

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Retten til spesialundervisning etter opplæringslova

I hvilken grad er de nye saksbehandlingsreglene i opplæringslova § 5-4, i kraft 1. august 2013, blitt gjennomført?

Kandidatnummer: 720

Leveringsfrist: 25.11.2014

Antall ord: 17 245



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1	Retten til utdanning og rettsikkerhet .....	1
1.2	Kort om rettskildebildet.....	2
1.3	Avgrensning av oppgaven og den videre fremstillingen.....	3
<b>2</b>	<b>PLASSERING AV SPESIALUNDERVISNING I SKOLESYSTEMET</b> .....	<b>4</b>
2.1	Formålet med opplæringen.....	4
2.2	Spesialundervisning .....	6
2.2.1	Retten etter opplæringslova § 5-1 .....	6
2.2.2	Innhold og organisering .....	8
2.2.3	Sikring av retten .....	10
2.3	Forsvarlighetskravet .....	13
2.3.1	Minstestandarden i opplæringen .....	14
2.4	Likeverdighetsprinsippet .....	15
2.4.1	Samlet timeantall.....	15
2.4.2	Elevenes utviklingskapasitet og opplæringsmål.....	16
2.4.3	Opplæringsbetingelser .....	16
2.5	Inkluderende opplæring.....	17
2.6	Kunnskapsløftet og tilpasset opplæring .....	18
2.6.1	Læreplanverket for Kunnskapsløftet.....	18
2.6.2	Tilpasset opplæring .....	19
2.6.3	Sammenfatning .....	23
<b>3</b>	<b>TILSYN OG KONTROLL</b> .....	<b>23</b>
<b>4</b>	<b>FORSKNING KNYTTET TIL SPESIALUNDERVISNING</b> .....	<b>25</b>
4.1	Elever.....	25
4.1.1	Omfang.....	25
4.1.2	Fordeling på kjønn og klassetrinn.....	26
4.1.3	Ulike vansker .....	27
4.1.4	Geografiske forskjeller.....	27
4.1.5	25 prosent-regelen.....	27
4.2	Saksbehandlingen.....	29
4.2.1	Tilmelding av elever til PP-tjenesten.....	29
4.2.2	Sakkyndig vurdering av elevens behov .....	29
4.3	Ressurser .....	31

4.3.1	Andel årstimer .....	31
4.3.2	Lærere .....	31
4.3.3	Assistenter .....	31
4.4	Oppsummering .....	32
<b>5</b>	<b>DEN NYE SAKSBEHANDLINGSREGELEN .....</b>	<b>34</b>
5.1	Endringen .....	34
5.2	Bakgrunnen for endringen.....	35
5.3	Målene med endringen .....	37
<b>6</b>	<b>BELYSNING AV HVORDAN REGELEN ER TATT I MOT I PRAKSIS .....</b>	<b>38</b>
6.1	Undersøkelser gjort i én kommune .....	38
6.2	Funn ved intervjuene .....	39
6.2.1	Saksbehandlingsreglene i opplæringslova § 5-4.....	39
6.2.2	Andre gjennomgående funn .....	40
6.3	Oppsummering .....	41
<b>7</b>	<b>KONKLUSJON OG RETTSPOLITISKE BETRAKTNINGER.....</b>	<b>42</b>
7.1	Konklusjon .....	42
7.2	Rettspolitiske betraktninger.....	42
7.2.1	Samfunnet i endring .....	42
7.2.2	Organisering .....	43
7.2.3	Kompetanse.....	44
<b>8</b>	<b>LITTERATURLISTE.....</b>	<b>46</b>
8.1	Lovgivning .....	46
8.1.1	Norske lover .....	46
8.1.2	Traktater .....	46
8.2	Forskrifter .....	46
8.3	Annet regelverk og retningslinjer.....	46
8.4	Forarbeider .....	47
8.4.1	NOU .....	47
8.4.2	Proposisjoner (Tidl. Odelstingsproposisjoner) .....	47
8.4.3	Innstiling til Stortinget (Tidl. Innstillinger til Odelstinget).....	47
8.5	Dommer .....	48
8.5.1	Publiserte underrettsdommer .....	48
8.6	Bøker .....	48
8.7	Rapporter .....	49
8.8	Artikler .....	50

<b>VEDLEGG .....</b>	<b>51</b>
Vedlegg 1 .....	51
Vedlegg 2 .....	57
Vedlegg 3 .....	59
Vedlegg 4 .....	61

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Retten til utdanning og rettsikkerhet

Formålet med oppgaven er å redegjøre for reglene omkring retten til spesialundervisning, samt den siste regelendringen som trådte i kraft 01.08.2013. Herunder om den vanskelige balansegangen mellom rett etter loven og hvordan retten utøves i praksis. Det vil derfor bli sett på forskning gjort på området samt benyttet intervju med fagpersoner for å belyse hvordan reglene fungerer, og i hvilken grad de er kjent for dem i praksis.

”Det norske utdanningssystemet er felles for alle og binder oss sammen. Det er forankret i tradisjon og felles verdier og skal ruste oss for fremtiden. Kompetanse er samfunnets viktigste ressurs.”<sup>1</sup> I norsk skole er likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring tre overordnede grunnleggende prinsipper. Det betyr at opplæringen må være tilgjengelig for alle, og at alle skal få gode muligheter for læring, mestring og utvikling.<sup>2</sup> Et likt tilbud til alle vil ikke nødvendigvis gi et likeverdig tilbud.<sup>3</sup> Derfor er tilpasset opplæring en viktig forutsetning for å oppnå en likeverdig og inkluderende skole. Tilpasset opplæring vil si at opplæringen tilpasses den enkelte elevs forutsetninger og evner. For noen er ikke denne tilpasningen tilstrekkelig til at de får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Da har de rett til spesialundervisning.

Elevene har etter lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61, heretter kalt opplæringslova, en rett og plikt til utdanning. Det er kommunen som har ansvaret for den offentlige grunnskole, og dette er en lovpålagt oppgave.<sup>4</sup> Ansvaret for opplæringen i grunnskolen er lagt til kommunene fordi ”skoletilbudet... bør være så nær elevene som mulig. Den enkelte kommune er dessuten en tilstrekkelig stor enhet til å kunne oppfylle de krav som stilles til differensiering av skoletilbudet.”<sup>5</sup>

Kommunene er i lov pålagt å sørge for et forsvarlig system for vurdering av om kravene i lov og forskrifter blir oppfylt.<sup>6</sup> Denne lovpåleggelsen er grunnleggende for å sikre at lovens øvrige bestemmelser, herunder bestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning, oppfylles.<sup>7</sup> En slik oppgave krever tilstrekkelig med ressurser. I det kommunene har en gitt mengde ressurser må disse fordeles mellom de ulike kommunale oppgavene. Kommunene

---

<sup>1</sup> St.meld.nr. 18 (2010-2011) kap. 1

<sup>2</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85

<sup>3</sup> Riksrevisjonen (2010-2011) s. 21

<sup>4</sup> Se opplæringslova § 13-1 første ledd ”Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp”, jf. også § 13-10 første ledd ”Kommunen ... har ansvaret for at krava i opplæringslova ... blir oppfylte...”. Begge bestemmelsene er gjengitt i sin helhet i vedlegg 1.

<sup>5</sup> Bernt (2002) s. 675-676

<sup>6</sup> Jf. § 13-10 andre ledd, første punktum

<sup>7</sup> Riksrevisjonen (2010-2011) s. 58

står i midlertidig ikke fritt her, da de er forpliktet til å dekke lovpålagte oppgaver.<sup>8</sup> Kommunen er dermed ansvarlig for at hver enkelt elev får oppfylt sin individuelle rett til opplæring og at det gis tilstrekkelig med ressurser til å oppfylle denne retten.

Kommunens virksomhetsansvar sammenholdt med elevenes rett på opplæring kan by på utfordringer. For at elevene skal få oppfylt sin rett må kommunen forankre dette ansvaret og sørge for god formidling av dette til lærere, spesialpedagoger og assistenter, heretter benevnt som ansatte, i grunnskolen. Det er de ansatte som utfører den lovpålagte plikten i det daglige. Formidlingen skjer gjerne med skoleledelsen som mellomledd, som igjen må videreformidle dette til de ansatte på hver enkelt skole.<sup>9</sup> Det hjelper lite at kommunen er sitt ansvar bevisst om plikten ikke blir utøvd i praksis. Det er derfor viktig at kommunen som arbeidsgiver for de ansatte i grunnskolen, samt skoleledelsen, gir klare retningslinjer for hvordan opplæring best mulig kan gjennomføres tilpasset hver enkelt elev, og for hvilke tiltak som skal settes inn når dette ikke fungerer optimalt.

Hvis dette ikke blir gjort, og kommunene ikke overholder sitt ansvar, vil det kunne svekke rettssikkerheten til elevene. Mislighold av ansvaret vil videre kunne medføre søksmål mot skolen og kommunen for manglende opplæring.

## **1.2 Kort om rettskildebildet**

Oppgavens problemstilling er en del av skole- og utdanningsretten, som igjen er en del av velferdsretten. Det rettslige utgangspunktet for skole- og utdanningsretten er opplæringslova.

Opplæringslova inneholder flere rettslige standarder. Et eksempel er ”tilfredstillande utbytte” i § 5-1. En rettslig standard er kjennetegnet ved ”at loven selv ikke inneholder de normene som skal etterleves, men at lovteksten henviser til en målestokk og til andre normer for atferd som ligger utenfor loven selv”.<sup>10</sup> Til forskjell fra andre skjønnspregede ord og uttrykk angir en rettslig standard en målestokk som skifter i takt med endrede forhold. Fordelen med dette er at en slipper å endre loven, selv om situasjonen i samfunnet endrer seg. Når en skal fastslå innholdet i rettslige standarder eller andre uttrykk av skjønnsmessig karakter, må én eller flere av de øvrige rettskildefaktorene tas i bruk.

Her er det i første omgang lovens forarbeider som er relevant, da de er utarbeidet som grunnlag for lovteksten, og gjerne utdyper hva lovgivers mening er. Forarbeidene er gjerne

---

<sup>8</sup> Jf. opplæringslova § 13-10 første ledd.

<sup>9</sup> Rektor er skolens øverste leder. Videre består skoleledelsen av eventuell assisterende rektor, undervisningsinspektører, avdelingsledere, mellomledere og andre med lederansvar på skolen. Skoleledelsen har ansvar for den daglige driften av skolen.

<sup>10</sup> Kjønstad (2007) s. 227

grundig utarbeidet og presiserer lovgivers mening. Derfor vil de gjennomgående bli brukt som rettskilde i denne oppgaven.

I tillegg til i forarbeidene blir gjerne de rettslige standardene omtalt i ulike rettsoppfatninger. Med rettsoppfatninger menes blant annet de presentasjonene av gjeldende rett som framkommer gjennom lovkommentarer og andre juridiske framstillinger, samt uttalelser fra Sivilombudsmannen, aktuelle departementer og veiledere fra Utdanningsdirektoratet. Dette er derfor en rettskildefaktor som vil brukes i oppgaven.

Retten til utdanning har den siste tiden i større grad blitt prøvd for domstolene. Således vil rettspraksis være en relevant rettskildefaktor for å belyse rettstilstanden på området. Oppgaven vil bruke en del avgjørelser fra lagmannsretten i det antallet relevante avgjørelser her er langt større enn for Høyesterett.

I noen tilfeller vil de øvrige rettskildefaktorene ikke gi et klart svar på hvordan et rettslig spørsmål skal løses. Da vil det være nødvendig å ta i bruk reelle hensyn, og en må vurdere hvilke hensyn som taler for og mot en avgjørelse. Her kommer forsvarlighetskravet inn som en begrensning, og dette vil bli behandlet nærmere i kapittel 2.3.

Rettsanvendelse på skole- og utdanningsrettens område må skje ved at det tas hensyn til pedagogiske og psykologiske forhold. På skole- og utdanningsrettens område vil det i stor grad være personer med eksempelvis pedagogisk bakgrunn som vil forestå rettsanvendelsen som et ledd i den løpende virksomheten ved en skole. De rettslige og pedagogiske vurderinger vil her ofte overlape hverandre, for eksempel ved spørsmål om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Sammenhengen og overlappingen, og forholdet til og avgrensningen mellom skjønsmessige rettslige vurderinger, og skjønsmessige pedagogiske vurderinger, vil derfor være et sentralt tema innenfor skole- og utdanningsretten, og da også for denne oppgaven. I denne sammenhengen er det vesentlig fra et retts sosiologisk utgangspunkt å belyse hvordan rettsreglene fungerer i praksis i skole- og utdanningsmessig sammenheng.

### **1.3 Avgrensning av oppgaven og den videre fremstillingen**

Oppgaven omhandler retten til spesialundervisning i grunnskolen. Det vil derfor avgrenses mot spesialpedagogisk hjelp før skolepliktig alder, spesialundervisning i videregående skole og i private skoler. Dette vil medføre at hvor opplæringslova omtaler kommunen og fylkeskommunen under ett, vil fylkeskommunen utelates, da det er kommunen som har ansvaret for grunnskoleopplæringen.

I det følgende vil jeg først gjøre nærmere rede for retten til spesialundervisning og dens plassering i skolesystemet, herunder om Kunnskapsløftet og tilpasset opplæring. Videre vil

jeg gjøre rede for hvordan denne retten sikres gjennom saksbehandlingsregler og tilsyn. I kapittel 5 vil jeg redegjøre for en del forskning som er foretatt på området, dette for å belyse hvordan retten til spesialundervisning fungerer i praksis. Deretter vil de nye saksbehandlingsreglene i § 5-4 bli behandlet i kapittel 6, før jeg så vil belyse hvordan reglene er tatt i mot i praksis i én kommune. Avslutningsvis vil det bli gjort en oppsummering av undersøkelsen, før jeg vil komme til en konklusjon, samt se på rettspolitiske betraktninger rundt emnet og de funnene som er gjort.

## **2 Plassering av spesialundervisning i skolesystemet**

### **2.1 Formålet med opplæringen**

I Norge har det offentlige plikt til å tilby opplæring, og elevene har på sin side rett og plikt til opplæring fra 1.-10-trinn.<sup>11</sup> Utgangspunktet for grunnopplæringens virksomhet er formålsparagrafen i opplæringslova, som blant annet vektlegger at opplæringen skal bygge på grunnverdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, menneskerettigheter, samt verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og tradisjoner.<sup>12</sup> Dette vil jeg gjøre nærmere rede for nedenunder, men hovedvekten vil legges på de delene av formålsparagrafen som er av betydning for spesialundervisningen.

Formålsparagrafen fremgår av opplæringslova § 1-1.<sup>13</sup> Bestemmelsen inneholder felles formål for grunnskolen og den videregående opplæringen, herunder for elever, lærlinger og lærekandidater.

Første ledd omhandler skolens samfunnsmandat, hvor opplæringens rolle som kulturbærer og kulturskaper understrekes. Den skal ruste elevene for framtiden, samtidig som den skal gi historisk og kulturell innsikt. Opplæringen skal skje i samarbeid og forståelse med hjemmet. Foreldre har hovedansvaret for oppdragelsen av barna sine, mens skolen har ansvaret for opplæringen. Skolen har ansvar for å samarbeide med foreldrene om opplæringen for å skape forståelse for det arbeidet som gjøres, og for å sikre god oppfølging.<sup>14</sup> Dette viser seg blant annet ved at foreldrene er med på å bestemme om eleven skal motta spesialundervisning. Videre skal omdisponering av timeantall etter 25 prosent-regelen avtales med elevens foreldre. De har også krav på å motta helårsrapport om elevens utvikling ved mottagelse av spesialundervisning. Alt dette vil bli omtalt nærmere senere i oppgaven.

---

<sup>11</sup> Opplæringslova § 2-1

<sup>12</sup> St.meld.nr.18 (2010-2011) kap. 3.3.2

<sup>13</sup> Bestemmelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1

<sup>14</sup> Ot.prp.nr. 46 (2007-2008) kap. 9



Andre ledd presiserer hvilke verdier som skal ligge til grunn for opplæringen og hvilke tradisjoner som skal være retningsgivende. Opplæringen skal bygge på grunnleggende verdier som kommer frem i kristen og humanistisk arv og tradisjon, og som er forankret i menneskerettighetene. Særlig fremheves respekten for menneskeverdet, herunder likeverd og solidaritet. Dette er viktige verdier i spesialundervisningen. Likeverdig opplæring er utgangspunktet for spesialundervisning.<sup>15</sup> I tillegg er det viktig at elevene føler at de er en del av et samhold. Det sosiale og faglige henger sammen, slik at et godt sosialt miljø er med på å fremme læring. Dette vil jeg komme tilbake til under kapittel 2.4.

Videre fremgår det i femte ledd at elevene skal utvikle kunnskap og holdninger for å kunne delta i arbeid og felleskap i samfunnet. Dette innebærer at opplæringens primæroppgave er å sørge for at elevene kan tilegne seg nødvendige kunnskaper og ferdigheter, både for samfunnets del og for egen del. Til grunn for bestemmelsen ligger et bredt syn på kompetanse.<sup>16</sup> For at alle elever skal kunne klare dette, er det for noen nødvendig med spesialundervisning. Femte ledd andre punktum viser til egenskaper som skal være en del av kunnskapstilegnelsen til elevene. De skal få ”utfalde skaparglede, engasjement, og utforskartrøng”, og for at de skal få lov til dette må opplæring legges opp etter elevenes behov.

Sjette ledd andre punktum slår fast at elevene skal ha medansvar og rett til medvirkning. Det vil si at opplæringa må legges opp slik at elevene får erfaringer med ulike former for ansvar, deltagelse og medvirkning i demokratiske prosesser, både i det daglige og ved deltakelse i representative organer.<sup>17</sup> At de skal ha medvirkning innebærer også at de skal få delta i beslutninger som angår deres egen læring.

I sjuende ledd første punktum fremgår det at skolen skal møte elevene med tillit, respekt og krav, og gi dem utfordringer som fremmer dannelse og lærelyst. Elevene må da bli gitt tillitt slik at de mestrer oppgaver og utfordringer, men samtidig skal de også bli møtt med krav. Det skal settes krav til blant annet oppførsel, samtidig som de skal bli møtt med respekt fra skolen. Utfordringer som fremmer dannelse og læringslyst skal ikke forstås som en motsetning til trygghet, men at skolen skal gi elevene utfordringer i et trygt læringsmiljø.<sup>18</sup> Departementet uttaler at utfordringer og det å oppleve mestring er avgjørende for læring og læringslyst. For at alle skal kunne oppleve mestring er det viktig at kravene blir satt etter elevenes forutsetninger for å mestre disse. Her vil spesialundervisningen komme inn med egne mål for de elevene som ikke mestrer kompetansemålene satt i læreplanen.

---

<sup>15</sup> Briseid (2000) s. 32

<sup>16</sup> Ot.prp.nr. 46 (2007-2008) kap. 9

<sup>17</sup> Ot.prp.nr. 46 (2007-2008) kap. 9

<sup>18</sup> Ot.prp.nr. 46 (2007-2008) kap. 9

Sjuende ledd siste punktum fastslår at all diskriminering skal motarbeides, noe som betyr at det er nulltoleranse for diskriminering i skolen. Dette må ifølge departementet gjenspeiles i det daglige arbeidet og i alle sammenhenger der skolen er ansvarlige. Dette er viktig blant annet med tanke på hvordan spesialundervisningen er fordelt mellom elevene, både når det gjelder kjønn, hvor 70% av elevene som mottar spesialundervisning er gutter, samt ulike vansker og alder, dette vil jeg komme nærmere tilbake til i kapittel 4.

