

# Spesialundervisningens tiltakskjede – lokal praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer

*En kvalitativ dokumentanalyse av elevsaker*

Camilla Herlofsen



Avhandling for graden Ph.d.  
Det utdanningsvitenskapelige fakultet  
Institutt for spesialpedagogikk

UNIVERSITETET I OSLO

2013

© Camilla Herlofsen

2013

Spesialundervisningens tiltakskjede – lokal praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer

En kvalitativ dokumentanalyse av elevsaker

Camilla Herlofsen

Trykk: Unipub, Universitetet i Oslo

## Forord

Det er mange mennesker jeg ønsker å takke i forbindelse med arbeidet med denne doktorgradsavhandlingen. Først og fremst vil jeg takke de elevene og foreldrene som lot meg få innsyn i dokumentene knyttet til spesialundervisning. Uten deres samtykke hadde det ikke blitt noen avhandling. Videre vil jeg takke skoler og kommuner som har bidratt i denne undersøkelsen.

Gode kollegaer ved Institutt for spesialpedagogikk (UIO), både stipendiater, vitenskapelige og administrative ansatte må også takkes for gode råd og støtte i denne prosessen. Jeg vil spesielt takke kollegene i forskergruppen «*Kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring - læreplanarbeid, lærerrollen og skoleledelse (TPO)*» for godt samarbeid. Takk til medstipendiat Marianne Klem for gode samtaler. Det har vært en glede å dele kontor 474 med deg.

Jeg må også takke Professor emeritus Edvard Befring som har vært til stor hjelp og inspirasjon både som leder av doktorgradforumet og som siste leser av avhandlingen. Hans engasjement har betydd mye, spesielt i sluttfasen av dette arbeidet.

Professor emeritus Henning Jakhelln ved Institutt for offentlig rett (UIO) fortjener også en takk. Han har gitt gode juridiske råd når jeg har hatt behov for avklaringer. Jeg har satt stor pris på hans oppmuntrende ord om hvor viktig dette feltet er.

Jeg vil også takke stipendiat Trond Welstad ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi (UIO) som jeg har hatt et nært samarbeid med siden 2010. Som jurist har han bidratt med gode og viktige innspill. Samtalene våre knyttet til rettens sosiale funksjon har vært spesielt verdifulle i arbeidet med denne avhandlingen.

Veileder og professor Sven Nilsen ved Institutt for spesialpedagogikk står i en særstilling. Han har gitt meg god og konstruktiv veiledning i en krevende prosess. Hans fagkunnskap på dette feltet har vært en uvurderlig støtte i dette arbeidet. Til tross for egne prosjekter og fulle timeplaner har han alltid satt av tid til gode og lange veiledningssamtaler med meg.

Jeg vil også takke Sørlandet kompetansesenter (Statped. SørØst) for at de la til rette for at jeg kunne skrive på avhandlingen.

Mine nye kollegaer ved Institutt for pedagogikk ved Universitetet i Agder fortjener også en takk for å ha tatt så godt imot meg. En spesiell takk går til instituttleder og professor Astrid Birgitte Eggen for hennes engasjement og tilrettelegging i sluttfasen.

Til sist må jeg takke venner og familie som gjennom hele prosessen har bidratt med støtte og oppmuntring. En stor takk går til mine foreldre som alltid stiller opp. Spesielt vil jeg takke min far, Eivind Herlofsen, som med sin erfaring som spesialpedagog i PPT har vært en verdifull samtalepartner i denne prosessen. Takk til min sønn, Mads Johan, som hver dag gir meg så mye glede og energi. En spesiell takk går til min mann Åsmund for støtte, teknisk hjelp og gode råd spesielt i sluttfasen. Du har vært og er min viktigste støttespiller.

Arbeidet med denne doktorgraden har vært en lærerik prosess. Jeg er takknemlig for at jeg har fått anledning til å arbeide og fordype meg i et tema som jeg er svært interessert i.

Camilla Herlofsen

Kristiansand, 23. september 2013

## Sammendrag

Hovedtema for denne avhandlingen er spesialundervisningens tiltakskjede i grunnskolen. Det dreier seg om en sammenhengende kjede av tiltak som tar sikte på å oppdage og gi en sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning, videre å fatte vedtak om, planlegge, gjennomføre og vurdere et slikt undervisningstilbud. Formålet med dette forskningsarbeidet er å få mer kunnskap om praksisen som utføres i spesialundervisningens tiltakskjede.

Dette arbeidet har følgende hovedproblemstilling: *Hvordan fungerer tiltakskjeden for spesialundervisning i praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer?*

Hovedproblemstillingen er nærmere konkretisert i to delproblemstillinger.

1. *Hvordan samsvarer de enkelte dokumentenes innhold og utforming i spesialundervisningens tiltakskjede med regelverk og retningslinjer?*
2. *Hvordan er sammenhengen mellom dokumentene i tiltakskjedens ulike faser sett i forhold til regelverk og retningslinjer?*

For å vurdere og besvare problemstillingene er det gjennomført en kvalitativ dokumentanalyse av åtte elevsaker. Disse åtte elevsakene er fordelt på to kommuner og to skoler i hver kommune. Det dreier seg om en undersøkelse om saksgangen og innholdet i dokumentene som tilhører fire sentrale faser i tiltakskjeden. Disse dokumentene er skolens tilmeldingsdokumenter, PPT sin sakkyndige vurdering, skoleeiers/rektors enkeltvedtak om spesialundervisning og skolens individuelle opplæringsplan (IOP).

Funnene i undersøkelsen viser at det er varierende samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis i de ulike fasene av tiltakskjeden. På noen områder er regelverket fulgt opp på en god måte, på andre områder er det en uklar og mangelfull oppfølging av regelverk og retningslinjer. Helhetsinntrykket indikerer at det er behov for kvalitetsutvikling i hvert enkelt ledd i tiltakskjeden, men i særlig grad mellom leddene. Utfordringen blir at tiltakskjeden i praksis skal fungere bedre sett i forhold til hva regelverk/retningslinjer krever.

Arbeidet er utført innenfor doktorgradsprogrammet ved Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo.



## Innholdsfortegnelse

Forord .....	3
Sammendrag .....	5
1.0 Introduksjon .....	11
1.1 Forskningsarbeidets formål og relevans.....	12
1.1.1 Formål .....	12
1.1.2 Faglig- og forskningsmessig relevans .....	13
1.2 Problemstillinger .....	18
1.3 Avhandlingens oppbygning.....	20
2.0 Referanseramme .....	21
2.1 Grunnleggende prinsipper og intensjoner .....	21
2.2 Spesialundervisningens tiltakskjede .....	33
2.3 En systemteori – i et økologisk perspektiv.....	39
2.4 Samarbeid.....	41
2.5 Internasjonale forpliktelser og erklæringer .....	44
2.6 Nasjonalt lov- og regelverk .....	47
2.6.1 Forvaltningsrettslige prinsipper .....	56
2.7 Skjønnsutøvelse og rettslige standarder .....	59
2.8 Forholdet mellom stat og kommune .....	61
2.9 Rettens sosiale funksjon.....	68
2.10 Rettigheter .....	76
2.11 Tiltakskjeden som ledd i en innovativ prosess .....	79
3.0 Forskningsmetodisk tilnærming .....	83
3.1 Problemstilling og valg av metodisk tilnærming .....	83
3.2 Kvalitativ tilnærming.....	84
3.2.1 Kvalitativ dokumentanalyse .....	84

3.3 Tilgang til data.....	86
3.3.1 Forprøve og konsekvenser for hovedundersøkelsen .....	87
3.3.2 Hovedundersøkelsen .....	90
3.4 Analyse av dokumentene .....	92
3.4.1 Hermeneutisk tilnærming .....	92
3.4.2 Rettskilder som grunnlag for analyse.....	94
3.4.3 Kategorisering.....	99
3.4.4 Tredelt analyseprosess.....	100
3.4.6 Vertikal og horisontal analyseprosess .....	101
3.5 Kildevurdering.....	103
3.5.1 Tilgjengelighet.....	103
3.5.2 Relevans .....	104
3.5.3 Autensitet.....	104
3.5.4 Troverdighet .....	105
3.5.5 Min rolle i forskningsprosessen .....	105
3.5.6 Generalisering.....	106
3.5.7 Etske vurderinger .....	107
4.0 Tilmeldingsdokumentet til PPT.....	111
Kategori 1. Samtykke .....	111
Kategori 2. Formkravene til tilmeldingen.....	113
Kategori 3. Elevens funksjon og utvikling.....	117
Kategori 4. Elevens utbytte av den ordinære opplæringen .....	122
Kategori 5. Tiltak .....	124
Kort oppsummering og drøfting.....	126
5.0 PPTs sakkyndige vurdering.....	129
Kategori 1. Formkravene til sakkyndig vurdering.....	131



Kategori 2. Samarbeid med eleven og foreldrene .....	134
Kategori 3. Saksbehandlingstid.....	136
Kategori 4. Elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.....	140
Kategori 5. Lærevansker til eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen .....	146
Kategori 6. Realistiske opplæringsmål for eleven.....	159
Kategori 7. Om en kan hjelpe på de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet..	164
Kategori 8. Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.....	167
Kort oppsummering og drøfting.....	173
6.0 Enkeltvedtaket.....	177
Kategori 1. Formkravene til enkeltvedtak.....	178
Kategori 2. Samtykke og samarbeid.....	180
Kategori 3. Saksbehandlingstid.....	183
Kategori 4. Enkeltvedtakets begrunnelse.....	185
Kategori 5. Innholdet i spesialundervisningen.....	192
Kategori 6. Omfanget av spesialundervisningen.....	199
Kategori 7. Organiseringen av spesialundervisningen.....	203
Kategori 8. Klage og omgjøring.....	213
Kort oppsummering og drøfting.....	215
7.0 Individuell opplæringsplan (IOP).....	219
Kategori 1. Formkravene til IOP.....	219
Kategori 2. Samarbeid med eleven og foreldrene .....	224
Kategori 3. Saksbehandlingstid.....	226
Kategori 4. Mål og innholdet i IOP .....	229
Kategori 5. Hvordan opplæringen skal drives.....	235
Kort oppsummering og drøfting.....	242
8.0 Konklusjoner, drøftinger og implikasjoner .....	245

8.1 Samlet oppsummering og konklusjoner.....	245
8.1.1 Hvordan samsvarer de enkelte dokumentenes innhold og utforming i spesialundervisningens tiltakskjede med regelverk og retningslinjer?.....	246
8.1.2 Hvordan er sammenhengen mellom dokumentene i tiltakskjedens ulike faser sett i forhold til regelverk og retningslinjer?.....	251
8.1.3 Hvordan fungerer tiltakskjeden for spesialundervisning i praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer?.....	253
8.2 Drøfting av resultater og implikasjoner .....	255
8.3 Studiens styrker og begrensninger og forskningsmessige implikasjoner.....	273
Referanser .....	277
Tabeller.....	287
Figurer .....	287
Vedleggsliste.....	289

## 1.0 Introduksjon

I dette kapittelet presenteres forskningsarbeidets formål, relevans og problemstilling.

Utviklingen av fellesskolen har medført at skolen gradvis har fått mandat til å omfatte alle barn og unge, uavhengig av sosial bakgrunn, bosted, kjønn, kulturell- og språklig bakgrunn, evner og forutsetninger. Et trekk i denne utviklingen er at elever som tidligere gikk i spesialskoler nå i utgangspunktet skal få sin opplæring i den ordinære grunnskolen (Nilsen, 2010). Dette medfører et økt behov for tilpasning av opplæringen for å møte og ta hensyn til mangfoldet av elever. I opplæringsloven (oppl.) har dette fått gjennomslag både gjennom prinsippet om en tilpasset opplæring for alle elever jfr. § 1-3 og retten til spesialundervisning for noen elever, jfr. § 5-1.

Hovedtema for dette arbeidet er spesialundervisningens tiltakskjede i grunnskolen. Det dreier seg om en sammenhengende kjede av tiltak som tar sikte på å oppdage og sakkyndig vurdere behovet for spesialundervisning, for dernest å fatte vedtak om, planlegge, gjennomføre og vurdere slik undervisning. Spesialundervisningens tiltakskjede omfatter flere hovedfaser og involverer ulike aktører på flere arenaer og fordrer et samspill mellom disse. Dette gjelder spesielt skolen, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og skoleeier. Foreldrene og eleven er også sentrale aktører i de ulike fasene. I flere av fasene i tiltakskjeden kreves det at det utarbeides et dokument som skal vise den behandlingen som saken har fått.

Dette arbeidet tar for seg følgende hovedfaser av tiltakskjeden: tilmeldingsfasen, utredning- og tilrådningsfasen, vedtaksfasen og planleggingsfasen. I disse fasene inngår følgende dokumenter: skolens tilmeldingsdokumenter, PPT sin sakkyndige vurdering, skoleeiers/rektors enkeltvedtak om spesialundervisning og skolens individuelle opplæringsplan (IOP). Gjennomføringen og evalueringen av undervisningen er ikke gjenstand for dette arbeidet. For å studere gjennomføringen av undervisningen hadde det vært behov for andre metoder, slik som observasjon eller intervju. Dette arbeidet fokuserer på det som skjer i tiltakskjeden forut for gjennomføringen av undervisningen. Det dreier seg om en undersøkelse om saksgangen og innholdet i dokumentene som tilhører hver av fasene. Den forskningsmetodiske tilnærmingen i dette arbeidet er dokumentanalyse, og det er foretatt en kvalitativ analyse av innholdet i og sammenhengen mellom dokumentene, både når det gjelder regelverk og praksis. Det tas sikte på

å belyse lokal praksis i disse fasene i forhold til regelverk og retningslinjer<sup>1</sup>. I tiltakskjeden belyses først nasjonalt regelverk<sup>2</sup> og retningslinjer, deretter lokal praksis, til slutt er det en vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis.

## **1.1 Forskningsarbeidets formål og relevans**

I dette avsnittet vil det bli redegjort for undersøkelsens formål og relevans. Den utdanningspolitiske statusen på feltet blir belyst på bakgrunn av at selve retten til spesialundervisning og saksbehandlingsprosedyrene de siste årene har vært under drøfting og debatt. Dette arbeidet er en del av et større forskningsprosjekt på Institutt for Spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo (UIO), som omhandler kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring<sup>3</sup>. Forskergruppen har fokus på tre hovedområder relatert til tilpasset opplæring: læreplanarbeid, lærerrollen og skoleledelse. Forskningsarbeidet er således nært knyttet opp mot området læreplanarbeid, men da med hovedfokus på elever som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning. Fokuset er herved på dokumentinnhold og saksbehandlingen som fører frem til en individuell opplæringsplan for elever med særskilte opplæringsbehov etter oppl. § 5-1.

### **1.1.1 Formål**

Formålet med dette forskningsarbeidet er å vinne økt kunnskap om praksisen som utføres i spesialundervisningens tiltakskjede. Analysen vil kunne gi et bilde av hvordan skoleeier, skolen og PPT forholder seg til og anvender regelverket og retningslinjene som regulerer de ulike fasene i spesialundervisningens tiltakskjede. Sakene i utvalget vil også kunne si noe om det faglige pedagogiske skjønnet som foretas. Dette forskningsarbeidet vil kunne gi innblikk i ulike utfordringer knyttet til forholdet mellom jus og pedagogikk, og således mellom det formelle regelverket og den praktiske gjennomføringen. Det dreier seg om at retten til spesialundervisning skal bli ivaretatt. Dette fordrer at de to profesjonene jus og spesialpedagogikk ses i sammenheng og anvendes til elevens beste.

Det er et økende rettighetsfokus i samfunnet blant annet i forhold til barn og unge i norsk skole. Hva innebærer det å få en rett til spesialundervisning? En større faglig og forskningsmessig

---

<sup>1</sup> Se punkt 1.2 og kapittel 3

<sup>2</sup> Det vil også gjelde internasjonale forpliktelser

<sup>3</sup> Forskergruppen ledes av professor Sven Nilsen

innsikt og kunnskap på feltet kan bidra til økt fokus på hvordan retten til spesialundervisning forvaltes.

### **1.1.2 Faglig- og forskningsmessig relevans**

Spesialpedagogikk er: «(...) *et internasjonalt fagfelt som arbeider for å gi vilkår for et verdig liv til barn og unge som faller utenfor nådeløse normer og rammer for normalitet*» (Befring, 2012b). Majoriteten av norske fagfolk med spesialpedagogisk kompetanse arbeider med spesialpedagogisk hjelp i barnehage og spesialundervisning i grunnskolen. Begge områder er regulert av nasjonalt regelverk og retningslinjer. Mesteparten av det spesialpedagoger skal gjøre er rettslig regulert på en måte som klargjør oppgaver, ansvar og plikter. Det faglig arbeidet med spesialundervisning i de ulike fasene skal gjøres innenfor rammen av regelverk og retningslinjer som tar sikte på å regulere den lokale praksisen. Det forutsetter at den lokale praksisen følger opp regelverk og retningslinjer. Derfor trenger de som skal arbeide med spesialundervisning i skolen kjennskap til de juridiske rammene for sin faglige virksomhet. For å utøve sitt arbeid som spesialpedagog innenfor tiltakskjeden må det utøves et faglig pedagogisk skjønn som innebærer et samspill mellom juridiske og pedagogiske overveielser. På den ene siden kan regelverk og retningslinjer oppleves som begrensende for virksomheten. På den andre siden kan kjennskap til de juridiske rammene skape en trygghet som åpner for en friere og mer fleksibel faglig skjønnsutøvelse. Samtidig som det er det samme regelverket og retningslinjene som gjelder nasjonalt gir dette rammer for en individuell tilpasning hvor det skal tas hensyn til den enkelte elevs behov og situasjon.

Hva som skjer på hvert enkelt ledd i denne tiltakskjeden avhenger i stor grad av kompetansen til fagfolk som er involvert. Mye av det som gjøres i denne tiltakskjeden krever godt kjennskap til pedagogikk og spesialpedagogikk. Det skal ofte utøves et skjønn som krever kompetanse om barns læring og utvikling og hvilke tiltak som kan stimulere en god utvikling.

Spesialpedagogikkens overordnede mål er «*å fremme gode lærings-, utviklings- og livsvilkår for barn, unge og voksne som av ulike grunner møter – eller er i betydelig risiko for å møte – funksjonshemmende vansker og barrierer i sin utvikling, læring og livsutfoldelse*» (Tangen, 2012 s. 17). Dette innebærer for det første at det må arbeides forebyggende slik at vansker og barrierer ikke oppstår eller får utvikle seg videre. For det andre handler det om å tilrettelegge, avhjelpe og redusere de vansker eller barrierer som allerede finnes. På bakgrunn av dette kan man si at «(...)

*funksjonshemmedes behov, rettigheter og muligheter er spesialpedagogikkens*

*legitimeringsgrunnlag»* (Tangen, 2008 s.17-18). Opplæringsloven er i stor grad en rettighetslov som inneholder mange skjønsmessige bestemmelser, blant annet retten til spesialundervisning (Jakhelln, 2000). For at elever skal få sine rettigheter oppfylt fordrer det at systemet rundt har innsikt i regelverket og prosedyrer for saksbehandling. I tillegg kreves det også en forståelse av og kunnskap om den nødvendige faglig-pedagogiske skjønnsutøvelsen som må ligge til grunn i vurderingen av den enkelte elev. Denne avhandlingen omhandler både spesialpedagogiske og juridiske problemstillinger. Hovedvekten i dette arbeidet vil være på det spesialpedagogiske. Disse fagfeltene må imidlertid ses i sammenheng og er avhengige av hverandre, og det er nettopp dette skjæringspunktet mellom spesialpedagogikk og juss, mellom intensjoner og praksis, som vil bli analysert nærmere.

Når det gjelder arbeidets forskningsmessig relevans kan det vises til undersøkelser som tyder på at det er manglende samsvar mellom regelverk og praksis på ulike områder som angår spesialundervisning (Grøgaard, Hatlevik, & Markussen, 2004; Nordahl & Sunnevåg, 2008; Welstad, 2011c). Riksrevisjonens undersøkelser de siste årene har også vist betydelige svakheter, og resultatene tyder på manglende forståelse blant annet for tilpasset opplæring og spesialundervisning og forholdet mellom disse (Riksrevisjonen, 2005-2006, 2010-2011). Disse undersøkelsene og resultater fra nasjonale tilsyn<sup>4</sup> på området indikerer at det er sider ved praksisen som er mangelfull, og viser større eller mindre avstand mellom lovens intensjoner og bestemmelser og den praktiske gjennomføringen. Spesielt alvorlig vil det være når svakhetene medfører at elevene ikke får den opplæringen som de har behov for og rett til. Dette kan utgjøre en fare for elevenes utvikling og rettssikkerhet<sup>5</sup>. Tidligere vurderinger av forskningen på området tyder på at vi har behov for mer forskning som berører spesialundervisningens tiltakskjede (Bachmann & Haug, 2006). Forskning i Norge på dette feltet har i særlig grad basert seg på bruken, gjennomføringen og vurderingen av individuelle opplæringsplaner (IOP) (Bachmann & Haug, 2006; Buli-Holmberg, Nilsen, & Skogen, 2008; Nilsen, 1997a, 1997b). Det er altså begrenset med forskning om arbeidet som blir gjort forut for utarbeidelsen av IOP. Det er et behov for mer kunnskap om saksgangen og innholdet i spesialundervisningens tiltakskjeden som helhet og om forholdet mellom intensjon og praksis. Denne undersøkelsen kan bidra til kunnskap

---

<sup>4</sup> Se punkt 2.8

<sup>5</sup> Se punkt 2.10

om hvordan jussen møter skolehverdagen, og hvordan regelverket og retningslinjene blir forstått og praktisert i det praksisfeltet det er ment å fungere i.

