet som loven stiller etter 2. ledd. Her vil det også kunne være noe variasjon i forhold til de individuelle krav en kommune eller en skole eventuelt måtte sette for en slik plan i tillegg

---

<sup>11</sup> Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) s. 170

til lovens krav. For jeg kan ut fra loven ikke se noe problem ved at kommunene fritt kan bestemme at ytterligere informasjon skal følge med de individuelle oppfølgingsplanene. Dette vil i tilfelle slå positivt ut ved at vedtaket om spesialundervisning følges grundig opp, og at man hele tiden følger kravet til et forsvarlig utbytte av undervisningen, jfr. § 5-1, 2. ledd.

#### 2.3.4 PEDAGOGISK-PSYKOLOGISK-TJENESTE

Opplæringsloven § 5-6 definerer og lovfester den pedagogisk-psykologiske tjenesten (heretter forkortet PP-tjenesten). 1. ledd lovfester tjenesten ved at hver kommune og hver fylkeskommune *skal ha* en PP-tjeneste. Loven åpner også for samarbeid av PP-tjenesten på tvers av kommunegrenser og fylkesgrenser, men hver kommune skal være tilknyttet en PP-tjeneste. Videre skal PP-tjenesten være tilgjengelig for de gruppene som den skal stå til tjeneste for. Med 'tjeneste' så vil det si at det er et krav om en viss kontinuitet i personale og organisering<sup>12</sup>.

I § 5-6, 2. ledd blir oppgavene til PP-tjenestene beskrevet slik:

”Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørgje for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det.”

PP-tjenesten skal altså sørge for å utarbeide sakkyndige vurderinger der opplæringsloven krever det. Dette vil i hovedsak være den sakkyndige vurderinga som kreves i forbindelse med vedtak om spesialundervisning, jfr. kravet om sakkyndig vurdering i § 5-3. Dette gjelder alle elevgrupper som loven nevner; elever, lærekandidater og førskolebarn der de

---

<sup>12</sup> Slette (2006) s. 84

har rett på spesialpedagogisk hjelp. Det er også behov for sakkyndig vurdering andre steder i opplæringslova. Etter § 2-1, 3. ledd er det krav om sakkyndig vurdering ved fremskutt eller utsatt skolestart; etter § 2-1, 4. ledd må det foreligge en sakkyndig vurdering dersom elever skal fritas fra opplæringsplikten, og etter §§ 2-14 og 3-9 og §§ 2-14 og 3-10 er det krav om sakkyndig vurdering for henholdsvis vedtak om tegnespråkopplæring og særskilte rettigheter for blinde og sterkt svaksynte.

Som vi ser ovenfor er det mange tilfeller hvor PP-tjenesten må bistå skolene med sakkyndige vurderinger, men som nevnt vil det i hovedsak være vurderinger tilknyttet spesialundervisning som behøves. Det som er viktig å påpeke i denne sammenheng er at det i § 5-6 ligger et underliggende krav om at de som jobber i PP-tjenesten og foretar vurderingene må være kompetente til dette arbeidet. Dette vil si at det må foreligge et minimum av en viss faglig kompetanse i tjenesten. Ofte vil dette være lærerutdannede personer med tilleggsutdanning innen spesialpedagogikk eller utdannede spesialpedagoger. Videre skal PP-tjenesten hjelpe skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Dette er et viktig arbeid som gir skolene selv mer kompetanse og som igjen er med på å skape gode løsninger ved vedtak om spesialundervisning og de behov som da melder seg. At skoler holdes oppdatert og underrettet om den kompetanse som PP-tjenesten sitter inne med vil komme både skolene og kommunen som helhet til gode. Dette med kompetanseheving i skolen vil bli videre drøftet i kapitler nedenfor.

PP-tjenesten er et kommunalt/ fylkeskommunalt ansvar. Dette betyr at kommunen og fylkeskommunen kan pålegge tjenesten oppgaver utover det som fremgår av opplæringsloven. Men når det gjelder å sette krav eller begrensninger for utøvelsen av de sakkyndige vurderinger som loven stiller krav om er det noe annerledes. Det er helt greit at en kommune/ fylkeskommune setter minimumskrav til den sakkyndige vurderinga som opplæringsloven krever, dette vil i så tilfelle bare være kommunen/ fylkeskommunens sikkerhet om at vurderinger blir gode nok (se drøftelsene ovenfor). Men kommunen/ fylkeskommunen kan ikke bestemme konkret de kriterier som PP-tjenesten skal benytte seg av i spørsmål som vedrører den sakkyndige vurderingen.

Til slutt vil jeg også nevne at det er mulig å tilbakesende sakkyndige vurderinger dersom skolen, eleven eller foreldrene føler at saken er for lite opplyst og det er mer å tilføye vurderingen. Dette er ikke en 'ventil' man kan bruke til å få et annet utfall av vurderingen, men en sikkerhet om at saken er fullstendig opplyst.

## 2.4 SPESIALPEDAGOGISK HJELP FØR SKOLEPLIKTIG ALDER

I de tilfeller hvor det er behov for spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder kommer oppll § 5-7 til anvendelse. Jeg vil her redegjøre kort for lovbestemmelsen, da den vil falle noe utenom denne oppgaven som omhandler spesialundervisning i skolen.

§ 5-7 gir en særskilt rett til barn som har et slik behov med det formål at en ønsker å bidra til at barnet blir bedre rustet til å begynne i grunnskolen. Spørsmålet om når en slik hjelp kan finne sted vil avhenge av hvor tidlig kommunen mener at en slik hjelp skal settes inn. I Ot.prp. nr. 46<sup>13</sup> sies det at det er:

”... særlig viktig at den spesialpedagogiske hjelpa blir sett inn tidleg i utviklinga, ettersom det kan vere grunnleggjande for den seinare utviklinga til barnet”.

Det er ut fra dette ikke angitt noen nedre grense for når barn kan ha krav på spesialpedagogisk hjelp, dette kommer helt an på den vurderingen som kommunen gjør. Krav om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 omfatter også en sakkyndig vurdering som beskrevet i § 5-3. En slik sakkyndig vurdering skal ha samme innhold som for elever som befinner seg under opplæring. Dette inkluderer også foreldresamarbeid som nevnt i § 5-4, 3. ledd. I § 5-7 er det også uttrykkelig sagt at hjelpen som gis også skal omfatte et tilbud om forelderådgivning. Denne bestemmelsen går altså noe lenger enn § 5-4, 3. ledd ved ikke å bare involvere foreldrenes synspunkter, men også å gi foreldre en rett til rådgivning.

---

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) s. 172

Videre nevnes steder hvor slik spesialpedagogisk hjelp skal gis. Det kan her være mange forskjellige behov som skal dekkes, og det kan også være behov for å gi hjelp i en institusjon, barnehage etc. så vel som i eget privat hjem. Bestemmelsen nevner en rekke steder hvor hjelp kan gis, men denne listen er ikke utømmende, og man kan fint gi hjelp også andre steder.

Innholdet i den spesialpedagogiske hjelpa før skolepliktig alder går lenger enn de hjelpetiltak som kreves i forbindelse med spesialundervisning. Målet er som tidligere nevnt at barn skal være godt utrustet før skolehverdagen begynner, og dette kan kreve tiltak utover de vanlige spesialundervisningstiltak som gis i skolen. For eksempel kan det være ekstra behov som hørselshemmede eller svaksynte barn trenger; men disse barna har også i tillegg til § 5-7 egne rettigheter etter §§ 2-6 og 2-14 (jfr. tegnespråkopplæring og punktskriftopplæring).

Kravet til saksbehandling etter § 5-4, 2. og 3. ledd gjelder også for sakkyndig vurdering gitt etter § 5-7. Dette gir barnet rettssikkerhet rundt behandlingen av vedtaket og foreldre har rett til å gjøre seg kjent med innholdet. Dette vil ytterligere sikre at alle opplysninger som er nødvendig for å opplyse saken på en skikkelig måte vil bli innhentet. Dersom kommunen etter den sakkyndige vurderingen kommer fram til et annet resultat (at man ikke ønsker å sette i verk spesialpedagogisk hjelp) så må dette begrunnes på samme måte som for andre spesialundervisningstiltak, jfr. § 5-3, 4. ledd.

Når det gjelder klage på vedtak etter § 5-7 så gjelder fortstat fylkeskommunen som nærmeste klageinstans dersom kommunen har fattet vedtaket. Et vedtak etter § 5-7 er et enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler (se mer nedenfor), og klageinstansen er gitt i oppl § 15-2.

## 2.5 HELSETILSYN/ MEDISINSK HJELP OG LÆREMIDLER TIL SPESIALUNDERVISNING

Til slutt vil jeg kort kommentere §§ 5-8 og 5-9.

§ 5-8 gir Kunnskapsdepartementet en rett til å fastsette forskrifter som omhandler helsetilsyn og medisinsk hjelp for elever som mottar spesialundervisning. Departementet har ennå ikke gitt noen slik forskrift på dette området, så elever som mottar spesialundervisning går innunder kommunehelsetjenesten på lik linje med andre elever. Jfr. Kommunehelsetjenesteloven § 1-3, nr. 1, bokstav c, som pålegger kommunene å ha en kommunehelsetjeneste. Nærmere innhold i kommunehelsetjenesten vil jeg ikke gå inn på her.

§ 5-9 angir en plikt for staten til å utarbeide lærebøker og andre læremidler for spesialundervisning. Det er Kunnskapsdepartementet som har ansvar for dette. Her er det viktig å understreke at det ikke er økonomisk støtte til innkjøp av slike midler for kommunene det er snakk om, men en plikt til å påse at det finnes læremidler å få tak i for elever som trenger spesielt tilrettelagt materiell i spesialundervisningen.

## 2.6 OPPLÆRINGSLOVENS FORHOLD TIL FORVALTNINGSLOVEN

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, heretter forkortet 'fvl') omfatter alle forvaltningsorganer og deres virksomhet, jfr § 1. Med grunnlag i denne paragrafen vil skolene komme innunder forvaltningslovens område. Grunnskolen, som denne oppgaven dreier seg om, vil klart ligge under forvaltningslovens regler da denne er



underlagt kommunalt ansvar. De private skolene vil som nevnt innledningsvis ikke bli tatt opp i denne oppgaven og derfor heller ikke her.

### 2.6.1 ENKELTVEDTAK OG PARTER I SAKEN

Et enkeltvedtak etter forvaltningsloven er definert i fvl § 2, 1. ledd, bokstav b):

”enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer”.

Enkeltvedtak i tilknytning til denne oppgaven er vedtak om spesialundervisning, som igjen er en type forvaltningsvedtak etter fvl § 2, 1. ledd, bokstav a):

”vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet...”