## **2.2 Spesialundervisning**

Det er et mål at tidlig innsats, tilpasset opplæring og gode læringsmiljøer skal gjøre at alle elever får utbytte av den ordinære opplæringen.<sup>19</sup> Likevel er det slik at noen elever ikke får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringa og derfor trenger mer tilpasning og tilrettelegging enn andre. Disse elevene har krav på spesialundervisning.

### **2.2.1 Retten etter opplæringslova § 5-1**

Retten til spesialundervisning fremgår av opplæringslova § 5-1 første ledd. Der slås det fast at:

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

Ordlyden angir to typer elever som har rett til spesialundervisning; elever som ikke har utbytte og elever som ikke kan få utbytte. Vilkåret for begge elevgruppene er tilfredsstillende utbytte. Elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte er elever som har klare, og gjerne diagnostiserte varige vansker som gjør at de har behov for et annet opplæringstilbud enn det ordinære kan tilby. Dette kan for eksempel være elever med en psykisk utviklingshemming. Elever som ikke har, men som underforstått kan få et tilfredsstillende utbytte, er elever som med rett tilpasning og hjelp kan nå opp til læreplanenes kompetansemål. Dette kan for eksempel være en elev med lese-og skrivevansker som avhjelpes med lese-og skrivekurs.

Det oppstilles i loven ingen vilkår om at det må foreligge bestemte årsaker til det mangelfulle læringsutbyttet for at retten skal inntre. Dersom en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringa inntre retten uavhengig av om det er fagvansker, motivasjonssvikt, depresjon, atferdsvansker, funksjonshemminger eller andre årsaker som er grunnen til det dårlige læringsutbytte. Det er læringsutbyttet som er avgjørende, ikke diagnosen eller vansken.

I LA-2009-159207 behandlet Agder lagmannsrett erstatningskrav som følge av mangelfull opplæring i grunnskolen. De uttalte følgende:

---

<sup>19</sup> St.meld.nr. 18 (2010-2011) kap. 3.3.3

*”Lagmannsretten finner det ikke avgjørende om A i grunnskolen viste klare symptomer på AD/HD eller ikke, eller om lesevanskene kunne ha årsak i dysleksi, ev om slike forhold er diagnostisert i ettertid. Avgjørende er at han ut i fra dårlig atferd i grunnskolen, manglende utbytte av ordinær undervisning, manglende faglig utvikling og generelt dårlige fungering i skolesammenheng, og som lærerne var kjent med, ikke ble vurdert m h t slik tilpasset opplæring som han hadde krav på.”<sup>20</sup>*

Videre uttalte de:

*”Andre forhold, så som familie og genetiske betingelser kan ha hatt betydning for As dårlige skolerresultater, men kommunens forsømmelser m h t å utrede behovet for spesialundervisning etter opplæringsloven kap 5 er ikke så uvesentlige i årsaksbildet at det ikke er naturlig å knytte erstatningsansvar til den.”<sup>21</sup>*

Lagmannsretten tillegger her verken diagnose, familie eller genetiske forhold avgjørende vekt, det avgjørende er læringsutbyttet.

Om eleven har tilfredsstillende utbytte er også avhengig av hvor godt skolen klarer å tilpasse opplæringa innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Skoler med godt fungerende allmenpedagogikk har generelt færre elever i spesialundervisning, enn skoler med pedagogiske utfordringer.<sup>22</sup>

Behovet for spesialundervisning er dermed avhengig av forhold tilknyttet den enkelte elev samt ulike forhold ved det ordinære opplæringstilbudet.<sup>23</sup> Retten til spesialundervisning er individuell og eksklusiv. Det innebærer at eleven har krav på spesialundervisning dersom han eller hun oppfyller vilkåret.<sup>24</sup> Ingen kan avvise elevens individuelle rett til spesialundervisning eller begrense spesialundervisningen grunnet for eksempel ressurser eller økonomi, dette følger også av opplæringslova § 13-10 første ledd.

Retten etter § 5-1 gjelder opplæring og ikke behandling. Det som regnes som opplæring etter loven, er opplæring undergitt ledelsen og ansvaret til skolen på bakgrunn av opplæringsplanen.<sup>25</sup> Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen fordi deres faglige nivå overstiger kompetansemålene som er gitt i Kunnskapsløftet, har ikke rett på spesialundervisning.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> s. 5, fjerde avsnitt fra utskrift fra Lovdata

<sup>21</sup> s. 5, sjuende avsnitt fra utskrift fra Lovdata

<sup>22</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap.3.1

<sup>23</sup> Riksrevisjonen (2010-2011) kap. 4.2.1

<sup>24</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.2.1

<sup>25</sup> Ot.prp.nr 46 (1997-1998), merknader til § 5-1

<sup>26</sup> Ot.prp.nr 46 (1997-1998) s. 167

Opplæringslova inneholder ingen plikt for elevene til å ta i mot spesialundervisning.<sup>27</sup> Det er opp til eleven/ foreldrene selv å velge om de vil motta dette. Alle elever er derimot omfattet av den ordinære opplæringsplikten og må følge ordinær opplæring om de velger å ikke motta spesialundervisning.<sup>28</sup>

### 2.2.1.1 Vilkåret "tilfredsstillende utbytte"

Å avgjøre om en elev har tilfredsstillende utbytte er en skjønnsmessig vurdering knyttet til den enkelte elevs behov og skolens evne til tilpasninger. En diagnose vil i seg selv ikke utløse rett til spesialundervisning.<sup>29</sup> Det avgjørende er som tidligere nevnt elevens utbytte av opplæringstilbudet. For å vurdere om en elev har rett til spesialundervisning, er det nødvendig å vurdere om han/hun kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen ved at den ordinære opplæringen tilpasses bedre.<sup>30</sup> Om eleven skal få spesialundervisning er avhengig av hvilke organisatoriske og pedagogiske tiltak skolen har satt inn i den ordinære opplæringen.<sup>31</sup>

Om den skjønnsmessige vurderingen uttales det i Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) at dersom eleven har så dårlig utbytte av den ordinære opplæringen at tilbudet ikke blir likeverdig, har eleven krav på spesialundervisning.<sup>32</sup> Innholdet i den ordinære skolefaglige opplæringa styres av kompetansemålene i Kunnskapsløftet, og det er læringsutbytte målt opp mot disse målene som er avgjørende for hvorvidt utbytte kan sies å være tilfredsstillende.

### 2.2.2 Innhold og organisering

Det spesifikke innholdet i spesialundervisningen fremgår ikke direkte i loven. I opplæringslova § 5-1 andre ledd bestemmes det imidlertid at det i vurderingen av hvilket opplæringstilbud som skal gis, må legges vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringen må ha et slikt innhold at det gir et forsvarlig utbytte sammenlignet med andre elever og de opplæringsmålene som er realistiske for eleven. Det slås fast at elever som mottar spesialundervisning skal ha det samme totale undervisningstimetallet som andre elever.<sup>33</sup>

Departementet uttaler i lovforslaget til de nye saksbehandlingsreglene at spesialundervisningen kan bestå av en rekke tiltak.<sup>34</sup> Dette gjelder både lærerressurser, opplæringsmetodikk, praktisk tilrettelegging og særskilt utstyr eller særskilt tilpassede

---

<sup>27</sup> Ot.prp.nr.46 (1997-1998) s. 167

<sup>28</sup> Opplæringslova § 2-1

<sup>29</sup> Prop.129 L (2010-2011) kap. 3.2.1

<sup>30</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.2.1

<sup>31</sup> Ot.prp.nr 46 (1997-1998), merknader til § 5-1

<sup>32</sup> Kap. 31, kap. 5

<sup>33</sup> Opplæringslova § 5-1 andre ledd, siste punktum

<sup>34</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.2.1

læremidler. Læreplanverket for Kunnskapsløftet og læreplanverket for Kunnskapsløftet – Samisk gjelder også for elever som mottar spesialundervisning, men det kan gjøres unntak fra læreplanene dersom det er begrunnet i elevens behov.

Elever som mottar spesialundervisning har de samme rettighetene som andre elever etter opplæringslova. Dersom elever som mottar spesialundervisning skal ha et opplæringstilbud som avviker fra, eller går utover det ordinære opplæringstilbudet, må dette fremgå av enkeltvedtaket om spesialundervisning.

Opplæringslova § 8-2 regulerer organiseringen av elever i klasser/basisgrupper. Første ledd første punktum fastsetter at elevene skal deles i klasser/basisgrupper. Alle elever har rett til å tilhøre en klasse eller basisgruppe. Denne klassen/basisgruppen har en viktig funksjon for elevenes sosiale tilhørighet på skolen.<sup>35</sup> I ot.prp.nr. 55 (2008-2009) uttalte departementet:

*”Departementet mener at sosial tilhørighet og et godt læringsfellesskap er av betydning for alle elevers læring og trivsel. Det er viktig at organiseringsformen ivaretar elevenes behov for sosial trygghet og stabilitet gjennom hele grunnopplæringen.” (s.18)*

Inndelingen i klasser/basisgrupper skal ”til vanleg” ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet.<sup>36</sup> Uttrykket ”til vanleg” angir det som er lovens utgangspunkt og hovedregel, men det kan gjøres unntak fra dette.<sup>37</sup> ”Slik inndeling må forbeholdes særskilte og begrensede deler av opplæringen og begrunnes i pedagogiske hensyn og i behov hos den aktuelle elevgruppen.”<sup>38</sup> Dette er i samsvar med det grunnleggende prinsippet om inkluderende opplæring, se kapittel 2.5 for nærmere redegjørelse om prinsippet.

Det oppstilles også krav om at opplæringen skal være inkluderende etter Norges folkerettslige forpliktelser i Konvensjonen om rettigheter for personer med funksjonshemninger (CRPD) artikkel 24.<sup>39</sup> Artikkelen pålegger konvensjonens parter å sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer, herunder sikre at elever med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende grunnutdanning i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre. Mange av elevene som mottar spesialundervisning vil ha nedsatt funksjonsevne. Å ta en enkeltelev ut av klassen er i strid med opplæringslova § 8-2 og CRPD artikkel 24, om elevens rett til å tilhøre en gruppe og rett på inkluderende opplæring.

---

<sup>35</sup> Utdanningsdirektoratet (2009) s. 23

<sup>36</sup> Opplæringslova § 8-2 første ledd tredje punktum.

<sup>37</sup> Kunnskapsdepartementet (2013) s. 3

<sup>38</sup> NOU 2010:7 kap. 8.3.6

<sup>39</sup> Artikkelen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1

For at enkeltelever skal kunne tas ut av klassen/basisgruppen må skolen ha et særskilt rettsgrunnlag. Et rettslig grunnlag kan her være enkeltvedtak om spesialundervisning hvor en slik organiseringsform er fastsatt.<sup>40</sup> Det er således spørsmålet om å gi opplæringen utenfor den ordinære klassen som må undergis særskilt vurdering og grunnlag, og ikke omvendt.<sup>41</sup> Forutsetningen er at en slik organisering er i tråd med en faglig vurdering og begrunnes i at eleven ikke har mulighet til å få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen i den ordinære opplæringsgruppen. Det forutsettes videre at elevens behov for alternativ organisering kommer klart frem i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Her kommer legalitetsprinsippet på forvaltningsrettens område inn. Det går ut på at jo mer inngripende et vedtak er for en person, jo større er kravet til at vedtaket har hjemmel i lov.

Departementet uttaler i lovforslaget at organiseringen kan skje i den ordinære klassen/elevgruppen, i mindre elevgrupper eller enetimer, eventuelt i spesialgrupper eller på egne skoler<sup>42</sup>. Dette må da særskilt grunngis og fastsettes, som nevnt over. Det kan følgelig være stor variasjon i hva slags spesialundervisningstilbud som gis etter opplæringslova § 5-1.

### 2.2.3 Sikring av retten

De øvrige bestemmelsene i opplæringslova kapittel 5 er saksbehandlingsregler. De har som formål å sikre kvaliteten på opplæringstilbudet som elever med spesialundervisning mottar, med andre ord ivareta elevenes rettssikkerhet. Retten til spesialundervisning skal sikres gjennom fire dokumenter: Sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og helårsvurderinger. ”Målet er at dokumentene til sammen skal fungere som et system for vurdering og oppfølging av elever med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen”.<sup>43</sup>

#### 2.2.3.1 Sakkyndig vurdering etter opplæringslova § 5-3

For at en elev skal bli tildelt spesialundervisning, må det foretas en sakkyndig vurdering av de særlig behovene til eleven. Dette fremgår av opplæringslova § 5-3.<sup>44</sup> Det er pedagogisk-psykologisk tjeneste, heretter kalt PP-tjenesten, som har det faglige ansvaret for og foretar den sakkyndige vurderingen, jf. opplæringslova § 5-6.<sup>45</sup> PP-tjenesten er en kommunal eller fylkeskommunal rådgivende tjeneste, som fungerer som sakkyndig instans ved spørsmål som omhandler, barn, ungdom og voksne som har en vanskelig opplærings- eller oppvekstsituasjon.

---

<sup>40</sup> Jf. opplæringslova § 5-1

<sup>41</sup> Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) kap. 13.4.1

<sup>42</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.2.1

<sup>43</sup> St.meld.nr. 18 (2010-2011) kap. 3.3.3

<sup>44</sup> Bestemmelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1

<sup>45</sup> Bestemmelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1

Den sakkyndige vurderingen er kun rådgivende for den som skal fatte et eventuelt enkeltvedtak om spesialundervisning. Det er kommunen som skal fatte et slikt vedtak hvis vilkårene i § 5-1 er oppfylt, jf. § 5-3 første ledd. Kommunen kan komme til motsatt konklusjon av det som fremgår sakkyndige vurderinga, så lenge rettighetene blir oppfylt. Hvis dette blir tilfellet er det oppstilt en særlig begrunnelsesplikt for kommunen i § 5-3 siste ledd. Der skal det blant annet fremgå hvorfor de mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringslova § 5-1.

Kommunen kan ikke gi instruks om hva konklusjonen i den sakkyndige vurderinga skal være. Konklusjonen skal den sakkyndige komme til på et rent faglig grunnlag. Den sakkyndige skal vurdere om eleven har behov for spesialundervisning. Hvis dette er tilfellet skal den sakkyndige komme med råd om hvilket tilbud som skal gis. I § 5-3 andre ledd fremgår det fem strekpunkt som den sakkyndige skal utrede og ta standpunkt til:

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- realistiske opplæringsmål for eleven
- om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbudet
- kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbud.

Denne listen er ikke uttømmende og den sakkyndige må vurdere om ytterlige forhold bør tas opp.<sup>46</sup>

Det er viktig at den sakkyndige vurderingen av eleven er grundig, i det den danner grunnlaget for vedtaket om spesialundervisning. Vedtaket skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket tilbud eleven skal få. Et vedtak som tildeler eleven en viss timeressurs uten å nærmere fastsette innholdet i den organisatoriske gjennomføringen av opplæringa, er ikke tilstrekkelig.<sup>47</sup> Dette er grunnen til at den sakkyndige vurderingen må være såpass grundig. Typiske forhold som den sakkyndige vurderer er antall timer spesialundervisning eleven skal ha. Her anbefaler Utdanningsdirektoratet i sin veileder at timeomfanget konsekvent oppgis i årstimer.<sup>48</sup> Men andre forhold bør også vurderes, blant annet om eleven trenger særlig utstyr, om det er behov for assistenthjelp og hvilken kompetanse personalet bør ha. Den sakkyndige vurderinga bør også si noe om innholdet i timene, og forholdet opplæringa har til den alminnelige timeplanen. Det er derimot ikke krav om at den sakkyndige utarbeider en fullt ferdig individuell plan.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) kap. 31

<sup>47</sup> Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) kap. 31, merknader til § 5-3

<sup>48</sup> Utdanningsdirektoratet (2009) s. 64

<sup>49</sup> Se kap. 2.4.2.1

Da elever har ulike behov, kan det av og til være vanskelig å fastslå nøyaktig hvilket tilbud som bør gis. Noen har klart definerte og stabile behov, slik at tilbudet kan fastsettes nøyaktig. Andre har kun behov for å av og til bli roet ned under klasseundervisningen, og det kan være vanskelig, om ikke umulig, å forutse når dette behovet melder seg. Det må derfor vurderes fra sak til sak hvor omfattende den sakkyndige vurderingen skal være.<sup>50</sup> Loven sier ikke noe om hvor ofte det må gis sakkyndig vurdering når vedtak først er fattet. I Ot.prp.nr 46 (1997-1998) påpekes det at der behovet for spesialundervisning er stabilt og godt dokumentert, kan det være unødvendig og tungvint å ta en full saksbehandling med en ny sakkyndig vurdering hvert skoleår.<sup>51</sup> Da må det kunne gjøres vedtak for flere år om gangen. Utenom dette, vil en antitetisk tolkning av det som sies i forarbeidene, bety at det gjøres ny vurdering hvert skoleår.

### **2.2.3.2 Vedtak om spesialundervisning etter § 5-1**

Vedtak om spesialundervisning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b<sup>52</sup>. Dette medfører at vedtak om spesialundervisning skal fattes i tråd med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, noe som blant annet innebærer krav til skriftlighet, utredningsplikt, begrunnelse, klageadgang og krav til underretning. Av forvaltningsloven § 11a fremgår det at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.<sup>53</sup> Utdanningsdirektoratet påpeker i veilederen fra 2009 at dette gjelder for både skoleeier/skolen og PP-tjenesten.<sup>54</sup> Siden saksforberedelsene til enkeltvedtak om spesialundervisning innebærer flere ledd kan ikke ett av leddene bruke uforholdsmessig lang saksbehandlingstid. I vurderingen av hva som er for lang tid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter snarest mulig, medføre at for eksempel en saksbehandlingstid på tre måneder er for lang tid.<sup>55</sup> Dersom PP-tjenesten ser at de, som saksforberedende organ vil ha en uforholdsmessig lang saksbehandlingstid, må de varsle skoleeier/skolen om dette slik at de kan melde fra til eleven og foreldrene.<sup>56</sup> Det er kommunen som fatter vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringslova § 5-3 første ledd.

### **2.2.3.3 Individuell plan etter opplæringslova § 5-5**

I henhold til opplæringslova § 5-5 skal det for elever som får spesialundervisning, utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP).<sup>57</sup> Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen,

---

<sup>50</sup> Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) kap. 31

<sup>51</sup> Kap. 31, merknader til § 5-3

<sup>52</sup> Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967, bestemmelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1

<sup>53</sup> Bestemmelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1

<sup>54</sup> Kommunen betegnes som skoleeier

<sup>55</sup> Utdanningsdirektoratet (2009) kap. 6.6.4

<sup>56</sup> Utdanningsdirektoratet (2009) kap. 6.5.3

<sup>57</sup> Bestemmelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1



samt hvordan den skal drives. Den individuelle opplæringsplanen skal utarbeides så raskt som mulig etter at vedtaket er truffet.<sup>58</sup> Alle elever som mottar spesialundervisning har rett på IOP.<sup>59</sup>

Den individuelle opplæringsplanen skal ta utgangspunkt i den generelle delen av læreplanene og læreplanen i faget så langt den passer. I tillegg må den ta utgangspunkt i lærevanskene og læreutsiktene til den enkelte eleven slik den fremgår av den sakkyndige vurderingen.<sup>60</sup> Skolen skal etter § 5-5 andre ledd årlig utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og gjøre en vurdering av elevens utvikling. Utviklingen til eleven skal vurderes ut fra de målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen. Oversikten og vurderingen sendes til foreldrene til eleven og kommunen.