Retten til spesialundervisning har ofte vært under debatt i den senere tid, og det har kommet flere forslag til endringer av loven på dette området. Da en ny opplæringslov ble vurdert var det såkalte Smith-utvalget<sup>6</sup> tydelige på at retten til spesialundervisning skulle videreføres i den nye loven. Utvalget påpekte at det ikke var andre reguleringsmetoder som på tilsvarende måte kunne sikre den enkelte elev et tilfredsstillende opplæringstilbud uavhengig av evner og forutsetninger (NOU 1995:18). Det ble lagt vekt på at de alminnelige reglene i opplæringsloven ikke alene ville kunne sikre et fullverdig opplæringstilbud for disse elevene. En rett til spesialundervisning innebærer en tilsvarende plikt for den enkelte skoleeier til å innfri denne rettigheten. Utvalget viste til at rettigheter vil tjene til å øke rettssikkerheten til den enkelte elev ved å motvirke mulighetene for vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling. De siste årene har det likevel kommet flere forslag til endringer, både i rettighetene til spesialundervisning og saksbehandlingen. I NOU 2003:16 ble det foreslått at retten til spesialundervisning skulle utgå og erstattes med et forsterket krav om tilpasset opplæring for alle. Dette forslaget fikk imidlertid ikke støtte hos departementet. I stortingsmeldingen ble det lagt vekt på en tosidig løsning. På den ene siden så en betydningen av et forsterket fokus på tilpasningen av den ordinære opplæringen. Samtidig ble retten til spesialundervisning vurdert som nødvendig å videreføre for de elevene som ikke kan møtes innenfor de ordinære rammene av tilpasset opplæring. Denne videreføringen av retten til spesialundervisning ble av departementet omtalt som nødvendig for å ivareta disse elevenes rettssikkerhet. I St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*, varslet departementet at en ville vurdere en forenkling av saksbehandlingskravene, bl.a. når det gjaldt IOP. Dette ble fulgt opp i Ot.prp.nr.57 (2004-2005), der det etter en forutgående høringsrunde ble foreslått å oppheve den særskilte lovbestemmelsen i opplæringsloven om individuell opplæringsplan (jfr. § 5-5). Det ble vist til at i praksis blir IOP utarbeidet av skolen innenfor rammen av skoleeiers enkeltvedtak. Departementet foreslo at skoleeiers enkeltvedtak om spesialundervisning skulle defineres som en individuell opplæringsplan. Det ble også fremmet forslag om bortfall av kravet til sakkyndig vurdering før det blir gjort enkeltvedtak. Sakkyndig vurdering skulle kun kreves *når det var nødvendig* for å opplyse saken eller når eleven/foreldrene ba om det. Departementet foreslo

---

<sup>6</sup> Professor dr. juris Eivind Smith var leder av utvalget som utredet en ny opplæringslov. NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»

dessuten å oppheve lovens krav om å begrunne et vedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen (Ot.prp. nr. 57 (2004-2005)). Ved behandling i Stortinget gikk imidlertid flertallet mot disse forslagene om endring av saksbehandlingsregler om spesialundervisning (Innst.O.nr.105 (2004-2005)). Viktigheten av å beholde gjeldende rett til spesialundervisning ble også understreket av departementet da de la frem proposisjon om tiltak for tidlig innsats i matematikk og norsk/samisk på småskoletrinnet som del av lovparagrafen om tilpasset opplæring (Ot.prp. nr. 55 (2008-2009)). Dette ble også lagt til grunn av Stortinget i Innst.O.nr. 86 (2008-2009). Et ytterligere forslag til endring kom i NOU 2009:18, av det såkalte Midtlyngutvalget<sup>7</sup>. Her ble det foreslått å erstatte retten til spesialundervisning med en rett til *ekstra tilrettelegging*. Dette forslaget ble ikke støttet av departementet, og i stortingsmeldingen går de inn for en videreføring av retten til spesialundervisning (Meld.st. 18 (2010-2011)). Departementet foreslår imidlertid noen endringer i saksbehandlingen gjeldende spesialundervisning. For det første ønsker departementet å tydeliggjøre i opplæringsloven at skoleeier/skolen har en plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte gjennom tilpasning av ordinær opplæring før de henviser eleven til PPT. Skolen skal dokumentere hva de har gjort og prøvd ut i en pedagogisk rapport som sendes til PPT (Prop. 129 L (2012-2013) Innst. 369 L (2012-2013)). Oppl. § 5-4 første ledd skal nå lyde slik:

«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 sakkunnig vurdering.*» (Lovvedtak 131 (2012-2013)).

Endringen fremgår av kursiv i lovteksten. Det blir også foreslått en forenkling av saksbehandlingsreglene ved å ta bort kravet om halvårsrapport og erstatte dette med en vurdering i elevens IOP minst en gang i året (Meld.st 18 (2010-2011), Prop. 129 L (2012-2013)). Oppl. § 5-5 andre ledd skal lyde:

---

<sup>7</sup> NOU 2009:18. Rett til læring. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. juni 2007. Kommunaldirektør Jorid Midtlyng fra Trondheim kommune ledet utvalget. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 2. juli 2009



«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 i frå måla som er satt i eleven sin individuelle opplæringsplan.* Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.» (Lovvedtak 131 (2012-2013))

Departementet mener dette er et felt som er viktig å følge opp videre, blant annet i forhold til kompetanseheving av PPT, og i forhold til økt kompetanse om regelverket som regulerer dette området (Meld.st. 18 (2010-2011)).

Forslag om endringer i lovverket og prosedyrer for saksbehandling kan blant annet henge sammen med at praksis ikke er som forventet eller ønsket. Collin-Hansen (2008) har skrevet en doktorgradsavhandling om «Barnets rett til opplæring og til vern mot marginalisering i skolen». Hun påpeker blant annet at et «(..) mål på regelverkets egnethet for formålet er hvordan det tåler møtet med virkeligheten» (Collin-Hansen, 2008 s. 549). Vi har begrenset empirisk kunnskap om hvordan regelverket praktiseres, hva det er som gjør at rettsregler virker på det området det er ment å regulere, og hva som kjennetegner en god lov eller gode rettsregler (Collin-Hansen, 2008). Forskningen på det juridiske feltet har i hovedsak fokusert på fortolkning av rettsregler og hvordan domstolen håndhever loven. Det er gjort lite forskning på hvordan rettsregler lages og hva som gjør at rettsregler virker på det området de er ment å regulere (Justisdepartementet, 2000). Vi har et behov for å vite mer om faktorer som spiller inn eller som er avgjørende for at loven skal virke etter intensjonen. Arbeidet over flere faser, slik det er i spesialundervisningens tiltakskjede, er en prosess som kan være svært tidkrevende. Det kan ofte ta lang tid fra en elev blir henvist til PPT og til eleven får et enkeltvedtak om spesialundervisning. Det vil derfor være viktig å undersøke nærmere hvordan denne prosessen foregår. Stortinget har blant annet uttalt at det er behov for mer forskning på området: «Komiteen mener det spesialpedagogiske feltet er et underforsket område, spesielt sett i lys av ressursbruken som legges ned» (Innst. 50. S (2011-2012) s. 20). Omfanget av spesialundervisning har bare økt de siste årene og ressursene som brukes på dette er betydelig. Tallene fra GSI<sup>8</sup> viser at 8,6 % av elevene i grunnskolen har enkeltvedtak om spesialundervisning pr. 1 oktober 2012. Det er også et økende omfang av spesialundervisning oppover i klassetrinnene og den største andelen spesialundervisning gis på ungdomstrinnet. I 2011-2012 fikk 7,4 prosent av elevene på barnetrinnet spesialundervisning,

---

<sup>8</sup> Grunnskolens informasjonssystem (GSI) [www.udir.no/Tilstand/Analyser-og-statistikk/Grunnskolen/GSI-tall/GSI-tall-20122013/](http://www.udir.no/Tilstand/Analyser-og-statistikk/Grunnskolen/GSI-tall/GSI-tall-20122013/) (lesedato: 24.02.13)

mot 11,2 % på ungdomstrinnet<sup>9</sup>. Den klare økningen av spesialundervisning på ungdomstrinnet har medført et økt politisk fokus på tidlig innsats for å snu denne tendensen. I tillegg er det et ønske om å redusere behovet for spesialundervisning med større fokus på tilpasset opplæring av den ordinære opplæringen (NOU 2009:18, Meld.st. 18 (2010-2011)).

## 1.2 Problemstillinger

Dette arbeidet har følgende problemstilling:

### **Hvordan fungerer tiltakskjeden for spesialundervisning i praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer?**

Undersøkelsen avgrenses som nevnt mot følgende faser i tiltakskjeden: tilmeldingsfasen, utredning- og tilrådningsfasen, vedtaksfasen og planleggingsfasen.

Med *regelverket* menes i denne sammenhengen loven, forskriftene og forarbeidene<sup>10</sup>. Det er i hovedsak lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova) og lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967 nr. 103 (forvaltningsloven) samt tilhørende forskrifter, deriblant læreplanverket. Forarbeidene<sup>11</sup> til loven, da særlig med hensyn til intensjonene bak bestemmelsene. Med *retningslinjer* menes i denne sammenhengen Utdannings- og forskningsdepartementet veileder om spesialundervisning (Veilederen), som støtte og fortolkning av lov og forskrift<sup>12</sup>. Som grunnlag for tolkning legges det også vekt på juridisk- og spesialpedagogisk litteratur som omtaler regelverk og retningslinjer på området. Med *praksis* forstår en her skolen og PPT sitt arbeid med sentrale dokumenter i ulike faser av tiltakskjeden. Fokus rettes i hovedsak mot innholdet, men i noen grad også mot utformingen av disse der det er prosedyrekrav. Denne hovedproblemstillingen er nærmere konkretisert i to delproblemstillinger.

---

<sup>9</sup> Statistisk sentralbyrå (SSB). Tall pr. 1. oktober 2012. [www.ssb.no/utgrs/tab-2012-12-14-02.html](http://www.ssb.no/utgrs/tab-2012-12-14-02.html) (Lesedatao: 24.02.13)

<sup>10</sup> Både internasjonale forpliktelser og nasjonalt regelverk. Se også punkt 3.4.2

<sup>11</sup> Se nærmere om forarbeidene og andre rettskilder i punkt 3.4.2

<sup>12</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet 2004. Denne blir videre referert til som *Veilederen 2004*

Den første delproblemstillingen er:

**1. Hvordan samsvarer de enkelte dokumentenes innhold og utforming i spesialundervisningens tiltakskjede med regelverk og retningslinjer?**

Dokumentene i tiltakskjeden som analyseres i denne undersøkelsen er:

- Skolens tilmeldingsdokumenter (utformes i henvisningsfasen)
- PPT sin sakkyndige vurdering (utformes i utrednings- og tilrådningsfasen)
- Skoleeiers/rektors enkeltvedtak om spesialundervisning (utformes i vedtaksfasen)
- Skolens individuelle opplæringsplan (IOP) (utformes i planleggingsfasen)

For hvert av disse dokumentene vil dels regelverk og retningslinjer på området og dels praksis i forhold til hvordan dokumentene er utformet og innholdet i disse, bli studert.

Med utformet menes primært det innhold dokumentene er gitt, men i noen grad også prosedyrer som følges i saksbehandlingen. Dette henger sammen med at regelverk og retningslinjer setter krav til begge deler; både innhold og prosedyrer.

Den andre delproblemstillingen er:

**2. Hvordan er sammenhengen mellom dokumentene i tiltakskjedens ulike faser sett i forhold til regelverk og retningslinjer?**

Dette innebærer et fokus på tre sammenhenger mellom de ulike dokumentene i tiltakskjeden slik regelverket forutsetter. Det vil for det første være sammenhengen mellom skolens tilmeldingsdokument og PPT sin sakkyndige vurdering. Deretter følger sammenhengen mellom sakkyndig vurdering og skoleeiers enkeltvedtak. Til slutt analyseres sammenhengen mellom IOP, enkeltvedtak og sakkyndig vurdering.

Hvordan man lykkes i de forskjellige fasene i spesialundervisningens tiltakskjede er avhengig av et samspill mellom nasjonal formulering og lokal realisering. Ved å studere disse dokumentene tas det sikte på å få frem forholdet mellom sentralt formulerte intensjoner og lokalt utformet

praksis og av sammenhengen mellom dokumentene i spesialundervisningens tiltakskjede. Problemstillingene innebærer at vi søker å få et innblikk i hvordan regelverket om spesialundervisning forstås og praktiseres av skoleeier/skolen og PPT. Analysen vil gi innsyn i praksisutøvelsen og det pedagogiske skjønn som utøves innenfor rammen av regelverket i de fire utvalgte fasene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden. Sentrale sider av tiltakskjeden blir således belyst, og da primært ut i fra en spesialpedagogisk forståelsesramme. Resultatene kan si noe om hvilke utfordringer som gjør seg gjeldende på dette området og da spesielt i forholdet mellom juss og pedagogikk, mellom regelverket og den praktiske gjennomføringen.

### **1.3 Avhandlingens oppbygning**

Kapittel 1 I tillegg til dette introduksjonskapitlet der studiens bakgrunn, formål og problemstillinger har blitt presentert, består avhandlingen av fire kapitler.

Kapittel 2 omhandler avhandlingens teoretiske referanseramme.

Kapittel 3 er avhandlingens metodekapittel. Her redegjøres det for de valgene som er gjort i de ulike delene av forskningsprosessen.

Kapittel 4-7 Her fremstilles resultater og tolkninger av de fire dokumenttypene: tilmeldingen, sakkyndig vurdering, enkeltvedtaket og IOP. Hver dokumenttype blir beskrevet for seg, analysen er således delt i fire deler og under hver av disse presenteres resultatene ved hjelp av kategorier. Det er en oppsummerende del under hver av dokumenttypene hvor hovedtrekkene fra analysen presenteres og drøftes.

Kapittel 8 er avhandlingens drøftings- og konklusjonsdel. Her besvares studiens problemstillinger. Det blir først en oppsummering og drøfting av resultatene knyttet til delproblemstilling 1. Her blir hovedfunnene fra de fire dokumentene presentert og drøftet. Deretter rettes fokuset mot delproblemstilling 2 og en presentasjon og drøfting av funnene knyttet til sammenhengen mellom dokumentene i tiltakskjeden. Til slutt samles trådene i form av konklusjoner og en presentasjon av mulige implikasjoner.

I fremstillingen er det brukt en rekke fotnoter. Hensikten er primært å benytte krysshenvisning for å vise til andre steder i avhandlingen hvor det omtales.

## 2.0 Referanseramme

I dette kapitlet presenteres forskningsarbeidets teoretiske referanseramme. Fremstillingen i denne avhandlingen vil legge til grunn opplæringen som gis i den offentlige grunnskolen. Elevsakene i undersøkelsen er hentet fra fire offentlige grunnskoler. Dette medfører blant annet at det ikke vil bli gjort vurderinger relatert til privatskoler og den videregående skole.

Ansvar for gjennomføringen av opplæringen avhenger av at flere aktører samarbeider for å oppnå et best mulig resultat. I saker om spesialundervisning er det i første rekke kommunen, rektor, lærerne, PPT, foreldrene og eleven selv. Regelverket på opplæringens område er svært komplekst og omfangsrikt. Det inneholder blant annet mange skjønsmessige bestemmelser som innholdsmessig kan være vanskelig å forholde seg til. Undersøkelser og tilsyn har som før nevnt vist at de som jobber i skole og kommune strever med å forholde seg til og etterleve dette regelverket. De er som oftest ikke utdannet jurister, men de skal likevel praktisere et komplekst regelverk (Welstad, 2011b). At det viser seg å være så stor avstand mellom intensjon og praksis kan henge sammen med flere forhold<sup>13</sup>.

## 2.1 Grunnleggende prinsipper og intensjoner

«Du er god nok som du er. Viktigere enn å være en vinner er det å være et verdifullt menneske»  
(Befring, 2012b s. 56)

På bakgrunn av problemstillingen, og som grunnlag for å forstå retten til spesialundervisning, vil det gjøres rede for noen grunnleggende prinsipper, intensjoner og sentrale begreper. I introduksjonen er utviklingen av fellesskolen omtalt, og herunder følger noe om konsekvenser det har hatt. Skolen har gradvis tatt sikte på å omfatte stadig flere grupper av elever, uavhengig av sosial bakgrunn, bosted, kjønn, kulturell- og språklig bakgrunn, evner og forutsetninger. Et trekk i denne utviklingen er at elever som tidligere gikk i spesialskoler<sup>14</sup> nå i utgangspunktet skal få sin opplæring i den ordinære grunnskolen (Nilsen, 2010). Dette medfører et økt behov for tilpasning av opplæringen for å møte og ta hensyn til mangfoldet av elever. I opplæringsloven

---

<sup>13</sup> Se nærmere om dette i punkt 2.9

<sup>14</sup> Opphevelsen av spesialskoleloven i 1975

har dette fått gjennomslag både gjennom prinsippet om en tilpasset opplæring for alle elever jfr. § 1-3 og retten til spesialundervisning for noen elever, jfr. § 5-1.

I prinsipper for opplæringen i LK-06 står det følgende om fellesskolen:

«Fellesskolen skal bygge på og ivareta mangfoldet i elevenes bakgrunn og forutsetninger. Opplæringen skal fremme elevenes allsidige utvikling og deres kunnskaper og ferdigheter. Fellesskolen skal ha ambisjoner på elevenes vegne, gi dem utfordringer og mål å strekke seg etter. Samtidig skal skolen ta hensyn til elevenes ulike forutsetninger og progresjon, slik at alle kan oppleve gleden ved å mestre og å nå sine mål. Sammen med skolens ledelse skal lærer fremme et godt læringsmiljø for alle» (Utdanningsdirektoratet)<sup>15</sup>.

Fellesskolen har således et dobbelt siktemål. For det første skal den gi barn og unge del i et sosialt, faglig og kulturelt fellesskap. For det andre skal den gi vekstmuligheter for individuelle forutsetninger og forskjeller. Dette innebærer en avveining mellom hensynet til fellesskap og hensynet til individuell tilpassning<sup>16</sup>. Fellesskolen har lang tradisjon i Norge og henger sammen med målet om lik rett til utdanning. Med lik rett menes det at det skal tas hensyn til mangfoldet i elevsammensetningen. I St.meld. nr. 28 (1998-99), *Mot rikare mål* blir det gjort et klart skille mellom «likt tilbud» og «likeverdig tilbud» (Solstad, 2004).

«(...) likeverdsprinsippet er vareteke gjennom føresetnaden om at opplæringa skal tilpassast evner, utviklingsnivå og behov hos den enkelte eleven. Det dreier seg altså ikkje om å gi eit likt tilbud til alle, men om tilbud som er likeverdige på den måten at dei teke utgangspunkt der barna og dei unge står. Det krev både individuell tilpassing og lokalt mangfald» (St.meld. nr 28 (1998-99) s. 10).

Fellesskolens store dilemma og utfordring er nettopp å forene hensynet til enhet og forskjellighet, til fellesskap og mangfold. Sentrale prinsipper i fellesskolen er inkluderende opplæring og tilpasset opplæring. Disse prinsippene må ses i sammenheng.

Kierkegaard formidler noe av essensen i prinsippet om tilpasset opplæring og de utfordringene lærerne møter når de skal tilrettelegge for elevene i en inkluderende skole:

---

<sup>15</sup>Kunnskapsløftet

[www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte\\_lareplaner\\_for\\_Kunnskapsloeftet/prinsipper\\_lk06.pdf?epslanguage=no](http://www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloeftet/prinsipper_lk06.pdf?epslanguage=no) s. 1 (Lesesdato: 21.04.13)

<sup>16</sup> Dette ble også fremhevet i forarbeidene til L-97 (St.meld.nr .29 (1994-95) punkt 4.1)

«At man, naar det i Sandhed skal lykkes En at føre et Menneske hen til et bestemt Sted, først og fremmest maa passe paa at finde ham der, hvor han er, og begynde der. Dette er Hemmeligheden i al Hjælpekunst. Enhver, der ikke kan det, han er selv i en Indbildning, naar han mener at kunne hjælpe en Anden. For i Sandhed kunne hjælpe en Anden, maa jeg forstaae mer end han – men dog vel først og fremmest forstaae det, han forstaaer. Naar jeg ikke gjør det, saa hjælper min Mere-Forstaaene ham slet ikke» (Kierkegaard & Kierkegaard, 1859 s. 96).