Et enkeltvedtak treffes altså av en offentlig myndighet (eksempelvis kommunen) og gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere personer. Helgeland<sup>14</sup> uttrykker i sin lovkommentar at enkeltvedtakene ikke nødvendigvis bare er knyttet til lovfestede rettigheter. Også kommunale ytelser som ikke er en særskilt rettighet, for eksempel kommunenes avgjørelser om opptak i skolefritidsordningen, omfattes også av enkeltvedtak.

Kapittel 4 i forvaltningsloven tar for seg forberedelsene ved enkeltvedtak. Saken skal også opplyses *så godt som mulig* og alle vesentlige forhold for saken skal komme frem til partene (partsinnsyn). Når det gjelder parter i saken så vil dette først og fremst være kommunen, representert ved skolen, og eleven eller elevens foresatte. Elever som har fylt 15 år avgjør selv spørsmål som omhandler utdanning, jfr. barneloven § 32. Dette vil si at det er eleven selv som må gi samtykke til spesialundervisning og sakkyndig vurdering etter

---

<sup>14</sup> Helgeland (2006) s. 21

oppl § 5 og er derfor selv part i saken. Men så lenge eleven er under 15 år vil det være foreldre/ foresatte som er part i saken og som til slutt tar avgjørelsen på vegne av eleven. Videre i § fvl 17, 1.ledd, 2. og 3. punktum sies det særskilt at mindreårige skal få gi sitt syn i saken. I Ot. prp. Nr. 45 (2002-2003) s. 61 står det følgende om bestemmelsen:

”Det gjelder ingen fast aldersgrense for når denne plikten utløses. Forvaltningen må vurdere konkret i forhold til sakens art i hvilken grad barnet kan være i stand til å danne seg egne synspunkter.”

Dette er også sagt i oppl § 5-4 om elevens rett til å uttale seg før det blir gjort vedtak om spesialundervisning. Det kan nevnes at i de saker hvor det ikke foreligger en uttalelse av eleven så kreves det forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 16. Dette forhåndsvarselet gir en mulighet for eleven til å uttale seg. Videre om vilkår og måte for varsling er angitt i § 16, men vil ikke bli nevnt noe ytterligere her.

Når det gjelder enkeltvedtaket i seg selv så angir fvl §§ 23-27b regler for dette. Særskilt nevnes her skriftlighet og begrunnelse etter §§ 23 og 24. Det er viktig i denne sammenheng å påpeke følgende: Forvaltningslovens regler om begrunnelse gjelder ikke for vurdering av elever, jfr. § 3 i forskrift 16.12.1977 nr. 14 om unntak fra plikten til å grunngi enkeltvedtak<sup>15</sup>. Regler for slik vurdering er fastsatt i forskrift 23.06.2006 nr. 724 til opplæringslova i kapitlene 3, 4 og 5. Disse vil ikke bli gjennomgått noe nærmere her.

Siste viktige punkt er klage på enkeltvedtak. De ordinære klagereglene etter forvaltningsloven er gitt i lovens kapittel 6. Men for vedtak innen opplæringslovens område gjelder i tillegg egne særregler som avviker fra forvaltningsloven. Dette gjelder oppl § 15-2 som sier at staten er klageinstans for enkeltvedtak i grunnskolen bortsett fra personalsaker. Dette avviker fvl § 28 som sier at klageinstansen er det forvaltningsorgan som ligger over det forvaltningsorgan som har fattet vedtaket. Det igjen viktig å påpeke her

---

<sup>15</sup> Helgeland (2006) s. 26

at departementets myndighet og oppgaver som klageinstans etter oppl § 15-2 er delegert til fylkesmannen i hvert enkelt fylke. Så for klage av et spesialundervisningstiltak i en kommune så vil dette havne hos fylkesmannen, slik som reglene i forvaltningsloven tilsier.

## 2.7 DE VIDERE PROBLEMSTILLINGER

Med denne drøftelsen av rettsreglene har jeg nå sett på den rettighet elever har etter kapittel 5 i opplæringsloven. Videre vil jeg nå gå til Kunnskapsløftet og den tilpassede opplæringen som er omtalt der, og deretter se dette i sammenheng med reglene som nå er drøftet ovenfor. Hvordan stiller reglene om spesialundervisning seg i forhold til Kunnskapsløftets tilpassede opplæring?

Deretter går jeg inn på ressursfordelingen i skolene og hvordan skolene her utnytter ressursene sine i forhold til plikten de har til å oppfylle elevers rett til spesialundervisning. Vil en skole kunne prioritere en styrket tilpasset opplæring fremfor å innvilge elever spesialundervisning med grunnlag i dårlig økonomi?

### 3 KUNNSKAPSLØFTET OG TILPASSET OPPLÆRING

#### 3.1 HVA ER KUNNSKAPSLØFTET? HERUNDER DEN JURIDISKE FORANKRINGEN

Forankringen av Kunnskapsløftet finner man i hovedsak i Stortingsmelding nr. 30 ”Kultur for læring” (2003-2004). Denne Stortingsmeldingen har sin bakgrunn bl.a. i Kvalitetsutvalgets<sup>16</sup> utredning og innstillinger<sup>17</sup>, evaluering av Reform 97 i regi av Norges forskningsråd og internasjonale undersøkelser gjort av OECD<sup>18</sup> som sammenligner internasjonal og norsk grunnskoleopplæring. Det nevnes i stortingsmeldingen at hele 27 ulike prosjekter til sammen har bidratt til et bredt og detaljert bilde av grunnskolen før man utga stortingsmeldingen<sup>19</sup>.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen ga sin innstilling ”Kultur for læring” den 11. juni 2004. Den ble behandlet i Stortinget 17. juni 2004 hvor forslagene i all hovedsak fikk tilslutning. Endringene dette vedtaket medførte for grunnskolen gjennomføres nå som Kunnskapsløftet. Målet for Kunnskapsløftet er i hovedsak å styrke elevenes grunnleggende

---

<sup>16</sup> **Kvalitetsutvalget:** Ble nedsatt av Stortinget 5. oktober 2001 med mandat om å utrede den norske grunnskoleopplæringen. De la frem sin utredning om den norske grunnskoleopplæringen i 2003. NOU 2003:16 ”I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle”. Denne ble sendt ut på høring høsten 2003 og danner et av hovedgrunnlagene for utformingen av Stortingsmelding nr. 30.

<sup>17</sup> NOU 2002:10 og NOU 2003:16

<sup>18</sup> **OECD:** Organisation for Economic Co-operation and Development” (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling).

<sup>19</sup> St.meld. nr 30 (2003-2004) s. 7

ferdigheter, som det å lese, skrive og regne. De skal også kunne uttrykke seg på både en muntlig og skriftlig måte, samt å benytte digitale verktøy i alle fag.

Kunnskapsløftet innebærer som følge av dette en vesentlig utvikling innenfor endring av læreplanene i grunnskolen, og "Læreplanverket for Kunnskapsløftet" har hjemmel i forskrift til opplæringslova av 23.06.2006 nr. 724, § 1-1, 1. ledd:

"I grunnskolen skal opplæringa vere i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet".

Kort sagt inneholder Læreplanverket for Kunnskapsløftet nye læreplaner for alle fag i alle skoletrinn med de endringer som følger av innføringen av den nye skolereformen Kunnskapsløftet, jfr. St. meld. nr 30. Læringsplanene skal være det verktøyet skoler og lærere benytter for å innføre og tilpasse seg Kunnskapsløftet. For å innføre disse læreplanene ble det laget en strategiplan<sup>20</sup> med en taktvis innføring av Kunnskapsløftet i de forskjellige trinnene av grunnskolen. Denne innføring startet ved skolestart høsten 2006, og det forventes at alle læreplanene er innført innen skoleåret 2008/2009. Det forventes et kompetanseløft i skolene som følge av innføringen av disse læreplanene. Som ytterligere beskrevet nedenfor skal tilpasset opplæring for elevene tillegges betydelig vekt i utføringen av læreplanene, og som følge av dette skal skolepersonell gis den kompetansen som trengs for dette. Det kreves med andre ord kunnskap om sterke og svake sider ved egen skolevirksomhet og dannelse av en egen kultur for læring i så måte. I 2005 ble skoleeiere (fylker og kommuner) tildelt 300 millioner kroner til formålet om kompetanseløft i skolene. I 2006 ble ytterligere 375 millioner kroner benyttet til samme formål. Det samme skal også gis i 2007. Midlene skal kun benyttes til kompetanseheving i skolen som følge av innføringen av Kunnskapsløftet, og kommunene/ fylkeskommunene må innrapportere for rett bruk av midlene. For denne oppgaven er det her viktig å påpeke at en del av disse midlene har blitt og blir brukt til å heve kompetansen på det å foreta elevvurderinger. Dette inngår som en viktig del av den tilpassede opplæringen, da elevene må vurderes i forhold

---

<sup>20</sup> Rundskriv F-13/04 s. 8

til faglig ståsted og utbytte av undervisningen. Statistikk gjengitt på Utdanningsdirektoratets hjemmesider viser at omtrent halvparten av alle lærerne som deltok i kompetanseutviklingstiltakene i 2006 deltok i tiltak knyttet til tilpasset opplæring og læringsmiljø.

Den juridiske forankringen til Kunnskapsløftet ligger som allerede nevnt i forskriften til opplæringsloven. Opplæringsloven har utover dette en ramme som den opplæringen som gis skal holde seg innenfor, mens Kunnskapsløftet vil være den skolereform som opplæringen skal legges opp etter samtidig som opplæringslovens regler blir fulgt. Kunnskapsløftet i seg selv er ikke bare en politisk erklæring gitt av sittende regjering, men det er en ny skolereform med bred enighet og tilslutning i hele Stortinget.

På grunnlag av dette vil det være viktig å se på den tilpassede opplæringen slik den blir fremstilt i Stortingsmeldingen for å få et bilde over hvordan Stortinget ser på temaet, og ikke minst hvordan Stortinget ser for seg tilpasset opplæring og spesialundervisning i fremtiden. Jeg vil ikke gi noen inngående innføring om det pedagogiske innholdet i kunnskapsløftet i denne oppgaven da jeg mener det er utenfor relevans i forhold til de juridiske problemstillinger denne oppgaven reiser. Derimot vil jeg nedenfor ta for meg tilpasset opplæring slik det legges opp til i Kunnskapsløftet.

### 3.2 TILPASSET OPPLÆRING I TRÅD MED KUNNSKAPSLØFTET

Historisk startet tilpasningstenkningen i den norske skolen for om lag 70 år siden ved at det i læreplanen fra 1939 står at målet for opplæringen var ”å gi elevene ei opplæring som er i best mulig samsvar med deres evner og anlegg<sup>21</sup>”. Videre har det skjedd en stor utvikling i måten å vektlegge en tilrettelagt undervisning på og måter for å få dette til.