#### **2.2.3.4 Kommunenes ansvar**

Av opplæringslova § 13-10 fremgår det at kommunen har ansvaret for at kravene i opplæringslova og forskriftene til loven blir oppfylt, herunder at nødvendige ressurser stilles til rådighet. Kommunen plikter å ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene etter opplæringslova blir oppfylte, jf. § 13-10 andre ledd. I forskrift til opplæringslova § 2-2 bestemmes det at skoleeieren skal medvirke til å etablere administrative system og innhente statistiske og andre opplysninger som trengs for å vurdere tilstanden og utviklingen innenfor opplæringen.

### **2.3 Forsvarlighetskravet**

For all offentlig virksomhet gjelder et krav om forsvarlighet. Dette prinsippet er et av grunnkravene i de uskrevne reglene om ”god forvaltningsskikk”.<sup>61</sup> Når det gjelder spesialundervisning skal dette som nevnt ivaretas gjennom saksbehandlingen knyttet til enkeltvedtaket om spesialundervisning. Dersom saksbehandlingen ikke følger retningslinjene kan vedtaket bli kjent ugyldig jf. forvaltningsloven § 41. Det er imidlertid viktig å understreke at kravet om forsvarlighet også gjelder for det generelle opplæringstilbudet.

Opplæringen i grunnskolen er relativt detaljert regulert, både når det gjelder innhold, omfang og organisering. Rettsgrunnlaget er i første omgang opplæringslova, men også dens forskrifter, samt rundskriv og veiledere er relevante kilder, da opplæringslova gjerne er generelt utformet mens forskriftene, rundskrivene og veilederne gjerne gir en mer detaljert beskrivelse. Likevel kan det være tilfeller hvor rettskildene er tause. Da kommer de

---

<sup>58</sup> Riksrevisjonen (2010-2011) kap. 3.4

<sup>59</sup> Ot.prp.nr. 36 (1996-1997) kap. 31

<sup>60</sup> Ot.prp.nr. 36 (1996-1997) kap. 31

<sup>61</sup> Eckhoff (2009) s. 212

ulovfestede og uskrevne reglene om god og forsvarlig forvaltningspraksis og saksbehandling til benyttelse.

Forsvarlighetskravet utgjør et krav om kvalitet. Hvilken kvalitet som kreves bestemmes av den rettslige standarden ”forsvarlig opplæringstilbud”. En rettslig standard er kjennetegnet ved ”at loven selv ikke inneholder de normene som skal etterleves, men at lovteksten henviser til en målestokk og til andre normer for atferd som ligger utenfor loven selv”.<sup>62</sup> Et typisk eksempel her er ”tilfredsstillende utbytte” i opplæringslova § 5-1.

For å fastslå hva som kan defineres inn under forsvarlighetsnormen når det gjelder valg og gjennomføring av opplæringstiltak må man bevege seg inn på det pedagogiske fagfelt. Dette innebærer at det som pedagogisk sett er forsvarlig oppstiller normen for forsvarlighet også juridisk.<sup>63</sup> Svaret på forsvarlighetsnormen blir derfor å finne i det pedagogiske fagfeltet. Lovverk, læreplaner, rundskriv og veiledere vil bidra til å fastsette normen. Hva som er forsvarlig vil derfor endre seg med tiden, i takt med ny viten innenfor pedagogikkfaget og fagdidaktikken innenfor de ulike fagdisipliner.<sup>64</sup> I tillegg vil politiske idelogier og samfunnsmessige endringer påvirke normen. Dette gjør at forsvarlighetsnormen, og da også kravet i opplæringen, stadig er i forandring. Det pålegger både skoleeier, skoleledelse og det pedagogiske personalet å holde seg oppdatert og handle i tråd med utviklingen på fagfeltet.<sup>65</sup> Det følger av opplæringslova § 10-8 at skoleeieren har et særlig ansvar for at dette skjer.<sup>66</sup> Skoleeieren skal ha et system som gir de ansatte mulighet til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglige og pedagogiske kunnskapen, slik at de kan være på høyde med utviklingen i skolen og i samfunnet.

### 2.3.1 Minstestandarden i opplæringen

Den faglige normen vil referere til alt fra forskningsrapporter og tidsskrifter, til lærebøker og veiledere. Normen vil derfor kunne ligge på et høyere nivå enn minstestandarden, som er det elevene kan sies å ha rettslig krav på. Skolene kan ikke forventes å ha et til enhver tid faglig opplegg som fullt ut er i tråd med den nyeste viten på området. Den absolutte minstestandarden må derimot ikke bryte med lov og forskriftsbestemte standarder, som for eksempel undervisningstimetall.

---

<sup>62</sup> Kjørstad (2007) s. 227

<sup>63</sup> Nordahl m.fl. (2009) kap 4.4

<sup>64</sup> Nordahl m.fl. (2009) kap 4.4

<sup>65</sup> Kjørstad (2007)

<sup>66</sup> Bestemmelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1

Forskjellen på standarden vil også variere noe i praksis fra kommune til kommune, og i tilfeller også fra skole til skole innenfor samme kommune.<sup>67</sup> Det vil da kunne være standarden på skolen som tiltaket iverksettes på, som avgjør nivået for minstestandarden. Imidlertid er det forutsatt at de krav som lov og forskrifter setter, samt tilhørende rundskriv og veiledere, er oppfylt. Ifølge Nordahl m.fl. (2009) kan man derfor si at det nasjonale regelverket oppstiller en absolutt minstestandard, men at kommunene og skolene vil kunne ha lokale minstestandarder som i realiteten kan ligge høyere enn det absolutte kravet etter lov og forskrift.<sup>68</sup>

## 2.4 Likeverdighetsprinsippet

Likeverdig opplæring er et grunnleggende prinsipp i utdanningsretten. I dette ligger det at alle elever skal ha samme mulighet til å nå sine realistiske mål. I ot.prp.nr. 46 (1997-1998) omtales prinsippet innhold i forhold til spesialundervisning. Der slås det fast at likeverdighetsprinsippet må forstås slik at en elev med spesielle opplæringsbehov må ha omtrent samme mulighet for å nå de målene som er realistisk for han, som andre elever har til å realisere sine mål i det ordinære opplæringstilbudet.<sup>69</sup> Prinsippet er slått fast og anvendt av domstolene i flere avgjørelser når det gjelder omfang og innhold av spesialundervisningen.<sup>70</sup> Når det gjelder det bestemte innholdet i prinsippet, angir Grongstad (2014) noen momenter til bruk ved den konkrete vurderingen i sin lærebok.<sup>71</sup> Disse vil jeg redegjøre for nedenfor. Kildene for slike momenter er loven og forskrifter, men det må i tillegg søkes veiledning i andre rettskilder, som rettspraksis og juridisk teori. Grongstad påpeker at det som er klart er at man ikke bare kan forholde seg til de ytre rammene, likeverdighetsprinsippet er i første omgang en kvalitativ karakter.<sup>72</sup>

### 2.4.1 Samlet timeantall

Opplæringslova § 5-1 andre ledd siste punktum, slår fast at elever med spesialundervisning skal ha samme totale undervisningstimetall som andre elever. Man kan altså ikke gi denne elevgruppen færre antall timer enn elever uten vedtak om spesialundervisning, for eksempel med den begrunnelse at de har fått undervisning i enetimer eller spesialgrupper, eller med særlig kvalifisert lærer eller personell.

---

<sup>67</sup> Nordahl m.fl. (2009) kap. 4.4.1

<sup>68</sup> Kap. 4.4.1

<sup>69</sup> Kap. 31, merknader til § 5-1

<sup>70</sup> RG 1987 66 (Linedommen), LF-2007-143911, LH-2012-186784,

<sup>71</sup> s. 71-72

<sup>72</sup> s. 70

## 2.4.2 Elevens utviklingskapasitet og opplæringsmål.

Likeverdighetsprinsippet har som utgangspunkt at alle elever skal ha mulighet til å nå sine mål etter forutsetninger og evner. Det er derfor viktig i likeverdighetsvurderingen å finne så presise mål på elevens utviklingskapasitet som mulig.<sup>73</sup> Det er ifølge Grongstad konklusjonen i denne vurderingen som danner utgangspunktet for hvilke målsetninger som er realistisk å sette for eleven, og hvordan undervisningsopplegget videre skal konkretiseres.<sup>74</sup> Dette fordi eleven da har mulighet til å nå de målene som er satt, og utvikle seg innenfor sine evner og forutsetninger.

## 2.4.3 Opplæringsbetingelser

Grongstad uttrykker at begrepet opplæringsbetingelser står sentralt for at elever med behov for spesialundervisning skal ha samme mulighet til å nå sine individuelt oppsatte mål, som andre elever har til å nå læreplanens oppsatte mål. Med opplæringsbetingelser mener Grongstad de rammefaktorene som må være tilstede for å oppnå en god læringssituasjon.<sup>75</sup> ”Det dominerende synspunktet i så måte vil være at elever med rett til spesialundervisning som regel trenger bedre opplæringsbetingelser enn andre lever for at likeverdighetskravet skal kunne innfris.”<sup>76</sup> Grongstad ser nærmere på noen av disse betingelsene og som omtales i det følgende.<sup>77</sup>

### 2.4.3.1 Organisering

Retten til spesialundervisning innebærer at eleven skal få en opplæring som hun/han kan få et forsvarlig utbytte av. Etter omstendighetene kan valg av organiseringsform ha stor betydning for elevens utbytte. Noen elever med spesialundervisning får et forsvarlig utbytte ved at de får spesiell oppfølging i klassen. Andre elever har et mye større behov for tilpasning slik at opplæringen må gjennomføres i en liten gruppe eller for noen gjennom eneundervisning. Hvis tilfellet er at eleven må ha undervisning i mindre grupper, eller eneundervisning for å få et forsvarlig utbytte, må dette komme klart frem av enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen.

### 2.4.3.2 Lærerkvalifikasjoner

Det følger ikke av retten til spesialundervisning at eleven har rett til opplæring fra en særlig kvalifisert lærer. I enkelte tilfeller kreves det likevel en særlig faglig innsikt for at eleven skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Hvorvidt dette er påkrevd i det enkelte tilfelle,

---

<sup>73</sup> Grongstad (2014) s. 71

<sup>74</sup> s. 71

<sup>75</sup> s. 71

<sup>76</sup> s. 71

<sup>77</sup> s. 72

må vurderes i den sakkyndige vurderingen, og hvis det er påkrevd vil det inngå som en del av elevens individuelle rettighet etter opplæringslova.

#### **2.4.3.3 Læremidler**

I tillegg til organiseringsform og lærerkvalifikasjoner drar Grongstad fram læremidler som en viktig faktor i likeverdighetsvurderingen. Spesielt tilpassede læremidler skal bidra til å kompensere for eventuelle handikap en elev med spesialundervisning måtte ha sammenlignet med andre elever. For syns- og hørselshemmede er dette åpenbart, men også andre elevgrupper kan være avhengige av spesielle hjelpemidler for å få et forsvarlig utbytte av undervisningen.

#### **2.4.3.4 Sosialt miljø**

Alle elever har rett til å være en del av et sosialt miljø, og oppleve trygghet og en sosial tilhørighet.<sup>78</sup> I noen tilfeller kan det være en utfordring for skolen å legge til rette for at enkeltelevers sosiale behov blir ivaretatt på en akseptabel måte. Som læringsbetingelse er derimot det sosiale miljøet av stor betydning, og dersom skolen unnlater å gjøre en forsvarlig innsats for å imøtekomme elvens sosiale behov, vil verken likeverdighetsprinsippet eller inkluderingsprinsippet kunne sies å være innfridd fullt ut.

#### **2.4.3.5 Fysisk miljø**

Et godt tilrettelagt og stimulerende fysisk miljø er viktig for alle elever, men kan være særlig viktig for enkelte elevgrupper. Dette kan være elever med ulike læringsutfordringer, som autister, elever med AD/HD eller elever med cerebral parese. I tillegg vil elever med syns- og hørselskader ha behov for særlig tilrettelegging av det fysiske miljøet i klasser- og grupperom m.m.

Likeverdighetsprinsippet er således viktig for ivareta elevers rett til spesialundervisning. Både som grunnlag for å utløse retten, men også som veiledning for hvordan spesialundervisningen skal foregå.

## **2.5 Inkluderende opplæring**

Inkluderende opplæring er et av de tre grunnleggende prinsippene i norsk skole.<sup>79</sup> Dette innebærer at det må være en opplæring for alle uansett evner og forutsetninger. ”En inkluderende opplæring krever at også elever med behov for spesiell tilrettelegging skal tilhøre et inkluderende fellesskap og møte utfordringer tilpasset deres behov og

---

<sup>78</sup> Jf. opplæringslova §§ 9a-1 og 9a-3

<sup>79</sup> St.meld.nr. 30 (2003-2004) kap. 8

forutsetninger.”<sup>80</sup> En er ute etter å styrke elevens deltagelse i et faglig, sosialt og kulturelt fellesskap, og motvirke ekskludering.<sup>81</sup> Dette betyr at opplæringen må, så langt det er mulig, tilrettelegges slik at behovet for individuell tilpasning blir løst innenfor rammen av opplæring i en klasse/basisgruppe.<sup>82</sup> At opplæringen skal være inkluderende sikres også etter våre folkerettslige forpliktelser i CRPD artikkel 24.<sup>83</sup>

## **2.6 Kunnskapsløftet og tilpasset opplæring**

### **2.6.1 Læreplanverket for Kunnskapsløftet**

Læreplanverket for Kunnskapsløftet er en reform som ble innført i skolen fra og med høsten 2006.<sup>84</sup> Kunnskapsløftet gir blant annet regler for hva som skal være innholdet i den ordinære opplæringen. Forut for Kunnskapsløftet ble det foreslått å fjerne retten til spesialundervisning, men politikerne sluttet seg ikke til dette. I stedet er signalet fra departement og Stortinget i Kunnskapsløftet; at færre skal ha spesialundervisning, kvaliteten på den spesialundervisningen som gis skal bedres og det skal satses på tilpasset opplæring. I Kunnskapsløftet settes individet i fokus og det legges vekt på elevsentrert opplæring. I St.meld.nr. 30 (2003-2004) uttalte Utdannings- og forskningsdepartementet i innledningen:

*”Vi skal strekke oss etter idealet om å gi alle elever tilpasset og differensiert opplæring ut fra deres egne forutsetninger og behov. Alle elever er likeverdige, men ingen er like. Både ”teoritrotte” og teoriløse elever skal møtes med respekt. Hvis vi behandler alle likt, skaper vi større ulikhet. Å ta hensyn til forskjeller er krevende, men samtidig norsk skoles største utfordring. Det krever holdningsendringer, men også kunnskap, kompetanse og muligheter for lærerne i det daglige arbeidet”.*<sup>85</sup>

Idealet er at alle elever skal få opplæring etter sine forutsetninger og behov. Likeverdighetsprinsippet er retningsgivende her, da ingen elever er like og derfor trenger ulik opplæring for å bli behandlet likeverdig. For å nå dette idealet er det nødvendig med tilstrekkelig kunnskap, kompetanse og muligheter for lærerne.

I den samme meldingen trekkes det fram to forhold som er fremtredende i det norske samfunnet i dag.<sup>86</sup> Det ene er at vi har blitt et ”kunnskapssamfunn” der kunnskap og kreativitet står fram som de viktigste drivkreftene for verdiskapning i samfunnet. Disse er stadig mer avgjørende for enkeltmenneskers mulighet til å realisere seg selv. Det andre som påpekes er at Norge på få år har blitt et mye mer mangfoldig samfunn, både etnisk, religiøst

---

<sup>80</sup> St.meld.nr. 30 (2003-2004) kap. 8.2

<sup>81</sup> NOU 2009:18 kap. 6.1

<sup>82</sup> Utdanningsdirektoratet (2009) s. 18-19

<sup>83</sup> Se kap. 2.2.2

<sup>84</sup> Heretter kalt Kunnskapsløftet.

<sup>85</sup> I forordet

<sup>86</sup> St.meld.nr. 30 (2003-2004) kap. 3

og kulturelt. Globalisering og den tekniske utviklingen trekkes fram som årsaker til at avstanden mellom landene er blitt mindre. For at man skal lykkes i et stadig mer kunnskapsbasert og mangfoldig samfunn vises det særlig til tre forhold i kapittel 3.3 i meldingen.

Det første er at lærere og skoleledere må ha den kompetansen som er nødvendig for å kunne møte kunnskapssamfunnet og en mer mangfoldig gruppe av elever og foresatte. For det andre må skolen ha kunnskap om sterke og svake sider ved sin egen virksomhet, om hvilke tiltak som kan føre til forbedring, og tilgang til et godt støtte- og veiledningsapparat. For det tredje må skolen selv utvikle en kultur for læring og utvikling.

Hovedtrekkene i Kunnskapsløftet er at alle elever skal ha rett på tilpasset opplæring. Det skal være fokus på inkludering og et likeverdig tilbud. Kunnskapsløftet inneholder på mange måter et mangfoldperspektiv, der alle skal med og alle skal sees og høres. Kunnskapsløftet legger mye ansvar og frihet hos skoleeierne, slik at de kan utarbeide sin egen lokale reform. Disse lokale reformene vil bygges på lokale forhold og ut fra dette møte de nasjonale kravene. Grunnopplæringen skal altså styres nedenfra etter nasjonalt opptrukne mål. Rollefordelingen mellom stat og skoleeier skal i større grad synliggjøre skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling. Kunnskapsløftet setter høye krav til skolene og kompetansen i den. Reformen krever kompetanse på alle nivåer, noe som kan være vanskelig å oppfylle og som flere forskere allerede har påpekt er en mangelvare.<sup>87</sup>

### 2.6.2 Tilpasset opplæring

Tilpasset opplæring er et av satsningsområdene i Kunnskapsløftet. Retten til tilpasset opplæring fremgår av opplæringslova § 1-3 første ledd.<sup>88</sup> Der bestemmes det at ”opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten”.

Tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp i opplæringen etter opplæringslova, og kjennetegnes av variasjoner i ”arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organiseringen av opplæringen”.<sup>89</sup> Det skal tilbys i all opplæring, både i den ordinære og i spesialundervisningen noe som illustreres av følgende figur.