Tilpasset opplæring forutsetter at læring starter der eleven er i sin læring og utvikling.

Opplæringen må relateres til læreplanverket og foregå i et tempo som er tilpasset elevens forutsetninger (Skogen, 2004). Nedbyggingen av spesialskolene og fremveksten av fellesskolen har som nevnt ført til større behov for tilpasninger av opplæringen, ved at skolen nå skal omfatte flere og flere elever med ulik bakgrunn, evner og forutsetninger. Det handler om at «skolen både skal ha rom for alle og blikk for den enkelte. Undervisningen må tilpasses ikke bare fag og stoff, men også alderstrinn og utviklingsnivå, den enkelte elev og den sammensatte klasse»<sup>17</sup>.

Fenomenet tilpasset opplæring er, ifølge Skogen (2004), lettfattelig i prinsippet, men uoppnåelig i praksis. Det er en uoppnåelig visjon som vi bare kan nærme oss, ikke nå. Hva gjør vi så med en uoppnåelig visjon? Skogen påpeker at vi kan nærme oss visjonen med små steg i en kontinuerlig forbedring av praksis<sup>18</sup> (2004 s. 19).

Lovens omtale av prinsippet om tilpasset opplæring har gjennomgått en utvikling. I grunnskoleloven (lovintegreringen) i 1975 ble tilpasset opplæring omtalt som en «rett» jfr. grunnskoleloven § 7-1. Tilpasset opplæring har vært nedfelt som en del av opplæringslovens formålsbestemmelse (§ 1-2), mens det i dag etter revisjon av opplæringsloven, er nedfelt i en egen paragraf (§1-3). Prinsippet om tilpasset opplæring jfr. § 1-3<sup>19</sup> legger til at «(...)opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven(...)». Det blir i forarbeidene til opplæringsloven understreket at bestemmelsen<sup>20</sup> ikke kan forstås slik at den gir hver enkelt elev rett til et individuelt tilrettelagt opplæringstilbud.

---

<sup>17</sup> Den generelle delen av læreplanen s. 10.

<sup>18</sup> Se punkt 2.11

<sup>19</sup> Bestemmelsen om tilpasset opplæring var frem til 01.08.2008 en del av formålsbestemmelsen i Opl. § 1-2, 5. ledd. Ved lov av 20. juni 2008 nr. 48 ble bestemmelsen om tilpasset opplæring flyttet til en ny § 1-3. Det understrekes av Departementet at det er en teknisk flytting av bestemmelsen og ingen reell endring av innholdet (Ot.prp. nr. 40 (2007-2008), Tangen 2008, s. 129).

<sup>20</sup> § 1-2 nå § 1-3

Det er tale om et generelt prinsipp som skal ligge til grunn for all opplæring:

«Innenfor rammen av klasseundervisningen bør den enkelte lærer – i den utstrekning det er mulig – søke å tilpasse undervisningen til den enkelte elev. Dette gjelder ikke bare elever med lærevansker, men også elever som har forutsetninger for å lære raskere eller mer enn gjennomsnittet. Alle elever skal så langt det er mulig gis opplæring som tar hensyn til den enkelte elevs spesielle forutsetninger og evner. Dette målet forplikter ikke bare den enkelte lærer, men også den enkelte skole og kommunen, som i størst mulig utstrekning må følge det opp i planleggingen og driften av skolene» (NOU 1995:18 s. 103).

Forarbeidene sier videre at det ikke er fastlagt i loven hva den enkelte skole og kommune skal gjøre for å fremme prinsippet om tilpasset opplæring. Dette innebærer at det vil være lokale forskjeller for hva den enkelte skole klarer å ivareta innenfor ordinær tilpasset opplæring.

I L-97 ble tilpasset opplæring omtalt som et «overordnet prinsipp» en arbeider etter, et «gjennomgående prinsipp» i St. meld nr. 16 (2006-2007) og som et «hovedprinsipp» i Innst. S. nr. 164 (2006-2007). I St.meld. nr. 16 (2006-2007) ble tilpasset opplæring fremhevet som et virkemiddel for å nå et mål, dette målet er elevenes læring (Bjørnsrud & Nilsen, 2008 s.10-11). Flyttingen av bestemmelsen fra § 1-2 til § 1-3 vil kunne være med på å klargjøre at tilpasset opplæring må forstås som et prinsipp en skal arbeide etter i skolen, og ikke et formål for opplæringen (Bjørnsrud & Nilsen, 2008). Dette blir også understreket i Kunnskapsløftet der tilpasset opplæring blir omtalt som et gjennomgående prinsipp i hele grunnopplæringen og som et virkemiddel for læring. Videre blir det i LK-06 sagt at tilpasset opplæring innenfor fellesskapet er «grunnleggende elementer» i fellesskolen (Bjørnsrud & Nilsen, 2008; Dale, 2008; Nilsen & Herlofsen, 2012b). Tilpasset opplæring er en av de største utfordringene i norsk skole og er et prioritert område i Kunnskapsløftet (Bjørnsrud & Nilsen, 2008). I læreplanen er dette blant annet omtalt slik:

«Tilpasset opplæring for den enkelte elev kjennetegnes ved variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmåter, læremidler, samt variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Eleven har ulikt utgangspunkt, bruker ulike læringsstrategier og har ulik progresjon i forhold til nasjonalt fastsatte kompetansemål» (Utdanningsdirektoratet)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Kunnskapsløftet

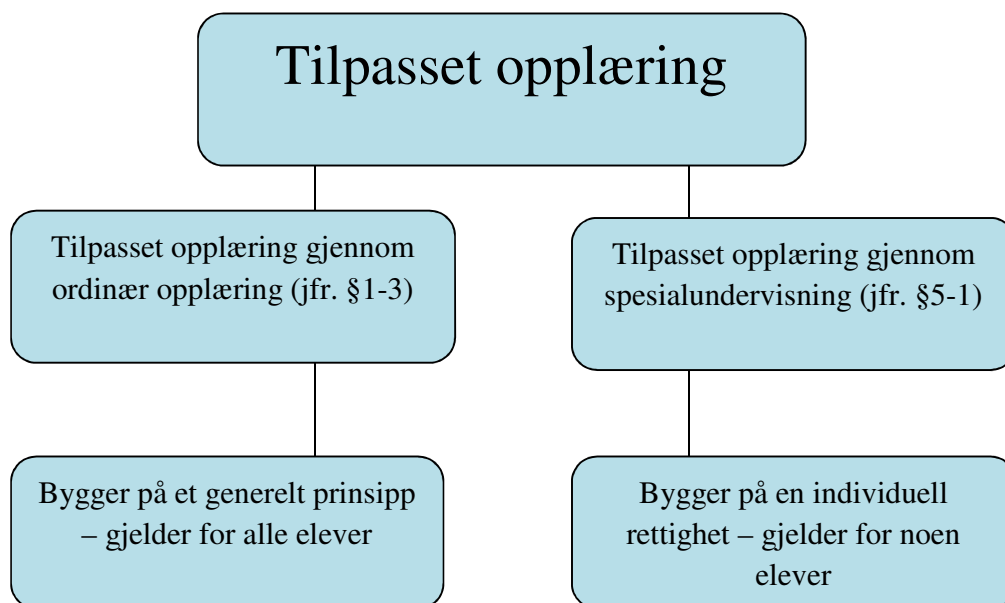
[www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte\\_lareplaner\\_for\\_Kunnskapsloeftet/prinsipper\\_lk06.pdf?epslanguage=no](http://www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloeftet/prinsipper_lk06.pdf?epslanguage=no) s. 5 (Lesedato: 21.04.13)



Variasjon innebærer slik sett en *positiv forskjellsbehandling* av elevene. Dette samsvarer med kravet om likeverdig opplæring som vektlegger ulik behandling av elevene, nettopp fordi elevene har så ulike behov, evner, forutsetninger og måter å lære på (Bjørnsrud & Nilsen, 2011 s.218). Denne variasjonen i opplæringen er en måte å bidra til at elevene får tilfredsstillende læringsutbytte. Tilpasset opplæring og behovet for spesialundervisning henger nøye sammen på en slik måte at variert opplæring, tilpasning og differensiering vil kunne bidra til at færre elever vil ha behov for spesialundervisning. Bjørnsrud og Nilsen (2011) understreker imidlertid at variasjon må brukes målrettet og planlagt for elevens læring. Variasjon er ikke et mål i seg selv, men en måte å møte elevene på i læringsprosessen.

Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning kan illustreres med følgende figur:

Figur 1 Tilpasset opplæring



(Nilsen & Herlofsen, 2012b s. 233)

Figuren illustrer at tilpasset opplæring pedagogisk sett utgjør en tosidig utfordring for skolen som henger nøye sammen. Skolen skal både tilpasse den ordinære opplæringen og gi spesialundervisning til elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Kunnskapsløftet fremhever, både i den generelle delen og i prinsipper for opplæringen, viktigheten av variasjon og tilpasning i forhold til å møte det mangfoldet av elever vi har i

skolen. I prinsipper for opplæringen<sup>22</sup> står det at: «*opplæringen skal legges til rette slik at elevene skal kunne bidra til fellesskapet og kunne oppleve glede ved å mestre og nå sine mål*» (Utdanningsdirektoratet)<sup>23</sup>. Bjørnsrud og Nilsen (2011) påpeker imidlertid det er et tankekors at fagplanene i Kunnskapsløftet opererer med like kompetansemål for alle elevene. Med kompetansemål siktes det til det elevene skal kunne etter endt opplæring på de ulike fagområdene. På bakgrunn av dette mener Bjørnsrud og Nilsen (2011) at det er nærliggende å tolke det slik at tilpasset opplæring blir et middel for å lede alle elevene mot å oppnå de samme kompetansemålene. Dette vurderes å være motstridende, dersom en skal kunne tilpasse opplæringen til elevene må en også ha mulighet til å variere opplæringsmålene.

«Kjernen i tilpasset opplæring finner vi i spennet mellom elevens fremtidige måloppnåelse og elevens nåtidige evner og læreforutsetninger. Kvaliteten på den tilpassede opplæringen ligger (...) i om kravene og forventningene til elevens utførelse av arbeidsoppgavene er realistiske i forhold til elevens evner og forutsetninger» (Dale & Wærness, 2007 s. 48).

Opplæringsmålene til den enkelte elev må vurderes som realistiske for eleven å nå – noe som eleven kan strekke seg mot (Vygotsky, 1978), og som tar hensyn til de evner og forutsetninger som eleven har (Bjørnsrud & Nilsen, 2011; Nilsen, 2008a).

Det ligger sterke politiske føringer på målet om at flere og flere elever skal kunne ivaretas innenfor ordinær tilpasset opplæring (St.meld nr. 18 2009-2010). Vi må likevel ha en «sikkerhetsventil» for de elevene som ikke har forutsetninger for å følge den ordinære opplæringen, eller der skolen ikke klarer å tilrettelegge slik at eleven kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen (Sjøvoll, 1999). Disse elevene trenger «noe annet» for at de skal få et likeverdig opplæringstilbud, det er her retten til spesialundervisning kommer inn. Retten til spesialundervisning følger av opplæringsloven § 5-1: «*Elevlar som ikkje har eller ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning*»<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> «Prinsipper for opplæringen sammenfatter og utdyper bestemmelser i opplæringsloven, forskrift til loven, herunder læreplanverket for opplæringen, som må ses i lys av det samlede regelverket. Prinsippene bidrar til å tydeliggjøre skoleeiers ansvar for en opplæring som er i samsvar med lov og forskrift, i tråd med menneskerettighetene og tilpasset lokale og individuelle forutsetninger og behov» (Prinsipper for opplæringen i LK-06 s. 26)

<sup>23</sup> [www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte\\_lareplaner\\_for\\_Kunnskapsloeftet/prinsipper\\_lk06.pdf?epslanguage=no](http://www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloeftet/prinsipper_lk06.pdf?epslanguage=no) s. 1 (Lesedato: 21.04.13)

<sup>24</sup> Retten til spesialundervisning gjelder ikke for de elevene som er spesielt evnerike og av den grunn ikke synes å ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen fordi det ordinære tilbudet ligger på et for lavt faglig nivå. Dette går ikke frem

Retten til spesialundervisning er en sentral rettighetsbestemmelse i opplæringsloven (Jakhelln, 2000). Spesialundervisning er en individuell rett og denne retten utløser en tilsvarende plikt for skoleeier til å innfri denne retten. Skoleeier må sørge for at eleven får den spesialundervisningen som han/hun har krav på (Kjellemo & Jakhelln, 1995; Nilsen, 2008b). At spesialundervisning er en rettighet innebærer at eleven kan gå til domstolen for å få retten prøvd<sup>25</sup>.

Vilkåret for å få spesialundervisning er knyttet opp mot elevens læringsutbytte. For å avgjøre om eleven har eller kan få *tilfredsstillende utbytte* av opplæringen må det foretas en skjønnsmessig vurdering<sup>26</sup>. Retten til spesialundervisning er ikke knyttet opp mot en diagnose eller vanske, slik det var i spesialskoleloven av 1951. Etter spesialskoleloven § 1 ble elevene kategorisert med behov for spesialundervisning etter hva slags handikap de hadde (Kjellemo & Jakhelln, 1995). Dette ble ikke videreført ved lovendringen i 1975 og Blom-komiteen<sup>27</sup> sa følgende om dette:

«En er kommet til at det vil være vanskelig å finne frem til en nødvendig avgrensning enten en tar utgangspunkt i graden av funksjonssvikt eller i funksjonshemmingens art. Utvalget er dermed blitt stående ved at uttaking av elever til spesialundervisning bør bero på en helhetsvurdering av den enkelte elev, elevens situasjon og de aktuelle skoletilbud. Hvilke elever som etter dette skal få spesialundervisning må derfor etter utvalgets mening avgjøres på grunnlag av tilråding fra personer eller organer med den nødvendige kompetansen» (Blom-komiteen 1970 s. 84).

Det er elevens læringsutbytte av opplæringen som avgjør om eleven har rett til spesialundervisning og ikke elevens diagnose eller vansker. Sjøvoll (2010) fant imidlertid i sin undersøkelse at begrunnelsene for spesialundervisning i to av tre tilfeller var omtalt som egenskaper ved eleven.

Skolen og PPT må gjennom kartlegging og utredninger av eleven og opplærings situasjonen klargjøre om eleven kan få tilfredsstillende utbytte ved at opplæringstilbudet endres innenfor rammene av den ordinære opplæringen. Dette innebærer både et individ- og et systemfokus.

---

av lovteksten, men klargjøres i forarbeidene til loven (Ot.prp. nr 46 1997-98 side 167 og NOU 1995:18 side 116). Disse elevene må ivaretas innenfor rammene av ordinær tilpasset opplæring etter oppl. § 1-3

<sup>25</sup> Se punkt 2.10 om rettigheter

<sup>26</sup> Se punkt 2.7 om skjønnsutøvelse og rettslige standarder

<sup>27</sup> Utvalg oppnevnt av Utdanningsdepartementet. Innstilling om lovregler for spesialundervisning m.v. (Blom-komiteen), 1970

Det nære forholdet mellom tilpasset opplæring i ordinær opplæring og spesialundervisning kan blant annet illustreres med følgende sitat:

«Siden retten til spesialundervisning må ses på bakgrunn av elevens mulighet for utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, vil en elev som har rett til spesialundervisning i én skole, ikke nødvendigvis ha rett til det dette i en annen skole dersom denne skolen i større grad makter å tilpasse det ordinære opplæringstilbudet og på den måten imøtekomme de ulike elevenes behov» (NOU 1995:18 side 103).

Sitatet fra Smith-utvalget illustrerer den nære sammenhengen mellom ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning og hvordan dette kan variere mellom ulike skoler og kommuner. Retten til spesialundervisning er knyttet opp mot elevens læringsutbytte og et vesentlig vurderingsgrunnlag her er oppnåelsen av kompetansemålene i læreplanverket for kunnskapsløftet.

Læreplanverket<sup>28</sup> har forskriftstatus og skal blant annet gi en konkretisering av opplæringslovens mer generelle bestemmelser om opplæringens mål og innhold (Nilsen, 2008b). Når det gjelder Kunnskapsløftets omtale av spesialundervisning er det nesten utelatt. Spesialundervisning er ikke nevnt i den generelle del. I prinsipper for opplæringen, er det eksplisitt nevnt med én setning: *«Bestemmelsene om spesialundervisning kommer til anvendelse når det er behov for en mer omfattende tilpasning enn den som kan gis innenfor den ordinære opplæringen»* (Utdanningsdirektoratet)<sup>29</sup>. I tillegg er det noen generelle setninger om «mangfoldet av evner og talenter» og «elever med særlige vansker». Nilsen (2008b) uttrykker i denne sammenheng bekymring knyttet til at Kunnskapsløftet i så liten grad omtaler spesialundervisning, og om dette kan føre til at spesialundervisning kan bli sett på som noe «på siden av» annen opplæring (Nilsen, 2008b).

Når det gjelder tilpasning av opplæringen til elever med rett til spesialundervisning taler Nilsen (2008b) hovedsakelig om tre forhold: ressurser, innhold og kompetanse. For det første vil elever med enkeltvedtak om spesialundervisning ofte ha behov for tilpasning ved hjelp av større innsats av timerressurser i form av lærertimer enten som gruppetimer, en til en- undervisning eller ved å ha en ekstra lærer inne i klassen (Jakhelln, 2000). For det andre vil elever med

---

<sup>28</sup> Se punkt 2.6 om læreplanverket for kunnskapsløftet

<sup>29</sup> [www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte\\_lareplaner\\_for\\_Kunnskapsloeftet/prinsipper\\_lk06.pdf?epslanguage=no](http://www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloeftet/prinsipper_lk06.pdf?epslanguage=no) s. 5 (Lesedato 21.04.13)

spesialundervisning ofte ha behov for innholdsmessig tilpasning av opplæringen. Utgangspunktet er at elever med spesialundervisning etter oppl. § 5-1 skal ha samme innhold i opplæringstilbudet som andre elever. Innholdet i spesialundervisningen skal således ta utgangspunkt i læreplanverket<sup>30</sup> for grunnskolen og videregående skole. Oppl. § 5-5 åpner imidlertid for unntak fra innholdet i opplæringen med formuleringen «så langt dei passar».<sup>31</sup> Det vil si at det kan gjøres unntak fra hovedområder og kompetansemål i læreplan for fag. Dette må vurderes i forhold til elevens læringspotensial (Nilsen, 2008b). Innholdet i elevens opplæringstilbud skal komme til uttrykk i en individuell opplæringsplan (IOP) og her er det viktig at den felles læreplanen og de individuelle tilpasningene av mål ses i sammenheng. Det fremgår videre av § 5-1 andre ledd at det i vurderingen av hva slags opplæringstilbud som skal gis særlig skal legges vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Det er viktig å avdekke elevens ressurser og hva som mestres slik at det kan bygges videre på elevens utviklingspotensial i tilretteleggingen av opplæringen (Befring, 2012b). Et helhetlig og mulighetsorientert perspektiv har hatt en tendens til å komme i bakgrunnen for problemfokus og diagnostisering. Dette kan henge sammen med at den tradisjonelle spesialpedagogikken har hatt fokus på «*mangler og feilutvikling hos individet*» (Befring, 2012b s. 49).

For det tredje kan det, ifølge Nilsen (2008b), være behov for tilpasning i form av kompetanse. Dette kan eksempelvis være bruk av spesialpedagogisk kompetanse som støtte for den kompetansen som allmennlæreren til vanlig innehar. Undersøkelser (Egelund & Tetler, 2009) tyder på at kompetanse er en vesentlig faktor for å lykkes med tilpasset opplæring, både innenfor den ordinære opplæringen og i forhold til spesialundervisning. Opplæringsloven har imidlertid ingen kompetansekrav til de som skal gjennomføre spesialundervisningen. Departementet har likevel fremhevet at det er naturlig at behovet for spesialpedagogisk støtte skal vurderes dersom dette er nødvendig for at eleven skal kunne få et forsvarlig utbytte av opplæringen (Nilsen, 2008b). En annen side når det gjelder kompetanse er at vi vet at mange elever med enkeltvedtak om spesialundervisning får sin opplæring gitt av assistenter (NOU 2003:16, (Riksrevisjonen, 2005-2006, 2010-2011)). Assistenter skal imidlertid aldri ha ansvaret for opplæringen, men være under veiledning og tilsyn av læreren. I hvor stor grad dette er tilfelle er uklart, men utbredelsen av assistentbruken knyttet til spesialundervisning har vært diskutert politisk, og ut fra en faglig

---

<sup>30</sup> Se punkt. 2.6

<sup>31</sup> Se nærmere om avvik fra læreplan i analysekapitlet under sakkyndig vurdering og enkeltvedtak

vurdering har det vært behov for å innføre en tydeligere presisering av assistentens rolle (St.meld 18 2010-2011, Innst. 18 2011-2012, Prop. 129 L, s. 42). Dette er nå presisert i ny § 10-11 (Lovvedtak 131 (2012-2013)).