---

<sup>21</sup> Dale (2005) s. 213/ 214

I Stortingsmelding nr. 30 står det at evalueringen av Reform 97 (den tidligere skolereformen) viser at man ikke har lyktes i å realisere idealet om en opplæring tilpasset hver enkelt elev<sup>22</sup>. Bl.a. på grunnlag av dette resultat legges det i Stortingsmeldingen opp til en økt satsing på tilpasset opplæring. Kapittel 8 i Stortingsmeldingen tar for seg den tilpassede opplæringen og spesialundervisning, og dette kapitlet vil være gjenstand for mine videre drøftelser for å forstå ønsket om hvordan tilpasset undervisning og spesialundervisning skal benyttes.

Den tilpassede opplæringen er forankret som et eget overordnet prinsipp slik som også inkluderende og likeverdig opplæring er. Vi ser også i oppl § 1-2, 5. ledd at prinsippet om tilpasset opplæring er lovfestet i lovens formålkapitel. Det er videre altså et lovfestet formål at man skal gi tilpasset opplæring til alle.

Spesialundervisning defineres som en del av den tilpassede opplæringen. I Stortingsmeldingen beskrives tilpasset opplæring og spesialundervisning begge som tilpasset opplæring, men gitt innenfor eller utenfor ordinære rammer<sup>23</sup>. Med dette menes at spesialundervisning er en form for tilpasset undervisning for enkelte elever og vil i større eller mindre grad gå utover det tilbud som allerede gis og med dette også økonomisk koste mer enn undervisning gitt i de allerede gitte økonomiske rammer for skolen.

Spesialundervisning er en egen rettighet for de som ikke får tilfredsstillende utbytte av allerede eksisterende undervisning, jfr. opplæringsloven kap. 5, mens tilpasset opplæring heller fungerer som et overordnet formål for undervisning som gis og ikke er en egen separat rettighet elever har.

Videre drøftelser om spesialundervisning og tilpasset opplæring følger i kapitler nedenfor.

Den tilpassede opplæring beskrives slik i Stortingsmeldingen:

---

<sup>22</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 7

<sup>23</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85

”Tilpasset opplæring innebærer at alle sider av læringsmiljøet ivaretar variasjoner mellom elevenes forutsetninger og behov<sup>24</sup>.”

Utgangspunktet i grunnskolen er at de aller fleste elever har et godt utbytte av opplæringen og at tilpasset opplæring gis i større eller mindre grad over hele landet og er allerede et stort satsingsområde for skolene. Allikevel er det store forskjeller i elevers læringsutbytte og det sies i Stortingsmeldingen at det er et stort potensial for forbedringer. Måten tilpasset opplæring blir gitt på og i hvor stor grad er svært varierende fra skole til skole. Det er derfor et mål for Kunnskapsløftet å gi en bedre tilpasset undervisning for alle elever. Samtidig skal det overordnede prinsippet om inkluderende læring være en del av dette slik at man inkluderer alle nivåer av undervisning i ett fellesskap (eksempelvis innenfor en klasse, skole etc.). Det å skulle tilrettelegge undervisningen til alle elevers behov i alle fag gir spesielt store utfordringer for lærere og rektor som gir og planlegger undervisningen. Ikke minst når det gjelder kompetanse om løsninger og organisering av den tilpassede undervisningen vil dette gi store utfordringer. Det er derfor lagt vekt på kompetanseløftet, som nevnt ovenfor, som en viktig del av arbeidet om å gi tilpasset undervisning for alle elever. Har man ikke kunnskap om utforming og alternative organiseringer av tilpasset undervisning så kan man heller ikke få gjennomført slik undervisning. I Stortingsmeldingen er dette beskrevet slik:

”Det er derfor behov for en målrettet satsing på kompetanseutvikling for å utvikle læringsmiljøet ved alle skoler, slik at man blir bedre i stand til å møte variasjonen i elevenes forutsetninger og behov.”

I en rapport utviklet av Læringslaben<sup>25</sup> er forfatterens oppfatning om Kunnskapsløftets tilpassede opplæring også slik som nevnt ovenfor:

---

<sup>24</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 86

<sup>25</sup> Dale (2005) s. 7



”Skolen som lærende organisasjon og bedre tilpasset opplæring er prioriterte områder i det som kalles ’den reformrelaterte kompetanseutviklingen for det pedagogiske personalet i grunnopplæringen’ og ’ utvikling av kultur for læring i den enkelte skole og lærebedrift”.

Videre nevnes i Stortingsmeldingen en rekke spesifikke tiltak som er viktige for å nå målet om en bedre tilpasset undervisning. Av juridisk relevans kan her nevnes en lovendring som kom i 2003 om organisering av elever i grupper, jfr. oppl § 8-2, som gjør det lettere å etterkomme ønsket om en mer tilpasset undervisning. Denne paragrafen gir skolene større frihet når det gjelder å dele elever inn i grupper. Tidligere benyttet man seg av klasser og maksimumstall. Nå skal gruppene/ klassene organiseres slik at de er pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlige samtidig som alle elever skal ha sin egen kontaktlærer, jfr. oppl § 8-2, 1. og 2. ledd. Tidligere var reglene utformet slik at man skulle tilhøre en klasse hvor det ble satt begrensninger for antall og ikke minst regler for krysning mellom skoletrinn. I dag er det hele forankret i en skjønnsmessig vurdering om hva man synes er pedagogisk forsvarlig. Denne skjønnsvurderingen ønsker man at skal resultere i en bedre tilpasset opplæring, da man kan tilpasse gruppestørrelser (de tidligere klassestørrelsene) og da få større fleksibilitet i forhold til utforming av undervisningen. Det er fortsatt tillatt å operere med det gamle klassenavnet og antallet dersom man ser at dette er forsvarlig ut fra kriteriene i § 8-2, men det er en tendens i utviklingen at mange skoler ser det positive i utfordringen om å skape sitt eget undervisningsopplegg og egne undervisningsgrupper. Styrking av PP-tjenestens rolle er også nevnt som et tiltak for å nå målet om en bedre tilpasset opplæring. Her er det spesielt nevnt at PP-tjenesten, jfr. oppl § 5-6, vil få en rolle i forhold til vurdering av de elever som strever med å tilegne seg kunnskap men som skolen/ PP-tjenesten ikke vurderer at har et behov for spesialundervisning. PP- tjenesten skal også kunne gå inn å vurdere undervisningstilbud/ former for undervisning der det ikke fra før av foreligger et enkeltvedtak om spesialundervisning. Tjenesten vil med dette få en ytterligere rolle i form av veiledning til skolene. Man kan jo spørre seg om rettssikkerheten blir ivaretatt for eleven når PP-tjenesten skal kunne vurdere undervisningstiltak for elever uten et på forhånd enkeltvedtak. Men siden det er spesifikt nevnt i Stortingsmeldingen at en slik

rådgivning kun vil foreligge dersom det på forhånd er vurdert at det *ikke* er behov for vedtak om spesialundervisning, så vil det jo i praksis si at det her må være snakk om styrking av generell tilpasset opplæring, og at alle rettigheter og rettssikkerhet for elvene vil være godt nok ivaretatt. At PP-tjenesten skal gå inn å jobbe med tiltak sammen med skolene for å bedre den generelle tilpassede opplæringen for alle vil jeg se på som en styrking av undervisningen og ikke en trenering av elevers rettigheter.

Det er også nevnt som tiltak i Stortingsmeldingen at tilsynet av skolene skal styrkes.

Tilsynet lokalt blir foretatt av fylkesmannen, som igjen er et ledd i den statlige styringen. Omfanget vil i all hovedsak være om skolen drives i overensstemmelse med de gjeldende rettsregler. Men det vil også bli foretatt særskilte vurderinger ut fra skolenes ressursbruk.

En lav ressursbruk innenfor spesialundervisning vil kunne få en til å tro at det er få tiltak og at vedtak om spesialundervisning ikke oppfylles slik den skal. Det legges derfor vekt på et målrettet tilsyn i Stortingsmeldingen for å sjekke at elevers rettighet blir oppfylt slik de skal.

Videre er også andre særskilte pedagogiske tiltak nevnt. Her kan nevnes programfag som valgfag på ungdomsskolen, tiltaksplan for lesing, tiltak mot adferdsproblemer, ytterligere forskning og metodeutvikling, og tilpasset opplæring som en større del av lærerutdanning. Disse tiltakene vil ikke her bli utredet nærmere, da dette vil være av slik pedagogisk karakter at en drøftelse vil falle utenfor oppgaven.

Oppsummert kan man lese følgende av Læringslabens rapport<sup>26</sup> om Kunnskapsløftet og tilpasset opplæring:

”Så lenge opplæringen stiller realistiske krav og klare forventninger til elevene, er den tilpasset elevenes evner og læreforutsetninger. Det er viktig å være bevisst på at formålet med opplæringen ikke er tilpasset opplæring. Tilpasset opplæring er ikke et overordnet fenomen i opplæringens formål, men et grunnleggende prinsipp og virkemiddel i realiseringen av opplæringen.”

---

<sup>26</sup> Dale (2005) s. 15

Det er et viktig poeng som jeg også må understreke juridisk. Det at tilpasset opplæring er nevnt i formålkapitlet vil juridisk si at man har det som et overordnet formål at man skal kunne tilby best mulig tilpasset undervisning, men at det ikke er dette som er formålet i seg selv. Formålet er å gi undervisning, og deretter er det prinsipper som styrer hvordan denne skal utføres og tilrettelegges (jfr. avsnitt om rettskilder i kap. 2 om prinsippene).

Kunnskapsløftet legger opp til å styrke den tilpassede undervisningen, bl.a. for å senke behovet for spesialundervisning (se nedenfor). Men dette vil ikke i seg selv si at tilpasset opplæring er det overordnede formålet for undervisning. Med dette vil jeg da være på lik linje med hvordan Læringslaben også uttrykker det.

## 4 SPESIALUNDERVISNING OG TILPASSET OPPLÆRING

### 4.1 STORTINGETS INTENSJON OM TILPASSET OPPLÆRING OG SPESIALUNDERVISNING

Bakgrunnen og visjonen for Stortingsmelding nr. 30 var og er å skape et kunnskapsløft. Det har hele tiden vært små endringer og justeringer under innføringen av Kunnskapsløftet, som følge av bl.a. regjeringsskifte i 2005. Men selv om den politiske retningen har skiftet så har Kunnskapsløftet for lengst fått sitt innpass i skolene, og kommunene arbeider aktivt for å tilpasse seg den nye skolereformen.