TILPASSET OPPLÆRING	
ORDINÆR UNDERVISNING	SPESIALUNDERVISNING

<sup>87</sup> Sandberg og Aasen (2008)

<sup>88</sup> Bestemmelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1

<sup>89</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.2.2

Tilpasset opplæring er ikke forbeholdt elever med lavt læringsutbytte som ikke oppfyller vilkårene for spesialundervisning. Det skal etterstrebtes for alle elever, både de som mottar spesialundervisning og de som mottar ordinær undervisning.<sup>90</sup>

Som et overordnet prinsipp i skolen er det naturlig å spørre om tilpasset opplæring er en individuell rett på lik linje med spesialundervisningen. I velferdsretten er en individuell rettighet definert som en rett som kan kreves av enkeltindividet på visse vilkår, og som individet får tilkjent ved dom dersom spørsmålet blir prøvd for retten. Ordlyden i opplæringslova § 1-3 ”skal” kan tyde på at det å tilpasse opplæringen til den enkelte elev er en plikt skolene har, og dermed tilsvarende en rett for den enkelte elev. I Kunnskapsløftet og St.meld.nr.30 (2003-2004) ble prinsippet tilpasset opplæring omfattende behandlet, men her ble det ikke gitt signaler på at tilpasset opplæring skal være en individuell rettighet. I Prop.129 L fremgår dette klart:

*”Prinsippet om tilpasset opplæring innebærer imidlertid ikke en individuell rett for den enkelte.”*<sup>91</sup>

Derimot skal skolen

*”tilstrebe at alle elevene, i arbeidet med fagene og på en likeverdig måte, kan få møte utfordringer de kan strekke seg mot og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre”*.<sup>92</sup>

Tilpasset opplæring er ikke en individuell rett for den enkelte, men en rettighet alle lever har krav på.

Tilpasset opplæring er viktig da det er sammenheng mellom skolens evne til å tilpasse opplæringen og elevens læringsutbytte.<sup>93</sup> Tilpasset opplæring i en mangfoldig sammensatt klasse eller gruppe vil ofte være krevende for lærerne.<sup>94</sup> En variasjon i opplæringen som nevnt over, krever at skolene bruker sin kompetanse til å lede læringsprosesser som tar utgangspunkt i forutsetningene og evnene elevene har. Dette forutsetter at skolen løpende vurderer, varierer og endrer egen praksis.<sup>95</sup>

Andre ledd i § 1-3 trådte i kraft 01.08.2009 og omhandler tidlig innsats i norsk/samisk og matematikk. Departementet uttalte i lovforslaget at dette tillegget ikke medførte noen

---

<sup>90</sup> Bogsti (2012) s. 209

<sup>91</sup> Kap. 3.2.2

<sup>92</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.2.2

<sup>93</sup> St.meld.nr. 18 (2010-2011) kap. 1.2

<sup>94</sup> St.meld.nr. 18 (2010-2011) kap. 1.2

<sup>95</sup> St.meld.nr. 18 (2010-2011) kap. 1.2



endringer i retten til tilpasset opplæring slik den hadde vært fram til da.<sup>96</sup> Det er kun en ytterligere forsterkning av utgangspunktet om tilpasset opplæring, som krever at det settes inn en ekstra innsats i de aktuelle fagene fra 1. til 4. trinn. Denne innsatsen skal særlig rettes mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning. Med andre ord er det kun snakk om en presisering av plikten til å gi tilpasset opplæring på nærmere bestemte områder.<sup>97</sup>

Departementet slår videre fast at den nye regelen ikke skal være å forstå som spesialundervisning og at forsterket opplæring ikke vil påvirke elevenes rett til spesialundervisning.<sup>98</sup> Departementet uttaler derimot at en naturlig konsekvens av gjennomført forsterket opplæring, kan være at færre elever vil ha behov for spesialundervisning. Dette fordi den forsterkede opplæringen vil gi flere et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. En annen del av lovendringen er at den forsterkede opplæringen skal innebære en særlig høy lærertetthet, dette fordi den mest sentrale måten å styrke lese- og regneopplæringen på 1.-4. trinn er å ha flere lærere til stede.<sup>99</sup> Departementet presiserte imidlertid i lovforslaget at en økning av lærertettheten ikke skulle skje på bekostning av lærertettheten for øvrig.<sup>100</sup>

### **2.6.2.1 Tidlig innsats**

I St.meld.nr. 16 (2006-2007) introduserte departementet ”tidlig innsats” som en nøkkel i arbeidet med å fange opp og følge opp de som trenger særskilt hjelp og støtte. Tidlig innsats forstås på den ene siden som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv, og på den andre siden som tiltak som skal settes inn når problemer avdekkes eller oppstår i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder.<sup>101</sup>

I Innst.S.nr 42 (2008-2009) understreker kirke-, utdannings- og forskningskomiteen skolens behov for løpende informasjon om elevgruppens og den enkeltes nivå og ferdigheter. Dette er nødvendig for å kunne avdekke behovene tidlig, målrette innsatsen bedre og tilby hver enkelt elev tilpasset opplæring. Bakgrunnen var at det i St.meld.nr. 31 (2007-2008) ble pekt på viktigheten av en god evalueringskultur i norske skoler.<sup>102</sup> For å kunne sette inn tiltak så tidlig som mulig når det er behov, må det legges vekt på å kartlegge elever som ikke har tilfredsstillende læringsutvikling på alle nivåer i grunnopplæringen. I forarbeidene blir det

---

<sup>96</sup> Ot.prp.nr. 55 (2008-2009) kap. 2.3.1

<sup>97</sup> Grongstad (2014) s.53

<sup>98</sup> Ot.prp.nr.55 (2008-2009) kap. 2.4

<sup>99</sup> Ot.prp.nr. 55 (2008-2009) kap. 2.3.1

<sup>100</sup> Kap. 2.3.1

<sup>101</sup> St.meld.nr 16 (2006-2007) kap. 1.3

<sup>102</sup> Kap. 3.2

understreket at tidlig innsats må bli et gjennomgående prinsipp i læringssammenheng.<sup>103</sup> I St.meld.nr. 16 (2006-2007) ble det vist til at det i norsk skole er en viss praksis for en vente-og-se-holdning, i stedet for en aktiv løsningsorientert holdning for å løse lærevansker som elever opplever.<sup>104</sup>

Nordahl m.fl. (2009) peker i sin rapport på tre mulige årsaker til en slik vente-og-se-holdning.<sup>105</sup> En årsak kan være at man har forestillinger om at ”eleven er umoden” eller ”han/hun vil vokse det av seg med tiden”. De finner dog begrenset forskningsbasert støtte for et slikt syn. En annen årsak kan være frykt for å stigmatisere eleven gjennom å understreke at han/hun har særskilte behov som må løses gjennom spesialundervisning. Nordahl m.fl. peker på at det ifølge den politiske forståelsen av vanske, blir spesielle tiltak i utgangspunktet ansett for å være diskriminerende og stigmatiserende. Det oppstår da en vente-og-se-holdning ved at det hevdes at unge elever må få slippe å bli utsatt for denne type intervensjon. Den siste årsaken som påpekes er at vente-og-se-holdningen kan oppstå gjennom mangel på kunnskap om hvordan man kan finne løsninger på de konkrete problemene man står ovenfor med elever som ikke oppnår de faglige og målene som skolegangen setter.

#### *2.6.2.2 25 prosent-regelen*

Ved innføringen av Kunnskapsløftet fikk skolene mulighet til å fravike opplæringsplanen med opptil 25 prosent for enkeltelever uten at det var nødvendig å utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP).<sup>106</sup> 25 prosent-regelen ble presentert som et ledd i skolens muligheter for å gjennomføre tilpasset opplæring i den ordinære opplæringen, men regelen er også viktig for situasjonen til elever som ellers ville fått vedtak om spesialundervisning og IOP. I Udir-1-2014 vedlegg 1 uttales det at omdisponeringen skal kunne føre til bedre måloppnåelse i fagene samlet sett for eleven. Den enkelte elev eller forelder må samtykke til omdisponeringen. Omdisponering av timer forutsetter at eleven får opplæring i alle kompetansemålene i læringsplanene for de ulike fag. Hvis eleven ikke skal få opplæring i alle kompetansemålene, må regelverket for spesialundervisning følges. Skoleeieren kan ikke omdisponere timer for hele grupper av elever eller skoler.

Omdisponeringen er ikke en rettighet, men forutsetter en administrativ beslutning, men ikke et enkeltvedtak slik som ved spesialundervisning. Skoleeieren avtaler omdisponeringen av timer skriftlig med eleven eller foreldrene. Avtalen skal vanligvis ikke vare lenger enn ett skoleår av gangen, og være med utgangspunkt i timetallet i fagene på hvert årstrinn.

---

<sup>103</sup> Innst.S.nr. 164 (2006-2007) kap. 2.4 jf. St.meld.nr. 16 (2006-2007) kap. 6.3.5

<sup>104</sup> Kap. 3.2.1

<sup>105</sup> Nordahl m.fl. (2009) kap. 2.5.1

<sup>106</sup> Se kap. 2.4.2.1

### 2.6.3 Sammenfatning

Tilpasset opplæring, tidlig innsats og 25prosent-regelen er viktige tiltak for å nå målet i Kunnskapsløftet om færre elever og bedre kvalitet i spesialundervisningen. Enkelte elever vil kanskje ikke ha behov for spesialundervisning om den tilpassede opplæringen i den ordinære opplæringen er bedre. Dette kan være utfordrende i dagens kunnskaps- og mangfoldssamfunn. Derfor er det viktig med tilstrekkelig kompetanse, og at skolene kontinuerlig evaluerer sin virksomhet og gjør nødvendige endringer, samt setter inn tiltak der det er nødvendig. Det må satses på tilpasset opplæring, og her er 25prosent-regelen et tiltak som kan brukes hvor elevene ellers ville fått spesialundervisning. Ved at man kan fravike læreplanen med opptil 25 prosent har man muligheter for ekstra tilpasning, uten å koble inn PP-tjenesten og for å foreta en sakkyndig vurdering. For at tilpasningen skal bli så god som mulig er tidlig innsats nødvendig. Slik får man tidlig kartlagt de elever som trenger litt ekstra tilpasning, samt de som har vesentlige avvik utover det som er mulig å avhjelpe innenfor ordinær opplæring og dermed må ha spesialundervisning. Ved å sette inn spesialundervisning tidlig er det lettere å avhjelpe vanskene før de forsterker seg, og dermed er sjansene for at eleven kan komme tilbake til ordinær opplæring større.

## 3 TILSYN OG KONTROLL

Med Kunnskapsløftet fikk skoleeierne større lokal handlefrihet på grunnopplæringsområdet. Parallelt med at kommunene har fått mer handlefrihet, har det fra statlig hold blitt lagt økt vekt rapportering, tilsyn og kontroll. Dette bidrar til å sikre at rettssikkerheten til elevene blir ivaretatt.

Ifølge opplæringslova § 14-1 er det fylkesmannen som fører tilsyn med at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter etter opplæringslova.<sup>107</sup> Tilsynet skal føres i tråd kommuneloven kapittel 10A. I § 60 b. bestemmes det at det skal føres et lovlighetstilsyn, og ved brudd kan fylkesmannen gi pålegg om å rette disse forholdene etter § 60 d. Tilsyn som virkemiddel dreier seg således om å undersøke om praksis er i samsvar med lovpålagte krav, samt å gi pålegg om å korrigere atferd som er i strid med loven.

Det overordnede formålet med tilsyn er ifølge Tvinnereim (2012) å bidra til realisering av politiske mål slik de er nedfelt i lov og forskrift.<sup>108</sup> For utdanningssektoren er dette nærmere beskrevet i St.meld.nr. 31 (2007-2008). Det pekes på at

*”[s]amfunnet har gitt grunnopplæringen et omfattende mandat som konkretiseres i formålsparagrafen for grunnopplæringen og den øvrige delen av [regelverket] ... Kvaliteten i grunnopplæringen*

---

<sup>107</sup> Bestemmelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1

<sup>108</sup> s. 648

*kjennetegnes av i hvilken grad de ulike målene for grunnopplæringen i samfunnsmandatet virkeliggjøres.” (s.7)*

Senere i meldingen presiseres det konkret om tilsynet at

*”[d]ersom etterlevelsen av det nasjonale regelverket ikke følges tilstrekkelig opp, vil Stortingets mål og forutsetninger for grunnopplæringen ikke kunne realiseres.” (s.87)*

Tilsyn er derfor et avgjørende virkemiddel for å sikre måloppnåelse og at elevene får sine rettigheter oppfylt.

Retten til spesialundervisning skal som nevnt i kapittel 2.2.3 sikres gjennom at det fattes enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven kapittel IV, V og VII. Et enkeltvedtak skal sikre gode beslutninger og gi et rettslig grunnlag for å forfølge eventuelle ufordelaktige avgjørelser gjennom klagebehandling. Den reelle verdien av enkeltvedtaksbeskyttelsen er derimot betinget av at eleven har ressurser og kunnskap til å kreve sin rett og benytte seg av klageadgangen. Tvinnereim (2012) bemerker at det er påvist at svært få elever benytter seg av klageadgangen, sammenlignet med hvor mange av kommunene som får påvist brudd på forvaltningslovens krav til forsvarlig saksbehandling fra felles nasjonalt tilsyn.<sup>109</sup> Det lave antallet klager er derfor ikke et uttrykk for at lovens krav blir oppfylt. Tvinnereim (2012) bemerker:

*”Elevene har således per i dag begrenset evne til å benytte klageadgangen, og i enda mindre utstrekning bringes saker inn for domstolene. Klagesaksbehandling har således en del begrensninger i et rettssikkerhets- og etterlevelsesperspektiv og er ikke tilstrekkelig for å ivareta rettssikkerheten i utdanningssektoren i dag. Elevenes rettssikkerhet forvaltes derfor i hovedsak gjennom kommunenes praksis og den statlige kontrollen som tilsynet representerer.”*

Tvinnreim (2012) viser videre til at elevene ikke står særlig sterkt om de skulle undersøke med skolen eller kommunen hva de har krav på. I felles nasjonalt tilsyn 2009 ble det av fylkesmennene påpekt to hovedårsaker til lovbrudd: ”Det ene var at kommunene ikke prioriterer tilstrekkelige ressurser til skoledriften, og den andre var liten kjennskap til eller forståelse av regelverket”. Dette vil si at skolen og kommunen i liten grad vil kunne bistå eleven med dens rettigheter på grunn av manglende kunnskap om hva de selv plikter å levere, eller manglende evne til å prioritere.

Tilsynet gjennomfører kontroller uavhengig av klager, og når således ut til alle elever. Dette er viktig for å sikre rettighetene til elevene, herunder spesialundervisning, da elevene er en

---

<sup>109</sup> s. 650

”svak” gruppe når det gjelder kunnskap om hva de har krav på, og hvordan de skal kreve dette.<sup>110</sup>

Tilsyn har dermed en viktig funksjon og er helt avgjørende for å sikre rettssikkerheten til elevene.

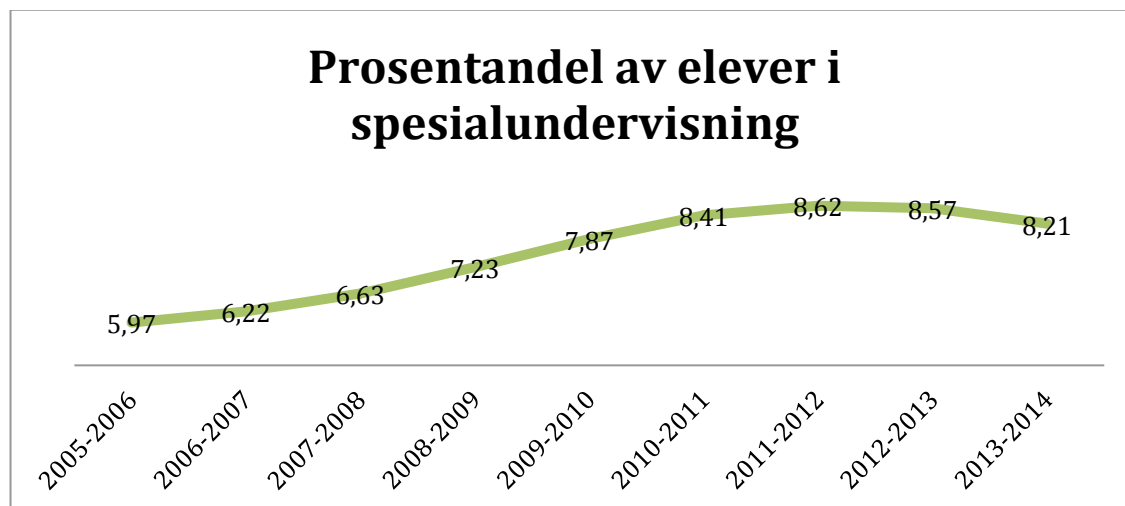
## 4 FORSKNING KNYTTET TIL SPESIALUNDERVISNING

Det er skrevet flere forskningsrapporter om spesialundervisningens omfang og dens ståsted i skolen. Jeg vil nå se på en del av funnene i disse for å nærmere belyse hvordan spesialundervisningen fungerer i praksis. Spesialundervisningen praktiseres i stor grad av ikke-jurister, og funnene er derfor relevante for å se om praksis samsvarer med de målene og kravene som blant annet fremgår av formålsparagrafen, opplæringslova kapittel 5 og Kunnskapsløftet.

### 4.1 Elever

#### 4.1.1 Omfang

I skoleåret 2013-2014 var det 50 977 av totalt 615 327 elever i grunnskolen som mottok spesialundervisning, noe som utgjør litt over åtte prosent av alle elevene.<sup>111</sup> Ut i fra tall fra GSI har antall elever i spesialundervisning vært stabilt på litt over åtte prosent de siste årene. Det forekom derimot en økning i antallet fra 2006 til 2011.



Figur 4.1: Prosentvis andel elever i spesialundervisning i grunnskolen fra 2005-2014. (Kilde GSI)

Nordahl m.fl. påpeker i sin rapport fra 2009 at denne økningen skjedde samtidig med innføring av Kunnskapsløftet. I St.meld.nr. 18 viser figur 3.2 at spesialundervisningen økte

<sup>110</sup> Tvinnereim (2012) s. 651

<sup>111</sup> Tall fra GSI

med 2,54 prosentpoeng i tiårsperioden fra skoleåret 2000-01 til skoleåret 2010-11. Omfanget var lenge stabilt, før det som sagt økte fra 2006. KS omtaler i sin nøkkeltallsrapport fra 2010 ulike årsaker til denne økningen, og kompleksiteten rundt økningen:

*”Det kan diskuteres hvorvidt økningen i spesialundervisningen er en positiv utvikling fordi det tar elevenes rettigheter på alvor, eller om den er negativ hvis skolene bruker den som en utstøttingsmekanisme for å gjøre klasserommene mer homogene – eller om behovet ganske enkelt reelt sett har økt. Økningen i spesialundervisningen kan også sees i sammenheng med de senere års fokus på elevenes læringsutbytte, økt bevissthet om elevenes rettigheter og mer kompetanse om felte” (s.6).*

#### 4.1.2 Fordeling på kjønn og klasstrinn

Det er en overveiende andel gutter som mottar spesialundervisning, og antall elever med spesialundervisning øker jo lenger man kommer ut i skoleløpet.<sup>112</sup> Det blir gitt mest spesialundervisning på ungdomstrinnet og minst i de første skoleårene.<sup>113</sup> Dette er motsatt av det som var målet ved Kunnskapsløftet.<sup>114</sup> Gutter mottar omkring 70 prosent av spesialundervisningen i skolen.<sup>115</sup> Det er flest gutter på ungdomstrinnet som har vedtak om spesialundervisning. 14 prosent av guttene på både 9.trinn og på 10.trinn mottok spesialundervisning i skoleåret 2013-2014.<sup>116</sup> Denne fordelingen, med en klar overvekt av gutter og økt bruk av spesialundervisning oppover i klasstrinnene, har vært stabil over tid.<sup>117</sup> Andelen jenter øker også etter hvert som jentene blir eldre.<sup>118</sup>

Fylling så på to områder i sin forskning om kjønn og spesialundervisning.<sup>119</sup> Det ene handlet hvordan vi skal forstå gutters overrepresentasjon når det gjelder problematferd, det andre omhandlet jenters og gutters situasjon og samspill i skolen generelt. To bilder avtegnet seg – for det første at skolen støter ut gutter med såkalt problematferd og for det andre at jenter blir dominert av gutter. Fylling skriver at både gutter og jenter kan være utsatt, men at det kommer til uttrykk på ulike måter. Jentene skjuler seg i gruppen, og mister dermed muligheten til å bli sett på en positiv måte som enkeltindivid. Guttene våger mer, men blir også oftere oppfattet som et problem.