Opplæringsloven § 5-1 første ledd setter opp vilkår for å få spesialundervisning, andre ledd regulerer hva et tilbud om spesialundervisning skal gå ut på. De to delene er bundet sammen av prinsippet om likeverdig opplæring. Likeverdskravet følger ikke av lovens ordlyd, men er lagt til grunn i lovens forarbeider. Kravet innebærer at det ordinære opplæringstilbudet og spesialundervisningen samlet sett skal være likeverdig (Ot.prp. nr. 46 (1997-98)), med det tilbudet som gis til «andre elever» (Jakhelln, 2000). Forutsetningen er selvsagt at det tilbudet det sammenliknes med oppfyller kravene i opplæringsloven. Opplæringstilbudet som de andre elevene får kan variere ved den enkelte skole og i kommunen, derfor kan en ikke på generelt grunnlag si hva som ligger i sammenlikningsgrunnlaget «andre elever». Forarbeidene (Ot.prp. nr. 46 (1997-98)) understreker imidlertid at standarden på den ordinære undervisningen på den skolen eleven går på, er et formålstjenlig sammenlikningsgrunnlag. Det kan også være tilfeller der det er aktuelt å sammenlikne hele elevgrupper innen kommunen, fylket eller for noen grupper – hele landet. Det må her gjøres en skjønnsmessig vurdering. Likeverdsprinsippet innebærer imidlertid ikke at eleven kan få all den opplæringen den enkelte elev har behov for<sup>32</sup>. Dette henger sammen med at hverken elever med ordinært opplæringstilbud eller elever med enkeltvedtak om spesialundervisning har rett til optimal undervisning. Det er ressurs situasjonen på grunnskolesektoren i den enkelte kommune som setter rammene for undervisningen (Jakhelln, 2000). Dette fremgår også i Rt.1990<sup>33</sup> der det står følgende: «(...) I lovens krav om at opplæringen må være likeverdig med den opplæring som gis i grunnskolen, ligger imidlertid at opplæringen må oppfylle visse minimums- og likhetskrav, og at dette er en rettighet som kan håndheves ved domstolene» (s. 362)<sup>34</sup>. Spesialundervisningens kvalitet ble også lagt til grunn av Gulating lagmannsrett i RG<sup>35</sup> 1987 s. 66, hvor det blant annet uttales: «Når det ved lovendringen i 1975 ble bestemt at funksjonshemmede elever skulle integreres i den vanlige grunnskolen, må disse elevene ha krav på en undervisning som er kvalitativt likeverdig med den som tilbys vanlige

---

<sup>32</sup> Se «Line-dommen» i RG 1987 s. 66

<sup>33</sup> RT - Tidsskriftet Rettstidende inneholder først og fremst de viktigste dommer fra Høyesterett

<sup>34</sup> Se Jakhelln (2000, s. 1876)

<sup>35</sup> RG - Rettens gang er et tidsskrift som inneholder utvalgte rettsavgjørelser fra norske lagmannsretter og tingretter

*elever*» (Jakhelln, 2000 s. 1818). Det er også relevant rettspraksis når det gjelder vurdering av omfang og likeverdvvurderingen. I «Line-dommen»<sup>36</sup> var Lines påstand at kommunen måtte følge opp sakkyndig vurdering i forhold til det som var tilrådd. Sakkyndig vurdering hadde tilrådd 12 t/u, kommunen hadde gitt henne 8 t/u med en begrunnelse som blant annet viste til den økonomiske situasjonen i kommunen (men endret det til 10 t/u). Kommunen fikk medhold, men retten påpekte at økonomisk argumentasjon ikke var gyldig. Retten uttalte følgende:

«(...) det må være anledning til å foreta reduksjoner i tilbudet så lenge dette ikke fører til et mindreverdig tilbud i forhold til de øvrige elever. Det må legges til grunn at det også i forhold til de øvrige grunnskoleelever foretas innsparinger som kan redusere kvaliteten på undervisningstilbudet disse elevene får, og det finnes ikke bevist at A får et dårligere undervisningstilbud enn de øvrige elever» (RG 1987 s. 66)<sup>37</sup>.

I forarbeidene står det at spesialundervisning er likeverdig når en funksjonshemmet elev har omtrent de samme sjansene for å nå sine mål som andre elever har for å nå sine, med det ordinære opplæringstilbudet (Ot.prp.nr. 46 (1997-98) s. 168). Dette viser at prinsippet om likeverdig opplæring er viktig i vurderingen av elevens opplæringstilbud.

I norsk sammenheng ble prinsippet om en inkluderende skole første gang introdusert i forarbeidene til L-97<sup>38</sup> (Strømstad, 2004). Her går det frem at opplæringen skal søke å inkludere alle elever uansett evner og forutsetninger (St.meld. nr. 29 1994-95 s. 23, (Strømstad, 2004).

Inkludering var imidlertid et etablert begrep i andre land før L-97, noe som vi blant annet ser av sitatet fra Salamanca-erklæringen.

«We call upon all governments and urge them to: Give the highest policy and budgetary priority to improve their education systems to enable them to include all children regardless of individual differences or difficulties. Adopt as a matter of law or policy the principle of inclusive education, enrolling all children in regular schools, unless there are compelling reasons for doing otherwise (...)» (UNESCO, 1994 s. ix).

Inkludering var i denne erklæringen først og fremst rettet mot undervisning for funksjonshemmede og elever med særskilte behov, og det kan være en av grunnene til at inkludering ofte blir sett i sammenheng med tilrettelegging av spesialundervisning (Strømstad, 2004).

---

<sup>36</sup> RG 1987 s. 66

<sup>37</sup> Dommen ble påanket til Høyesterett, men ble nektet fremmet (Collin-Hansen, 2008 s. 392)

<sup>38</sup> St.meld. nr. 29 (1994-95)

Likevel har erklæringen en vid forståelse av elever med særskilte behov: «*This should include disabled and gifted children, street and working children, children from remote or nomadic populations, children from linguistic, ethnic or cultural minorities and children from other disadvantaged or marginalized groups* (UNESCO, 1994 s. 6). Inkluderingsdiskusjonen er mangesidig, og det kan synes som at det er mange ulike meninger om hva inkludering egentlig er. Salamanca-erklæringens vide forståelse av særskilte behov kan tolkes dithen at en inkluderende skole skal tilrettelegge for alle elever. Strømstad (2004) viser til at både Booth og UNESCO<sup>39</sup> legger vekt på at barrierer eller hindringer for læring og deltakelse ikke blir tillagt egenskaper ved eleven, men at man ser eleven i sammenheng med læringsmiljøet. I Salamancaerklæringen (UNESCO, 1994) går det klart frem at inkludering innebærer at skolen må endre seg. Det grunnleggende prinsippet blir således at alle elever skal ha sin opplæring i et inkluderende miljø uansett forskjeller og vansker. Opplæringsloven understreker viktigheten av inkludering i § 8-2 der det står følgende: «*I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør*». Det blir lagt vekt på at plassering av elever i alternative segregerte opplæringsarenaer skal være unntak (Strømstad, 2004). Susan Tetler (2010) understreker at det kreves mer enn en fysisk tilstedeværelse for at eleven skal være inkludert. Det sentrale ved inkludering er, ifølge Befring (2012b s.43), enkeltmenneskers opplevelse av å være anerkjent som likeverdig deltaker. Strømstad (2004) tar utgangspunkt i føringene i Salamanca-erklæringen og L-97 for å si noe om hvilke krav som må stilles til en skole som har en inkluderende praksis: Først og fremst blir det lagt vekt på at alle elever skal tilhøre et faglig, sosialt og kulturelt fellesskap. Når det gjelder det faglige fellesskapet handler dette ikke bare om å være fysisk tilstede i et lærefellesskap, men at elevene lærer og utvikler seg kontinuerlig. For at dette skal være mulig er tilpasset opplæring et nøkkelbegrep. LK-06 har også sterkt fokus på tilpasset opplæring, så det vil være holdepunkter for å si at refleksjonene her vil være gjeldende også i forhold til dette læreplanverket. Ved tilpasningen av opplæringen må det legges vekt på alle de fagdidaktiske kategoriene: mål, lærestoff, arbeidsmåter, vurdering og

---

<sup>39</sup> UNESCO, FNs organisasjon for utdanning står bak Salamancaerklæringen: The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education, Adopted by the World Conference on special needs education: access and quality, Salamanca Spain 7-10 June 1994, som også Norge har sluttet seg til. Denne er grunnlaget for prinsippet om den inkluderende skolen (Collin-Hansen, 2008).



rammebetingelser. Det må videre legges vekt på og arbeides for å utvikle et klassemiljø<sup>40</sup> der alle kan føle en tilhørighet, og der mobbing ikke er tolerert. Videre legges det vekt på det kulturelle fellesskapet der mangfold ses på som en berikelse for elevene. For å oppnå et sosialt og kulturelt fellesskap bør skolen jobbe med blant annet elevdemokrati, samarbeid med foreldre og lokalmiljø og de ansatte ved skolen (Strømstad, 2004).

Prinsippene fellesskolen, tilpasset opplæring, likeverdig opplæring og inkludering har mange berøringspunkter og må ses i sammenheng for å nå målet om best mulig læring og utvikling hos elever i skolen. Det følger også av FNs barnekonvensjon art. 23. punkt 3 at hjelpen skal innrettes slik at funksjonshemmede barn har effektiv adgang til og mottar undervisning og opplæring på en måte som best mulig fremmer barnets sosiale integrering og personlige utvikling, herunder dets kulturelle og åndelige utvikling<sup>41</sup>.

## **2.2 Spesialundervisningens tiltakskjede**

For å avklare og ivareta retten til spesialundervisning, skal saksgangen og arbeidet med spesialundervisning foregå gjennom flere ledd. Det er her tale om en kjede av tiltak som tar sikte på å klargjøre og stille krav til skolene og kommunen, den skal også fungere som en støtte til skolene. Tiltakskjeden gjelder fra et problem oppdages og meldes fra om av enkeltlærere og til spesialundervisningen sakkyndig vurderes, vedtas, planlegges, gjennomføres og vurderes. Denne kjeden av tiltak involverer og fordrer et samspill mellom aktører på flere arenaer, især i skolen og den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT). I tillegg er foreldrene og eleven selv sentrale aktører i ulike faser (Nilsen, 2012).

Med utgangspunkt i regelverket og retningslinjer vil tiltakskjeden for spesialundervisning til vanlig omfatte følgende hovedfaser:

- **Førtilmeldingsfasen:**  
Lærerne sender bekymringsmelding til rektor om mulig behov for spesialundervisning
- **Tilmeldingsfasen:**  
Skolen sender en henvisning til PPT om behovet for spesialundervisning

---

<sup>40</sup> «Klasse» er opphevet som organiseringsprinsipp jfr. NOU 2003:16 s. 83 der klasse ble erstattet med basisgruppe og endret i Opl. § 8-2. I denne avhandlingen vil likevel både «klasse» og «gruppe» bli brukt med samme betydning. Klasse blir brukt fordi dette fremdeles vurderes å være et innarbeidet begrep i skolen

<sup>41</sup> Se også punkt 2.5

- Utretnings- og tilrådningsfasen:  
PPT utarbeider sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning
- Vedtaksfasen:  
Skoleeier (eventuelt rektor etter delegering) fatter enkeltvedtak om spesialundervisning
- Planleggingsfasen  
Skolen utarbeider en individuell opplæringsplan
- Gjennomføringsfasen:  
Skolen gjennomfører spesialundervisningen
- Vurderingsfasen:  
Skolen utarbeider en halvårsrapport for eleven

(Nilsen, 2012; Nilsen & Herlofsen, 2012a, 2012b)

Tiltakskjeden illustrerer også sammenhengen mellom stat, kommune og skole. Staten gjennom lovverket, kommunen som ansvarlig for grunnskoleopplæringen og for å fatte enkeltvedtak i saker om spesialundervisning, og skolen som den som setter opplæringen ut i liv. Flere av fasene i spesialundervisningens tiltakskjede krever at det utarbeides et dokument som skal vise den behandlingen saken har fått. Dette kan variere litt i forhold til kommunale rutiner, men disse dokumentene er i stor grad henvisningsskjema, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og halvårsrapporter som egne dokumenter. Nilsen understreker at

«(...) tiltakskjeden legger opp til en rolle- og ansvarsdeling, hvor styrken i den samlede kjeden avhenger av kvaliteten i hvert ledd og av sammenhengen mellom leddene. I hver fase er det viktig at en kjenner til og forsøker å følge opp regelverket som gjelder, samtidig som en bruker det lokale handlingsrommet som gis til å ta hensyn til lokale forhold og behov» (Nilsen, 2012 s. 240).

I denne undersøkelsen er det avgrenset til de fire fasene fra og med skolens tilmelding til og med skolens utarbeiding av individuell opplæringsplan. En utdypende fremstilling av regelverk og retningslinjer knyttet til den enkelte fasen og tilhørende dokument vil bli gitt i kapittel 4-7 for å identifisere og tydeliggjøre sentrale kriterier som praksis blir sett i forhold til. De fasene som ikke blir behandlet i resultatdelen vil bli noe grundigere gjennomgått her.

### **Fase 1. Førtilmeldingsfasen**

Den første fasen i tiltakskjeden er førtilmeldingsfasen. Det begynner med at noen får en mistanke om at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det kan være læreren, foreldrene

eller eleven selv som uttrykker en bekymring. Det følger av oppl. § 5-4 første ledd at foreldrene eller eleven selv kan kreve at skolen gjør de undersøkelsene som er nødvendig for å finne ut om eleven trenger spesialundervisning, og eventuelt hva slags opplæring eleven har behov for. Lærerne har da en plikt til å undersøke elevens behov etter oppl. § 5-1. Lærerne har varslingsplikt ved mistanke om behov for spesialundervisning jfr. oppl. § 5-4 første ledd, som sier følgende: «Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde fra til rektor når slike behov er til stades». Elevens situasjon bør diskuteres med andre kolleger og rektor, eventuelt i et spesialpedagogisk team dersom skolen har det. Det må da vurderes om eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen jfr. oppl. § 5-1 og eventuelt hva som kan gjøres for at eleven kan få tilfredsstillende utbytte. I denne fasen bør skolen vurdere både individ- og systemfaktorer før de eventuelt henviser eleven videre til PPT. Foreldrene og eleven selv bør også trekkes inn i denne vurderingen. Et viktig hjelpemiddel i vurderingen av elevens læringsutbytte er underveisvurderingen jfr. forskrift til opplæringsloven § 3-11. Det står følgende i veilederen fra Utdanningsdirektoratet<sup>42</sup>:

«Underveisvurderingen skal vise hvor eleven står i forhold til kompetansemålene i læreplanen for fag og skal vurdere elevens kompetanse ut fra hva som er forventet på tidspunktet for vurderingen. En viktig del av underveisvurderingen er også å gi tilbakemeldinger om hva eleven bør jobbe med for å utvikle seg videre. Lærere som jobber systematisk med underveisvurdering, vil kunne bruke dette som et redskap for å avgjøre om eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen» (s.47).

Skolens undersøkelse og kartlegging av eleven kan enten føre til at skolen forbedrer det ordinære opplæringstilbudet slik at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller at eleven blir henvist videre til PPT for nærmere utredning av opplæringsbehovet.

## **Fase 2: Tilmeldingsfasen**

Den andre fasen i tiltakskjeden er tilmeldingsfasen. Opplæringsloven stiller ingen krav til innholdet når det gjelder skolens tilmelding til PPT. Dette medfører at det er opp til skoleeier å fastsette retningslinjer for skolens tilmelding til PPT. Dette fører til svært variert praksis i forhold til hva skolene gjør i forkant av en henvisning til PPT og hva slags dokumentasjon som blir oversendt PPT<sup>43</sup>. En nærmere beskrivelse av denne fasen blir gitt i kapittel 4.0.

---

<sup>42</sup> Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning (2009)

<sup>43</sup> Se lovendring her beskrevet i punkt 1.1.2

### **Fase 3: Utredning- og tilråningsfasen**

I denne fasen skal PPT utarbeide en sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning<sup>44</sup>. I vurderingen av elevens behov for spesialundervisning har PPT en viktig rolle. Kravene til PP-tjenesten er regulert i oppl. § 5-6. I forarbeidene fremkommer det at hver kommune og fylkeskommune skal ha en egen PP-tjeneste for å sikre likhet og kontinuitet. Det er ikke adgang til å basere seg kun på kjøp av slike tjenester utenfra (NOU 1995:18 s. 125). Når det gjelder organiseringen av PP-tjenesten følger det av opplæringsloven at PP-tjenesten skal fremstå som én tjeneste. Loven åpner for at kommuner kan gå sammen om å organisere en felles PP-tjeneste, eventuelt sammen med fylkeskommunen, det er imidlertid viktig at den er organisert slik at den kan gjennomføre de lovpålagte oppgavene den er satt til å gjøre (NOU 1995:18, (Helgeland, 2006)). Det følger av oppl. § 5-6 at PPT har to hovedoppgaver: For det første å sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der opplæringsloven krever det. For det andre å bistå skolene med å tilrettelegge og sikre opplæringen for elever med særlige behov. I tillegg til disse to hovedoppgavene kan kommunen også gi PPT andre oppgaver, men disse må ikke gå på bekostning av hovedoppgavene.

Når det gjelder kompetansen til PP-tjenesten (PPT), stiller ikke loven noen spesifikke krav. Men en må her anta at det er viktig at den samlede kompetansen PPT har må være slik at det er mulig å utføre de lovpålagte oppgavene, både når det gjelder system- og individarbeid. Helgesen (2006) hevder at det er et indirekte krav til kompetanse i og med at PPT har ansvaret for de sakkyndige vurderingene må tjenesten ha et minimum av faglig kompetanse. I de sakene der PPT ikke selv har fagkompetanse, må de innhente kompetanse utenifra<sup>45</sup> for å sørge for at saken blir godt nok faglig belyst (ot.prp. nr 46 (1997-98) s. 171). I forarbeidene står det følgende om PPT:

«En godt fungerende pedagogisk-psykologisk tjeneste med høyt kompetansenivå er av grunnleggende betydning for å sikre elever med lærevansker et best mulig opplæringstilbud. Både ved å gi sakkyndige vurderinger av høy kvalitet og ved rådgivning til personalet og foreldrene, vil PP-tjenesten være en viktig faktor for opplæringstilbudet til den enkelte elev» (NOU 1995:18 s. 152).

---

<sup>44</sup> Det vil bli gitt en kort beskrivelse av PPT knyttet til oppl. § 5-6. De øvrige kravene til den sakkyndige vurderingen vil bli gjennomgått i resultatdelen

<sup>45</sup> For eksempel Statlig pedagogisk støttesystem, private sakkyndige eller andre kommunale tjenester (Ot.prp. nr 46 (1997-98) s. 171)

Det er ellers ingen kompetansekrav til de som arbeider i PPT. De ansatte i PPT er som kommunale eller fylkeskommunale tjenestemenn underlagt alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet i kommunen. Av dette følger det at tjenesten kan bli pålagt flere oppgaver enn det som går frem av loven, og at tjenesten må rette seg etter det kommunen bestemmer om tjenestens organisering og budsjett (Helgeland, 2006 s. 198-199). Selv om PPT er underlagt kommunen, innebærer dette imidlertid ikke at kommunen kan instruere PPT om hva konklusjonen i den sakkyndige vurderingen skal være når det gjelder den pedagogisk-faglige vurderingen (NOU 1995:18 s. 126 og Ot.prp.nr 46 (1997-98)). Dette henger nøye sammen med at den sakkyndige vurderingen er å anse som et ledd i saksforberedelsen av enkeltvedtaket. Av dette følger det at PPT har en plikt til å sørge for at beslutningene blir tatt på best mulig faglig uavhengig grunnlag, jfr. forvaltningsloven (fvl.) § 17. PPT kan få den sakkyndige vurderingen i retur med beskjed om å sørge for en ny vurdering. Dette kan skje med bakgrunn i at kommunen/vedtaksorganet finner den sakkyndige vurderingen mangelfull, og at det dermed ikke foreligger et forsvarlig faglig grunnlag for å fatte vedtak. Dette kan for eksempel være tilfellet der det har dukket opp nye opplysninger om eleven som krever at eleven undergis en sakkyndig vurdering. Tilbakesendingen kan, ifølge Helgeland (2006), ikke være et ledd i å presse PPT til en gitt konklusjon, men hensikten må være å få saken belyst i forhold til eventuell ny informasjon som ikke har vært med i den første sakkyndige vurderingen.

Oppl. § 5-6 andre ledd første punktum tydeliggjør at PPT i tillegg til ansvar for individbaserte tjenester også har et ansvar for å bistå i det systemrettede arbeidet skolen må gjøre for å tilpasse opplæringen for elever med særskilte behov (Ot.prp. nr 46 (1997-98) s.171). Det følger av Oppl. § 13-10 at det er kommunens ansvar at PPT har kompetanse og kapasitet til å utføre de lovpålagte oppgavene, herunder også at PPT er organisert slik at det er mulig å utføre dette i praksis og innen rimelig tid. Det følger av samme bestemmelse at kommunen må ha et forsvarlig system for internkontroll for at de nettopp skal kunne vurdere om PPT er organisert slik at elevenes rettigheter blir ivaretatt. En nærmere beskrivelse av kravene til den sakkyndige vurderingen hva gjelder form og innhold vil det bli redegjort for kapittel 5.0.