Som tidligere nevnt er Kunnskapsløftet forankret i Læreplanverket for Kunnskapsløftet gjennom forskrift til opplæringslova § 1-1. Her kommer det videre frem at dette omfatter den generelle delen av læreplanen, prinsippene for opplæringen, læreplanene for fagene og timefordelingen mellom fagene. Alle disse delene vil både tilpasset opplæring og spesialundervisning være en del av. Både når det gjelder prinsippene for den opplæringen som gis og ikke minst timefordeling (herunder timer satt av til spesialundervisning) vil det være snakk om hvordan man løser forholdet mellom den tilpassede opplæringen og spesialundervisningen. Det vil derfor være riktig av meg å drøfte disse to opp mot innføringen av Kunnskapsløftet fordi det vil gi en pekepinn på hvordan Stortinget ønsker at disse skal fungere i praksis og i fremtiden.

Jeg vil i min videre fremstilling her drøfte den tilpassede opplæringen satt i sammenheng med den rett en elev har til spesialundervisning etter opplæringslova. Jeg vil benytte meg av Stortingsmelding nr. 30 som en kilde til den tanke Stortinget har lagt til grunn i sitt vedtak om å innføre og ikke minst utføre Kunnskapsløftet, i tillegg til juridiske betraktninger og rettspolitiske tanker omkring temaet. Når jeg i denne fremstillingen

benytter ordene 'opplæring' og 'undervisning' så er de her ment å ha samme innhold. Jeg tar ikke utgangspunkt i noen juridisk forskjell av disse to betegnelse.

At Læreplanverket for Kunnskapsløftet er tatt med som en del av opplæringslova, gjennom forskrift er med på å gi Kunnskapsløftet som reform både rettslig forankring og tyngde. Jeg mener at det på grunnlag av denne forankringen vil være helt riktig å ta med de intensjoner og føringer som er gitt i form av Kunnskapsløftet også med tanke på spesialundervisningen. Selvsagt skal særreglene om spesialundervisning etter kap. 5 i opplæringslova følges, men det som vil være interessant å se på i denne sammenheng er hvordan Stortinget ser for seg disse lovreglene satt opp mot det mer generelle ønsket om tilpasset opplæring.

## 4.2 DE JURIDISKE GRENSER FOR OPPLÆRING

For å kunne drøfte kjerneområdet for problematikken rundt tilpasset opplæring og spesialundervisning så må man først definere de områder innenfor undervisning som jeg i denne oppgaven tar opp. Jeg vil understreke at måten jeg her vil dele inn undervisningen på vil bli gjort fra en forenklet og juridisk synsvinkel og kan derfor fravike fra den pedagogiske oppfattelsen på området. Spesialundervisning er, som det også går frem av denne oppgaven, en del av den tilpassede opplæringen og kan sees på som en forsterket tilpasning av opplæringen. Det går også frem av Stortingsmelding nr. 30 at uttrykket *tilpasset opplæring* knyttes til den ordinære opplæringen. Denne måten å se spesialundervisning på mener Dale og Wærness<sup>27</sup> bidrar til et inkluderende og mangfoldig fellesskap i skolen som favner alle nivåer som elevene er på. Jeg vil igjen her bemerke at min skjematisk fremstilling nedenfor er gjort i en forenklet modell som skal fremheve de juridiske problemstillingene og ikke beskrive de pedagogiske begrepene.

---

<sup>27</sup> Dale (2003) s. 36/37

Jeg vil påstå at man juridisk kan se undervisningen fra 3 områder: Disse er ordinær tilpasset undervisning, styrket tilpasset undervisning og spesialundervisning. Med ordinær tilpasset undervisning mener jeg den generelle og vanlige undervisningen som gis i skolene, og som vil være største delen av den type undervisning som gis. Det er som nevnt et ønske fra Stortinget at all undervisning skal være tilpasset undervisning, og i heller mindre grad er også den vanlige undervisningen jeg her skisserer tilpasset den enkelte elev. Viktig er her å nevne at denne størstedelen av elever er de som ikke har behov for noen særskilte tilrettelegginger. Det som da skiller den ordinære tilpassede undervisningen fra den styrkede tilpassede undervisningen er at disse elevene har en større tilpasset undervisning enn andre elever. Dette kan være elever som har blitt sakkyndig vurdert i forhold til mulig behov for spesialundervisning, men som det viser seg at ikke trenger spesialundervisning men heller en ytterligere tilpasset undervisning. Og til sist har vi elever som mottar spesialundervisning. Dette er elever som har en slik rett etter opplæringsloven kapittel 5. Disse tre gruppene vil i grove trekk representere de former for undervisning som gis i dag. Det som vil være interessant å se på videre vil være om det finnes noen form for minstekrav for opplæring og ikke minst forholdet mellom den styrkede tilpassede opplæringen og spesialundervisning.

#### 4.2.1 MINSTEKRAV FOR OPPLÆRING OG SKJØNNSVURDERINGER

Man kan stille seg spørsmålet om det finnes et minimum av hva som forventes av den undervisning som gis. Opplæringsloven definerer ingen generell minimumsgrense for opplæringen og benytter seg heller ikke av et slikt type begrep. I loven er kun formålet med opplæringen beskrevet, jfr. § 1-2. Det som derimot er interessant er at det vil være behov for nettopp en slik vurdering av et minstekrav når det i oppl § 5-1, 1. ledd legges til grunn en vurdering og definisjon av hva som er et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. For dersom en elev skal vurderes om den har rett til spesialundervisning så må den sakkyndige vurderingen bli gjort i lys av et minstekrav til

ordinær opplæring dersom en skal finne ut om eleven har et tilfredsstillende utbytte eller ikke. Man må i slike tilfeller vurdere det utbyttet som eleven har av den ordinære undervisningen og lage en slags minimumsfaktor som den skal veies opp mot. Ut av dette ser vi at loven indirekte ber PP-tjenesten (som foretar den sakkyndige vurderingen, jfr oppl § 5-6) om å danne seg en mening opp mot hva den synes er et minimum av utbytte og vurdere dette opp mot den enkelte elevs utbytte av undervisningen. Dette blir en slags begrenset skjønnsvurdering. Med dette mener jeg at PP-tjenesten ikke kan benytte seg av et fritt skjønn når det gjelder å vurdere elevenes utbytte av undervisningen, men legge vekt på sammenligningen av hva som forventes og hva som sees som et minstekrav av undervisningen. Men når det gjelder hva som går innunder minstekravet så vil dette være en vurderingssak hvor en må se elevens utbytte i forhold til den kompetansen som forventes ut fra målene som er gitt i læreplanene<sup>28</sup>. Videre skal den sakkyndige vurderingen omfatte alle de punkter som nevnt i § 5-3, 2. ledd, samt andre relevante momenter i forhold til eleven. Når det gjelder selve vurderingen av de nevnte momenter så vil det være rom for skjønnsmessige vurderinger, men man kan ikke si at PP-tjenesten har fritt skjønn i sin sakkyndige vurdering. Og for å bidra til at skjønnnet ikke skal bli for vilkårlig, fastsetter § 5-1 som nevnt hva som skal være skjønnstema, nemlig det nevnte minstekravet ”tilfredsstillende utbytte”.

Selve vurderingen som PP-tjenesten foretar i hvert enkelt tilfelle som beror spesialundervisning vil inneholde et visst preg av skjønn innenfor de rammer som nevnt ovenfor. Og spør man skolene internt om dette så vil det som oftest komme svar om forskjell i behandling av søknader om spesialundervisning ettersom hvem som er saksbehandler, hvor saken blir behandlet osv. Det er ikke til å komme bort i fra at det vil være en viss forskjellsbehandling i vedtak som gjøres i forvaltningen. For selv om skjønnnet ikke er fritt så er det heller ikke en fastsatt norm i forhold til et minstekrav av opplæring som følger av vurderingen av ”tilfredsstillende utbytte” i § 5-1, 1. ledd. Jeg mener at det er ingen heldig situasjon at loven tolkes forskjellig i forhold til § 5-1, 1. ledd. Dette kan medføre ikke bare forskjell i vedtak innad på en skole, men skape synlige forskjeller også

---

<sup>28</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet (2004) s. 19

regionalt over hele landet. Videre så er det også vanskelig å skulle lovfeste en ytterligere detaljert grense mellom spesialundervisningens utbytte satt opp mot det minstekravet det legges opp til i § 5-1, 1.ledd. Dette vil skape lite rom for tilpasninger som igjen kan komme den enkelte elev til gode. For det er ikke bare vurderinger mot det minstekrav av ordinær undervisning som må tillegges vekt, for PP-tjenesten må også se på grensen mellom spesialundervisning og styrket tilpasset opplæring (se nedenfor).

Etter skoleloven fra 1936 skulle læreplanen for grunnskolen inneholde minstekrav som var bindende for alle skoler. Et slikt minstekrav har vi som nevnt over ikke i dag, men et slikt krav kan sees i sammenheng med Kunnskapsløftets vektlegging av klare og forpliktende kompetansemål<sup>29</sup> som igjen skal skape en bedre tilpasset opplæring.

#### 4.2.2 STYRKET TILPASSET OPPLÆRING OG SPESIALUNDERVISNING

Ovenfor har jeg pekt på vurderingen som gjøres mot det minstekrav som indirekte settes til ordinær tilpasset opplæring. Videre vil det store kjerneområdet for intensjonen i Kunnskapsløftet være forholdet mellom den styrkede tilpassede opplæringen og spesialundervisningen. Den styrkede tilpassede opplæringen kan figurisk tenkes som siste trappeteget før spesialundervisning. Dette er elever som enten har blitt vurdert at ikke trenger spesialundervisning men heller en bedre tilpasset tilrettelegging i skolehverdagen. Videre kan det være elever som en lærer observerer at trenger mer hjelp i skolehverdagen og som har blitt henvist til PP-tjenesten for vurdering eller ligger i grenseområdet for å få en slik vurdering.

Det er disse to områdene som vil være gjenstand for forskjeller innenfor spesialundervisningsvedtak knyttet opp mot den type skjønnsvurderinger som er nevnt ovenfor. I det øyeblikket en elevs behov er på grensen mellom en styrket tilpasset opplæring og spesialundervisning vil det kunne benyttes kriterier for vurderingen som i

---

<sup>29</sup> Dale (2005) s. 217



følge loven ikke skal tillegges vekt ved avgjørelsen om spesialundervisning. Dette kan eksempelvis være knapphet på ressurser eller mangel på kompetanse innenfor det behovet som en elev trenger. Uten å påstå at dette er en utbredt praksis så ønsker jeg å snu på situasjonen og peke på hva Stortinget sier omkring dette temaet. Her har nemlig Kunnskapsløftet gitt klare føringer for hvordan grensen mellom styrket tilpasset opplæring og spesialundervisning bør være. Stortinget har gjennom Stortingsmelding nr. 30 vedtatt at den tilpassede opplæringen skal styrkes og at det skal være et klart mål at spesialundervisning skal være nødvendig for en lavere andel elever enn hva tilfellet er i dag<sup>30</sup>.