---

<sup>112</sup> Riksrevisjonen (2010-2011) figur 3

<sup>113</sup> St.meld.nr. 18 (2010-2011) figur 3.4 og Nordahl m.fl. (2009) figur 4.2

<sup>114</sup> Se kap. 2.6.1

<sup>115</sup> Tall fra GSI

<sup>116</sup> Tall fra GSI

<sup>117</sup> Riksrevisjonen (2010-2011) kap. 4.1, Nordahl m.fl. (2009) kap. 7.1 og tall fra GSI

<sup>118</sup> Fylling (2008)

<sup>119</sup> Fylling (2008)

### 4.1.3 Ulike vansker

Nordahl m.fl. (2009) så i sin rapport på andelen elever i ulike vanskegrupper, slik de ble definert av kontaktlærerne, og andelen elever som mottok spesialundervisning i de ulike vanskegruppene.<sup>120</sup> Elever i 1.-4. trinn var ikke med i undersøkelsen, og Nordahl m.fl. påpeker at antallet elever som mottar spesialundervisning i undersøkelsen sannsynligvis vil være noe lavere enn tilsvarende GSI-data over antall elever i spesialundervisning. Antallet elever som ble definert med en vanske av lærerne utgjorde til sammen 21,8 prosent av elevene i utvalget. Det viser seg at det er betydelig forskjell mellom andelen elever som av PP-tjenesten blir definert med et læringsproblem ut over det normale, og dermed mottar spesialundervisning, og de elevene som lærerne opplever har et læringsproblem.<sup>121</sup>

Tabell 7.5 viser at andelen elever med ADHD-diagnose som mottar spesialundervisning er langt større enn andelen elever med atferdsproblemer uten diagnose som mottar spesialundervisning.<sup>122</sup> Fordelingen viser at det er elever med spesifikk individuell diagnostisert problematikk som får spesialpedagogisk hjelp. Det ser derfor ikke ut til at det er elevens behov som primært avgjør om elevene får spesialundervisning, men om eleven har en diagnose eller spesifikk vanske. Dette vises også i tabellen ved at ingen av elevene som ikke er kategorisert med en vanske eller diagnose mottar spesialundervisning. Denne klare tilknytningen mellom diagnose og spesialundervisning kan ikke sies å være i samsvar med opplæringslova hvor det er manglende utbytte av den ordinære opplæringen som skal utløse rett til spesialundervisning. Nordahl m.fl. påpeker derimot at det selvsagt vil være slik at elever med store behov for spesialundervisning ofte vil ha en diagnose eller vanske.<sup>123</sup>

### 4.1.4 Geografiske forskjeller

Det er stor variasjon både mellom kommunene og fylkene i antall elever som mottar spesialundervisning.<sup>124</sup> Departementet uttalte i St.meld.nr. 30 (2003-2004) ulikhetene i antall elever med spesialundervisning i de ulike kommunene og fylkene var større enn at det kunne forklares med en naturlig variasjon i antall elever med spesielle behov. Riksrevisjonens forskningsrapport viser også at små kommuner har jevnt over flere elever med vedtak om spesialundervisning enn det større kommuner har.<sup>125</sup>

### 4.1.5 25 prosent-regelen

Forholdet mellom 25 prosent-regelen, beskrevet foran i kapittel 2.6.2.2, og spesialundervisning er ikke spesifikt undersøkt. Rapporterte tall fra Grunnskolens

---

<sup>120</sup> Kap. 7.2.1

<sup>121</sup> Nordahl (2009) kap. 7.2.1

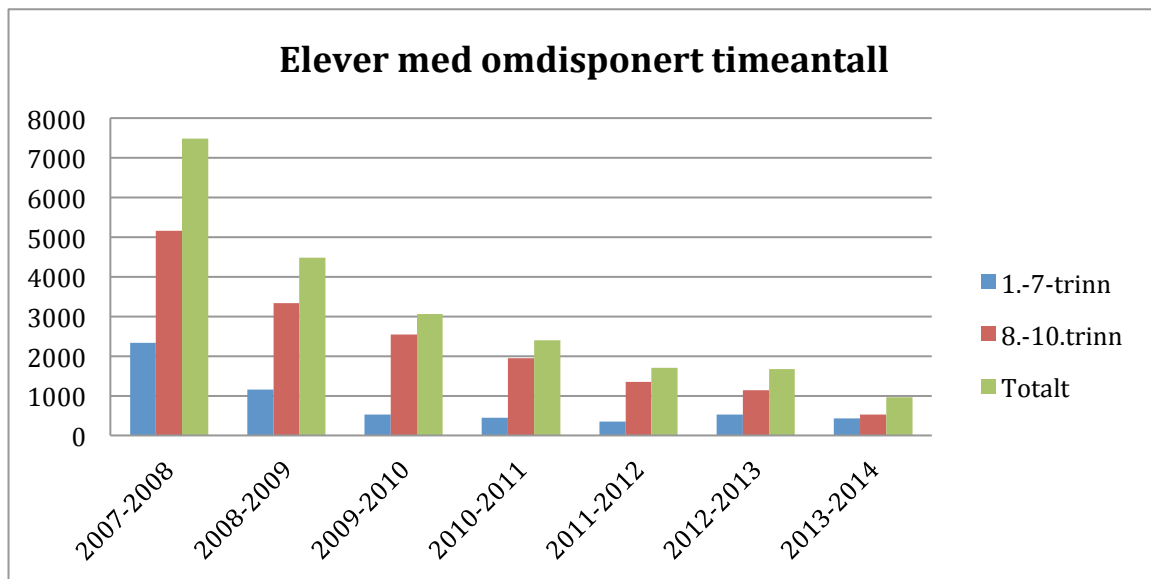
<sup>122</sup> Nordahl m.fl. (2009) s.131

<sup>123</sup> s. 132

<sup>124</sup> KS (2010) figur 6 og Riksrevisjonen (2010-2011) figur 4

<sup>125</sup> Riksrevisjonen (2010-2011) tabell 1

Informasjonssystem (GSI) viser derimot at skoler i svært liten grad benytter seg av muligheten til å omdisponere timeantallet til elever.



Figur 4.2: Antall elever i Norge "under 25 prosent-regelen" (Kilde GSI)

Tabellen over viser at det generelt er få elever som blir rapportert inn når det gjelder 25 prosent-regelen, og flertallet av disse elevene er på ungdomstrinnet. Det har i tillegg vært en jevn nedgang i antallet elever som har fått omdisponering fra 2008 til i dag. Muligheten for å tilpasse opplæringstilbudet gjennom denne regelen blir derfor lite benyttet. 25 prosent-regelen kunne vært brukt som et ledd i skolenes satsning på tidlig innsats og tilpasset opplæring, men som man ser av tallene fra GSI er det lite som tyder på at dette blir gjort.

Nordahl m.fl. (2009) påpeker at reduksjonen av antallet elever fra 2007 til 2008 som får et tilbud om å fravike opplæringsplanen med 25 prosent er interessant med tanke på den kraftige økningen i antallet elever som mottar spesialundervisning i samme periode.<sup>126</sup> Reduksjonen mener de muligens kan komme av at man i 2006/2007 forsøkte å løse spesialpedagogiske oppgaver gjennom tilpasset opplæring og 25 prosent-regelen, men at skolene ikke følte de lyktes med dette slik at elevene heller ble tilkjent spesialundervisning av PP-tjenesten i 2008.<sup>127</sup> Videre påpekes det at ressursituasjonen kan her være en viktig faktor. Skoleledere understreker i undersøkelsen gjort av Nordahl m.fl. at ekstra ressurser til spesialundervisning er avgjørende for at et slikt tilbud blir igangsatt. 25 prosent-regelen utløser ikke ekstra ressurser til undervisningen, dette kan derfor være med på å tildele elever spesialundervisning i stedet for tilpasset ordinær opplæring ved hjelp av 25 prosent-regelen.<sup>128</sup>

<sup>126</sup> Nordahl m.fl. (2009), s.83

<sup>127</sup> Kap 4.1.2

<sup>128</sup> Nordahl m.fl. (2009) s. 83



## 4.2 Saksbehandlingen

### 4.2.1 Tilmelding av elever til PP-tjenesten

Opplæringslova regulerer ikke hvordan skolen skal tilmelde elever til PP-tjenesten. Det anbefales imidlertid at tilmeldingen skjer skriftlig.<sup>129</sup> I tilmeldingen til PP-tjenesten bør skolen ha nedfelt sine utredninger og vurderinger av elevens behov for spesialundervisning, samt eventuelle tiltak som er utprøvd, i en pedagogisk rapport. Den pedagogiske rapporten skal dokumentere hva som er gjort fra skolens side, og er dermed en viktig del av grunnlaget når PP-tjenesten skal foreta sin sakkyndige vurdering.<sup>130</sup>

I Riksrevisjonenes rapport (2010-2011) ble det gjort en undersøkelse blant PP-tjenestene i landet, der 204 av den gang 240 PP-tjenester, besvarte undersøkelsen. Alle PP-tjenestene opplyste at de hadde utarbeidet egne skjemaer for tilmelding, og nesten alle oppga at tilmeldingen skjedde skriftlig. 40 prosent av PP-tjenestene oppga at det alltid forelå pedagogisk rapport fra skolene ved tilmelding av elevene. 37 prosent oppga at det ofte forelå en slik rapport, 23 prosent av tjenestene oppga at det sjelden eller aldri forelå en pedagogisk rapport. Over 90 prosent av PP-tjenestene oppga at den pedagogiske rapporten var av stor betydning for den sakkyndige vurderingen. Mer enn 40 prosent av PP-tjenestene oppga derimot at den pedagogiske rapporten bare i noen eller liten grad beskrev kartlegginger og tiltak fra skolens side.

I 77 prosent av sakene i elevmappegjennomgangen Riksrevisjonen gjorde, forelå det ikke pedagogisk rapport.<sup>131</sup> I de tilfellene det forelå slik rapport beskrev de først og fremst elevenes vansker og ikke hvilke kartlegginger som var gjort eller hvilke differensieringstiltak som var utprøvd. Spørreundersøkelsen viste videre at PP-tjenester som hadde et formalisert samarbeid med skolene, enten gjennom faste samarbeidsfora og/eller faste kontaktpersoner ved skolene oftere fikk pedagogiske rapporter fra skolene ved tilmelding. Figur 5 i Riksrevisjonens rapport viser at det fra 2007-2008 var en økning på 55 prosent i antall tilmeldte elever til PP-tjenesten. Antallet økte ytterligere fra 2008-2009 hvor om lag 10 prosent av elevene i grunnskolen ble tilmeldt. Denne økningen samsvarer med at omfanget elever i spesialundervisningen økte i samme periode. Økningen i omfanget er likevel ikke like stort som økningen i tilmelding.

### 4.2.2 Sakkyndig vurdering av elevens behov

Som nevnt over påpekte Utdanningsdirektoratet i veilederen om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, at en saksbehandlingstid på over tre måneder vil være for lang saksbehandlingstid. Figur 6 i Riksrevisjonens rapport viser at 70 prosent av PP-tjenestene gjennomsnittlig har mer enn tre måneder saksbehandlingstid fra tilmelding til sakkyndig

<sup>129</sup> Utdanningsdirektoratet (2009) s. 52

<sup>130</sup> Riksrevisjonen (2010-2011) kap. 4.2.2

<sup>131</sup> s. 35

vurdering foreligger.<sup>132</sup> I Nordlandsforsknings undersøkelse av PP-tjenestene i 2009 vises det til at mange kontorer som var undersøkt hadde akseptabel ventetid, men at noen hadde en urimelig lang ventetid. Her ble det blant annet sendt ut spørreskjema til alle PP-tjenestene i landet, og svarprosenten lå på i underkant av 50 prosent. I tallene fra Nordlandsforskning vises det at 77 prosent av PP-tjenestene som ble undersøkt hadde ventetid innenfor tre måneder fra bestilling ble mottatt til tiltak ble iverksatt. 50 prosent av tjenestene hadde ventetid innenfor to måneder. Om lag ti prosent hadde ventetid på seks måneder eller mer. To prosent hadde ventetid på over ni måneder.

Kunnskapsdepartementet understreker at saksbehandlingstiden påvirkes av hvordan start- og sluttpunktet i behandlingen måles.<sup>133</sup> For eksempel kan det variere om saken anses avsluttet i det enkeltvedtak er fattet eller i det tiltak er iverksatt. Saksbehandlingstiden styres heller ikke utelukkende av PP-tjenestene alene. Utredning hos barne- og ungdomspsykiatrien, fastlegen, habiliteringstjenesten eller Statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped) kan bidra til å utvide saksbehandlingstiden. Ifølge departementet gjør dette at det i en del saker ikke er mulig å operere med en saksbehandlingstid på tre måneder.

Riksrevisjonens gjennomgang av elevmapper viste at de sakkyndige vurderingene ga grundige beskrivelser av elevenes vansker.<sup>134</sup> I nesten 20 prosent av de sakkyndige vurderingene var det imidlertid ikke tatt stilling til hva som var realistiske opplæringsmål for eleven. 25 prosent av vurderingene tok heller ikke stilling til hvordan spesialundervisningen skulle organiseres. I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning er det krav om å angi årstimeomfang av spesialundervisningen. Over halvparten av de sakkyndige vurderingene som ble gjennomgått anga likevel ikke timeomfanget for spesialundervisningen.

Analyser av tilsynsrapportene fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 viste at det til dels er betydelige utfordringer i kommunene når det gjelder etterlevelse av bestemmelsen om sakkyndig vurdering.<sup>135</sup> Både i 2007 og 2008 rapporterte fylkesmennene at om lag 45 prosent av de undersøkte kommunene fikk påpekt svakheter knyttet til sakkyndig vurdering utarbeidet av PP-tjenesten. Svakheterne var i hovedsak knyttet til manglende konkretisering eller anbefaling av hvorvidt eleven skal ha opplæring i tråd med læreplanverkets mål, og hva som er realistiske opplæringsmål for eleven. Ett fylkesmannsembete påpekte i sin årsrapport for 2008 at de sakkyndige vurderingene gjennomgående fokuserer på å utrede vansker og tilkortkomming, og at de legger mindre vekt på mestring når det gjelder den ordinære læreplanen. Et annet fylkesmannsembete påpekte i et intervju at det er en utfordring å få økt

---

<sup>132</sup> s. 36

<sup>133</sup> Riksrevisjonen (2010-2011) s. 36

<sup>134</sup> Riksrevisjonen (2010-2011) s. 36

<sup>135</sup> Riksrevisjonen (2010-2011) s. 10

PP-tjenestens kunnskap om og forståelse av opplæringslova og tilhørende forskrifter. I særlig grad gjelder dette kunnskap om læreplanverket.

### **4.3 Ressurser**

#### **4.3.1 Andel årstimer**

Tall fra GSI viser at 17,8 prosent av årstimene i skoleåret 2013-2014 ble benyttet til spesialundervisning. Det har vært en jevn økning i ressursene fra 2005 til 2010.<sup>136</sup> Økningen i ressurser gjenspeiler den generelle økningen av spesialundervisning i Norge i denne perioden, men den kraftige økningen i antall elever i spesialundervisning fra 2007 førte ikke til en tilsvarende økning i årstimer til spesialundervisning.

#### **4.3.2 Lærere**

Det er ingen formelle krav om spesialpedagogisk kompetanse for lærere som skal gjennomføre spesialundervisning. I undersøkelsen gjennomført av Nordahl m.fl. hevder det store flertallet av rektorer at de ofte eller alltid opplever at lærerne som står ansvarlig for spesialundervisningen behersker denne. Imidlertid er det 12 prosent av skolelederne som hevder at de lærerne som blir satt til å gjennomføre spesialundervisningen aldri eller svært sjelden behersker denne. Når det gjelder spørsmål om det blir satt inn vikar for lærere med spesialundervisning når disse er fraværende fra undervisningen, svarer rektorene og lærerne sprikende. 60 prosent av rektorene rapporterer at det alltid eller ofte blir satt inn vikar i slike tilfeller, mens bare 35 prosent av lærerne hevder det samme. Om en går ut i fra at rektorene underrapporterer noe og lærerne overrapporterer noe, er det likevel klart at i mange tilfeller blir ikke spesialundervisningen oppfylt av skolene når den ansvarlige læreren ikke kan gjennomføre undervisningen.

#### **4.3.3 Assistenter<sup>137</sup>**

Forholdet mellom lærere og assistenter innen opplæringen synes ifølge Nordahl m.fl. (2009) å være rimelig konstant over tid. Ifølge tall fra GSI får omlag halvparten av elevene som mottar spesialundervisning, timer med assistent. I den kvantitative undersøkelsen rettet mot skoleledere i rapporten til Nordahl m.fl. ble det stilt en rekke spørsmål om assistentens posisjon i spesialundervisningen. De slår fast at bruk av assistenter som en voksenperson i spesialundervisningen som gjennomfører turer og andre aktiviteter er rimelig god bruk av assistentene. De mener derimot at det er mer problematisk der assistentene får ansvaret for å gjennomføre skolens opplæringsformål, med andre ord at de tar lærerens plass. Over halvparten av rektorene i den kvantitative undersøkelsen hevdet at assistentene får ansvaret for å gjennomføre opplæring som er knyttet til sosiale mål og ferdigheter. De blir i noe mindre

---

<sup>136</sup> Tall fra GSI

<sup>137</sup> Personale uten lærerkompetanse

grad brukt til å oppnå faglige mål, men også her oppga 30 prosent av skolelederne at assistentene ofte hadde ansvaret for den praktiske gjennomføringen av undervisningen rettet mot skolefaglige mål. I tillegg rapporterte 40 prosent at assistentene av og til får ansvaret for å gjennomføre undervisning med skolefaglige mål.

Nordahl m.fl. konkluderer med at assistenter innen spesialundervisning synes å få tildelt undervisningsoppgaver som innenfor ordinær opplæring ville blitt dekket av lærere.<sup>138</sup> 70 prosent av skolelederne sa imidlertid at assistenten svært ofte fikk støtte og veiledning av kontaktlærer eller spesialpedagog i de oppgavene som de ble satt til å gjennomføre. Hvilken type veiledning og omfanget av denne ble derimot ikke beskrevet. Likevel er det 10 prosent av skolelederne som svarer at assistentene ikke får slik veiledning og støtte. Nordahl m.fl. mener dette er et svært høyt antall sammenlignet med normalsituasjonen og at dette er ”med på å understreke de utfordringene utdanningssystemet står ovenfor når det gjelder å sikre en kvalitativ god opplæring for alle elevene”.<sup>139</sup>

Videre ser Nordahl m.fl. på den generelle ressursbruken i spesialundervisningen. De mener at det generelt kan hevdes at det benyttes til dels omfattende ressurser på spesialundervisning under Kunnskapsløftet, men at disse ressursene ikke fører til et opplæringsresultat som står i forhold til ressursinnsatsen.