#### **Fase 4: Vedtaksfasen**

Skoleeier (eventuelt rektor etter delegering) fatter enkeltvedtak om spesialundervisning. En nærmere beskrivelse av denne fasen blir gitt i kapittel 6.0.

### **Fase 5: Planleggingsfasen**

Når skoleeier/rektor har fattet et enkeltvedtak om spesialundervisning, skal skolen utforme et opplæringstilbud til eleven. En nærmere beskrivelse av denne fasen og kravene til en individuell opplæringsplan (IOP) blir gitt i kapittel 7.0.

### **Fase 6: Gjennomføringsfasen**

Skolen gjennomfører spesialundervisningen for eleven i henhold til de målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen. Det er viktig med en helhetlig tilnærming der en forsøker å samordne planen for eleven (IOP) og planen for klassen. Skolens personale og eleven selv er de viktigste aktørene i denne fasen. PPT og andre deler av støtteapparatet kan bidra med rådgivning i utviklingen og gjennomføringen av opplæringen til eleven (Veilederen 2004, s. 53). Dersom eleven ikke får den spesialundervisningen som han/hun har krav på, kan eleven klage til fylkesmannen (Utdanningsdirektoratet, 2009b).

### **Fase 7: Vurderingsfasen**

Det følger av oppl. § 5-5 andre ledd at skolen skal utarbeide en halvårsrapport<sup>46</sup>. Det er en skriftlig oversikt over den opplæringen som eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling i forhold til målene som er satt opp i den individuelle opplæringsplanen. Denne vurderingen kan også gi grunnlag for endringer knyttet til organisering, arbeidsmåter eller metoder. Skolen sender planen til eleven/foreldrene og til kommunen (Veilederen 2004, s. 53). Som beskrevet i punkt 1.1.2 er det nå gjort en forenkling av saksbehandlingsreglene ved at kravet om halvårsrapport har blitt erstattet med et krav om å vurdere elevenes IOP minst en gang i året, jfr. oppl. § 5-5 andre ledd (Lovvedtak 131 (2012-2013)).

Det blir som nevnt i flere av fasene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden utarbeidet dokumenter. Disse dokumentene skal vise den behandlingen saken har fått. Hva slags dokumenter som foreligger og hva de inneholder kan variere, dette er blant avhengig av kommunale rutiner. Det kan som nevnt ofte dreie seg om tilmeldingsskjema/pedagogisk rapport, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og halvårsrapport. I dette arbeidet har det blitt avgrenset til de fire fasene fra skolens tilmelding til og med skolens utarbeidelse av individuell opplæringsplan. I kapittel 4-7 vil dokumentene som er utarbeidet i hver enkelt av

---

<sup>46</sup> Se endringer i punkt 1.1.2

disse fire fasene i tiltakskjeden bli analysert. Ved å studere dokumentene i spesialundervisningens tiltakskjede fra fase til fase for samme elev kan en få et bilde av hvordan saksgangen har vært og sammenhengen mellom fasene. Det vil være mulig å danne seg et bilde av kvaliteten på saksgangen og arbeidet med spesialundervisningen i hver fase ved å sammenholde innholdet i det aktuelle dokumentet med det regelverket som gjelder for den enkelte fasen. Kvaliteten blir således vurdert og analysert ut fra samsvaret mellom det regelverket foreskriver og hva praksis viser. I spesialundervisningens tiltakskjede vil kvaliteten på saksgangen og tiltak avhenge både av at hvert enkelte ledd følger opp regelverket, men også av sammenhengen mellom de enkelte leddene i kjeden slik at de bygger på hverandre. Spesialundervisningens tiltakskjede er en prosessorientert arbeidsmodell med ulike faser som griper over i hverandre. Denne prosessen krever at det foregår en samhandling mellom de ulike fasene i utviklingen av opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning.

Spesialundervisningens tiltakskjede må antas å skulle innfri flere siktemål. For det første har den et *formelt administrativt siktemål*, det innebærer at en forholder seg til korrekt saksgang først og fremst regulert av bestemmelser i opplæringsloven og forvaltningsloven. For det andre vil formålet med tiltakskjeden også ha en *praktisk-pedagogisk side*. Dette innebærer at kjeden skal bidra til å bygge opp et best mulig støttesystemet for den enkelte elev med spesialundervisning, slik at en legger til rette for elevens læring (Nilsen, 2012). Dersom ikke begge disse formålene går sammen, og det ensidig blir det formelt, administrative siktemålet som blir fremtredende, vil skolens folk lett oppleve regelverket som unødig formalisme og byråkrati og utarbeidelsen av dokumenter som IOP som «a waste of paper» (Cooper, 1996). Det må her gjøres en vurdering knyttet til om regelverket virker rimelig å praktisere i den konteksten skolens folk opererer i og med de rammefaktorene som er tilstede<sup>47</sup>.

### **2.3 En systemteori – i et økologisk perspektiv**

Som nevnt i problemstillingen vil det rettes søkelys mot hvordan tiltakskjeden for spesialundervisning fungerer i praksis sett i forhold til regelverket og retningslinjer på området. Dette vil blant annet innebære et fokus på hvordan regelverket knyttet til retten til spesialundervisning forvaltes av systemet rundt eleven. «Systemet rundt» består både av kommunen, skolen; ved lærere og ledelse, PPT og foreldrene. Hovedfokuset ligger på skolen og

---

<sup>47</sup> Se nærmere diskusjon om dette i kapittel 8. Se også punkt 2.9

kommunen ved PPT. Men relasjonen mellom skole og hjem, og PPT og hjem er også viktig. Dette systemperspektivet kan ses i sammenheng med Bronfenbrenners økologiske modell om mikro-, meso-, ekso-, og makronivå. Forholdet mellom de ulike mikrosystemene, det vil si mellom eleven, lærerne og foreldrene kalles i systemteorien for mesosystemet. Systemteorien og tankegangen om hvordan miljøene henger sammen og gjensidig påvirker hverandre, er beskrevet av mange, deriblant Bronfenbrenner (1979). Denne teorien tar hensyn til at virkeligheten er mangfoldig og at ting henger sammen fra mikro til makro (Klefsbeck & Ogden, 2003). Mennesket utvikles i et samspill med omgivelsene (Johannessen, Kokkersvold, & Vedeler, 2010 s. 87). Bronfenbrenner (1979)<sup>48</sup> har i sin økologiske forståelse vist til at det er en sammenheng mellom det som skjer på mikronivået og det som skjer på makronivået i samfunnet. De ulike miljøene blir av Bronfenbrenner delt inn i mikrosystemet, mesosystemet, eksosystemet og makrosystemet<sup>49</sup>. Dette gjelder spesielt i forhold til hvordan de ulike systemene påvirker hverandre, og i denne sammenhengen hva dette betyr for elevens rett til spesialundervisning. Dette er illustrert med modellen med de konsentriske sirklene, som betyr flere sirkler med felles sentrum (Johannessen et al., 2010 s. 90). Systemet kan kort illustreres slik: For det første er det *mikrosystemet*, det er det nærmiljøet som eleven ferdes i slik som hjem, skole og vennegjeng. Det er i dette systemet at elevens direkte relasjoner finner sted. Utenfor mikrosystemet er *mesosystemet*. Dette er det samspillet som foregår mellom de ulike miljøene som eleven ferdes i. Dette kan for eksempel være forbindelsen mellom hjem og skole. Forbindelsen mellom disse mikrosystemene kalles mesoforbindelser og kvaliteten på disse forbindelsene har en meget viktig funksjon i elevens utvikling. Spesielt viktig er nettopp samarbeidet mellom skole og hjem<sup>50</sup>. De nærmiljøene som er i elevens krets, men som eleven sjeldent eller aldri besøker kalles *eksosystemet*. Eksempler på dette kan være PPT, barnevern eller foreldrenes arbeidsplass (Bronfenbrenner, 2005). Det siste systemet i denne modellen er *makrosystemet*. Dette består av politiske og kulturelle tradisjoner som legger føringer i samfunnet. Spesielt viktig er i denne sammenheng lovverket som regulerer retten til spesialundervisning og de retningslinjene som formidles av departementet og direktoratet for hvordan lovverket bør og skal tolkes. Det er slik at

---

<sup>48</sup> Bronfenbrenner har senere anvendt begrepet bioøkologi i boken «Making Human Beings Human. Bioecological Perspective on Human Development» fra 2005. Se også Johannessen, Kokkersvold og Vedeler (2010).

<sup>49</sup> Dette er kun en kort orientering om Bronfenbrenners teori. Dette gjøres da elementer av denne teorien vurderes å være relevant for tematikken i avhandlingen.

<sup>50</sup> Se punkt 2.4



lovbestemmelser på makronivå vil påvirke hva slags skolehverdag eleven får. Dette illustrerer hvordan regelverk og retningslinjer fungerer som et bindeledd mellom makro- og mikronivå, mellom samfunnsnivået og undervisningsnivået (Nilsen, 1993s. 38). Likeledes vil avgjørelser som er gjort på eksonivået påvirke eleven. Her er spesielt PPT sin utredning av eleven og den sakkyndige tilrådingen viktig for opplæringstilbudet til eleven. PPT må forholdet seg til regelverk og retningslinjer på makronivå og den sakkyndige vurderingen vil være en tilråding som etter enkeltvedtak og IOP skal tas i bruk på mikronivå – for eleven. I analysen av sakene vil dette individ – og systemperspektivet være viktig, da de ulike aktørene i spesialundervisningens tiltakskjede og samarbeid mellom disse spiller en vesentlig rolle i arbeidet med å realisere elevens rett til spesialundervisning.

## 2.4 Samarbeid

«Samarbeid staves med to bokstaver – vi»  
(G.M. Verity)<sup>51</sup>

For at det arbeidet som foregår i spesialundervisningens tiltakskjede skal kunne føre frem til et godt opplæringstilbud for eleven er det blant annet avhengig av et samarbeid mellom de aktørene som har ansvaret for hver fase, men også samarbeid mellom enkeltpersoner i det enkelte systemet i hver fase. Samarbeid kan ideelt defineres som: «(...) *et forhold mellom mennesker, der respekt for hinandens forskjellige kundskaper, ferdigheter, egenskaper, erfaringer og holdninger arbejder mod samme mål på grunnlag av en fælles sum av ressourcer*» (Arneberg & Ravn, 1995). Med samarbeid i denne sammenheng menes samarbeid mellom flere instanser<sup>52</sup>. Mellom skole – hjem, skole-PPT, hjem- PPT. Disse instansene kan ha ulik forståelse for hva samarbeid innebærer. For å få til et godt samarbeid er det derfor nødvendig at de klargjør for hverandre hva som forventes av et samarbeid. Kravet om samarbeid kommer til uttrykk både gjennom internasjonale forpliktelser og nasjonalt regelverk<sup>53</sup>, og dette vil ha innvirkning på hvordan det er ment å skulle arbeides i de ulike fasene i tiltakskjeden. I Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* blir samarbeid og samordning foreslått som en strategi i arbeidet med å forbedre opplæringstilbudene til barn og unge med spesielle behov (Moen & Tveit, 2012 s. 11).

---

<sup>51</sup> I Nordahl, 2007s. 26

<sup>52</sup> Se også punkt 2.2

<sup>53</sup> Se punkt 2.5 og 2.6

Viktigheten av samarbeidet mellom skole og hjem er beskrevet slik i formålsparagrafen i opplæringsloven § 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*».

Samarbeidet mellom hjem og skole er også fremhevet i prinsippene for opplæringen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, der det står følgende:

«Foreldrene/de foresatte har hovedansvaret for egne barn, og de har stor betydning for barnas motivasjon og læringsutbytte. Samarbeid mellom skole og hjem er sentralt både i forhold til å skape gode læringsvilkår for den enkelte og et godt læringsmiljø i gruppen og på skolen (...) Samarbeidet mellom skolen og hjemmet er et gjensidig ansvar, men skolen skal ta initiativ og legge til rette for samarbeidet» (Utdanningsdirektoratet, s. 5)<sup>54</sup>.

Dette viser at det er et gjensidig ansvar for å skape et godt samarbeid mellom hjem og skole.

Målet for samarbeidet mellom foreldrene og skolen er at dette skal bidra til best mulig vilkår for barnets læring og utvikling. Dette gjelder både i forhold til den faglige læringen og den sosiale og personlige utviklingen (Nordahl, 2007 s. 26).

Når det gjaldt spesialundervisning skrev Smith-utvalget blant annet følgende om samarbeid med hjemmet:

«Samarbeidet mellom skole og hjem er særlig viktig for at spesialundervisningsopplegg skal fungere best mulig. Å tvinge gjennom spesialundervisning mot elevens og foreldrenes vilje, vil i mange tilfeller kunne innebære at mulighetene for å nå målsettingene for opplæringen drastisk reduseres» (NOU 1995: 18 s. 118).

Dette sitatet understreker viktigheten av at det må være et godt samarbeid mellom skole og hjem for elevens beste (Befring, 2012a; Lassen & Breilid, 2012)

Når det gjelder spesialundervisning er samarbeidet med hjemmet kommet til uttrykk i opplæringsloven § 5-4<sup>55</sup>: «*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*». Dette samarbeidet er spesielt viktig når skolen skal utarbeide en IOP for eleven.

---

<sup>54</sup> Prinsipper for opplæringen

[www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte\\_lareplaner\\_for\\_Kunnskapsloeftet/prinsipper\\_1k06.pdf?epslanguage=no](http://www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloeftet/prinsipper_1k06.pdf?epslanguage=no)  
(Lesedato: 22.04.13)

<sup>55</sup> Se nærmere om dette punkt 2.6 og i kapittel 4-7

Både oppl. §§ 5-1 og 5-3 legger opp til et samarbeid mellom skole og PPT. Dialog og møter mellom disse instansene er nyttige og viktige for å nå målet om en bedre opplærings situasjon for elevene. Skogen (2008b) uttrykker bekymring for at manglende samarbeid fører til at eleven ikke får den hjelpen som hun/han har behov for: «*Det er ikke uvanlig at en ungdom blir utredet av en rekke instanser som verken samarbeider eller bygger på hverandres kompetanse, noe som vil redusere muligheten for at vedkommende får det helhetlige og langsiktige planlagte opplegget det er behov for*» (Skogen, 2008b s. 201). PPT skal bistå skolen både når det gjelder systemrettet og individrettet arbeid<sup>56</sup>. Undersøkelsen til Fylling og Handegård (2009) peker imidlertid på at samarbeidet mellom PPT og skolen er preget av blant annet uklare forventninger, manglende kapasitet og ressurser hos PPT og vanskeligheter for PPT å få tilgang inn i skolen (Wettre, 2012). PPT befinner seg i et krysspress for hva som skal være hovedfokuset; individsaker eller systemrettet arbeid. Dersom skolen og PPT har ulike forventninger knyttet til dette kan det vanskeliggjøre samarbeidet (Fylling & Handegård, 2009). Prosjektet *Faglig løft for PPT (2008-2012)*<sup>57</sup> har hatt som målsetting å utvikle og forbedre samordningen og samarbeidet mellom PPT og skoler.

Samarbeidet mellom skole og PPT er viktig i flere av fasene i tiltakskjeden. Kvaliteten på dokumentene som utarbeides i tiltakskjeden og mulighetene for at eleven gjennom denne prosessen får et godt tilpasset opplæringstilbud forutsetter at det er godt samarbeid mellom disse instansene. Et viktig tiltak, som flere skoler har, for å skape en arena for samarbeid mellom PPT og skole er spesialpedagogiske team. Det spesialpedagogiske teamet kan fungere som et møtepunkt mellom PPT og skolen for å diskutere bekymringer knyttet til elever. Det kan her være muligheter til å diskutere anonyme elevsaker før de blir vurdert tilmeldt til PPT. Videre kan det spesialpedagogiske teamet være en møteplass for instansene når eleven eventuelt er henvist, og videre når den spesialpedagogiske opplæringen skal planlegges og vurderes.

Samarbeidet mellom PPT og hjem er på samme måte som skole-hjem samarbeidet lovfestet i oppl. § 5-4 tredje ledd det det står følgende: «*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*». Dette samarbeidet er spesielt viktig når PPT skal tilråde realistiske opplæringsmål og

---

<sup>56</sup> Se punkt 2.2

<sup>57</sup> Prosjekt på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet til Møller-Trøndelag kompetansesenter (Moen & Tveit, 2012)

organiseringen av spesialundervisningen. Dette grunner for det første i at eleven selv har rett til å bli hørt, se nærmere om dette i punkt 2.5 og 2.6. For det andre har ofte eleven selv og foreldrene god kunnskap om elevens ressurser, vansker og behov. Samarbeid med eleven og foreldrene er viktig for at PPT skal kunne få et helhetlig bilde av eleven.

## 2.5 Internasjonale forpliktelser og erklæringer

Det er i Norge bred politisk enighet om at den nasjonale lovgivningen skal ses i sammenheng med de internasjonale forpliktelsene. Grunnlovens § 110 c sier følgende om menneskerettighetene: «*Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Menneskerettighederne. Nærmere Bestemmelser om Gjennemførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov*». Dette blir utdypet og nedfelt i lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven)<sup>58</sup>. Denne loven har som formål å ivareta menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Menneskerettsloven (msk.) § 2 slår fast at fem internasjonale konvensjoner<sup>59</sup> skal regnes som norsk rett. Norge har gjennom ratifisering av internasjonale avtaler forpliktet seg til å følge disse. I tilfelle motstrid mellom norsk lov og menneskerettighetene fremgår det av msk. § 3 at menneskerettighetene skal gå foran. Menneskerettighetene er således en viktig og relevant rettskilde<sup>60</sup> i løsning av rettspørsmål både i og utenfor domstolen<sup>61</sup>. Formålet med menneskerettighetene er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett, jfr. § 1. Loven skal blant annet beskytte individene mot overgrep fra statens myndigheter (Høstmælingen, 2012).

Retten til utdanning er presisert i FNs Verdenserklæring artikkel 26. Der står det følgende i første setning: «*Everyone has the right to education*». I andre ledd presiseres det at utdanningen skal bidra til å styrke respekten for menneskerettighetene (Aune, 2012 s. 131). For tematikken i denne

---

<sup>58</sup> Inkorporert i norsk rett 1. august 2003

<sup>59</sup>

1. Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.
2. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.
3. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter.
4. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter
5. De forente nasjoners internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner

<sup>60</sup> Se nærmere om rettskilder og rettskildelære punkt 3.4.2

<sup>61</sup> Med dette menes det at menneskerettighetene vektlegges i saksbehandlingen i forvaltningen således som i domstolen.

avhandlingen er det spesielt barnekonvensjonen som er relevant. Barnekonvensjonen er ratifisert av 193 stater, og er dermed den konvensjonen som er ratifisert av flest land i verden<sup>62</sup> (Høstmælingen, Kjørholt, & Sandberg, 2009). Barnekonvensjonen<sup>63</sup> gjelder som norsk lov og dette får blant annet som konsekvens at kommunen også har en selvstendig plikt til å følge opp og respektere rettighetene som følger av konvensjonen i alle prosesser som angår barn (Haugli, 2008). Norge er et av få land som har inkorporert barnekonvensjonen i den nasjonale lovgivningen med forrang foran annen lovgivning. Dette gir barns rettigheter en sentral rettslig stilling og et sterkt vern sammenliknet med mange andre land i verden<sup>64</sup>. Barnekonvensjonen blir ofte betegnet som barnas grunnlov (Befring, 2012b). Det vil her bli gitt en kort gjennomgang av bestemmelsene i barnekonvensjonen som er relevant for tematikken i avhandlingen.

Barnekonvensjonens artikkel (art.)1. definerer et barn som «ethvert menneske under 18 år». Utvalget i denne undersøkelsen er elever i grunnskolen, og de omfattes dermed av denne konvensjonens bestemmelser. Konvensjonen inneholder for det første generelle bestemmelser om barns rett til utdanning (art. 28) og formålet med utdanningen (art. 29 (1)). Art. 28 må ses i sammenheng med art. 2 og prinsippet om ikke-diskriminering (Collin-Hansen, 2008). Når det gjelder formålet legges det blant annet vekt på at utdanningen skal ta sikte på å utvikle barnets personlighet, talent og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig. For det andre inneholder konvensjonen en særskilt bestemmelse om funksjonshemmedes rett til utdanning. Det følger av art. 23. punkt 3 at hjelpen skal innrettes slik at funksjonshemmede barn har effektiv adgang til og mottar undervisning og opplæring på en måte som best mulig fremmer barnets sosiale integrering og personlige utvikling, herunder dets kulturelle og åndelige utvikling.