Med dette så legges det altså føringer for færre vedtak om spesialundervisning og heller en større tilrettelegging av den styrkede tilpassede opplæringen. Men kan Stortinget legge føringer for antallet spesialundervisningsvedtak og i praksis justere terskelen for spesialundervisning?

Til dette spørsmålet så må det juridisk svares nei. Spesialundervisningsvedtak skal fattes etter den vurdering som gjøres ut fra opplø §§ 5-1 og 5-2 og ikke etter et antall vedtatt av Stortinget. Så lenge det finnes lovbestemmelser som gir elever en rettighet til spesialundervisning så skal denne oppfylles uavhengig av et maksimumsantall. Men det som derimot er intensjonen til Stortinget er at spesialundervisningsandelen skal ned, og det må i seg selv kunne være greit. Denne intensjonen skal realiseres ved at det legges opp til en bedre tilpasset opplæring for alle elever og ved at dette igjen skaper ringvirkninger ved at andelen av spesialundervisning går ned. En slik intensjon mener jeg ikke kan ses på som en omgåelse av eksisterende rettsregler så lenge reglene om spesialundervisning oppfylles. Men det er viktig at ønsket om å styrke den tilpassede opplæringen forblir en intensjon og ikke et pålegg som gis til kommunene på bekostning av vedtak om spesialundervisning. Og sannsynligvis vil det være til alle elevers beste å tilrettelegge for en bedre tilpasset opplæring uten å ta i bruk spesialundervisning med sikte på den fellesskapelige tanken man har rundt den norske skolen i dag, jfr. enhetsskolen. For det er ikke til å komme bort i fra at

---

<sup>30</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 87

spesialundervisning vil på enkelte punkter skape en avstand fra den vanlige undervisningen ved at elever må få egen undervisning ofte utenfor klassemiljøet.

Den tilpassede opplæringen på sin side skal bli gitt ut fra de eksisterende ressurser og ikke tilleggsbevilgninger. Det er heller ikke krav om en vurdering av den enkelte elev før den tilpassede opplæringen finner sted eller blir utført, slik som det er i spesialundervisningen (jfr. oppl § 5-3). Departementet uttaler følgende:

”Å legge større vekt på generelle tilretteleggingstiltak kan ha en forebyggende effekt og redusere behovet for mer tradisjonell spesialundervisning. Dette må kunne gjøres uten at en svekker det samlede tilbudet eller ressursinnsatsen til elever med særskilte opplæringsbehov<sup>31</sup>.”

Det legges opp til at det er den enkelte skoles ansvar (herunder som oftest den enkelte lærer) som skal ivareta den tilpassede opplæringen og påse at elever får undervisning tilpasset deres nivå. Dette må bety at en elevs rettssikkerhet ikke kan bli fullt ut ivaretatt ved hjelp av *kun* tilpasset opplæring, da dette ikke er en lovfestet rett og heller ikke følger visse indirekte minimumskriterier som man for eksempel må følge for vurderingen av spesialundervisning; jfr. sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten (oppl § 5-3), samarbeid med foresatte og ikke minst kravet til individuelle oppfølgingsplaner som igjen skal være med på å sikre utbyttet eleven får av spesialundervisningen.

Som en kort oppsummering kan jeg da slå fast at det vil være i strid med opplæringslovens regler å justere terskelen for spesialundervisning. Det som derimot vil være justerbart i forhold til jussen er den vurderingen som foretas mot det minimum av undervisning PP-tjenesten legger til grunn ved vurderingen av om en elev har et tilfredsstillende utbytte av undervisningen, jfr § 5-1, 1. ledd. For det er helt klart at utover de punkter som kreves tatt opp i den sakkyndige vurderingen så finnes ikke en bestemmelse om et minimum av undervisning i loven. Men på dette området bør det riktignok utføres en lik vurdering i

---

<sup>31</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet s. 13

saksbehandlingen av de enkelte sakene for å få tilnærmet like kriterier for spesialundervisning. I følge Stortingsmelding nr. 30 er det en stor variasjon i bruken av spesialundervisning<sup>32</sup>. Om det kan sees på som en nokså håpløs oppgave regionalt å skape felles retningslinjer for vedtak om spesialundervisning, så vil det i hvert fall være viktig at PP-tjenesten lokalt i kommunene følger nokså like kriterier i forhold til krav om utbytte av undervisningen. Det vil være svært uheldig dersom elever med tilnærmet like behov innad i en skole og kanskje en egen elevgruppe blir behandlet ulikt i spørsmålet om behov for spesialundervisning. Men det er klart at man kan ikke være for smal i sitt syn på oppfølging av slike regler heller. Den offentlige forvaltningen er stor, og det er ikke til å komme bort fra at lovregler blir praktisert på forskjellige måter rundt omkring i Norges kommuner, ikke bare gjelder dette spesialundervisningsreglene. Det er derfor så viktig at det finnes et kontrollorgan i fylkeskommunene som kan gå inn og kontrollere og følge opp de vedtak en kommune foretar seg. På denne måten kommer man i hvert fall ett steg nærmere en tilnærming av lik praktisering og forståelse av rettsreglene.

#### 4.3 ER DET BEHOV FOR REGLER OM SPESIALUNDERVISNING?

Det kan virke som at Stortinget på sikt ønsker å fjerne elevers rett til spesialundervisning da det til en viss grad menes at denne ivaretatt ved en styrket tilpasset opplæring. Selv om dette ikke er et ønske fra Stortinget i Stortingsmelding nr. 30 så er det Kvalitetsutvalgets mening<sup>33</sup> at det vil være riktig å fjerne reglene om spesialundervisning. Dette mener jeg også kan være tilfellet i fremtiden dersom man får lovfestet en rett til den tilpassede opplæringen slik at ingen får en dårligere rettighet enn det de har etter dagens spesialundervisningsregler.

---

<sup>32</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 87

<sup>33</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 86

Ved arbeidet med Stortingsmelding nr. 30 kom det opp som tema muligheten ved å fjerne prinsippet og paragrafene om spesialundervisning i opplæringslova. Det ble pekt på den store variasjonen i bruken av spesialundervisning i kommunene og det ble dokumentert resultater som tilsa at elevene ikke fikk et godt nok utbytte av slik undervisning<sup>34</sup>.

Departementet valgte likevel i sin innstilling til Stortinget å beholde spesialundervisningsreglene, da de ikke kunne se at den tilpassede opplæringen, slik den da var lagt opp til, dekket det behovet som spesialundervisningsreglene omhandlet.

Jeg vil nok tro at man på sikt vil se at loven også endrer seg på dette området i takt med den utvikling man har av typer undervisningsopplegg, og ikke minst i forhold til de individuelle behov elever har. Nye undervisningsopplegg i mindre grupper, til andre tider enn tidligere osv. er alle faktorer som spiller inn på behovet for spesialundervisning. Elevers økende adferdsvansker<sup>35</sup>, diagnoser innenfor lærevansker og ikke minst de stadig yngres rusavhengighet er også faktorer som er med på å forme skolen og gi utfordringer til undervisningsopplegg og måten spesialundervisning organiseres på. Dette nevnes også til dels i Stortingsmeldingen som peker på at effekten av spesialundervisning er avhenging av hvordan den gjennomføres<sup>36</sup>.

Uansett så finnes det i dag rettsregler som regulerer spørsmålet om spesialundervisning og det er dette en kommune må forholde seg til. Stortinget kom frem til den konklusjon at det ville være vanskeligere å ivareta retten til tilpasset opplæring dersom spesialundervisningsreglene ble fjernet. Dette for å kunne dekke de behov som vil dukke opp utenfor rammene av den ordinære tilpassede undervisningen og sikre at elever som hadde behov for dette fikk det de hadde krav på<sup>37</sup>. Det pekes videre på saksbehandlingsreglene og den rettssikkerheten dette medfører for eleven i vurderingen om undervisningstilbudet er godt nok.

---

<sup>34</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85

<sup>35</sup> Omtrent 15 % av den samlede elevmassen har moderate adferdsvansker av en eller flere typer, jfr. St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85

<sup>36</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 88

<sup>37</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 87

#### 4.4 KOMPETANSE OM REGELVERKET

For at tilpasset opplæring og spesialundervisning skal realiseres på en tilfredsstillende måte så er det viktig at skoler og kommuner på dette området er sitt ansvar bevisst. Her mener jeg at kommunen plikter å sitte på god nok kunnskap om både innholdet i opplæringsloven og forvaltningspraksis for øvrig. Dale, Wærness og Lindvig betegner det hele slik:

”Innenfor tydelige og forpliktende rammer er det et profesjonelt ansvar å realisere tilpasset opplæring<sup>38</sup>”.

Med profesjonelt ansvar siktes det her til den rolle som en kommune og skole har ovenfor andre mennesker. Det skal kunne forventes en riktig behandling av saker som angår kommunene og videre kunne stole på at de avgjørelsene som tas er riktig. En skulle nesten tro at enhver kommune sitter på den nødvendige juridiske kompetansen for å løse juridiske problemer som for eksempel er knyttet til spesialundervisning. Dessverre så er det ofte slik at det er de store kommunene som sitter på slik kompetanse, mens mange av de små må klare seg med den kompetansen som ikke-juristene på utdanningsfeltet har. Jeg påstår ikke her at kommuner som ikke har tilsatt jurister forstår og tolker regelverket feil i forhold til de kommuner som har en slik kompetanse tilgjengelig, men det vil uansett være lettere å komme med feil vurderinger og lovtolkninger der hvor en slik kompetanse ikke finnes. Det er viktig at rektorer og kommuner har en riktig begrepsforståelse av regelverket slik at det gjøres riktige vurderinger av rettstilstanden og utviklingen som her følger. Spesielt vil dette være viktig nå som Kunnskapsløftet har kommet til i skoleverket og den vektleggingen som her gjøres på tilpasset opplæring. Det kan her lett gjøres rom for feiltolkninger som for eksempel en større vektlegging av tilpasset opplæring på bekostning av oppfyllelse av retten til spesialundervisning. Selv om det står tydelig beskrevet i Stortingsmelding nr. 30 at spesialundervisningen skal beholdes,

---

<sup>38</sup> Dale (2005) s. 191

så vil det når Stortinget inviterer til et Kompetanseløft (se nedenfor under kapitlet om ressurser) innenfor den tilpassede opplæringen kunne skape konflikter rundt begrepene. Det er derfor viktig med kontroll over lovgivningen slik at praksisen samsvarer med den rett elevene har etter opplæringsloven og de føringer som er gitt av Stortinget gjennom innføringen av Kunnskapsløftet.