#### **4.4 Oppsummering**

Andelen elever i spesialundervisning har økt siden Kunnskapsløftet ble innført. Utviklingen har altså vært motsatt av målet om å redusere omfanget av spesialundervisning. Videre er det en høy andel elever med spesialundervisning på ungdomstrinnet, og det er en gradvis økning gjennom hele skoleløpet. Dette tyder på at satsningen på tidlig innsats ikke har fungert som tiltenkt. Når det gjelder fordelingen mellom kjønn er det en stor overvekt av gutter som mottar spesialundervisning. Her kan det spørres om formålet i opplæringslova § 1-1 sjuende ledd, hvor all diskriminering i skolen skal motarbeides, overholdes.

Det er mange ulike vansker blant de som mottar spesialundervisning. I undersøkelsen Nordahl m.fl. har foretatt viser det seg at det er en klar tilknytning mellom diagnose og spesialundervisning.<sup>140</sup> Det er blant annet en mye større andel av de som har ADHD-diagnose som mottar spesialundervisning, enn de som har atferdsproblemer men ingen diagnose. 1 av 6 elever med atferdsproblemer uten diagnose mottar spesialundervisning, mens 7 av 10 med ADHD-diagnose mottar spesialundervisning. At det er en så klar tilknytning mellom diagnose og spesialundervisning kan tyde på at det ikke er utilstrekkelig utbytte av opplæringen etter

---

<sup>138</sup> Kap. 5.3

<sup>139</sup> Kap. 5.3

<sup>140</sup> Nordahl m.fl. (2009) kap. 7.2.1

opplæringslova § 5-1 som utløser retten, men diagnosen. Dette kan ikke sies å være i samsvar med lovens vilkår, selv om det ofte vil være slik at elever som ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen vil kunne ha en diagnose.

Videre er det forskjell på hvem lærerne til elevene karakteriserer med en vanske og hvilke elever PP-tjenesten mener har et læringsproblem utover det normale, og derfor trenger spesialundervisning. Dette kan tyde på ulik forståelse av regelverket hos lærerne på den ene siden og PP-tjenesten på den andre. Dette kan føre til at en høy andel elever blir tilmeldt PP-tjenesten men ikke får spesialundervisning etter sakkyndig vurdering, noe som gir unødig belastning på tjenesten. Noe som viste seg i 2007-2008 hvor antall tilmeldte til PP-tjenesten økte med 55 %, økningen i omfanget av elever i spesialundervisningen var derimot ikke like høyt samme periode.

Det er store geografiske forskjeller på andelen spesialundervisning som blir gitt i ulike kommuner. Andelen er størst i små kommuner, og minst i store kommuner. Denne forskjellen er større enn det som kan forklares ut i fra en naturlig variasjon i antall elever med spesielle behov. Kommunene fikk under Kunnskapsløftet stor frihet til å utarbeide sine egne lokale reformer, noe som krever stor kompetanse i den enkelte kommune. Når de geografiske forskjellene er så store tyder dette på at kommunene har forstått og praktisert regelverket ulikt og at kompetansen dermed ikke er tilstrekkelig i alle kommuner.

25-prosentregelen har blitt benyttet i svært liten grad etter at den ble innført gjennom Kunnskapsløftet. Den ble innført for å gjøre det mulig å tilpasse opplæringen ytterligere for de elevene som trenger det. Her kan det foreligge en sammenheng mellom liten bruk av 25-prosentregelen og økningen i spesialundervisningen. Om skolene i større grad benytter seg av muligheten til å fravike opp til 25 prosent av den ordinære læreplanen, vil en kanskje unngå å tildele like mange elever spesialundervisning.

Ved saksbehandlingen er det ikke alltid det foreligger pedagogisk rapport fra lærerne. Der hvor denne foreligger beskriver den i liten grad hvilke kartlegginger og tiltak som er gjort, men fokuserer i større grad på elevens vansker. Dette vanskeliggjør arbeidet til PP-tjenesten. En grundig pedagogisk rapport vil gjøre det lettere for PP-tjenesten å utarbeide sakkyndig vurdering, som igjen kan føre til en bedre og mer korrekt spesialundervisning.

Når det gjelder den sakkyndige vurderingen beskriver den i størst grad elevenes vansker, og i mindre grad realistiske opplæringsmål og hvordan en eventuell spesialundervisning skal organiseres. Dette fører til at spesialundervisningens innhold og organisering i stor grad blir overlatt til de ansatte som skal gjennomføre den. Når det ikke fremgår tydelige mål i den sakkyndige vurderingen kan det medføre at innholdet i spesialundervisningen kan bli noe

vilkårlig og ikke fungere optimalt for eleven. Med klare retningslinjer i den sakkyndige vurderingen vil spesialundervisningen kunne bli mer strukturert, bedre organisert og gi større måloppnåelse for eleven, og således fungere mer optimalt.

Det viser seg at halvparten av elever som mottar spesialundervisning, har timer med assistenter. Flere av assistentene har ansvar for å gjennomføre opplæringen, og de får tildelt undervisningsoppgaver som ellers ville blitt dekket av lærere. Dette påvirker retten til kvalitativ god opplæring for alle elever. Elever med spesialundervisning får altså oftere ansatte med mindre kompetanse enn andre elever. Ut i fra vanskene til elevene burde de ofte fått ansatte med ekstra kompetanse sammenlignet med det andre elever får, for å sikre at opplæringen er likeverdig. Ressursbruken har generelt økt innenfor spesialundervisningen, blant annet har andelen årstimer økt. Det viser seg derimot at ressursbruken ikke står i forhold til opplæringsresultatet, noe som tyder på at det blir brukt unødige ressurser som heller kunne blitt brukt på andre tiltak i opplæringen.

## **5 DEN NYE SAKSBEHANDLINGSREGELEN**

### **5.1 Endringen**

Den 1.august 2013 ble det gjort en endring i opplæringslova § 5-4 som omhandler saksbehandlingen ved vedtak om spesialundervisning.<sup>141</sup> Ved endringen ble skolens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet presisert.

Denne plikten gikk ikke eksplisitt frem av tidligere lovgivning. Den kom forutsetningsvis frem av vilkårene for spesialundervisning i lovens kapittel 5 og implisitt av plikten til tilpasset opplæring etter § 1-3.<sup>142</sup> Presiseringen medfører juridisk sett således ingen endring fra tidligere rett. Ønsket fra departementet i Prop.129 L (2012-2013) var derimot at det skulle skje en endring i praksis.<sup>143</sup> Departementet viste til at praksisen på dette området var svært varierende fra kommune til kommune.<sup>144</sup> De uttalte at ”[d]et er flere kommuner som i dag vurderer og eventuelt prøver ut tiltak i samsvar med gjeldende rett, men det er også mange som ikke gjør det”.<sup>145</sup> Derfor var det behov for en klargjøring og tydeliggjøring av plikten, noe som også var ønsket av flere høringsinstanser.<sup>146</sup> Slik ville de sikre lik praksis blant kommunene, samt at det ikke skulle være noen tvil om at skolene har plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak, før de tilmelder PP-tjenesten.

---

<sup>141</sup> Bestemmelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1

<sup>142</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.2

<sup>143</sup> Noe departementet eksplisitt uttalte flere ganger i Prop.129 L (2012-2013)

<sup>144</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.4.1

<sup>145</sup> Kap. 3.4.1

<sup>146</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.4.1

Departementet tydliggjorde at selv om plikten til skolene ble presisert, medførte dette ingen endring i elevenes rett til spesialundervisning. De uttalte i Prop.129 L (2012-2013) kapittel 3.4.1 at "[e]lever som har behov for spesialundervisning skal ha like gode rettigheter til dette som tidligere".

Endringen ble først foreslått i St.meld.nr. 18 (2010-2011) hvor departementet ønsket at denne plikten skulle uttales eksplisitt i opplæringslova.<sup>147</sup> Skolens plikt ble deretter i Prop.129 L (2012-2013) foreslått inntatt i opplæringslova § 5-4 første ledd, om saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning. Departementets forslag til nytt tredje punktum i bestemmelsens første ledd lød:

*"Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering".*

Dette ble også den endelige ordlyden i bestemmelsen.

Det ble presisert i høringen at dersom skolens vurdering er at tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet åpenbart ikke vil føre til at eleven vil få et tilfredsstillende utbytte, vil ikke skolen ha plikt til å prøve ut tiltak før tilmelding til PP-tjenesten.<sup>148</sup>

Forslaget som ble sendt på høring tok sikte på å redusere omfanget av spesialundervisningen. Departementet ga uttrykk for at selv om spesialundervisning er viktig og riktig for mange elever, og at disse elevene må få spesialundervisningen de trenger og har krav på så fort som mulig, så er det et problem at flere enn de som trenger det får spesialundervisning. Departementet uttalte at "for mange hadde en god tilpasning innenfor det ordinære opplæringssystemet vært en bedre løsning. Overdreven bruk av spesialundervisning vil også kunne gi en dårligere total ressursutnyttelse"<sup>149</sup>. Departementet påpekte i høringen at det ikke var slik at spesialundervisningen skulle reduseres uavhengig av konsekvensene. Lovens krav går foran, de elevene som har behov for spesialundervisning skal få det. Departementet mente imidlertid at mange av utfordringene i skolen ikke kunne eller skulle løses ved bruk av spesialundervisning, men ved å heve kvaliteten på den ordinære undervisningen.

## **5.2 Bakgrunnen for endringen**

I St.meld.nr. 30 (2003-2004) "Kultur for læring" fremmet kunnskapsdepartementet et mål om å redusere omfanget av spesialundervisningen. Kvalitetsutvalget foreslo den gangen å fjerne retten til spesialundervisning, da de mente at spesialundervisningen virket ekskluderende og

---

<sup>147</sup> Kap. 2.2.1

<sup>148</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.3.1

<sup>149</sup> Prop.129 L (2012-2013) s. 15

førte til unødig og ressurskrevende byråkratisering.<sup>150</sup> Departementet på sin side uttrykte at en fjerning av retten til spesialundervisning ville føre til at det ble vanskeligere å ivareta retten til tilpasset opplæring.<sup>151</sup> I tillegg uttalte departementet at rettssikkerheten til elevene ble bedre sikret gjennom spesialundervisningens saksbehandlingsregler, når det var tvil om det ordinære opplæringstilbudet fungerte godt nok for den enkelte elev. Det var imidlertid et klart mål at spesialundervisningen skulle være nødvendig for en lavere andel elever enn det som var tilfellet den gangen, samt at kvaliteten på den spesialundervisningen som ble gitt skulle bedres.<sup>152</sup> Som en del av oppfølgingen til meldingen ble reformen Kunnskapsløftet innført i skolen fra og med august 2006. Det har imidlertid vært en økning i omfanget av spesialundervisningen etter dette, som nevnt i kapittel 4.1.1.

I St.meld.18 (2010-2011) ”Læring og fellesskap” ble det vist til at økningen kunne ha en sammenheng med vektleggingen av læringsutbytte, kompetansemål og grunnleggende ferdigheter i Kunnskapsløftet.<sup>153</sup> I evalueringen av spesialundervisningen etter Kunnskapsløftet ble det påpekt at andelen elever som mottar spesialundervisning, i stor grad varierer fra skole til skole.<sup>154</sup> ”Noen kommuner har en andel av elever som mottar spesialundervisning på over 30 prosent, mens andre kommuner ikke har noen/svært få elever som mottar spesialundervisning.”<sup>155</sup> Dette kom også frem i rapportene fra KS og Riksrevisjonen, omhandlet i kapittel 4.1.4. En slik variasjon ser ut til å ha sammenheng med den generelle kvaliteten på undervisningen. Skoler med pedagogiske utfordringer tilbyr generelt mer spesialundervisning enn skoler med en godt fungerende allmennpedagogikk.<sup>156</sup> En annen grunn kan være at kommunene praktiserer grenesoppgaven mellom hva som er tilpasset opplæring og hva som er spesialundervisning ulikt. En nærmere analyse av de skolefaglige prestasjonene, gjort i evalueringen av Kunnskapsløftet, viser at det er store ulikheter mellom skolene når det gjelder elevenes skolefaglige prestasjoner og hvorvidt de får tilbud om spesialundervisning.<sup>157</sup> Kunnskapsdepartementet uttrykker i Prop.129 L (2012-2013) at variasjoner i erfaringer lokalt på skolene kan være med å forklare dette.<sup>158</sup> Det kan videre hende at ulik forståelse av lovverket legges til grunn fra skole til skole.

I St.meld.nr. 30 (2003-2004) ba departementet Institutt for spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo om å gjennomføre en litteraturstudie av forskning som belyser effekten av

---

<sup>150</sup> St.meld.nr. 30 (2003-2004) s. 86

<sup>151</sup> St.meld.nr. 30 (2003.2004) s. 87

<sup>152</sup> St.meld.nr. 30 (2003.2004) s. 87

<sup>153</sup> s. 33

<sup>154</sup> Nordahl m.fl. (2009) s. 5, Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.1

<sup>155</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.1 jf. St.meld.18 (2010-2011) kap. 3.3.4

<sup>156</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.1

<sup>157</sup> Nordahl m.fl. (2009) s.4

<sup>158</sup> Kap. 3.1



spesialundervisning. I litteraturstudien ble det særlig trukket frem ett eksempel på når spesialundervisningen ikke fungerer; man gir spesialundervisning i for eksempel norsk og matematikk til elever med alvorlige atferdsvansker, hvor faglig tilkortkomning ikke er en del av årsaken til atferdsproblemene. I NOU 2009:18 blir det pekt på at spesialundervisningen noen ganger kan få en slags avlastningsfunksjon, der det er mer lærerens eller skolens tilkortkomning som er problemet enn den aktuelle elevens lærevanske og eventuelle atferdsproblem. Dette ble også påpekt av Nordahl m.fl. (2009) i kapittel 8.5. Det ble videre påpekt i NOU 2009:18 at spesialundervisningen kunne være direkte økonomisk motivert og brukt som et middel for å skaffe ekstra ressurser man tror man ikke ville fått tildelt innenfor den ordinære opplæringen. Det viser seg altså at spesialundervisning noen ganger blir satt inn til elever med atferdsvansker, men som i utgangspunkt ikke kommer faglig til kort.

Videre kom det frem i Prop.129 L (2012-2013) at det var uheldig at en del skoler ikke prøvde ut ulike tiltak før de henvendte seg til PP-tjenesten, noe som medførte en unødig belastning på tjenesten.<sup>159</sup> Departementet uttrykte at PP-tjenesten burde bruke mer tid til å bistå i forebyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling.

Det viser seg at en stor andel av spesialundervisningen først kommer på ungdomstrinnet og ikke på de første årstrinnene i grunnskolen.<sup>160</sup> Noe også Nordahl m.fl. sin rapport og tall fra GSI viste, omhandlet i kapittel 4.1.2. Departementet ønsker å snu denne ressursbruken, slik at de som trenger spesialundervisningen får dette tidligere.

En kan se at en del av forskningen det ble redegjort for i kapittel 4 er med på å danne grunnlaget for endringen i opplæringslova § 5-4.

### **5.3 Målene med endringen**

Et mål med lovforslaget er å sikre at skolene gjør en grundig vurdering av om elevene kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, før de melder eleven til PP-tjenesten.<sup>161</sup> Hvor det er hensiktsmessig skal det også prøves ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før tilmelding. Slik lettes den unødige belastningen på PP-tjenesten, og de vil få mer tid til å bistå i forebyggende arbeid og i kompetanse- og organisasjonsutvikling.

Et annet mål er å snu ressursbruken i spesialundervisningen, med tidlig innsats på de første årstrinnene.<sup>162</sup> Dette mener departementet vil være positivt både for den enkelte elev, og for

---

<sup>159</sup> Kap.3.3.1

<sup>160</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.1

<sup>161</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.1

<sup>162</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.3.1

samfunnet som helhet, slik at lærevansker ikke forsterker seg utover i utdanningsløpet.<sup>163</sup> I tillegg er det en målsetting at spesialundervisningen skal tildeles riktigere. Elever som egentlig ikke har behov for spesialundervisning, men som har behov for bedre tilrettelegging innenfor det ordinære opplæringsstilbudet, skal få det.<sup>164</sup>

Et overordnet mål er å få ned antall elever i spesialundervisning, men ikke uavhengig av konsekvensene. Lovens krav går først, det vil si at oppfyller en elev vilkårene for spesialundervisning, skal eleven få det.

## **6 BELYSNING AV HVORDAN REGELEN ER TATT I MOT I PRAKSIS**

### **6.1 Undersøkelser gjort i én kommune**

Siden regelendringen i stor grad skal håndteres og gjennomføres av kommunalt ansatte uten juridisk utdannelse er det interessant å sammenligne regelverk og praksis. For å gjøre dette er det foretatt en kvalitativ undersøkelse i form av intervjuer. Intervjuene er gjort med personer med ansvar for spesialundervisning i én kommune. Dette for å belyse hvordan regelen forstås i praksis, bli kjent med mulige problemområder, samt se om det er satt i gang konkrete tiltak på bakgrunn av regelendringen. Da undersøkelsen kun er foretatt i én kommune, vil den ikke gi et representativt bilde av den generelle situasjonen på området. Intervjuene er blitt gjort med personer i kommuneledelsen, skoleledelsen, PP-tjenesten, samt spesialpedagoger og lærere ved skolen.

Informantene ble først spurt om i hvilken sammenheng de jobbet med spesialundervisning, hva spesialundervisning er og hva målene med den er.<sup>165</sup> De ble også forespurt om de hadde et inntrykk av et det var flere elever i spesialundervisning, enn de som hadde behov for det.

Etter dette omhandlet intervjuet den nye saksbehandlingsregelen. Det ble spurt om i hvilken grad informantene visste om den, om de kunne redegjøre for innholdet i endringen, målene med den, samt om det var satt i gang konkrete tiltak i deres tjeneste eller på deres skole. De informantene som ikke kunne redegjøre for endringen og målene med den, fikk en redegjørelse av dette, slik at de kunne delta videre i intervjuet.

---

<sup>163</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.3.1

<sup>164</sup> Prop.129 L (2012-2013) kap. 3.4.1

<sup>165</sup> Se intervjuguide i vedlegg 2

## 6.2 Funn ved intervjuene

### 6.2.1 Saksbehandlingsreglene i opplæringslova § 5-4

Det viste seg at spesialpedagogene og lærerne i liten grad kunne redegjøre for endringen og målene med den. Da jeg redegjorde for endringen uttalte derimot flere at de likevel visste om den. Informantene i kommuneledelsen, skoleledelsen og PP-tjenesten kunne i større grad redegjøre grundigere om endringen og målene med den.

Videre ble informantene forespurt om det var gjort konkrete tiltak i deres tjeneste på bakgrunn av endringen. Det kom fram at det hadde blitt gjort flere konkrete tiltak på bakgrunn av endringen. For det første har kommunen fått egen kommunal PP-tjeneste, hvor målet er at de ansatte i PP-tjenesten skal kunne komme nærmere elevene i skolen. Fra skoleledelsen har det blitt utarbeidet et skjema som i detalj redegjør for veien fram til spesialundervisning.<sup>166</sup> Dette skjemaet er blitt sendt til de ansatte ved skolen som e-post. Skolen har også fått en egen ressurskoordinator for spesialundervisning i ledelsen, som fungerer som et mellomledd mellom PP-tjenesten og de ansatte, og som er behjelpelig når de ansatte har utfordringer eller spørsmål knyttet til spesialundervisningen.