En av de viktigste artiklene i barnekonvensjonen er art. 3 om hensynet til *barnets beste*. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Hensynet til barnets beste er viktig «*ved fordeling av ressurser, prioritering av oppgaver, planlegging, budsjettering, utarbeidelse av regler og instruksjoner samt når det treffes enkeltvedtak og beslutninger*» (Haugli, 2008 s. 61). Konvensjonen krever at det skal foretas en vurdering av hva som vil være til barnets beste i alle handlinger som omhandler barn. Hva som er barnets beste er

---

<sup>62</sup> Norge ratifiserte barnekonvensjonen i 1991.

<sup>63</sup> For redegjørelsen omkring historikk og konsekvenser for inkorporering av FNs barnekonvensjon se blant annet Collin Hansen sin avhandling, s. 195-205 og kap. 2 (Collin-Hansen, 2008)

<sup>64</sup> [www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler\\_artikler/utenriksministeren/2011/barnekonvensjonen.html?id=633352](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2011/barnekonvensjonen.html?id=633352) (Lesedato: 26.02.12)

i stor grad en verdimeessig vurdering av allmennmenneskelig karakter. Innholdet vil variere i forhold til den konteksten man befinner seg i, innholdet vil variere over tid og fra kultur til kultur (ibid). I følge Haugli (2008) er et grunnleggende element respekten for barnets fulle menneskeverd og integritet. Man skal ta utgangspunkt i det enkelte barnets behov og forutsetninger. Det som er best for ett barn er ikke nødvendigvis best for et annet barn i samme situasjonen. Dette viser at «barnets beste vurderingen» er relativ. I saker som berører barnet har det også rett til å bli hørt og rett til å gi uttrykk for sine synspunkter, jfr. art 12. Barnet skal for dette formålet *«særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingen i nasjonal rett»* jfr. art. 12 punkt 2. Hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt henger nøye sammen da det er vesentlig å høre barnets mening og ta det i betraktning når det skal avgjøres hva som er til barnets beste (Sandberg, 2009). Dette er sentralt i saker om spesialundervisning. Dette er avgjørelser som kommunen tar og som er unntatt offentlighet. Det er dermed ofte vanskelig å vurdere i hvilken grad barnets beste er vurdert. Det kommunale selvstyret fører også til at det kan være store nasjonale forskjeller i forhold til hvilke tiltak som tilbys, og hvordan hensynet til barnets beste vektlegges (Haugli, 2008 s. 61-62). Art. 12 må også ses i sammenheng med art. 5 som *«gir barnet rett til veiledning og støtte tilpasset dets gradvise utvikling i utøvelsen av sine rettigheter»* (Collin-Hansen, 2008 s. 238). Et av målene er at barnet ved veiledning av de voksne skal modnes slik at det er i stand til å ivareta sine egne rettigheter. Collin-Hansen sier her at barnets rett etter art 5: *«(..) innebærer at det må bli involvert i de beslutninger som skal treffes på en måte som gjør at det kan delta reelt»* (Collin-Hansen, 2008 s. 238). Dette innebærer at også skolen her har et ansvar for å støtte elevene i deres utvikling og modning knyttet til ivaretagelse og forvaltning av sine rettigheter. Skolen skal gjøre elevene kjent med sine rettigheter jfr. art. 5 innen rammene av art. 29 (1). Collin-Hansen uttrykker i denne sammenhengen en bekymring for at dette i liten grad gjøres i skolen (Collin-Hansen, 2008).

At barnekonvensjonen gjelder som norsk lov innebærer blant annet at både opplæringsloven og læreplanverket<sup>65</sup> må samstemme med verdiene i barnekonvensjonen (Høstmælingen, 2012). Dette kommer blant annet til uttrykk i den generelle delen av LK-06 om kulturarv og identitet og

---

<sup>65</sup> Nærmere om læreplanen se punkt 2.6

det skapende menneske<sup>66</sup>. Læreplanen fremhever her blant annet at oppfostringen skal bygge på likeverd og fokuserer på menneskeverdets ukrenkelighet.

Haugli peker på at en viktig utfordring vil være «å sette opplæring i barnekonvensjonen i system og synliggjøre hvordan vurderingen av hensynet til barnets beste kan og skal inngå i alle avgjørelser som vedrører barn, samt kvalitetssikre at dette faktisk blir gjennomført» (Haugli, 2008 s. 62). Hun mener videre at innholdet i vurderinger som gjelder barn bør tydeliggjøres. Dette kan blant annet gjøres ved å si hva som medførte at den løsningen som ble valgt ble vurdert som den beste for barnet, og hva slags elementer som inngikk i denne vurderingen.

Det er ingen individuell klagerett etter konvensjonen<sup>67</sup>, men Norge skal rapportere til FNs barnekomité hvert femte år. Her må de redegjøre for oppfølgingen av konvensjonen. Dette blir dermed fulgt opp ved at komiteen gir anbefalinger til norske myndigheter om områder de mener bør forbedres.

## **2.6 Nasjonalt lov- og regelverk**

De to viktigste lovene på opplæringens område, og for tematikken i denne avhandlingen, er lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova) og lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967 nr. 103 (forvaltningsloven) med tilhørende forskrifter, herunder spesielt læreplanverket, og forarbeidene til lovene. I tillegg gjelder lov om barn og foreldre 8. april 1981 nr. 07 (barnelova) også i saker om spesialundervisning. Lov om rett til innsyn i dokumenter i offentlig verksemd 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova) er også av relevans for tematikken i denne avhandlingen. Det er flere lover som har betydning for barn og unge i skolen, men i denne avhandlingen avgrenses det til disse lovene og forskriftene. I dette kapitlet blir det gitt en omtale av hovedbestemmelsene av relevans for tiltakskjeden. En nærmere og mer konkret omtale av enkeltbestemmelser i disse lovene blir tatt opp i kapittel 4-7 som grunnlag for å klargjøre de kriterier som den lokale praksisen blir sett i forhold til.

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova) erstatter tre tidligere lover: lov om grunnskolen fra 1969, lov om vidaregåande opplæring fra

---

<sup>66</sup> Læreplanens generelle del s. 4 og 5

<sup>67</sup> Norge har ikke skrevet under og ratifisert tilleggsprotokollen til barnekonvensjonen om klagerett for barn

1974 og lov om fagopplæring i arbeidslivet fra 1980 (Welstad, 2011b). Opplæringslova regulerer først og fremst rettigheter og plikter i forholdet mellom skolen og eleven, i tillegg regulerer loven også rettigheter og plikter for foresatte. Det overordna formålet med opplæringen er nedfelt i opplæringslova § 1-1. Der står det blant annet at: «*Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrong*». Formålsparagrafen ser opplæringen i et samfunns- og individperspektiv, og angir opplæringens formål og verdigrunnlag. I tolkningen av bestemmelser i opplæringslova er formålsparagrafen en viktig del av grunnlaget (Utdanningsdirektoratet, 2009b). En formålsparagraf presiserer hva en lov handler om, det vil si hvorfor loven er laget (Aune, 2012 s. 103).

Barn og unge har både en rett og en plikt til en offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med loven og tilhørende forskrifter jfr. oppl. § 2-1. Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle som er bosatt i kommunen, jfr. oppl. § 13-1. Kommunene har også et selvstendig ansvar for at kravene i opplæringslova og forskriftene til loven blir oppfylt og herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendig for at kravene skal kunne oppfylles jfr. oppl. § 13-10. Samlet sett medfører dette således et stort ansvar for at elevene får et best mulig utbytte av opplæringen og at de får mulighet til å utvikle seg og lære i et inkluderende skolemiljø. Elever er spesielle rettighetssubjekter som ofte er avhengige av at andre forvalter og kjenner lovverket<sup>68</sup>.

Opplæringsloven omtaler barnet som *eleven* når det er i et rettsforhold til skolen. En annen praksis viser seg blant annet når barnet skal begynne i grunnskolen eller i videregående opplæring eller skolefritidsordning jfr. oppl. § 13-7, der begrepet *barnet*<sup>69</sup> blir bruk (Collin-Hansen, 2008). Begrepet *barnet* blir også bruk i for eksempel barnelova og i forhold til de internasjonale forpliktelsene. I denne undersøkelsen vil eleven og barnet bli brukt litt om hverandre i forhold til hva som vurderes å være riktig i den konteksten det blir presentert i.

Opplæringslova formulerer et prinsipp om at alle elever skal ha opplæring i forhold til sine evner og forutsetninger, jfr. § 1-3. Innhold og vurdering i grunnskoleopplæringen er hjemlet i oppl. § 2-3. I saker om spesialundervisning er det spesielt oppl. kap. 5 som kommer til anvendelse.

---

<sup>68</sup> Se punkt. 2.10

<sup>69</sup> Se en nærmere beskrivelse av dette i avhandlingen til Collin-Hansen s. 38 (Collin-Hansen, 2008)



Elever som har rett til spesialundervisning etter § 5-1 er i utgangspunktet også omfattet av de øvrige bestemmelsene i opplæringsloven. Enkelbestemmelsene knyttet til spesialundervisning er nærmere omtalt i avsnittet om spesialundervisningens tiltakskjede<sup>70</sup> og videre i kapittel 4-7 der regelverket for hver enkelt fase i tiltakskjeden vil bli presentert og redegjort for.

På grunnlag av opplæringslova er det laget et læreplanverk. Læreplanverket er et sentralt dokument i grunnopplæringen. Det har sin juridiske hjemmel i forskrift til opplæringslova § 1-1 første ledd, der det står at opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket for Kunnskapsløftet. At læreplanverket har forskriftstatus jfr. § 2-3, bidrar til å understreke at det har en forpliktende status (Utdanningsdirektoratet, 2009b). Lov og forskriftene, herunder spesielt læreplanverket, gir felles nasjonale rammer for opplæringen, og er sentrale styringsinstrumenter for skolens organisering og opplæring (Kjellemo & Jakhelln, 1995; Utdanningsdirektoratet, 2009b).

Læreplanverket gir en nærmere konkretisering av de mer generelle bestemmelsene i opplæringslova, herunder blant annet formålsparagrafen, jfr. oppl. § 1-1 (Nilsen, 2008b). Det omhandler fag- og hovedområder eleven skal opparbeide og kompetanse eleven skal nå. Dagens læreplanverk er Kunnskapsløftet (LK-06) og det ble lansert våren 2004 i St.meld.nr 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Denne stortingsmeldingen er dermed et viktig forarbeid til LK-06. Læreplanverket trådte i kraft høsten 2006 for grunnskolen og høsten 2007 for videregående skole (St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85-89). Et av de sentrale målene for LK-06 er å styrke kvaliteten i opplæringen. Dette kom blant annet som en konsekvens av svake resultater på internasjonale tester og målinger (St. meld. nr. 30 (2003-2004)). Svake resultater på tester og målinger førte til et politisk uttalt ønske og behov for en endring. LK-06 er en læreplan som er mer resultatorientert og har et større fokus på elevenes læringsutbytte enn tidligere læreplaner.

LK-06 omfatter tre deler: den generelle delen, prinsipper for opplæringen, og læreplanene for fag og fag- og timefordelingen jfr. forskrift § 1-1. Den generelle delen gir en konkretisering av formålet for opplæringen, og utdyper verdigrunnlaget og menneskesynet som skal ligge til grunn for opplæringen (St.meld. nr. 31 (2007-2008) s. 8). Da det ikke var noen endring av

---

<sup>70</sup> Punkt 2.2

formålsbestemmelsen ved innføringen av kunnskapsløftet ble den generelle delen av læreplanverket i sin helhet videreført fra forrige læreplan (L-97).

Prinsipper for opplæringen, med læringsplakaten, understreker at skolen både skal fremme utvikling av elevenes kunnskap og ferdigheter, samtidig som det skal tas hensyn til at elevene har ulike forutsetninger, evner og behov. For at skolen skal kunne møte disse elevenes er tilpasset opplæring et prinsipp som er klart vektlagt i denne læreplanen. Andre viktige prinsipper for opplæringen er elevmedvirkning, samarbeid med hjemmet og samspill med lokalsamfunnet (St.meld. nr. 31 (2007-2008) s. 8.). En ytterligere konkretisering gjøres gjennom kompetansemålene i de ulike læreplanene for fag (St.meld. nr. 31 (2007-2008)).

Kompetansemålene fungerer som et vurderingsgrunnlag for elevens utbytte av opplæringen. Læreplanverket er et viktig utgangspunkt for en lærers virksomhet i skolen. Det setter opp mål for de enkelte fag, gir oversikt over faglig innhold og gir retningslinjer for valg av arbeidsmåter og vurderingsopplegg. Likevel blir det opp til den enkelte lærer å fortolke målene, planlegge undervisningen, og legge til rette for at målene nås. Dermed kan en si at læreplanene er et utgangspunkt for lærernes videre planlegging for sine elevers læring (Engelsen, 2006).

Handlingsfriheten er større i LK-06 enn den var i forrige læreplanverk. Den overlater mye av ansvaret til kommunalt/lokalt nivå. Dette gir stor frihet for kommuner og skoler til å utforme opplæringen, men med denne friheten følger det også et stort ansvar for «å navigere» seg frem til gode løsninger innenfor læreplanens rammer. LK-06 sier lite om spesialundervisning. I del to, prinsipper for opplæringen, er det eksplisitt nevnt med én setning: «*Bestemmelsene om spesialundervisning kommer til anvendelse når det er behov for en mer omfattende tilpasning enn den som kan gis innenfor den ordinære opplæringen*» (Utdanningsdirektoratet)<sup>71</sup>. Det er også et par generelle setninger om «*mangfoldet av evner og talenter*» og «*elever med særlige vansker*».

Forskrift til opplæringslova § 1-1 bokstav a) viser til unntak fra læreplanen hvor det står følgende: «*For spesialundervisning gjeld opplæringslova § 5-5*». Elever med enkeltvedtak om spesialundervisning skal ha en individuell opplæringsplan (IOP), jfr. oppl. § 5-5. Det følger

---

<sup>71</sup> Prinsipper for opplæringen

[www.udir.no/upload/larerplaner/Fastsatte\\_lareplaner\\_for\\_Kunnskapsloftet/prinsipper\\_lk06.pdf](http://www.udir.no/upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloftet/prinsipper_lk06.pdf) s. 5 (Lesedato: 24.04.13)

videre av § 5-5 første ledd at «(...) reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesialundervisning så langt dei passar». Dersom det skal være unntak fra læreplanen må dette følge av enkeltvedtaket<sup>72</sup>. Dette innebærer at elever med spesialundervisning skal ha en opplæring i samsvar med læreplanen, men bare så langt det passer. Dette krever en viktig, men vanskelig avveining mellom hensynet til faglig fellesskap og individuell tilpasning.

Lov om barn og foreldre 8. april 1981 nr. 07 (barnelova) er også gjeldende på opplæringsområdet og har sammen med internasjonale forpliktelser blant annet betydning når det gjelder barns medbestemmelsesrett og rett til å bli hørt i saker som angår dem. Barnets alder har blant annet betydning i flere bestemmelser i opplæringslova. Barnelova (bl.) § 31<sup>73</sup> sier følgende: «Etter kvart som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkt på det saka dreiar seg om, skal foreldra høyre kva barnet har å seie før dei tek avgjerd om personlege tilhøve for barnet. Dei skal leggje vekt på det barnet meiner alt etter kor gammalt eller modent barnet er». Barnets alder har altså betydning når det skal tas avgjørelser som angår barnet. Det følger eksplisitt av bestemmelsen at når barnet er 7 år skal det få si sin mening før det blir tatt «avgjerd om personlege tilhøve for barnet». Når barnet har fylt 12 år skal det legges stor vekt på det barnet mener<sup>74</sup>. Det følger videre av bl. § 32 at «Barn som er fylt 15 år, avgjer sjølv spørsmål om val av utdanning (...)». Barnets alder og modenhet er avgjørende for hvilken innflytelse og medbestemmelsesrett det har i forhold til avgjørelser som angår barnets personlige forhold. At barnet selv får uttale seg i slike saker er også i tråd med barnekonvensjonens bestemmelser, jfr. blant annet art. 3 om barnets beste og art 12 om barnets rett til å bli hørt<sup>75</sup>.

Lov om rett til innsyn i dokumenter i offentlig verksemd 19. mai. 2006 nr. 16 (offentleglova) er også av relevans for tematikken i denne avhandlingen. Før 2006<sup>76</sup> var det lov om offentlighet i forvaltningen 19. juni 1970 nr. 69 (offentlighetsloven) som var gjeldende. Denne loven ble opphevet i 2006 og erstattet med offentleglova.

---

<sup>72</sup> Se analysen av sakkyndig vurdering og enkeltvedtak i kapittel 5 og 6

<sup>73</sup> Bestemmelsen ble endret etter inkorporeringen av FNs barnekonvensjon

<sup>74</sup> Se avhandlingen til Ragnhild Collin-Hansen (Collin-Hansen, 2008) knyttet til barns rettigheter, s. 193-205

<sup>75</sup> Se punkt 2.5

<sup>76</sup> Som gjelder noen av dokumentene i undersøkelsen

Formålet med loven er å:

«(...) leggje til rette for at den offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal óg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon», jfr. offentleglova (offl.) § 1.

Loven gjelder blant annet for staten, fylkeskommunen og kommunen, jfr. offl. § 2. Dette innebærer at den kommer til anvendelse for skolen, PPT og skoleeier. Dermed vil den også ha betydning i saker om spesialundervisning. Hovedregelen følger av offl. § 3 og sier at saksdokumenter, journaler og liknende registre for organet er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Det følger av offl. § 4 at et saksdokument er: «(...) dokument som er komme inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet.» Alle dokumenter som utarbeides i forbindelse med spesialundervisning til en elev omfattes i utgangspunktet av denne loven. Det følger imidlertid av forvaltningsloven (fvl). § 13 at «Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om: 1) noens personlige forhold (...).» Dokumentene som utarbeides i saker om spesialundervisning inneholder personopplysninger, og i mange tilfeller sensitive opplysninger om eleven, som ikke andre enn eleven og foreldrene<sup>77</sup> skal ha innsyn i. Taushetsplikten etter fvl. § 13 medfører dermed at kap. 3 i offl. Unntak fra innsynsretten, kommer til anvendelse. Det følger av § 13 at «Opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn». For å unngå innsyn og for at forvaltningsorganene skal overholde sin taushetsplikt skal disse dokumentene merkes: «Unntatt offentlighet, jfr. offentleglova § 13, jfr. forvaltningsloven § 13». For dokumenter laget før 2006<sup>78</sup> var unntaket fra innsynsretten hjemlet i offentlighetsloven § 5a. Dokumentene måtte da merkes: «Unntatt offentlighet, jfr. offentlighetsloven § 5a, jfr. forvaltningsloven § 13».

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967 nr. 103 (forvaltningsloven) inneholder saksbehandlingsregler for all offentlig forvaltning uavhengig av fagområde. Prosessen frem til lovvedtak og ikraftsetting av loven var vanskelig og lang. Prosessen ble

---

<sup>77</sup> Og de som jobber med eleven

<sup>78</sup> Som gjelder noen av dokumentene i undersøkelsen

påbegynt allerede i 1951. Reglene i forvaltningsloven (fvl.) «(...) bygger på og tar utgangspunkt i ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling som før vedtakelsen av denne loven var ansett som gjeldende norsk rett, eller i alle fall god forvaltnings-skikk» (Bernt & Rasmussen, 2010 s. 147). Mange av bestemmelsene i forvaltningsloven er derfor en lovfesting av allerede eksisterende ulovfestet rett (Bernt & Rasmussen, 2010).