## 5 SPESIALUNDERVISNING, TILPASSET OPPLÆRING OG RESSURSER

Utgangspunktet for denne drøftelsen er at en eller flere elever har fått innvilget rett til spesialundervisning. Jeg går ut fra at vilkårene for saksbehandling er oppfylt etter opplæringsloven og forvaltningsloven, og at tiltak anbefales og igangsettes. Som nevnt innledningsvis legger jeg i de videre drøftelser vekt på spesialundervisning i barneskolen og ungdomsskolen.

### 5.1 KOMMUNENES OG SKOLENES ØKONOMISTYRING

Eleven er den meste sårbare part i alle problemstillinger som angår vedkommende. Den har minst informasjon og ikke minst færrest muligheter til å skaffe seg informasjon i situasjoner som angår spesialundervisningstiltak. Dette er viktig å ha med seg i drøftelsene omkring elever og deres rettssikkerhet i forbindelse med spesialundervisning. Hvordan kan man så påse at eleven får den spesialundervisningen den har krav på? Og hvordan kan man sjekke at kommunene har midler nok til spesialundervisning og ikke benytter alle ressurser på forhånd for å styrke den vanlige undervisningen?

Kommunen har ansvar for skolenes opplæring, herunder også spesialundervisning. Dette kommer frem av opplæringsloven § 13-1, som sier at det er kommunen som skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven for alle som bor innad i kommunen. Her er det et unntak for de elever som tilhører fylkeskommunen, eksempelvis elever som tilhører en barnevernsinstitusjon (jfr. barnevernlova av 17. juli 1992 nr. 100, § 8-4 og oppl § 13-2), som ikke går innunder

kommunalt ansvar. Det er altså kommunens ansvar å oppfylle de rettigheter elever har til spesialundervisning i barneskolen og ungdomsskolen.

Enhver kommune er pålagt å vedta en rullerende økonomiplan som alltid skal være for de fire kommende budsjettår, jfr Kommuneloven av 25. september 1992, nr. 107, §§ 44 flg. I tillegg til denne planen vedtas også detaljert budsjett hvert år, med bl.a. en egen budsjettpost for skolene. De ressurser som her settes av til skolene er den summen skolen får til alt som har med skolens daglige drift å gjøre, som for eksempel lønn, skolemateriell, kursvirksomhet for de ansatte osv. Ofte vil drifts- og vedlikeholdsutgifter til selve skolens bygningsmasse være holdt utenfor. Den summen av ressurser som går til skolesektoren skal igjen fordeles på skolene. Hvordan dette blir gjort vil ofte variere fra kommune til kommune, men det vil alltid ligge en type tildelingsmodell til grunn for den fordeling som gjøres. Det er ikke gitt noen bestemt tildelingsmodell for hvordan kommunene bør fordele de totale ressursene, dette er en avveining kommunene selv tar i forhold til hva de synes passer best for dem og deres skoler. Dette er også i tråd med det Stortinget ønsker, nemlig at det skal være mer handlefrihet til skolene om hvordan de ønsker å disponere både ressurser og timefordeling. Slik kan en i høyest mulig grad tilpasse seg de krav Kunnskapsløftet setter til den faglige undervisningen, og ikke minst den tilpassede opplæringen (se ovenfor) og videre hvordan skolen ønsker å organisere dette. I Stortingsmelding nr. 30 er dette beskrevet slik<sup>39</sup>:

”Rammene for organiseringen av grunnskolen må tilpasses skolens fornyede innhold....”

Allikevel er det viktig at tildelingsmodellen for ressursene ikke skal påvirke andelen som behøves til spesialundervisning. I Stortingsmelding nr. 30 står det:

---

<sup>39</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 59



”Fra flere hold har det også blitt hevdet at modellene for tildeling av ressurser til skolene i kommunen har betydning for hvor stor andel spesialundervisning den enkelte skole har<sup>40</sup>”.

Men en kommune kan ikke lage en tildelingsmodell som på forhånd tar utgangspunkt i et maksbeløp som skal benyttes til spesialundervisning og ikke tilby spesialundervisning om behovet viser seg å være større en antatt (se nedenfor om forsvarlig ressurstildeling).

### 5.1.1 SELVSTYRTE SKOLER

Det er mange kommuner som har etablert såkalte selvstyrte skoler. Disse skolene vil som en egen enhet i budsjettet får tildelt sine midler for skoleåret og bes selv utarbeide eget detaljbudsjett om hvordan disse pengene skal fordeles innad i skolen. Denne prosessen inkluderer både de ansatte, skolens ledelse og foreldrenes medvirkning.

I dette detaljbudsjettet ligger også midler som skal benyttes til spesialundervisning.

Hvordan skolen ønsker å se på disse midlene vil være opp til dem, men ofte vil man sette av en bestemt sum som skal gå til spesialundervisning der det er allerede er gjort vedtak om slik undervisning, og ytterligere en sum for eventuelle fremtidige vedtak som kan komme i løpet av skoleåret. Riktignok må dette være en slags fiktiv sum ved skolestart, da man ikke kan vite nøyaktig hvor mange elever som har behov for spesialundervisning det bestemte året. Men en viss pekepinn bør være mulig å gi allikevel ettersom skolen skriver IOP-rapporter som gir en oversikt over de som faktisk mottar spesialundervisning, og ikke minst at det finnes elever med diagnoser og andre særskilte behov som skolen fra før av vet om og kan ta hensyn til når man skal se på det kommende behovet for spesialundervisning. Spørsmålet man kan stille seg er hva som skjer i det øyeblikket skolen går i underskudd på midler til spesialundervisning?

---

<sup>40</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85

En elevs rett til spesialundervisning er som nevnt ovenfor en rettighet som kommunen er pliktig til å oppfylle. Dette gjelder uansett økonomiske vanskeligheter eller ikke. Selv om skolene er selvstyrte så betyr ikke det at kommunen kan foreta en ansvarsfraskrivelse av oppfyllelse av denne retten og legge det fulle og hele ansvaret på skolen alene. Har ikke en skole midler igjen til å oppfylle retten til spesialundervisning så er det kommunens ansvar at det fremskaffes midler slik at spesialundervisningen blir gitt. Og med kommunen vil det her si hele etaten/ området for skole og utdanning, og videre evt. kommunestyret som gjør de økonomiske vedtak og fordelinger. En kommune kan ikke unnlate å oppfylle retten til spesialundervisning som en følge av mangel på ressurser eller dårlig økonomi. Er pengesekken tom og det er behov for midler for å dekke behovet for spesialundervisning så må disse fremskaffes. Den mest naturlige måten å løse dette på vil være å ta fra ressursene som egentlig skulle gått til den vanlige undervisningen. For er det et minus i budsjettet når det gjelder midler til spesialundervisning så må disse dekkes opp på bekostning av noe annet. Dersom det også er slik at ressursene for den vanlige undervisningen også er brukt opp vil det være behov som nevnt ovenfor å gå til de/ den som sitter på det overordnede ansvaret. Det være seg skolesjef eller kommunestyret som godkjenner budsjettene. Retten til spesialundervisning skal oppfylles uansett, og det viktigste for å unngå en ressursproblematikk som nevnt ovenfor vil være å passe på å ha en forsvarlig tildeling og fordeling av ressursene.

## 5.2 FORSVARLIG RESSURSTILDELING

Enhver kommune er som tidligere beskrevet pålagt oppgaven om å gi spesialundervisning der det er behov for slike tiltak. Det er derfor flere hensyn skolen og kommunen bør ta i avgjørelsen om hva som bør avsettes av økonomiske midler i budsjettet for at man skal kunne oppfylle denne plikten og kunne si at det gis full rettssikkerhet for elevene med tanke på deres eventuelle fremtidige behov for spesialundervisning i det gjeldende undervisningsår.

(Med full rettssikkerhet mener jeg her den rettssikkerhet som sikrer at barn som etter en sakkyndig vurdering etter opplæringsloven har behov for spesialundervisning og får dette i skolen.)

Dette leder meg til spørsmålet om hva som er forsvarlig ressursfordeling når det gjelder midler (med midler mener jeg økonomiske midler) som skolen bevilger/ setter av i budsjettet til tiltak som er forbundet med spesialundervisning. Det er klart at alle spesialundervisningstiltak koster ikke nødvendigvis noe ekstra for skolen dersom de for eksempel eksisterer allerede og man kan benytte seg av dette tilbudet, men videre vil jeg ta for meg de tilfeller hvor man faktisk må ut med midler for å dekke opp den undervisningen/ det undervisningsmaterialet som det er behov for til spesialundervisningen.

I 2005 var det i følge Kommunenes Sentralforbund<sup>41</sup> 5,7 prosent av elevene i norske kommuner som mottok spesialundervisning. Andelen av undervisningstimer som totalt ble brukt til spesialundervisning lå på 13,7 prosent. Deler man de ressurser en kommune har til rådighet prosentvis utover elevene vil dette tilsi at kommunene, ut fra kostra tallene i 2005, bør sette av 5,7 prosent av skolebudsjettets totale sum til spesialundervisning. Dette tallet vil likevel fravike noe fra det reelle tallet innad i hver kommune i og med at 5,7 prosent er et gjennomsnitt av alle kommunene i landet, men det vil i det store og hele ikke ligge så

---

<sup>41</sup> Gudbjørgsrud/ KS (2006)

langt unna. Allikevel er det mange tildelingsmodeller som ikke tildeler midler på denne måten. Jeg vil ikke i min videre drøftelse gå inn på tildelingsmåter, da dette vil være for individuelt fra kommune til kommune. Men jeg kan i alle fall kommentere forsvarlighet i forhold til hvordan man bruker en tildelingsmodell. Å gå ut fra 13,7 prosent av undervisningstimene vil gi et skjevt bilde av ressursene, da disse kun omhandler selve undervisningen og ikke de ekstra utgifter man har til materiell etc.

Helgeland<sup>42</sup> uttrykker følgende om utgiftene til spesialundervisning:

”Det er summen av disse individuelle vurderingene [vurderingene om behovet for spesialundervisning er tilstede] som blir kommunenes eller fylkeskommunenes utgifter til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, ikke en på forhånd fastsatt ramme.”