Et annet tiltak er at de har startet med førtildelingsmøter. Dette er et møte som avholdes før eventuell tilmelding til PP-tjenesten, og hvor elevens lærer, PP-tjenesten, skolens ressurskoordinator for spesialundervisning, samt eventuelt spesialpedagoger som har bidratt i kartlegging av eleven, er representert. Før førtildelingsmøtet skal læreren ha gjennomført relevante tester på eleven, samt kartlagt eleven. Dette skal fremgå i en pedagogisk rapport som skal fremlegges på førtildelingsmøte.<sup>167</sup> I rapporten skal det fremgå hva læreren har utprøvd, hvordan undervisningen er blitt lagt opp, hvilke utfordringer eleven har, samt hvorfor de ønsker å melde eleven til PP-tjenesten. Deretter tas det en vurdering på møtet om opplæringen kan tilpasses ytterligere, eller om tilfellet er så spesifikt at PP-tjenesten må foreta en sakkyndig vurdering. Her kan PP-tjenesten komme med forslag til ytterligere tilpasning der de mener dette er hensiktsmessig.

I tillegg til dette jobber skolen med å få utarbeidet nivåbasert undervisning på alle trinn, hvor elevene kan velge mellom tre nivå etter evner og forutsetninger. Dette med et mål om å få til en bedre tilpasset opplæring. Ukeplanen skal også inndeles etter disse nivåene. Dette har ennå ikke trådt i kraft, men er under utarbeiding.

Under intervjuene med kommuneledelsen, PP-tjenesten og skoleledelsen ble det uttrykt at de i stor grad hadde formidlet endringene og tiltakene på en klar og god måte til de ansatte i

---

<sup>166</sup> Se vedlegg 3

<sup>167</sup> Se vedlegg 4

skolen. Det ble vist til utarbeidelse av skjema, møter med informasjon om endringen og tiltak, samt "IOP-verksted". I intervjuene med de ansatte kom det derimot fram at endringene og tiltakene ikke var formidlet på en like klar og god måte. Det ble uttrykt at en e-post med informasjon, samt kortere fellesmøter etter endt skoledag for elevene, ikke er tilstrekkelig. Det ble ytret ønske om mer diskusjon rundt temaet, lengre møter med færre til stede, hvor man kan "spille ball" med hverandre og forankre regelverk og tiltak, slik at de ansatte kan føle seg trygge og sikre på hvilke krav som stiltes til dem, og hva de skal gjøre. Informasjonsflyten var ikke tilstrekkelig til at de ansatte hadde endringer og tiltak klart for seg. Det ble også uttrykt at det til dels var manglende kommunikasjon mellom ledelse og ansatte.

### 6.2.2 Andre gjennomgående funn

Det var forskjellig oppfatning hos informantene om hva de mente utløste retten til spesialundervisning. Noen la stor vekt på at det var faglig svakhet som utløste retten, og siterte nesten lovverket ordrett. Andre nevnte at faglig svakhet var ett grunnlag, men at spesialundervisning var bredere enn som så. Det ble i denne sammenheng pekt på at spesialundervisning også var for de elevene som "falt ut" og trengte det lille ekstra.

Når det gjelder målene for spesialundervisning viser undersøkelsen større variasjon i svarene. Det ble i stor grad fokusert på at elevene skal få opplæring tilpasset sitt nivå. Noen vektla det å se hele mennesket og gi elevene meningsfulle dager. Det må gås ut fra at informantene her svarer med bakgrunn i erfaringer knyttet til de elevene de har jobbet med. Dette kan forklare forskjellen, da det gjerne er svært ulike elever det arbeides med. Noen elever kan ha faglige vansker i enkelte fag, mens andre har tyngre diagnoser hvor man i mindre grad kan tilstrebe at eleven etter hvert når kompetansemålene i den ordinære opplæringsplanen. Det er interessant at kun to av sju informanter oppga som mål å få elever som kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, men per dags dato ikke har det, tilbake inn i det ordinære opplæringstilbudet.

Fem av sju informanter oppga at de hadde en oppfatning av at flere elever enn de som har behov for det, mottar spesialundervisning. Det ble vist til to mulige årsaker, herunder at man ikke er flinke nok til å differensiere og tilpasse undervisningen. En annen mulig årsak som ble påpekt var at for få fases ut av spesialundervisningen, blant annet fordi det ofte oppleves som et ønske fra både foreldre og lærere å få beholde spesialundervisningen når en først er tildelt den. Dette er fordi spesialundervisning kan gi mindre arbeidsbyrde på lærerne og en trygghet og forutsigbarhet for eleven og foreldrene. Som tiltak for å endre dette ble det fra informantene foreslått en bedre tilpasset opplæring og høyere lærertetthet i klassene.

Én informant oppga at det ikke nødvendigvis er flere elever enn de som har behov for det som mottar spesialundervisning, men at mengden spesialundervisning kan være for stor per elev. Informanten uttrykte at timeantallet sjelden blir utnyttet optimalt fordi undervisningen er

inndelt i klokketimer, og at eleven sjelden er mottagelig for spesialundervisning over så lang tid i gangen.

Flere av informantene som er ansatt i skolen ga uttrykk for at situasjonen på området er noe uklart. Det ble pekt på at begrepet ”tilpasset opplæring” er diffust og vanskelig å forstå.

Fordi endringen er forholdsvis ny påpekte informantene at det er vanskelig å si om tiltakene som er satt i gang vil føre til endringer. Det ble likevel uttrykt at det er et bedre system og klarere rammer rundt spesialundervisningen nå enn tidligere.

### **6.3 Oppsummering**

Det er gjort mange konkrete tiltak på bakgrunn av regelendringen. Dette tyder på at lovgivningen har påvirkning på praksis. Likevel virker det som om informasjonsflyten stopper noe når den når skoleledelsen. Lærere, spesialpedagoger og assistenter kan ikke med samme klarhet som ledelsen si hva regelendringen består i, ei heller hva målene med den er, eller hva målene med spesialundervisning generelt er. Dette har sin naturlige forklaring i at de ansatte ikke i like stor grad har tid og mulighet for å sette seg inn i lovendringer. Systemet er lagt opp slik at ledelsen skal informere de ansatte om dette. Skolene har likevel ansvaret for at hver enkelt elev får oppfylt sin rett til opplæring etter opplæringslova § 2-1, herunder spesialundervisning til de elever som ikke har et tilstrekkelig utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. De som jobber nærmest elevene og mest med dette er lærerne. Det er derfor viktig at de er klar over regelendringer. Uansett hvor mange og klare retningslinjer skolens ledelse gir, eller konkrete tiltak de setter i gang, vil det ikke hjelpe hvis dette ikke når ned til lærerne, og blir utført i praksis.

Videre var det stor variasjon i informantenes generelle kunnskap og forståelse av regelverket og spesialundervisningens funksjon og mål. Noe naturlig er det med en slik variasjon, da de som jobber administrativt i kommunen og i skoleledelsen omgås regelverket oftere enn de ansatte gjør. En viss forståelse må likevel kunne ventes, om regelverk og praksis skal samsvare. Det at kun to av sju oppga at det er et mål at de elever som kan skal tilbake i ordinær undervisning, kan forklare at elever som først får spesialundervisning blir værende i denne. Når det gjelder antall elever i spesialundervisningen er informantene relativt samstemte om at antallet er for stort. Dette har det vært mye oppmerksomhet rundt, da kommunen har hatt en høy prosentandel elever i spesialundervisning.

## 7 KONKLUSJON OG RETTSPOLITISKE BETRAKTNINGER

### 7.1 Konklusjon

Endringer og tiltak er satt i gang av kommuneledelsen i samarbeid med PP-tjenesten, og skolens ledelse på bakgrunn av regelendringen. Problemet er at disse endringene og tiltakene ikke tilstrekkelig når ned blant de ansatte, selv om kommuneledelsen, PP-tjenesten og skoleledelsen uttrykker at de har videreformidlet dette grundig gjennom både skriv og møter. Årsakene til dette kan være flere. Det ene, som ble uttrykt blant en del ansatte, er at måten endringer og tiltak blir videreformidlet på ikke er tilstrekkelig nok. Det ønskes mer diskusjon og inngående samtaler rundt endringene og tiltakene, slik at de blir godt forankret ned i systemet. Det andre kan være at forståelsen av regelverket generelt blant de ansatte er mangelfull. Flere uttrykte at blant annet ”tilpasset opplæring” er diffust og vanskelig å få begrep om, selv åtte år etter Kunnskapsløftet.

Det at kunnskap om regelverket ikke i tilstrekkelig grad når ned blant de ansatte og, eller sammen med, at det hos flere foreligger en mangelfull forståelse av regelverket, truer elevenes rettssikkerhet.

### 7.2 Rettspolitiske betraktninger

Denne oppgaven handler om hvordan spesialundervisningen fungerer i praksis og reiser spørsmål ved hvordan nye regler skal sikre retten mer effektivt. De funnene som ble gjort i forrige kapittel samsvarer i stor grad med den forskningen som det er redegjort for i kapittel 3. Det er urovekkende at spesialundervisningen i dag på mange områder ikke fungerer slik som den skal. Forskning viser at det er stor avstand mellom det som er målene med spesialundervisningen og praksis.<sup>168</sup> I dette kapitlet vil det bli sett på en del rettspolitiske betraktninger rundt spesialundervisningen. Med dette mener jeg at det vil bli sett på hvorfor målene som er uttrykt i gjeldende rett sjelden oppnås i praksis. Det kan være mange årsaker til dette, og det bemerkes at kapitlene 7.2.1 til 7.2.4 ikke gir uttrykk for gjeldende rett, men er tankevekkere og mine betraktninger rundt dette.

#### 7.2.1 Samfunnet i endring

En overordnet årsak til at kan være at samfunnet vårt har endret seg drastisk de siste årene. Vi glir mer og mer over til et kunnskapssamfunn, hvor kunnskap fremstår som en av de viktigste drivkreftene for verdiskapning i samfunnet.<sup>169</sup> Prestasjonsfokuset i dagens samfunn er stort, og som en av informantene oppga i min undersøkelse, blir samfunnet mer og mer teoretisk.

---

<sup>168</sup> Se kap. 3

<sup>169</sup> Se kap 2.5.1 for nærmere redegjørelse av dette.

Befolkningen i Norge er i større og større grad en høyt utdannet befolkning.<sup>170</sup> Man kan spørre om et slikt utdannings-, kunnskaps- og teoretisk samfunn kan medføre at de som ikke passer inn her, faller utenfor. I læreplanens generelle del fremgår det at ”[p]raktisk arbeid og øving må ... ha ein viktig og integrert plass i opplæringa”.<sup>171</sup> I St.meld. 22 (2010-2011) var praktisk opplæring i skolen et tema. Det ble påvist at det var et ønske om praktisk opplæring både fra elevene og lærerne. Likevel ble det vist til at flere fag i større grad hadde blitt teoretisert nå, enn de var tidligere. En slik teoretisering av skolehverdagen kan føre til at flere elever faller ut, noe som igjen kan medføre at de havner i spesialundervisning. Og som en av mine informanter uttalte ”er det spesialundervisning disse elevene trenger?”. Mest sannsynlig er disse elevene umotiverte, spesielt på høyere klassetrinn, og trenger helt andre tiltak enn spesialundervisning. Praktisk arbeid enkelte dager i uken kan være en løsning. Her tror jeg det er viktig at vi ser på de enkelte elevenes behov, og ikke kun på måloppnåelse i kompetansemålene.

### 7.2.2 Organisering

Organiseringen av spesialundervisning er i dag lagt opp slik at en stor andel av de som mottar spesialundervisning blir tatt ut av klassen og får opplæring én til én.<sup>172</sup> Dette er i første omgang i strid med opplæringslova § 8-2 og CRPD artikkel 24 hvis det ikke er særskilt begrunnet og fastsatt i enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen. Selv om eneundervisningen har rettslig grunnlag i enkeltvedtaket kan det likevel virke stigmatiserende for eleven som blir tatt ut, samt at eleven går glipp av både det sosiale og faglige i klassen.<sup>173</sup> I tillegg brukes det mye ressurser når en har én voksen per elev. Om man heller hadde satt inn en ekstra lærer eller spesialpedagog i klassen, ville han/hun kunne hjulpet flere elever i samme klasse, samt vært behjelpelig med tilpasset opplæring til de andre elevene.<sup>174</sup> Dette vil ikke virke like stigmatiserende på eleven, og jeg tror at så lenge dette gir et forsvarlig utbytte for eleven, vil det være en mye mer fornuftig bruk av ressurser.

Noen elever får av ulike grunner ikke et tilstrekkelig og forsvarlig utbytte av opplæringen i den ordinære klassen/basisgruppen. Da kan undervisningen organiseres i mindre grupper eller i eneundervisning. Endringer i måten eneundervisningen gjøres på kan være fordelaktig, noe også to av informantene mine påpekte. Ved vedtak om spesialundervisning får eleven tildelt x antall timer som fordeles utover en uke. Flere av informantene i undersøkelsen oppga at det å gi spesialundervisning sammenhengende i 60 minutter sjelden var nyttig. Ofte kunne de kun

---

<sup>170</sup> NOU 2011:3 kap. 3.1

<sup>171</sup> kap. ”Det arbeidende mennesket”

<sup>172</sup> Riksrevisjonen (2010-2011) s. 43

<sup>173</sup> se kap. 2.4.3.4 og 2.6.2.1

<sup>174</sup> se opplæringslova § 1-3 andre ledd om særlig høy lærertetthet på 1. til 4. årstrinn. Bestemmelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 1.

jobbe faglig effektiv i 5–10 minutter av disse 60 minuttene, og den resterende tiden ble brukt på andre aktiviteter. Dette er svært dårlig utnyttelse av både timeressursene eleven har fått tildelt, og av lærerressurser. I stedet kan timeressursene blitt oppdelt i mindre bolker, slik at eleven kan få et større utbytte av den tiden som faktisk blir brukt til spesialundervisning. Den ansatte kan da for eksempel ha fire elever på 60 minutter, med godt faglig utbytte, i stedet for én elev og forholdsvis lite faglig utbytte sett opp mot ressursene som blir benyttet.

Organiseringen i dag er som nevnt lagt opp slik at mange elever tas ut av klassen for å motta spesialundervisning. Denne utviklingen av mer segregerte løsninger er ikke i samsvar med prinsippet om inkluderende opplæring og CRPD artikkel 24, selv om det finnes rettslig grunnlag for det. CRPD omhandler elever med funksjonshemninger, dette omfatter de fleste elever med rett til spesialundervisning. Intensjonen i CRPD er at opplæringen skal være inkluderende på alle nivåer. Dette harmonerer godt med lovgivers intensjon ved vedtakelsen av opplæringslova § 8-2.<sup>175</sup> Adgangen til å ta elever ut av klassen er derfor svært begrenset. Folkeretten stiller her krav vi må følge, og det må derfor i den norske skole gjøres en innsats for at flest mulig elever får opplæring i den ordinære klassen.

### 7.2.3 Kompetanse

I spesialundervisningen er den generelle og den spesialpedagogiske kompetansen svært viktig for å kunne tilby et tilfredsstillende faglig tilbud. Spesialundervisningselevne skal ha mer individuell tilpasning enn de øvrige elevene, og dermed er den lokale kompetansen vesentlig.<sup>176</sup> Loven omtaler ikke krav om spesialpedagogisk kompetanse hos de som arbeider med spesialundervisning. I *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* er det imidlertid lagt til grunn at assistenter ikke skal lede opplæringen, ha ansvaret for spesialundervisningen, eller erstatte læreren. Ifølge St.meld.nr. 18 (2010-2011) har antallet assistentårsverk i grunnskolen økt de siste årene, det samme har antallet assistenter i spesialundervisningen.<sup>177</sup> Flere av informantene påpekte dette, og satte spørsmål ved om dette var forsvarlig. Det ble også uttrykt fra noen av informantene at når de selv ikke hadde spesialpedagogisk utdanning, følte de seg kanskje ikke alltid kompetent til å gjennomføre den spesialundervisningen de var blitt satt til.

Om spesialundervisningen skal fungere optimalt, er det viktig at de som utfører den har kompetanse. Herunder eventuell kompetanse som beskrives som sentral i sakkyndig vurdering, for å sikre at målene som settes i individuell opplæringsplan oppnås. Hvis den som utfører spesialundervisningen ikke er tilstrekkelig kompetent går dette utover elevenes rett til

---

<sup>175</sup> Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) kap. 13.4.1

<sup>176</sup> Nordahl m.fl. (2009) kap. 10.5.6

<sup>177</sup> Figur 3.8



opplæring. I felles nasjonalt tilsyn 2009 ble nettopp dette påpekt som en av hovedårsakene til at lovbrudd forekommer: Kommunene har liten kjennskap til eller forståelse av regelverket.<sup>178</sup>

Det er viktig at de som jobber med spesialundervisningen har pedagogisk og faglig kompetanse, men også innsikt i lov og regler. Dette kan føre til besparelse av ressurser, ved at for eksempel en spesialpedagog tar fire elever sammen i en lesegruppe, i stedet for at de alle har én assistent hver. En innsikt i lovgivningen er også med på å sikre rettsikkerheten til elevene.

For at kompetansen om lov og regler skal være best mulig, er det viktig med en god informasjonsflyt fra kommuneledelsen og skoleledelsen til de ansatte på skolen. Det må foreligge klare retningslinjer og rutiner slik at de ansatte vet hva som kreves av dem og hva de skal gjøre til en hver tid. At det kommuniseres mellom alle ledd, samt at de ansatte har noen å komme til for rådgivning eller hjelp, tror jeg er viktig for at spesialundervisningen skal fungere etter målene. Selve målene må også være kommunisert tydelig slik at alle som jobber med spesialundervisning kan ta grep for i størst mulig grad å nå disse. Min undersøkelse viste at veldig få visste at et mål er å få flest mulig tilbake inn under ordinært opplæringstilbud. Dette gjenspeiler seg i praksis, hvor det ofte er slik at de som først får spesialundervisning blir værende i den.

For å sikre at det er tilstrekkelig kompetanse i kommunene og skolene må det føres regelmessig tilsyn fra fylkesmennene. For det første vil tilsyn være med på å korrigere atferd som er i strid med loven. Slik vil lovbrudd bli oppdaget, og videre korrigert slik at fremtidig atferd i større grad vil være lovlig. For det andre kan tilsyn virke preventivt, i den grad at kommunene og skolene i større grad vil prøve å etterleve regelverket for å slippe å få påpekt lovbrudd.