Saksbehandlingsregler er regler for hvordan forvaltningen skal gå fram i avgjørelsen av en sak (Eckhoff & Smith, 2010). Loven gjelder for den virksomheten som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, jfr. forvaltningsloven (fvl.) § 1-1. Et forvaltningsorgan er et hvert organ for stat eller kommune jfr. fvl. § 1-1. Den offentlige grunnskolen i Norge drives av kommunen<sup>79</sup>, skolen er derfor et forvaltningsorgan etter fvl. § 1-1, og forvaltningsloven er dermed gjeldende for virksomheten i skolen<sup>80</sup>. Forvaltningsloven sin anvendelse fremgår også av oppl. § 15-1 som sier følgende: «Forvaltningslova gjeld for verksemd som etter lova her blir driven av forvaltningsorgan, med dei særreglane som er fastsette i lova her<sup>81</sup>». Denne bestemmelsen gir kun informasjon om bruk av forvaltningsloven i opplæringsvirksomheten, og den har ikke rettslig betydning ut over det som følger av opplæringsloven selv (Helgeland, 2006 s. 378). Formålet med saksbehandlingsreglene er å sikre en forsvarlig saksbehandling. De skal bidra til at forvaltningsorganene treffer beslutninger «på et tilfredsstillende faktisk og rettslig grunnlag og etter betryggende saksbehandlingsregler» (NOU 1995:18 s. 75). Saksbehandlingsreglene bidrar til at foreldrene/eleven får mulighet til å danne seg en oversikt over saken og hvilke begrunnelser som ligger til grunn for vedtaket eller avgjørelsen (Welstad, 2011b). I forarbeidene til opplæringsloven er det skrevet følgende om viktigheten av forståelsen av formålet med saksbehandlingsreglene: «Den som ser at de lovfestede enkeltreglene i stor utstrekning springer ut av grunnleggende prinsipper for god saksbehandling, vil ha et godt utgangspunkt for å forstå og anvende enkeltreglene på en mest mulig hensiktsmessig måte» (NOU 1995:18 side 74). Forvaltningsretten kommer til anvendelse ved utøving av offentlig myndighet. For det første fungerer forvaltningsretten som et redskap for

---

<sup>79</sup> Jfr. Oppl. Kap. 13

<sup>80</sup> Loven er også gjeldende for PPT

<sup>81</sup> Det innebærer at bestemmelser i opplæringsloven om unntak eller avvik fra forvaltningsloven vil gå foran de alminnelige reglene i forvaltningsloven (NOU 1995:18 s. 75). Juridisk prinsipp om at spesielle regler går foran generelle dersom de utvider retten

forvaltningen ved at den gir «oppskrifter» som forvaltningen må følge for å nå sine mål, og slik sett forhindre vilkårlig saksbehandling. For det andre fungerer forvaltningsretten som et rettsvern, det vil si at den setter grenser for forvaltningens handlefrihet. Det gir seg utslag i at forvaltningsorganene alltid må vise til det rettslige grunnlaget for sine disposisjoner, og som oftest må denne hjemmelen finnes i lov<sup>82</sup>. Dette gjelder både i forhold til plikter, rettigheter og tildeling av goder<sup>83</sup>. Forvaltningsretten gir slik sett det rettslige grunnlaget for at forvaltningen kan handle og gripe inn overfor borgerne (Eckhoff & Smith, 2010). Dette er, ifølge Graver (1996), den tradisjonelle betydningen av begrepet *rettsikkerhet*<sup>84</sup>. Han viser videre til at forvaltningen også må oppfylle et krav om *rettsriktighet* i de tilfeller som loven gir borgerne rettigheter og goder. Det vil si at forvaltningsorganets avgjørelse må ha hjemmel i lov, og i tillegg må den også oppfylle loven (ibid).

Når det gjelder tematikken i dette arbeidet er forvaltningsloven særlig viktig i forhold til enkeltvedtak om spesialundervisning. Vedtak i forvaltningsretten kan deles i *forskrift* og *enkeltvedtak*. En forskrift er en avgjørelse som treffes under utøvelse av offentlig myndighet, og som er bestemmende for rettigheter og plikter til et *ubestemt antall eller en ubestemt krets private personer*, dette følger av fvl. § 2 første ledd bokstav c. Et enkeltvedtak er på samme måte som for en forskrift en avgjørelse som treffes under utøvelse av offentlig myndighet. Men for enkeltvedtak er denne avgjørelsen bestemmende for rettigheter og plikter til *en eller flere bestemte private personer*, jfr. fvl. § 2 første ledd bokstav b. Spesialundervisning er en avgjørelse som *er bestemmende for rettigheter og plikter for en bestemt elev* og er dermed å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I saker om spesialundervisning skal det fattes enkeltvedtak som befester rettigheten til eleven. I saksbehandlingen gjeldende spesialundervisning vil både de alminnelige reglene om saksbehandling i fvl. kap. III og saksbehandlingsreglene i kap. IV-VI om enkeltvedtak komme til anvendelse. De alminnelige reglene for saksbehandling i fvl. kap. III gjelder uavhengig av om det er et enkeltvedtak. Dette kapitlet omfatter blant annet regler om

---

<sup>82</sup> Legalitetsprinsippet

<sup>83</sup> På bakgrunn av dette mener Eckhoff og Smith (2010) at forvaltningsretten har et «janusansikt». Dette begrunnes for det første med at forvaltningsretten legger det rettslige grunnlaget for at forvaltningen kan styre borgerne og samfunnet, samtidig som den setter noen grenser for forvaltningens handlefrihet når det gjelder valg av midler og mål

<sup>84</sup> Graver (1996) hevder at ordet «rettsikkerhet» brukes for å betegne mange forskjellige ting og på mange forskjellige måter. Se Graver (1996 s. 26 flg.)

veiledningsplikt (fvl. § 11), saksbehandlingstid og krav om foreløpig svar (fvl. § 11a) og taushetsplikt (fvl. § 13) (Welstad, 2011b).

Opplæringsloven med tilhørende forskrifter fastsetter enkelte tillegg og unntak i forhold til det som følger av forvaltningsloven. I de tilfeller særlovgivningen på feltet, her opplæringsloven, har bestemmelser som regulerer saksbehandlingen, vil den gå foran bestemmelser i forvaltningsloven, jfr. fvl. § 1 (Bernt & Rasmussen, 2010). Dette gjelder blant annet klage etter oppl. § 15-2 som gir parten større rettigheter i forhold til innsyn i dokumenter enn det som følger av forvaltningsloven. I tillegg har vi kravet om forsvarlig saksbehandling som presiseres i kap. 5 i opplæringsloven, her blant annet sakkyndig vurdering skal foretas før det fattes vedtak om spesialundervisning (Helgeland, 2006 s. 378).

Enkeltvedtak om spesialundervisning skal fattes av den enkelte kommune jfr. oppl. § 5-3. I noen kommuner har det utviklet seg en forvaltningspraksis der det er rektor som fatter enkeltvedtak om spesialundervisning. Kommunen kan delegere oppgaver til rektor. Vi har her å gjøre med *delegasjon* av myndighet. Delegasjon betyr «å tildele kompetanse som man selv har» (Eckhoff & Smith, 2010 s. 51). Det vil si at kommunen for eksempel i saker om spesialundervisning i grunnskolen kan delegere kompetanse til rektor. Dette er en lovlig delegasjon, da det ikke er noen bestemmelser i loven som sier at denne oppgaven ikke kan delegeres (Pedersen, 2006). Innenfor rammene av kommuneloven<sup>85</sup> er utgangspunktet at kommunestyret eller fylkestinget fritt kan delegere avgjørelsesmyndighet til underordnede organer (NOU 1995:18, s. 81). Denne delegeringen betyr imidlertid ikke at delegeringsorganet (her; kommunen), gir fra seg sin egen kompetanse eller ansvaret for utøvelsen av den delegerede kompetansen<sup>86</sup>. Kommunen har det overordnede ansvar for at den enkelte eleven får den spesialundervisningen den har krav på (Jakhelln, 2000 s. 1806).

Forvaltningsorganene er bundet av noen grunnleggende prinsipper. Disse prinsippene er blant annet viktige for å hindre maktmisbruk og for å sikre borgernes rettssikkerhet. Enkelte av prinsippene er lovfestet rett og fremgår dermed av forvaltningsloven, andre er ulovfestede

---

<sup>85</sup> Det følger av kommuneloven av 25.09.1992 nr. 107

<sup>86</sup> Smith-utvalget sier følgende om delegasjon: «Etter kommuneloven §23 skal delegasjon til kommuneadministrasjonen som utgangspunkt gå til administrasjonssjefen, som eventuelt kan delegere videre. Om kommunestyret eller fylkestinget så ønsker, må det f.eks. kunne gi administrasjonssjefen instruks om å delegere myndighet til instanser ved den enkelte skole, f.eks. rektor» (NOU 1995:18, s. 81)

forvaltningsrettslige prinsipper. Disse uskrevne reglene for god forvaltningsskikk blir av Eckhoff og Smith betraktet som etiske krav til den offentlige tjenesten (2010 s. 212). Det er viktig at både skoleeier, rektor og PPT har kjennskap til disse prinsippene i sin behandling av saker om spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2009b). De lovfestede og ulovfestede prinsippene utgjør tilsammen det vi kaller *saksbehandlingsregler* (Pedersen, 2006). For enkeltvedtak om spesialundervisning gjelder som nevnt de grunnleggende prinsippene, de generelle reglene for saksbehandling i kap. III, og de spesielle saksbehandlingsreglene i kap. IV, V og VI. Av de alminnelige reglene for saksbehandling i kap. III, er det spesielt fvl. § 11 om veiledningsplikt og fvl. § 11a om saksbehandlingstid og foreløpig svar som er viktige i saker om spesialundervisning. De spesielle reglene for saksbehandling gjeldende enkeltvedtak følger av kapittel IV. Om saksforberedelse ved enkeltvedtak, Kapittel V. om vedtaket og Kapittel VI. om klage og omgjøring. Det vil bli nærmere redegjort for reglene i fvl. kap. III-VI i forbindelse med analysen av enkeltvedtakene.

### **2.6.1 Forvaltningsrettslige prinsipper**

Det første prinsippet som vil bli redegjort for her er *legalitetsprinsippet*. Det innebærer at all offentlig myndighetsutøvelse må ha hjemmel i lov<sup>87</sup>. Enhver avgjørelse som er bestemmende for en persons rettigheter eller plikter må ha hjemmel i lov eller forskrift for å være gyldig. Det vil si at elevens rett, eventuelle ikke-rett, til spesialundervisning må ha hjemmel i loven for at enkeltvedtaket skal være gyldig<sup>88</sup>. Dess mer inngripende en avgjørelse er for en persons liv, dess større krav er det til forvaltningsorganene å vise til lovgrunnlaget for avgjørelsen. Dette kalles for *proporsjonalitetsprinsippet*, og er viktig for å ivareta personers rettssikkerhet. Det er viktig å dokumentere og informere. *Likhetsprinsippet* innebærer at forvaltningen skal behandle like saker likt. Det innebærer selvsagt at det kan gjøres skjønsmessige vurderinger av individuell karakter, men det skal ikke forekomme tilfeldig og usaklig forskjellsbehandling.

Et annet viktig ulovfestet forvaltningsrettslig prinsipp er *saklighetsprinsippet*<sup>89</sup>. Dette innebærer blant annet at skoleeier ikke kan legge vekt på usaklige eller utenforliggende hensyn i sin vurdering. Kommunens økonomi kan være et eksempel på et slikt utenforliggende hensyn. Det følger også av forarbeidene til opplæringsloven at retten til spesialundervisning derfor ikke kan

---

<sup>87</sup> Se diskusjon om grensene her i (Eckhoff & Smith, 2010 s. 361 flg. )

<sup>88</sup> Legalitetsprinsippet har vern i Grunnloven (prinsipp med grunnlovrang)

<sup>89</sup> Prinsippet om saklighet har imidlertid også vært gjenstand for diskusjon, se Eckhoff og Smith (2010 s. 410-411)



begrenses av økonomien til kommunen<sup>90</sup> (Jakhelln, 2000). Dersom økonomiske hensyn blir vektlagt i avgjørelsen vil dette føre til saksbehandlingsfeil.

Det er også andre viktige forvaltningsrettslige prinsipper som er gjeldende for saksbehandlingen i forvaltningen. Disse prinsippene kommer i større grad til uttrykk i forvaltningsloven. Dette er blant annet prinsippet om utredning av saken, kravet om forsvarlighet, det kontradiktoriske prinsippet<sup>91</sup>, kravet om forutberegnelighet og offentlighetsprinsippet (Eckhoff & Smith, 2010). Disse prinsippene vil bli nærmere omtalt i analysen av enkeltvedtaket der disse prinsippene kommer til anvendelse.

De prosessuelle kravene er *rettssikkerhetens* kjerne, men i tillegg er det også andre vurderinger og krav som ligger til grunn for forvaltningens saksbehandling (Eckhoff & Smith, 2010 s. 209). Eckhoff og Smith (2010) trekker først frem hensynet til *grundighet* versus *effektivitet*. Det er viktig å være grundig i saksbehandlingen slik at alle relevante fakta kommer frem og at de forskjellige avgjørelsesalternativene blir belyst. Dette gjelder selvfølgelig også i forhold til saksbehandlingen i spesialundervisningens tiltakskjede. Kravet til grundighet er nødvendigvis tid- og ressurskrevende og må derfor avveies i forhold til hensynet til effektivitet. Det vil her kunne være en interessekonflikt mellom den privates behov for rettssikkerhet gjennom grundig saksbehandling, og forvaltningsorganets behov for effektivitet og således minst mulige kostnader. Det er viktig å ivareta rettssikkerheten, samtidig som det ikke alltid er nødvendig med overdrevent grundig saksbehandling (Eckhoff & Smith, 2010 s. 210). Hensynet til åpenhet vil også være noe som er tidkrevende for forvaltningen, men som nødvendigvis er viktig for å ivareta den demokratiske kontrollen. Men hensynet til innsyn og åpenhet vil også ha en grense, da blant annet i forhold til taushetsplikt<sup>92</sup>.

Det vil også være relevant at forvaltningen benytter seg av noe standardisert saksbehandling. Dette vil kunne forenkle arbeidet, samtidig som det også vil ivareta hensynet til likebehandling. I saker om spesialundervisning vil det imidlertid ikke være mulig å standardisere hele

---

<sup>90</sup> Se også punkt 2.1

<sup>91</sup> Det kontradiktoriske prinsipp kommer blant annet til uttrykk i fvl. § 16 om varsling. Dette prinsippet innebærer at parten skal få anledning til å gjøre seg kjent med saken og forsvare sine interesser. Etter at barnekonvensjonen ble inkorporert i norsk rett har dette også kommet til uttrykk i fvl. § 17 første ledd for personer under myndighetsalder (Eckhoff & Smith, 2010)

<sup>92</sup> Se nærmere om taushetsplikt i (Eckhoff & Smith, 2010 kap.13)

saksbehandlingen i og med at sakene vil være ulike og hensynene forskjellige i sakene. Det er viktig å behandle hver sak som en individuell sak og med de hensynene som er relevante og nødvendige i hvert enkelt tilfelle. Noe som kan standardiseres kan imidlertid være henvisning til rettsreglene som vedtaket bygger på og informasjon omkring klage og veiledning.

Forvaltningsorganene skal begrunne avgjørelsen i saken. I denne begrunnelsen vil det fremkomme hvilke hensyn som er tatt i avgjørelsen og om den er i tråd med opplæringsloven, forvaltningsloven og de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene. Forvaltningsrettslige prinsipper for «god forvaltningsskikk» er som sagt en del av prosedyrene for saksbehandlingen og skal ivareta rettssikkerheten. Et viktig skille går mellom innhold eller resultat på den ene siden, og fremgangsmåte eller prosess på den andre siden. Prosessen er den veien man går for å komme frem til et resultat. I denne prosessen er saksbehandlingsregler viktige. Et enkeltvedtak om spesialundervisning må følge visse saksbehandlingsregler og en fastlagt prosess for å klargjøre det faktiske grunnlaget og for at relevante argumenter og standpunkter blir klargjort (Smith, 1996). Det er en egenverdi i seg selv at mennesker gis muligheten til å beskrive sin egen situasjon og dermed kunne forsvare sine interesser (Høilund & Juul, 2005). Den rettslige anerkjennelsen er her viktig ved at mennesker føler at reglene faktisk gjelder en. I den spesialpedagogiske tiltakskjeden er samarbeid med eleven og foreldrene viktig. Deres uttalerett vil også kunne bidra til at saken blir bedre opplyst (Eckhoff & Smith, 2010) (offisialprinsippet fvl §17). God saksbehandling handler også om verdighet, i forhold til å bli hørt og bli tatt på alvor (Smith, 1996). Det følger blant annet av fvl. § 17, om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt, at forvaltningsorganet må påse at eleven får uttrykt sin mening:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet».

Denne bestemmelsen<sup>93</sup> ble vedtatt i forbindelse med at FNs barnekonvensjon ble tatt inn i menneskerettsloven (Helgeland, 2006). I forarbeidene står det følgende:

«Det gjelder ingen fast aldersgrense for når denne plikten utløses. Forvaltningen må vurdere konkret i forhold til sakens art i hvilken grad barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter. For eksempel vil også svært små barn kunne gi uttrykk for synspunkter på

---

<sup>93</sup> Fvl. § 17 første ledd andre punktum

valg av hjelpemidler for funksjonshemming, mens barn relativt sjeldent vil ha kompetanse til å uttale seg om svært tekniske/økonomiske spørsmål. Bestemmelsen medfører ikke at forvaltningsorganet alltid må høre barnet direkte. Også dette må tilpasses vedtakets art, og barnets alder og utvikling. Det vil ofte være tilstrekkelig at barnets syn er innhentet via den som representerer barnet i forvaltningsaken (...)» (Ot.prp.nr. 45 (2002-2003) s. 61).

Dette ivaretar barnekonvensjonens art. 3 og 12 og viser sammenhengen mellom de internasjonale forpliktelsene og det nasjonale regelverket.

## 2.7 Skjønnsutøvelse og rettslige standarder

«Selv en meget «praktisk» dommer, som ikke har hang til rettsfilosofiske meditasjoner eller til å dissekere sin egen virksomhet psykologisk, må legge merke til at lovene stundom gir ham svært frie hender, mens de til andre tider binder ham temmelig stramt» (Knoph, 1939 s. 1).

For de som skriver lovene handler det ofte om et kompromiss mellom hensynet til presisjon og hensynet til enkelhet (Eckhoff & Helgesen, 2001) Forvaltningsorganene, skoleeier, rektor og PPT, må i sin anvendelse av loven forholde seg til mange bestemmelser som ikke er detaljregulerte. Det vil si bestemmelser som er vage i sin utforming (Welstad, 2011b). Et eksempel på en slik bestemmelse er oppl. § 5-1 og retten til spesialundervisning. Hva denne retten innebærer kan være uklar, da elever med behov for spesialundervisning ikke er en ensartet gruppe (Kjellemo & Jakhelln, 1995 s. 49). Det er her nødvendig å gjøre en skjønsmessig totalvurdering av hver enkelt elevs situasjon (Kjellemo & Jakhelln, 1995). Vilåret for retten til spesialundervisning er at eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det fremgår ikke av lovteksten hva tilfredsstillende utbytte er. Tolkningen av dette beror i stor grad på skolens eller PPT sin vurdering av elevens utbytte. Forarbeidene<sup>94</sup> til loven gir imidlertid noen retningslinjer i forhold til hva som skal tas med i vurderingen når elevens læringsutbytte skal vurderes. Dette er også vektlagt i de sentralt utformede *veilederne*. Det skal gjøres vurderinger i forhold til elevens måloppnåelse i forhold til kompetansemålene i de enkelte fagene i LK-06, og sammenlikning med andre elevers utbytte av sin opplæring. PPT og skolen må her gjøre en faglig-pedagogisk vurdering av elevens utbytte innenfor den rammen som loven og forarbeidene

---

<sup>94</sup> Se nærmere om forarbeidene og de andre rettskildene i kapittel 3. punkt 3.4.2

setter. Det skal altså utøves et skjønn, men dette skjønn er ikke helt fritt, det er ikke rettsanvenderens subjektive mening man er ute etter. I jussen skiller man mellom rettsanvendelsesskjønn og fagspesifikt skjønn (Graver, 2007). Rettsanvendelsesskjønn handler om å fastsette lovens nærmere innhold og anvendelsesområde<sup>95</sup>, mens det fagspesifikke skjønn er det skjønn som loven gir den enkelte rettsanvender fullmakt til å foreta (Graver, 2007; Welstad, 2011b s. 140). Vurderingen av om eleven har rett til spesialundervisning beror både på et rettsanvendelsesskjønn, men også i stor grad på et faglig pedagogisk og spesialpedagogisk skjønn.

Vilkårene for spesialundervisning etter § 5-1 er altså i stor grad skjønnsmessige.

Det ble i forarbeidene<sup>96</sup> til opplæringsloven drøftet om det var mulig å innføre en presisering av vilkårene slik at de som ble berørt av loven lettere kunne forutse sine rettigheter og plikter.

Utvalget sa følgende om viktigheten av skjønnsutøvelse i forhold til retten til spesialundervisning i oppl. § 5-1:

«Den virkelighet bestemmelsene om rett til spesialundervisning skal regulere, er svært sammensatt, både når det gjelder art og grad av lære- og atferdsvansker. Det er derfor ikke realistisk å regne med at en kan lovfeste klare, objektive kriterier verken når det gjelder hvem som skal ha rett til spesialundervisning, eller undervisningens innhold og omfang i det enkelte tilfelle. Bare svært omfattende bestemmelser vil kunne ta hensyn til det mangfold som finnes og gi bestemt anvisning på gode løsninger i det enkelte tilfelle. Også i fremtiden vil avgjørelsen av disse spørsmål i alle fall et stykke på vei måtte bero på en faglig basert, skjønnsmessig og sammensatt vurdering» (NOU 1995:18 s. 136-137).

Utvalget kom til den konklusjon at det vanskelig lot seg gjøre å presisere vilkårene i opplæringsloven, da det på dette området ikke finnes klare kategorier av vansker. En slik presisering vil også kunne medføre tilfeldig forskjeller for de elevene som befant seg i grensesonene mellom kategoriene.