Man kan her nesten få inntrykk av at Helgeland mener at det ikke skal fastsettes en egen økonomisk ramme for spesialundervisning, men jeg tror heller han her tas sikte på å få frem at de midler som behøves til spesialundervisning ikke skal ha noen faste økonomiske rammer da de skal oppfylles uansett dersom kriteriene for spesialundervisning etter opplæringsloven kapittel 5 er oppfylt. De ressursene som trengs til spesialundervisning skal tilpasses behovet for slik undervisning, og ikke slik at spesialundervisningsvedtakene skal tilpasses de ressurser man har satt av til rådighet. For skal tildeling til spesialundervisning kunne gå innunder det man kaller forsvarlig ressursbruk så mener jeg at det hele må defineres slik: *Dersom en kommune til enhver tid har midler til rådighet for å oppfylle den spesialundervisning den er påkrevet å gi, så vil en kommune ha forsvarlig ressursbruk sett i forhold til spesialundervisning.*

Hadde alle kommuner alltid hatt slike midler til rådighet ville spørsmålet omkring ressurser og spesialundervisning aldri kommet opp, men hva gjør at det allikevel er så aktuelt å diskutere?

---

<sup>42</sup> Helgeland (2006) s. 187

En skole som mottar sine ressurser for året vil, som tidligere nevnt, kunne dele dette ut i de poster i budsjettet man synes er mest hensiktsmessig. Om det er nye lærebøker som må prioriteres, investering i IT-utstyr eller nye lærerstillinger så er dette ofte en individuell disposisjon. På en middels stor skole (omkring 350 elever) vil 5,7 prosent av det totale budsjettet tilsvare omtrent én lærerstilling. Med andre ord, dersom man ber skolen holde av 5,7 prosent av budsjettet til spesialundervisningsformål så vil dette si at skolen kan ansette én mindre lærerstilling enn det den ellers kunne hatt. For skolene vil antall lærerstillinger gjennom året ha mye å si for både lærertettheten på skoletrinnene og organiseringen generelt ved at man for eksempel blir mindre sårbar for fravær ved å ha flere lærere ansatt ved skolen. Sett sammen med en generell dårlig kommuneøkonomi i veldig mange av landets kommuner vil veldig mange skoler ansette den ekstra læreren for de midlene man heller burde satt av til spesialundervisning. Dette begrunner skolene med at jo større lærertetthet man har, jo lettere er det å oppfylle ønsker om en mer tilpasset opplæring til alle, og man håper å forebygge ytterligere spesialundervisningstiltak ved dette. Vil dette være en god nok begrunnelse for å ha en forsvarlig ressursbruk i forhold til spesialundervisning?

Det er ofte en fin balansegang mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, og ofte er ikke situasjonene så svart/ hvitt som de blir beskrevet i denne oppgaven. I mange tilfeller er det ikke sikkert at spesialundervisning er det helt rette alternativet, men heller en noe mer tilpasset undervisning. En del kommuner organiserer ressurser til spesialundervisning på den måten at en egen sum holdes igjen før tildelingen blir gjort til skolene slik at formål som nettopp oppfylning av spesialundervisningsplikten kan oppfylles dersom det kommer opp og det ikke er penger igjen til å dekke dette. Men her er det flere skoler som også kan utnytte denne ekstra ressursen. Om dette er det kritisk nevnt i Stortingsmelding nr. 30:

”Vedtak om spesialundervisning blir ofte brukt for å skaffe skolen mer ressurser, uten at det har blitt tilstrekkelig vurdert om eleven kan ha like stor nytte av en bedre tilrettelegging innenfor den ordinære opplæringen<sup>43</sup>.”

---

<sup>43</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85

Spørsmålet man da kan reise seg er om det da er en forsvarlig bruk av ressursene i forhold til spesialundervisning og om skolene på enkelte måter nærmest kan utnytte de midler som er satt av til spesialundervisningstiltak for de elever som egentlig ikke har behov for slik hjelp. I tilfeller som nevnt i Stortingsmeldingen vil det egentlig være å utnytte ressursene til spesialundervisning ved å tilegne seg midler som egentlig kan benyttes til styrket tilpasset opplæring. Igjen ser man den fine balansegangen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning og hvordan det i enkelte tilfeller ved å utnytte det ene kan styrke det andre alternativet.

Jeg mener at man ikke kan begrunne en forsvarlig bruk av ressursene på denne måten. I slike tilfeller risikerer man ikke å kunne oppfylle spesialundervisningsplikten om midlene er brukt opp, og dette kan heller ikke forsvares i en bedre tilpasset opplæring i det øyeblikket en allikevel finner ut at denne ikke er god nok. Det er helt klart et ønske om en fleksibel bruk av ressursene innenfor den enkelte skole, men med dette har verken lovgiver eller Stortinget ment at ressursfordeling skal gå på beskostning av spesialundervisningen. Selv om målet er en mer fleksibel bruk av ressursene innenfor den *vanlige* undervisningen, så er likevel viktig å finne en rimelig balanse mellom en generell pedagogisk læring og de særskilte tiltakene<sup>44</sup>.

En kommune kan aldri avslå en elevs rett til spesialundervisning med begrunnelse i manglende budsjettdekning. Avvik kan bare begrunnes i faglig-pedagogiske vurderinger. Kommunen og fylkeskommunen må til enhver tid kunne bevilge de midler som er nødvendig for å oppfylle retten til spesialundervisning<sup>45</sup>. Skulle det være mulig å avslå en slik rett mener jeg det ikke hadde vært noen rett i lovens forstand. Med en rettighet om spesialundervisning etter opplæringslovens kapittel 5 følger det en plikt for kommunene til å oppfylle denne. Skulle en kommune kunne fravike denne plikten av økonomiske årsaker måtte dette i tilfellet ha stått i opplæringsloven som et særskilt unntak for plikten. Dette er ikke tilfellet med opplæringsloven og kommunen må tolke loven dit hen at den er

---

<sup>44</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet (2004) s. 12

<sup>45</sup> Helgeland (2006) s. 183

ufravikelig og innrette seg etter den plikt de har til å oppfylle slike rettigheter og være bevisste sitt lovansvar.

Tross denne ufravikelige plikten til å oppfylle spesialundervisning vil det tilbud av undervisning som gis kunne ha et visst preg av den ressursituasjon kommunen er i. Med dette mener jeg innholdet i spesialundervisningen som tilbys. Dette leder oss til elevens rettssikkerhet omkring innholdet i den spesialundervisning vedkommende mottar. Som nevnt ovenfor under drøfting av reglene vil hele vurderingen om spesialundervisningstiltak bero på skjønn, jfr. oppl § 5-3 om sakkyndig vurdering. En skjønnsvurdering vil igjen kunne bero på økonomiske sider, selv om et vedtak i seg selv ikke skal være økonomisk betinget. Dette kan bety at en kommune som har lite med ressurser til rådighet når et spesialundervisningstiltak vil kunne tilby spesialundervisning som koster mindre enn det en annen kommune igjen tilbyr for samme tilfelle. Man kan i begge tilfellene argumentere ut fra hensiktsmessighet til eleven og et ”godt nok” tilbud, men indirekte vil ofte en kommunes økonomi spille inn på tiltak som settes i verk. Så kan man spørre seg om dette er med på å skape et rettferdig og ikke minst forsvarlig tilbud til spesialundervisning. Det som vil være relevant i slike sammenhenger er å sammenligne skoler og skape et slags ”gjennomsnittstilbud” av den spesialundervisning som tilbys. For å skaffe seg en oversikt over hvordan ressursene fordeles til slik undervisning er det viktig å ha et riktig sammenligningsgrunnlag. Hovedformålet er at tilbudene som gis til elevene skal være noenlunde likeverdige med hva andre elever med en slik rett mottar, og et riktig sammenligningsgrunnlag vil være skoler innad i en kommune og innad i samme fylkeskommune<sup>46</sup>. Et sammenligningsgrunnlag utover skoler innad i en fylkeskommune anbefales ikke da det kan være store kulturforskjeller mellom fylkene og ikke minst store forskjeller i bruken av spesialundervisning<sup>47</sup>.

Utover å sammenligne med andre skoler vil det være vanskelig helt sikkert å fastslå at kommunen oppfylder den plikt de har ovenfor eleven til å gi spesialundervisning når det gjelder bevilgning av ressurser. Da deler av den sakkyndige vurderingen er gjort med

---

<sup>46</sup> Helgeland (2006) s. 183

<sup>47</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 86

skjønn vil det hele tiden være rom for avvik. Man har i tilfelle tilgangen til å klage på vedtaket (se ovenfor om skjønnsvurderinger og klage på vedtak).

### 5.2.1 MULIGHET FOR ØKONOMISK PRIORITET?

Her vil jeg kort gjøre rede for synet om den vektleggingen man ønsker oppnå ved å økonomisk prioritere tilpasset opplæring for igjen å minske andelen av ressurser med spesialundervisning. Selve de juridiske prinsippene omkring spesialundervisning og tilpasset opplæring er tatt opp ovenfor og derfor vil jeg kun drøfte dette fra et økonomisk synspunkt her.

Det sies i Stortingsmelding nr. 30 at det er viktig at skoleeier vurderer ressurstildelingen i lys av å bedre den tilpassede opplæringen for alle elever<sup>48</sup>. Som nevnt er spesialundervisning en del av den tilpassede opplæringen, men det er klart at her mener Stortinget en økning i satsingen på tilpasset opplæring med det mål å kunne minske andelen spesialundervisning. Spesialundervisning er en stor kostnad for kommunene og det er med sikkerhet jeg sier at enhver kommunes ønske er å minske den totale ressursbruken til spesialundervisning. Jeg ser også muligheten til å få til dette ved å styrke den vanlige tilpassede undervisningen slik at man fremtidig ser resultater i nedgang av spesialundervisning. Men som tidligere beskrevet er kommunene lovpålagt oppgaven om å oppfylle plikten til spesialundervisning og de kan ikke fravike denne plikten i begrunnelse av økning i midler til tilpasset opplæring. Så lenge det finnes et regelverk som inkluderer spesialundervisning så vil denne undervisningen ha økonomisk prioritet uansett andre ønsker om prioriteringer. I det lange løp ser jeg helt klart nytten av å prøve ut en satsing på tilpasset opplæring og kanskje også bevilge mer midler til dette. Men ressurser til spesialundervisning skal alltid gis der dette er gitt som en særskilt rett til elever som har krav på det etter opplæringsloven.