---

<sup>178</sup> Se kap. 4 ovenfor

## 8 LITTERATURLISTE

### 8.1 Lovgivning

#### 8.1.1 Norske lover

1967 Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967

1992 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107

1998 Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) av 17. juli 1998 nr. 61

#### 8.1.2 Traktater

CRPD Konvensjonen om rettigheter for personer med funksjonshemninger av 13. desember 2006

### 8.2 Forskrifter

2006 Forskrift til opplæringslova av 23.juni 2006

### 8.3 Annet regelverk og retningslinjer

Utdanningsdirektoratet (2009). *Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.*

[https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Veiledn\\_Spesialundervisn\\_2009.pdf](https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Veiledn_Spesialundervisn_2009.pdf)

Kunnskapsdepartementet (2013). *Veiledning om organisering av elevene. Opplæringsloven §8-2 m.m.*

[http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Veiledning\\_om\\_organisering\\_elevene.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/Veiledning_om_organisering_elevene.pdf)

## 8.4 Forarbeider

### 8.4.1 NOU

NOU 1995:18	<i>Ny lovgivning om opplæring " ... og for øvrig kan man gjøre som man vil."</i>
NOU 2009:18	<i>Rett til læring</i>
NOU 2010:7	<i>Mangfold og mestring</i>
NOU 2011:3	<i>Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet</i>

### 8.4.2 Proposisjoner (Tidl. Odelstingsproposisjoner)

Ot.prp.nr. 36 (1996-1997)	<i>Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)</i>
Ot.prp.nr. 46 (1997-1998)	<i>Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)</i>
Ot.prp.nr. 40 (2007-2008)	<i>Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova</i>
Ot.prp.nr. 46 (2007-2008)	<i>Om lov om endringer i opplæringsloven (Om formålet med opplæringen)</i>
Ot.prp.nr. 55 (2008-2009)	<i>Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova</i>
Prop.129 L (2012-2013)	<i>Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)</i>

### 8.4.3 Innstilling til Stortinget (Tidl. Innstillinger til Odelstinget)

St.meld. nr. 30 (2003-2004)	<i>Kultur for læring</i>
St.meld.nr. 16 (2006-2007)	<i>... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring</i>

Innst.S.nr. 164 (2006-2007)	<i>Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen om ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring</i>
St.meld.nr. 31 (2007-2008)	<i>Kvalitet i skolen</i>
Innst.S.nr 42 (2008-2009)	<i>Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kvalitet i skolen</i>
St.meld. nr. 18 (2010-2011)	<i>Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov.</i>

## **8.5 Dommer**

### 8.5.1 Publiserte underrettsdommer

RG 1987 66 (Linedommen)

LF-2007-143911

LA-2009-159207

LH-2012-186784

## **8.6 Bøker**

Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overå og Harald Hove. *Kommunalrett*. 4.utgave, Oslo, 2002

Briseid, Lars Gunnar. *Fra lov til praksis*. Arendal, 2000.

Kjønstad, Asbjørn. *Helserett: pasienter og helsearbeideres rettsstilling*. Oslo, 2007

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 9.utgave, Oslo, 2009.

Grongstad, Lars. *Juss i skolehverdagen*. 2.utgave, Oslo, 2014.

## 8.7 Rapporter

Bachmann, Kari og Peder .g. *Forskning om tilpasset opplæring*. Forskningsrapport nr. 62. Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda. (2006).

[http://www.udir.no/upload/forskning/5/tilpasset\\_opplaring.pdf](http://www.udir.no/upload/forskning/5/tilpasset_opplaring.pdf)

Fylling, Ingrid. *Kjønnsforskjeller i spesialundervisningen: kunnskapsstatus og kunnskapsbehov*. Nordlandsforskning (2000).

[http://nordlandsforskning.no/files/Rapporter 2000/rapp\\_06\\_00.pdf](http://nordlandsforskning.no/files/Rapporter%202000/rapp_06_00.pdf)

Sandberg, Nina og Petter Aasen, *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger*. Delrapport I. Evaluering av Kunnskapsløftet. Rapport 42/2008. (2008).

[http://www.udir.no/Upload/Rapporter/EvaKL/5/NIFU\\_styring.pdf?epslanguage=no](http://www.udir.no/Upload/Rapporter/EvaKL/5/NIFU_styring.pdf?epslanguage=no)

Fylling, Ingrid. *Meget er forskjellig, men noe blir problem: en sosiologisk studie av spesialundervisningens institusjonelle praksis*. Avhandling for dr.polit-graden. (2008)

[https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/3303/Dr.Thesis\\_Ingrid\\_Fyllingen.pdf?sequence=1](https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/3303/Dr.Thesis_Ingrid_Fyllingen.pdf?sequence=1)

Nordahl, Thomas og Rune Sarromaa Hausstätter, *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet*. Rapport nr. 2 fra prosjektet: Gjennomgang av spesialundervisning, evaluering av Kunnskapsløftet. (2009).

[http://www.udir.no/Upload/Rapporter/EvaKL/5/spesialundervisning\\_grskole.pdf?epslanguage=no](http://www.udir.no/Upload/Rapporter/EvaKL/5/spesialundervisning_grskole.pdf?epslanguage=no)

Fylling, Ingrid og Tina Luther Handegård, *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*. Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 5/2009 (2009).

[http://nordlandsforskning.no/files/Rapporter 2009/rapp\\_05\\_09.pdf](http://nordlandsforskning.no/files/Rapporter%202009/rapp_05_09.pdf)

KS, *Grunnskolen: mer spesialundervisning og økt vedlikehold*. I: Kommune og norsk økonomi – nøkkeltallsrapport 2010. (2010)

[http://www.ks.no/PageFiles/14404/Skolerapport 2005-2009.pdf](http://www.ks.no/PageFiles/14404/Skolerapport%202005-2009.pdf)

Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisning i grunnskolen*, dokument 3:7 (2010-2011). <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2010-2011/dok3-201011-007.pdf>

## 8.8 Artikler

Bogsti, Anborg. *Tilpasset opplæring og spesialundervisning*. I: Utdanningsrettslige emner (2012), s. 206-228.

Nilsen, Sven og Camilla Herlofsen. *Tiltakskjeden ved rett til spesialundervisning – regelverk og praksis*. I: Utdanningsrettslige emner (2012), s. 229-255.

Tvinnreim, Håvard. *Tilsyn på utdanningssektoren*. I: Utdanningsrettslige emner (2012), s. 647-654.

## **Vedlegg**

### **Vedlegg 1**

#### **Opplæringslova § 1-1**

*Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.*

*Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane.*

*Opplæringa skal bidra til å utvide kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.*

*Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einkilde si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.*

*Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne mestre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrong.*

*Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.*

*Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.*

#### **Opplæringslova § 1-3**

*Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten.*

*På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørgje for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning.*

#### **Opplæringslova § 5-1**

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

*I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får*

*spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetalet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og 3-2.*

### **Opplæringslova § 5-3**

*Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.*

*Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til*

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet*
- lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa*
- realistiske opplæringsmål for eleven*
- om ein kan hjelpe på dei vanskanne eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet*
- kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.*

*Departementet kan gi nærmare forskrifter om den sakkunnige vurderinga.*

*Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1 eller § 5-7.*

### **Opplæringslova § 5-4**

*Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort en sakkunnig vurdering.*

*Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentas samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglene om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.*

*Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.*

### **Opplæringslova 5-5**

*Reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesialundervisning så langt dei passar. For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og*



korleis ho skal drivast. Også avvikande kontraktvilkår for lærlingar kan fastsetjast i den individuelle opplæringsplanen.

Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderast ut frå måla som er sette i den individuelle opplæringsplanen til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

Krav etter § 10-2 kan fråvikast i vedtak om spesialundervisning dersom ei konkret vurdering av eleven og den spesialundervisninga som skal bli gitt, tilseier det.

### **Opplæringslova 5-6**

Kvar kommune 1 og kvar fylkeskommune 1 skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.

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 sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.

### **Opplæringslova 10-8**

Skoleeigaren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda. Skoleeigaren skal ha eit system som gir undervisningspersonale, skoleleiarar og personale med sær oppgåver i skoleverket høve til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglege og pedagogiske kunnskapen og å halde seg orienterte om og vere på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet.

### **Opplæringslova § 13-1**

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp etter denne lova for alle som er busette i kommunen. Ansvaret gjeld ikkje elevar og andre som fylkeskommunen har ansvaret for etter §§ 13-2, 13-2 a og 13-3a.

Departementet gir forskrifter eller pålegg i enkelttilfelle om kven som skal reknast som busett i kommunen, og om refusjon av utgifter som andre kommunar har til grunnskoleopplæring.

Offentlege grunnskolar skal vere kommunale. I særlege tilfelle kan staten eller fylkeskommunen drive grunnskolar. Fylkeskommunen må ha godkjenning frå departementet.

Kommunen skal ha skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået.

## **Opplæringslova § 13-10**

*Kommunen/fylkeskommunen 1 og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.*

*Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte.*

*Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.*

## **Opplæringslova § 14-1**

*Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1-16 (kommunepliktene). Reglane i kommunelova kapittel 10 A gjeld for denne tilsynsverksemda.*

*Departementet fører tilsyn med at andre plikter i eller i medhald av opplæringslova enn kommunepliktene blir oppfylte. Reglane i kommunelova §§ 60 c og 60 d gjeld tilsvarande for tilsynsverksemd etter dette leddet.*

## **Forvaltningsloven § 2**

*I denne lov menes med:*

- a) vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);*
- b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;*
- c) forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer;*
- d) offentlig tjenestemann, en embetsmann eller annen som er ansatt i statens 4 eller en kommunes tjeneste;*
- e) part, person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.*
- f) dokument: en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring, overføring eller lignende.*
- g) skriftlig: også elektronisk melding når informasjonen i denne er tilgjengelig også for ettertiden;*

*h) nedtegning, nedskrivning og protokollering: også elektronisk nedtegning når dette oppfyller hensynene bak nedtegningen i like stor grad som nedtegning på papir.*

*Avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann, regnes som enkeltvedtak. Det samme gjelder vedtak om å ilegge offentlig tjenestemann ordensstraff eller tilstå ham pensjon. Kongen kan bestemme hva som i tvilstilfelle skal regnes som enkeltvedtak etter dette ledd, eller at andre saker om offentlige tjenesteforhold skal regnes som enkeltvedtak.*

*Som enkeltvedtak reknes også avgjørelser som gjelder avvisning av en sak eller bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak.*

*Et forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt ved anvendelse av første ledd dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha.*

### **Forvaltningsloven § 11 a.**

*Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.*

*Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.*

*I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.*

### **CRPD Artikkel 24**

*1. States Parties recognize the right of persons with disabilities to education. With a view to realizing this right without discrimination and on the basis of equal opportunity, States Parties shall ensure an inclusive education system at all levels and lifelong learning directed to:*

*(a) The full development of human potential and sense of dignity and self-worth, and the strengthening of respect for human rights, fundamental freedoms and human diversity;*

*(b) The development by persons with disabilities of their personality, talents and creativity, as well as their mental and physical abilities, to their fullest potential;*

*(c) Enabling persons with disabilities to participate effectively in a free society.*

*2. In realizing this right, States Parties shall ensure that:*

*(a) Persons with disabilities are not excluded from the general education system on the basis of disability, and that children with disabilities are not excluded from free and compulsory primary education, or from secondary education, on the basis of disability;*

*(b) Persons with disabilities can access an inclusive, quality and free primary education and secondary education on an equal basis with others in the communities in which they live;*

- c) Reasonable accommodation of the individual's requirements is provided;*
  - d) Persons with disabilities receive the support required, within the general education system, to facilitate their effective education;*
  - e) Effective individualized support measures are provided in environments that maximize academic and social development, consistent with the goal of full inclusion.*
- 3. States Parties shall enable persons with disabilities to learn life and social development skills to facilitate their full and equal participation in education and as members of the community. To this end, States Parties shall take appropriate measures, including:*
- a) Facilitating the learning of Braille, alternative script, augmentative and alternative modes, means and formats of communication and orientation and mobility skills, and facilitating peer support and mentoring;*
  - b) Facilitating the learning of sign language and the promotion of the linguistic identity of the deaf community;*
  - c) Ensuring that the education of persons, and in particular children, who are blind, deaf or deafblind, is delivered in the most appropriate languages and modes and means of communication for the individual, and in environments which maximize academic and social development.*
- 4. In order to help ensure the realization of this right, States Parties shall take appropriate measures to employ teachers, including teachers with disabilities, who are qualified in sign language and/or Braille, and to train professionals and staff who work at all levels of education. Such training shall incorporate disability awareness and the use of appropriate augmentative and alternative modes, means and formats of communication, educational techniques and materials to support persons with disabilities.*
- 5. States Parties shall ensure that persons with disabilities are able to access general tertiary education, vocational training, adult education and lifelong learning without discrimination and on an equal basis with others. To this end, States Parties shall ensure that reasonable accommodation is provided to persons with disabilities*

## Vedlegg 2

### Intervjuguide

Innledning:

- Navn
- Yrke, arbeidssted.

Introduksjonsspørsmål spørsmål:

1. I hvilken forbindelse jobber du med spesialundervisning?
2. Hva er spesialundervisning?
3. Hvor går skillet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning?
4. Hva er målene med spesialundervisning?
5. I hvilken grad mener du at spesialundervisningen, slik den er i dag, fungerer opp mot målene med den?
6. Har du en oppfatning av at det er flere elever enn de som har behov for det, som mottar spesialundervisning? Ev. hvorfor er det slik?
7. Har du oppfatning av at det er elever som burde hatt spesialundervisning, som ikke får tilbud om dette? Ev. hvorfor er det slik?

Nøkkelspørsmål:

8. Vet du om de nye saksbehandlingsreglene i opplæringslova som kom 01.08.2013?
9. Kan du si noe om hva regelendringen består i?
10. Vet du hva målet med de nye saksbehandlingsreglene er? Hvis ja, redegjør.
11. Hvilke tiltak er gjort i din tjeneste/på din skole etter regelendringen?
12. Har du merket endringer i ditt arbeid etter regelendringen? Eventuelt hvilke endringer?

Egne spørsmål til ansatte ved skolen:

13. Oppfatter du at det blir meldt fra til rektor ved skolen når lærer eller andre mener det er behov for spesialundervisning?
14. Oppfatter du at det blir gjort grundige undersøkelser av elevene før de blir tilmeldt PP-tjenesten? Hvilke undersøkelser blir gjort?
15. Blir det vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før elever blir tilmeldt PP-tjenesten? Hvilke tiltak har blitt gjort?
16. Har dere/eventuelt hva har dere oppnådd så langt med endringene?

Egne spørsmål til PP-tjenesten:

17. Er deres erfaring at skolen gjør grundige undersøkelser av eleven før han/hun blir tilmeldt dere?
18. Erfarer dere at skolen vurderer og eventuelt prøver ut tiltak før eleven tilmeldes dere?

19. Har det vært noen endring i antall elever som tilmeldes dere etter regelendringen kom?
  20. Har det vært endring i forarbeidet skolen har gjort før eleven tilmeldes dere?
- Avslutning:
21. Spørre om informanten har avsluttende kommentarer, eventuelt oppklare uklarheter, om informanten har noen spørsmål eller innspill om informanten har noe på hjertet.

## Vedlegg 3

### VEIEN FRAM TIL SPESIALUNDERVISNING ELLER SPESIALPEDAGOGISKE TILTAK.

Prosedyrene her bygger på prinsippene i "Strategiplan for en bedre spesialundervisning" og erfaringer høstet så langt med egen PP-tjeneste.

Forskning viser at spesialundervisning ikke har ønsket effekt og at mye av denne undervisninga burde være tilpasset opplæring. Av denne grunn ble Opplæringsloven nylig endret, slik at terskelen for å få sakkyndig vurdering og spesialundervisning skal heves. Det er en nasjonal målsetting at denne type undervisning skal reduseres.

Trinn	Hva gjøres?	Merknad
1	De ansatte rundt barnet/eleven gjør i fellesskap en vurdering om der er forhold som gjør at en må vurdere å sette inn ekstra tiltak. Tidlig innsats!	Saken kan stoppes her hvis de ansatte mener at det kan løses innen ressurser de har.
2	Det tas kontakt med ressurskoordinator for informasjon og vurdering. Det avtales å gjøre nødvendige tester, observasjoner etc for å avklare behov. I dette arbeidet må enhetens kompetanse utnyttes.	Her må en vurdere hva enheten selv kan gjøre. Hva kan ressurskoordinator gjøre? Om nødvendig kan også Ppt bistå her
3	Dersom det ikke etter trinn 2 konkluderes med at dette er av en slik karakter at det ordnes innenfor enhetens nåværende ressurser/kompetanse, så skal saken meldes videre til PP-tjenesten	<u>All</u> kontakt i denne prosessen med Ppt går gjennom ressurskoordinator
4	Det utfylles et førmeldingsskjema/pedagogisk rapport som grunnlag for møte med PP-tjeneste	Klassestyrer/faglærere ansvarlig for det. Skjema ligger på ...
5	Det avholdes et førtilmeldingsmøte med PP-tjenesten med det mål å avklare behovet. Er dette tilpasset opplæring eller er det nødvendig med ekstra ressurser? Konkluderes det med at dette er tilpasset opplæring/ behov kan løses innen enheten ressurser, så stoppes prosessen her.	
6	Dersom det kreves ytterligere undersøkelse av Ppt, må det gjøres en tilmelding der foreldrene gir sin tillatelse.	Tilmeldingsskjema på ... I tilmeldingsskjema kan det vises til den pedagogiske rapport (kan brukes som vedlegg).
7	Ppt overtar ansvar for videre saksgang. De gjør nødvendige undersøkelser som skal danne grunnlag for en sakkyndig vurdering fra dem	Ppt utarbeider sakkyndig vurdering ut fra krav i Opplæringslovens kapittel 5. Målsetting er at dette skal være gjort innen 1mnd etter tilmelding.
8	Ppt utarbeider en sakkyndig vurdering. Her kan	Rektor/styrer må sikre at

	det konkluderes med tildeling av ressurs, eller at ekstra ressurs ikke er påkrevd for å møte behovet. PPt følger uansett utfall opp med råd/veiledning/presisering i f t innhold i den sakkyndige vurderingen.	relevante parter får innsyn i den sakkyndige vurdering
9	Rektor/styrer gjør enkeltvedtak dersom barnet/eleven anbefales ressurs. Avviker enkeltvedtaket fra den sakkyndige vurdering, må begrunnelse framgå i vedtaket	Enkeltvedtak skal fattes <u>innen en uke</u> etter at sakkyndig vurdering er mottatt. Rektors ansvar.
10	Med bakgrunn i sakkyndig vurdering utarbeides IOP	Skal utarbeides <u>innen en måned</u> etter at enkeltvedtak er fatte. Rektor/klassestyrer har ansvar.
11	Det skrives årsrapport for alle elever som har IOP. Frist senest 15.juni. PPt skal i mai/juni ha frigjort ressurser slik at de kan evaluere tiltak og hjelpe til med utforming av rapporten. I forbindelse med årsrapport må en nøye vurdere tiltaket. Har det gitt effekt? Trenger eleven tilbudet videre, eller kan det opphøre?	Klassestyrer/faglærer gjør dette. Rektor ansvar for at det blir gjort. Klassestyrer gjør avtaler med PPt



## Vedlegg 4

### Rapport fra kontaktlærer.

Navn barn/elev:

Født:

Navn skole/barnehage:

Førtilmeldingskjema er levert

**Hva har vi prøvd ut? :**

**Hvordan har vi organisert undervisningen/testet ut nivået ? :**

**Hvilke utfordringer har eleven?:**

**Hvorfor ønsker vi å melde eleven opp til PPT?:**

**Disse kartleggingene/testene er foretatt på eleven.**

M-prøve

Carlstens rettskrivings- og leseprøve

Kartleggeren

Kåre Johnsen, diagnostisk lese/skriveprøve

Språk 5-6

Språk 6-16

Aston Index

Tras

Annen relevant info:

---

Sted/dato

---

underskrift kontaktlærer