---

<sup>48</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 87



## 5.2.2 ORGANISERING AV RESSURSER

Når dette hittil er sagt om forsvarlig tildeling av ressurser så vil mye også avhenge av hvordan en kommune har lagt opp sin skolesektor organisatorisk. Selv om skolene nå er å betrakte som enhetsskoler<sup>49</sup> og de såkalte ”spesialskolene” har gått ut på dato for lengst så finnes fortsatt liknende organisering innenfor de enkelte skoler i et ledd på å tilpasse undervisningen etter elevenes evner og ikke minst kunne yte spesialundervisning til flere med de samme ressursene. Dette er i tillegg til å være en integrert del av et skolemiljø med elever som mottar vanlig undervisning.

Jeg ønsker her å illustrere hvordan dette er gjort ved å vise til ungdomsskolen i Nannestad kommune i Akershus. Nannestad kommune er en forholdsvis liten kommune med omtrent 11 000 innbyggere og med en ungdomsskole på om lag 450 elever. Denne ungdomsskolen har en egen avdeling ved navn NUSKOS (Nannestad ungdomsskole kurs- og opplæringscenter) tilknyttet skolen. Denne avdelingen holder til på et eget separat sted omkring 10 minutter fra hovedbygningen til ungdomsskolen. Poenget med NUSKOS er å kunne bidra med tilpasset opplæring og spesialundervisning under ett ved å yte høy lærertetthet og gode muligheter for bruk av nye metoder i spesialundervisningsopplegget på et og samme sted. Måten kommunen har løst dette på er å sette av øremerkede midler til ungdomsskoleavdelingen i budsjettet, og dermed også indirekte øremerke spesialundervisningsmidler på ungdomstrinnet. Elever som går ved avdelingen får spesialundervisning i den tiden de har krav på det og en best mulig tilrettelagt opplæring den resterende tiden. Samtidig er elevene godt integrert i den ordinære skolen slik at man har en tilhørighet med de andre medelevene. Så lenge denne ungdomsskoleavdelingen hører innunder kommunens ungdomsskole vil man ikke se på denne som en egen spesialskole, men heller som et tiltak for å gi bl.a. spesialundervisning. Her har man forvaltet ressursene på en måte som gjør at man alltid har sikret et spesialundervisningstilbud dersom behov også skulle dukke opp for andre eller nye elever.

---

<sup>49</sup> Dale (2003) s. 35 om enhetsskolen.

Dette er et eksempel på hvordan kommunens organisering av ressursene er med på å sikre elevenes rettigheter og ikke minst kvaliteten av dem.

### 5.3 OPPSUMMERING

Etter det som her er skrevet ser jeg raskt at det vil være vanskelig å kunne definere hva som er forsvarlig tildeling av ressurser til spesialundervisning eller hvordan tildelingen skal legges opp. Det man må se på vil være de føringer som blir gitt i form av Kunnskapsløftet og skape det budsjett som passer for den enkelte skole. I veiledningen til spesialundervisning i grunnskolen<sup>50</sup> sies det følgende som jeg mener gjenspeiler den holdning man bør ha til ressurser og spesialundervisning:

”Skal det være mulig å realisere spesialundervisningsopplegg i samsvar med lovens krav, må en også stille til disposisjon de ekstra ressursene som er nødvendige i denne forbindelse. Kommunen/ fylkeskommunen har således ikke adgang til å avslå et berettiget krav på spesialundervisning med den begrunnelsen at det ikke er avsatt mer midler i budsjettet”.

Det er altså ikke rettslig grunnlag for en kommune å skylde på dårlig økonomi eller manglende ressurser til rådighet når det gjelder å oppfylle en elevs rett til spesialundervisning. Men å tilpasse spesialundervisningstilbudet etter de ressurser man har, uten at det går utover en noenlunde lik spesialundervisning som tilbys innad i kommunen og fylkeskommunen, vil som drøftet ovenfor ligge under en forsvarlig tildeling av ressurser til spesialundervisning.

---

<sup>50</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet (2004) s. 19.

Som nevnt tidligere i oppgaven er det fylkeskommunen som har tilsynsmyndighet over kommunenes skolestyring. Fylkeskommunen vil være den instans som hele tiden må foreta den skjønsmessige vurderingen om hvorvidt de ressurser som en kommune bevilger til spesialundervisning ligger under en forsvarlig tildeling eller ikke. Dette ser jeg på som en svært viktig oppgave for fylkeskommunen da man i takt med kommunenes trange økonomi kan se at ressurser til spesialundervisning lett kan bli en tapspost i budsjettene. Jeg vil ikke her gå videre inn på hvordan en slik tilsynsmyndighet foregår, annet enn å konstatere at det er fylkeskommunen sitt ansvar å påse at kommunene fordeler ressursene forsvarlig, herunder også ressurser til spesialundervisning.

## 6 AVSLUTNING

Den foregående fremstilling av rettsområdet har vært mitt forsøk på å belyse den problematikk jeg ser rundt spesialundervisning og tilpasset opplæring. For meg har det vært viktig å få frem den selvstendige retten elever har til spesialundervisning etter opplæringslovens kapittel 5. Videre har det vært viktig å bevisstgjøre det kommunale ansvaret rundt det å gi spesialundervisning og ikke minst det å bevilge nok ressurser til dette. Jeg vil til slutt si noe om de områder jeg mener den fremtidige utfordringen ligger på dette området.

Det klages til stadighet over kommuneøkonomien i de fleste norske kommuner. Og kanskje er det ikke ubegrunnet med tanke på temaet omkring ressurser som denne oppgaven har tatt opp. Men den økonomiske situasjonen er nå en gang slik den er, og innføringen av Kunnskapsløftet har bidratt til at skolene og kommunene som helhet er nødt til å tenke nytt; både på det organisatoriske, pedagogiske og økonomiske nivå.

Organisering av læretimer og læreresressurser er en del av det å etterkomme en sterkere tilpasset opplæring for alle. En innført fleksibilitet i lovverket omkring individuell disponering av en viss prosent av undervisningstimetallet er med på å skape handlingsrom for skolene. Men da stiller jeg også spørsmålet om når handlingsrommet blir for vidt?

I det øyeblikket skolene ikke klarer å oppfylle retten til spesialundervisning på slutten av et skoleår fordi budsjetteringen tidligere på året har ført til økonomisk underskudd, kan man da si at det allikevel er riktig å gi skolene handlingsrommet til å disponere sine budsjetter selv?

Jeg tror skolene har blitt sin oppgave omkring innføringen av Kunnskapsløftet svært så bevisst. Og dette er positivt med tanke på gjennomføringen av en såpass stor skolereform. Samtidig tror jeg skolene er svært klar over sitt ansvar i forhold til spesialundervisningsreglene, men det er allikevel viktig å holde kontroll med måten den gis på og hvordan ressursene blir fordelt.

Ideen bak selvstyrte skoler gir foreldre en større påvirkning enn tidligere som følge av opprettelsen av driftsstyrer, og jeg tror et slikt foreldreengasjement er positivt for skolene og kommunene. For er det noen som er de rette til å ettersjekke skolenes og kommunenes pengebruk på undervisningsområdet så må det jo nettopp være foreldrene til barna som går der. En kombinasjon av foreldremedvirkning og forsiktige prioriteringer tror jeg vil være med på en mer bevisstgjøring av de valg som tas når det kommer til budsjettering. Samtidig mener jeg det vil være viktig at rektorer også har lov til å si i fra i det øyeblikket en mener at skolen ligger utenfor av det som kan kalles forsvarlig opplæringstilbud og ikke klarer å etterkomme plikten til å gi spesialundervisning.

Til sist står jeg igjen med bevisstgjøringen. Skal en skole og en kommune klare å oppfylle plikten til å gi spesialundervisning så må den være sin juridiske rolle bevisst. Mangel om kunnskap innenfor lovverket vil skape usikkerhet og kanskje også forskjellsbehandling. Jeg håper denne oppgaven har bidratt til å belyse de viktigste tema som dette angår.

## 7 LITTERATURLISTE

### 7.1 LOVREGISTER:

- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10.februar 1967
- 1981 Lov om barn og foreldre (barnelova) av 8.april 1981 nr.7
- 1992 Lov om barneverntjenester (barnevernloven) av 17.juli 1992 nr. 1000
- 1992 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.september 1992 nr. 107
- 1997 Lov om folketrygd (folketrygdloven) av 28.februar 1997 nr. 19
- 1998 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) av 17.juli 1998 nr. 61

## 7.2 FORSKRIFTER:

2006 Forskrift til opplæringslova, 23.06.2006 nr. 724

## 7.3 FORARBEIDER:

St.meld. nr. 30 (2003-2004)

Kultur for læring

Ot.prp. nr. 46 (1997-1998)

Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Rundskriv F-13/04

Dette er Kunnskapsløftet

## 7.4 BØKER/ LITTERATUR:

Dale, Erling Lars, Jarl Inge Wærness og Yngve Lindvig *Tilpasset og differensiert opplæring i lys av Kunnskapsløftet*. 2005.

Dale, Erling Lars og Jarl Inge Wærness *Differensiering og tilpassning i grunnopplæringen*. Oslo, 2003.

Helgeland, Geir *Opplæringslova Kommentartutgave. 2. utg.* Oslo, 2006.

Jakhelln, Henning og Bjørn Tore Kjellemo *Retten til spesialundervisning på grunnskolens område.* Oslo, 1991.

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith *Forvaltningsrett. 7. utg.* Oslo 2003.

Slette, Øystein *Opplæringslova og forskrifter med forarbeid og kommentarer.* Oslo, 2006.

Tveiten, Karl Johan på vegne av Kommunenes Sentralforbund *Skoleutvikling – en viktig oppgave for lokale folkevalgte.* Oslo, 2005.

Utdannings- og forskningsdepartementet *Veiledning. Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. 2. utg.,* 2004.

## 7.5 NETTSIDER:

Gudbjørgsrud, Bjørn (2006) *Positive kommuneresultater i 2005.* 2006  
<http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=36229>  
[sitert 15.04.07]

OECD Norge (2003) *OECDs arbeidsområder.*2003  
<http://www.norway-oecd.org/aboutoecd/>  
[sitert 05.04.07]

Utdanningsdirektoratet (2007) *Betydelig kompetanseutvikling i skolene.* 2007.  
<http://www.udir.no/templates/udir/>



TM\_Artikkel.aspx?id=2514

[sitert 24.04.07]

Sortevik, Arne m.fl.

Dok.nr.8:03 (2002-2003) *Forslag fra stortingsrepresentantene.*

<http://www.stortinget.no/dok8/dok8-200203/-003.html#map4>

[sitert 24.04.07]

Kunnskapsdepartementet

*Hva er Kunnskapsløftet?* 2006.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/andre/Kunnskapsloftet/Hva-erKunnskapsloftet.html?id=86769>

[sitert 20.04.07]

## 7.6 PERSONLIG MEDDELELSE:

Eide, Elisabeth Harlem. E-post. 28. mars 2007.