Det pedagogiske skjønn omhandler for det første *om* eleven har rett til spesialundervisning, deretter spesialundervisningens innhold, omfang og organisering (Kjellemo & Jakhelln, 1995; Tangen, 2004). Et tilbud om spesialundervisning skal bli utformet innenfor rammene av det nasjonale regelverket og den lokale friheten til å lage det konkrete innholdet. Det må således avgjøres om skolens praksis er innenfor rammene av lov og forskrifter. Domstolene kan prøve

---

<sup>95</sup> Dette gjøres ved å anvende alminnelig rettskildelære (Eckhoff & Helgesen, 2001)

<sup>96</sup> NOU 1995:18

om rettsanvendelsen til forvaltningsorganet, eksempelvis rektor, er korrekt (Jakhelln & Welstad, 2012b). For eksempel om rektor har anvendt rett lovbestemmelse i avgjørelsen. Domstolene kan derimot som hovedregel ikke overprøve det faglige pedagogiske skjønn<sup>97</sup>. Men rektor må vite hva han kan utøve skjønn over. I oppl. § 5-1 er begrepet «tilfredsstillende utbytte» gjenstand for en skjønnsmessig vurdering som avhenger av en faglig pedagogisk skjønnsutøvelse sett opp imot både læringsmål, andre elever og muligheten for tilpasninger innenfor den ordinære opplærings situasjonen. Grensene for domstolene er uttalt i Forvaltningskomitéens innstilling (1958), her står det følgende:

«Går domstolene for langt i sin prøving av forvaltningsskjønnet, løper de en fare for å komme over på et område som ikke er rettspleie, men forvaltning. Domstolene blir da selv forvaltningsorgan, og dette vil i det lange løp gå ut over den uavhengighet og objektivitet som er så avgjørende, dersom rettspleien skal oppfylle sin oppgave» (Jakhelln, 2000 s. 1877).

Dette viser noe av skjønnsutøvelsens grenser.

## 2.8 Forholdet mellom stat og kommune

Vi har et nasjonalt regelverk, men dette regelverket åpner også opp for lokal frihet og skjønnsutøvelse innenfor rammen av regelverket. Med bakgrunn i problemstillingene, og herunder forholdet mellom regelverk/retningslinjer og lokal praksis, er det relevant å se nærmere på forholdet mellom stat og kommune.

Det er vanlig å skille mellom statsforvaltning og kommunalforvaltning<sup>98</sup>, og disse har ulik oppbygning. Statlig forvaltning består av Regjeringen, departementene, direktorater, tilsyn, styrer og råd mv. Regjeringen leder statsforvaltningen, og de fleste lovforslag, skattepålegg og bevilgninger kommer som regel enten fra Regjeringen eller fra et departement.

En kommune er «en lokal eller regional enhet som er et eget rettssubjekt, har folkevalgte styreorganer og beskatnings- og bevilgningsmyndighet» (Eckhoff & Smith, 2010 s. 121). Både stat -og kommunalforvaltningen er hierarkisk organisert, og høyere plasserte organer har instruksjonsmyndighet overfor lavere organer (ibid, s. 107).

---

<sup>97</sup> Rekkevidden av domstolens overprøving er diskutert av Jakhelln og Welstad i artikkelen «Rettsikkerhet og regelverk i utdanningsretten (Jakhelln & Welstad, 2012b s. 57-85).

<sup>98</sup> Dette skillet er ikke helt skarpt, noen organer har tilknytning til både stat og kommune (se nærmere om dette i Eckhoff og Smith 2010 kap 6. flg).

Det er både lokalkommuner og fylkeskommuner. I denne avhandlingen vil fokuset være på lokalkommunen, heretter kalt kommunen, da undersøkelsen omhandler elevsaker på grunnskolens område, og ikke videregående skole som er et fylkeskommunalt ansvar.

Det er staten som har det øverste nasjonale ansvaret for grunnopplæringen og setter rammebetingelsene for opplæringen (St.meld.nr. 31 (2007-2008)). Samtidig er kommunene ansvarlige for gjennomføringen av opplæringen lokalt. Kommunens ansvar for grunnskolen er lovpålagt, det følger av oppl. § 13-1: «*Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp etter denne lova for alle som er busette i kommunen*».

Det innebærer blant annet at kommunen skal oppfylle den rett til spesialundervisning som opplæringsloven gir og følge bestemmelser som er relevante for de ulike faser i spesialundervisningens tiltakskjede.

Det er ofte et spenningsfelt mellom den nasjonale styringen av grunnskolevirksomheten og det kommunale selvstyre. Det er ulike måter staten kan styre og kontrollere kommunene på, blant annet ved juridisk styring gjennom lovverk og forskrifter, økonomisk styring gjennom fastsetting av økonomiske rammer og bevilgninger og nasjonale tilsyn av opplæringssektoren. Staten griper inn og styrer grunnskolevirksomheten gjennom et omfattende nasjonalt lovverk. Kommunen er, som ansvarlig for grunnopplæringen, satt til å utføre en svært viktig samfunnsoppgave. Dette ansvaret innebærer at kommunen og skolen må forholde seg til og etterleve lover og forskrifter på området. Fra 1980-tallet har det imidlertid vært en utvikling der opplæringslovgivningen på ulike måter har utvidet det lokale handlingsrommet (St.meld.nr. 31 (2007-2008) s. 49). Denne økte handlingsfriheten lokalt kan vi blant annet også se gjennom innføringen av LK-06<sup>99</sup>. Et større handlingsrom for skoleeier medfører også et ansvar for å sikre at den opplæringen som gis i skolen følger loven og at kvaliteten på den er forsvarlig.

Kommunene har et ansvar for å ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven er oppfylt, jfr. oppl. § 13-10 som blant annet sier følgende:

«Kommunen/fylkeskommunene 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

---

<sup>99</sup> Se nærmere punkt 2.6

ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd»<sup>100</sup>.

Systemet for oppfølging skal være i stand til å avdekke lovbrudd og sette i gang tiltak for å rette opp disse feilene (Helgeland, 2006). At systemet skal være *forsvarlig* innebærer at det må være en jevnlig vurdering av hvordan virksomheten forholder seg til de gjeldende lover og forskrifter på området (ibid). Kommunene må ha administrative systemer og innhente de nødvendige og relevante opplysninger om praksisen i opplæringen. Det følger videre av forskrift til opplæringsloven § 2-1 at skolen jevnlig skal vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. En del av dette oppfølgingsansvaret innebærer at det årlig skal utarbeides en rapport om tilstanden i opplæringen som skal drøftes av skoleeier (Riksrevisjonen, 2010-2011). Utdanningsdirektoratet understreker viktigheten av å ha et internkontrollsystem som fungerer slik at virksomheten kan forsikre seg om at praksisen som utføres er innenfor rammene av det gjeldende regelverket og at kvaliteten på tjenestene ligger på et tilfredsstillende nivå (Utdanningsdirektoratet, 2009a s. 18).

Staten styrer også kommunene gjennom fastsetting av økonomiske rammer og bevilgninger, jfr. oppl. 13-9. Innføringen av rammefinansiering i 1986 har imidlertid gitt kommunene økt økonomisk handlefrihet innen skolesektoren, og større frihet i forhold til hvordan de skal nå de nasjonale målene (Toresen & Moen, 1993). Kommunenes ressursinnsats er likevel styrt gjennom krav til minstestandarder av opplæringen gjennom nasjonal lovgivning. Det kommunale selvstyret medfører at det nasjonalt kan være store forskjeller med hensyn til hvilke tiltak som tilbys i opplæringen (Haugli, 2008). Dette illustrerer noe av det komplekse samvirket mellom stat og kommune. I neste avsnitt vil det bli nærmere redegjort for statens muligheter til å kontrollere kommunen gjennom tilsyn.

Det har de siste årene vært stor oppmerksomhet rundt tilsynene på opplæringssektoren og spesielt i forhold til tilsynet på spesialundervisningens område. Tilsynene har påvist store avvik i forhold til oppfølgingen av regelverket. Fylkesmannen er den høyeste generelle statsmyndighet i

---

<sup>100</sup> Fjerde ledd er nå flyttet til oppl. § 14-4 (føydd til med lov 24 juni 2011 nr.37, i kraft 1 august 2011, etter res. 24 juni 2011 nr. 639)

hvert fylke. I følge instruksen<sup>101</sup> skal Fylkesmannen blant annet bidra til å samordne statens virksomhet i fylket og fremme samarbeidet mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige organer (Eckhoff & Smith, 2010 s. 119). Fylkesmannens oppgaver er blant annet å føre tilsyn med kommunene og behandle klager over kommunale vedtak, noe som er svært sentralt innenfor skolevirksomheten og i forhold til vedtak om spesialundervisning. Gjennomføringen av nasjonale tilsyn er et område der staten griper inn i den kommunale selvstyretten. Det vil si at staten her kan gå inn og kontrollere praksisen som utføres i kommunene på opplæringsområdet. Det statlige tilsynet er regulert i oppl. § 14-1<sup>102</sup>.

Formålet med tilsynet er blant annet å sikre et mest mulig likeverdig opplæringstilbud for elevene i grunnskolen og i den videregående opplæringen (Helgeland, 2006, NOU 1995:18 s. 275). Statlig tilsyn er slik sett et virkemiddel for å sikre at opplæringslovens bestemmelser blir oppfylt (St.meld.nr. 16 (2006-2007) s. 72-73). Tilsynet med opplæringssektoren dreier seg om å undersøke om den praksisen som føres i kommunen er i samsvar med loven og forskriftene. Dersom undersøkelsen viser at det er strid mellom lov og praksis gis det pålegg om å rette på forholdene (Tvinnereim, 2012). Tilsynet har dermed et rettssikkerhetsaspekt ved at opplæringsloven i stor grad er en rettighetslov. Statens ansvar for å gi råd og veiledning i spørsmål som reguleres av opplæringsloven følger av oppl. § 14-2. Fylkesmannen, etter delegering, har i tillegg til tilsyn også et ansvar for å samarbeide med kommunene for å sikre et godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lov og forskrifter, jfr. oppl. § 14-2. Dette ansvaret må imidlertid vurderes som et mål for å få til et best mulig samarbeid mellom departement og skoleeier, og ikke som en regel som det kan trekkes mer konkrete plikter ut av (Ot.prp.nr. 46 (1997-98) s. 140).

I 2006 ble det innført felles nasjonale tilsyn. De felles nasjonale tilsynene gjennomføres hvert år med utgangspunkt i felles tema og metodikk. Denne felles metodikken, kalt systemrevisjon<sup>103</sup>,

---

<sup>101</sup> Fastsatt ved kgl.res.7/8 1981. Se også Eckhoff og Smith (2010 s. 119)

<sup>102</sup> «Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhold av opplæringslova kapittel 1-16 (kommunepliktene). Reglane i kommunalova kapittel 10 A gjeld for denne tilsynsverksemda.» (endret 01.08.2011)

<sup>103</sup> Systemrevisjon er «en systematisk undersøkelse for å fastslå om aktiviteter og tilhørende resultater er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov. (...) En systemrevisjon består av forhåndsdefinerte trinn i en prosess, og er dermed en systematisk undersøkelse. Dette gir forutsigbarhet for kommunen og er med på å sikre sammenlignbare resultater fra de ulike tilsyn, noe som vil være med å gi grunnlag for en mer generell beskrivelse av om opplæringen drives i samsvar med regelverket.» (Utdanningsdirektoratet, 2006 s. 5)



gir mulighet for å avdekke om kommunene har sviktende oppfølging av regelverket. Det blir et spørsmål om hvorvidt praksisen er lovlig eller ulovlig i forhold til intensjonene i lovverket (Sivesind & Bachmann, 2011). Etter hvert tilsyn er gjennomført blir det utarbeidet en rapport for hver kommune som det har vært tilsyn med. Det blir i denne rapporten gjort rede for de *avvik og merknader* som tilsynet har avdekket. *Avvik* blir definert som «*mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov eller i medhold av lov eller forskrift. Merknad er de forhold som ikke er omfattet av definisjonen for avvik, men der det likevel vurderes å være et forbedringspotensial*» (Utdanningsdirektoratet, 2006 s. 7).

Et av temaene for nasjonalt tilsyn har vært kommunenes ansvar for å ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven er oppfylt. Viktigheten av tilsyn på dette området ble understreket i St.prp. nr.1 (2005-2006) : «*Satsinga på utvida lokal handlefrihet i grunnopplæringa gjer det nødvendig å ha eit godt system for kvalitetsvurdering som óg stimulerer til utvikling, og et velfungerande tilsynsapparat*» (Utdanningsdirektoratet, 2006 s. 3). Den lokale handlingsfriheten krever at kommunene har et system for å kontrollere at praksis er i tråd med intensjonene i regelverket. Bakgrunnen for å føre tilsyn med kommunene i forhold til etterlevelsen av § 13-10 er videre begrunnet i at det i de siste skolereformene har vært lagt vekt på å tydeliggjøre skoleeiers ansvar. I tillegg er bestemmelsen relativt ny og av den grunn også relevant for tilsyn (Utdanningsdirektoratet, 2006 s. 3).

Resultatene fra tilsynet i 2006 viste at de fleste kommuner som var underlagt tilsyn, ikke oppfylte kravene til forsvarlig system etter § 13-10. Dette ble også bekreftet i Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen (Riksrevisjonen, 2005-2006). Utdanningsdirektoratet har i sin rapport fra 2009 vurdert det slik at de mange avvikene på dette området kan skyldes at bestemmelsen er vanskelig tilgjengelig for skoleeierne. I tillegg åpner bestemmelsen i stor grad for en kommunal frihet for hvordan dette systemet skal være.

I 2007 var tema for felles nasjonalt tilsyn skoleeieres oppfyllelse av lovens krav til tilpasset opplæring jfr. daværende oppl. § 1-2 femte ledd og rett til spesialundervisning jfr. oppl. kap. 5., og i tillegg om skoleeier har et forsvarlig system for å ivareta dette (Utdanningsdirektoratet, 2007a s.2). Fokuset for tilsynet var å vurdere om skoleeierne hadde systemer for å vurdere om elevene får den opplæringen de har krav på. Kvaliteten på denne opplæringen ble imidlertid ikke vurdert.

Resultatet fra tilsynet viste at 90 % av de kommunene det ble ført tilsyn med hadde ett eller flere avvik. Hovedfunnene fra dette tilsynet var følgende:

- Kommunen og fylkeskommunen har ikke et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp om eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Kommunen og fylkeskommunen har ikke et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp om plikten til å gi tilpasset opplæring oppfylles.
- Enkeltvedtakene om spesialundervisning og de sakkyndige vurderingene er ikke tilstrekkelig klare og entydige, det vises bl.a. i mange tilfeller ikke til omfang av påkrevd spesialundervisning etc.
- Manglende enkeltvedtak for elever som har spesialundervisning og elever som ikke får spesialundervisning etter sakkyndig vurdering av PPT.
- Uforholdsmessig lang ventetid fra henvisning til PPT og frem til vedtak fattes. (Utdanningsdirektoratet, 2007a s.4).

Tilsynet viser at kommunene svikter sitt ansvar for å ha et forsvarlig system, dette er ikke i samsvar med intensjonen i lovverket. At både enkeltvedtak og sakkyndig vurdering har alvorlige materielle og prosessuelle feil vil kunne ha store konsekvenser for elevens behov og rettssikkerhet.

Når det gjelder tilsynet av oppl. § 13-10 om forsvarlig system, var det ingen forbedring sammenlignet med resultatene fra 2006. Direktoratet påpeker at de ser alvorlig på resultatene fra tilsynene, og at den manglende etterlevelsen av regelverket kan innebære at flere elever ikke får de rettighetene som de har krav på. Den manglende oppfyllelsen av oppl. § 13-10 kan også bety at skoleeier har en sviktende tilstandsovervåking og at de har mangler i forhold til kvalitetsutvikling på dette område (Utdanningsdirektoratet, 2007a).

Etter tilsynet gir Fylkesmannen skoleeier en frist for å lage en skriftlig plan på hvordan de skal rette opp de avvikene eller merknadene som er avdekket. De skal også si hva de har gjort for å rette opp avvikene (Wendelborg, 2011). Det er viktig at kontrollen og tilsynet med opplæringen blir sett på som et virkemiddel for å nå det ønskede resultatet, nemlig større etterlevelse av regelverket for opplæringen og dermed en sikring av elevenes rettigheter. Tilsynet viser hvordan regelverket blir etterlevd av skoleeierne, men en svakhet eller dilemma ved tilsynet er at det ikke sier noe om den opplæringen som eleven får. Det som er dokumentert kan være noe annet enn det som utøves i praksis og som kommer eleven til gode (ibid). Resultatene fra disse tilsynene

har fått mye oppmerksomhet, og har blant annet gitt grobunn for diskusjoner rundt egnetheten av gjeldende lovverk og mulige endringer av lovverket<sup>104</sup>.

Når det gjelder tilsynet som ble foretatt i 2008 uttalte Utdanningsdirektoratet følgende: «*De felles nasjonale tilsyn har de siste tre årene vist at skoleeierne i marginal utstrekning er kjent med eller følger regelverket. Tallene taler for seg selv. Det er bekymringsfullt at skoleeierne ikke tar større ansvar for å oppfylle lovens bestemmelser*» (Utdanningsdirektoratet, 2008 s. 1). Dette viser at til tross for gjentakende tilsyn på området er det ingen vesentlig forbedring hos skoleeierne når det gjelder etterlevelsen av regelverket. Utdanningsdirektoratet ba fylkesmennene vurdere hva som kan være årsakene til avvikene i tilsynene: «*Rapporteringen fra embetene viser til at regelverket er lite tilgjengelig for skoleeierne, og er vanskelig å forstå. Begrepsbruken i regelverket skaper forvirring i sektoren og gjør regelverket lite tydelig*» (Utdanningsdirektoratet, 2009a s. 4). Fylkesmennenes rapportering samstemmer i stor grad med undersøkelser fra andre fagfelt<sup>105</sup> når det gjelder «ikke-juristers» anvendelse av regelverket (Andenæs, 1992; Andenæs & Olsen, 1990).

Riksrevisjonen understreker i sin undersøkelse betydningen av et godt samspill mellom statlig styring og kommunalt selvstyre. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen påpeker i Innst. S. nr 42 (2008-2009) viktigheten av at regelverk og retningslinjer blir fulgt for at de nasjonale målsettingene om kvalitet i opplæringen skal kunne realiseres. De understreker her behovet for å forbedre og styrke det statlige tilsynet. Tilsynet må imidlertid også følges opp med veiledning slik at tilsynet medfører kompetanseheving i sektoren, og herunder en forbedring av praksis, og ikke bare en stadfesting av «avvik» (Riksrevisjonen, 2010-2011).

---

<sup>104</sup> Se punkt. 1.1.2

<sup>105</sup> Se punkt 2.9

## 2.9 Rettens sosiale funksjon

«Store deler av forvaltningens virksomhet drives av ikke-jurister, som av flere grunner anvender regler på en annen måte enn jurister. De har ikke bare manglende kjennskap til juridisk metode og rettssystemet, men ser også virkeligheten på en annen måte enn jurister og mangler kanskje lojalitet til det som de oppfatter som lovgivningens budskap» (Andenæs & Olsen, 1990 s. 50).

Rettens sosiale funksjon omhandler hvordan jussen fungerer i det praksisfeltet det er ment å fungere i. Lov og forskrift fastsetter grunnopplæringens mandat og kvaliteten i opplæringen kjennetegnes av i hvilken grad dette samfunnsmandatet faktisk virkeliggjøres i lokal praksis (St.meld. nr. 31 (2007-2008) s. 7). I denne avhandlingen er fokuset rettet mot hvordan praksisfeltet forstår og anvender regelverket og retningslinjene i spesialundervisningens tiltakskjede. Smith-utvalget viste i sin innstilling om ny lovgivning til at problemene på spesialundervisningsområdet ikke alltid skyldes mangler på lovverket. Det kan også henge sammen med at de som skal forvalte lovverket mangler kunnskap og informasjon om hvilke regler som er gjeldende og hva disse reglene innebærer. Utvalget uttalte at dette kunne skyldes at det juridiske språket og lovens utforming gjorde reglene vanskelig tilgjengelig (NOU 1995:18). Problemene kan også skyldes mangler i arbeidet med å informere og «skolere» kommunene i anvendelse og forståelse av regelverket (Riksrevisjonen, 2010-2011 s. 21).

Vi har et omfangsrikt og komplekst regelverk på opplæringens område. En manøvrering i dette «landskapet» krever kompetanse om lovverket og stor grad av skjønnsutøvelse av de som jobber i skoleverket. Med elever som plikt- og rettighetssubjekter understrekes viktigheten av at rettsreglene må være rettssikrende, noe som blant annet innebærer at lovverket må nå ut til elevene og ikke bare være tilstede på papiret (Jakhelln & Welstad, 2012b). Det nytter med andre ord ikke å ha en bestemmelse om hvordan noe skal være dersom dette ikke følges opp i praksis. Dette fordrer både kompetanse hos de som til enhver tid forvalter regelverket, i tillegg forutsetter det at lovverket er anvendbart i det landskapet det er ment å regulere. Dette er en utfordring som blant annet har blitt drøftet av Aubert (1978): *«Av og til ser man en nesten magisk overbevisning om at et sosialt problem er løst i og med at bestemt ordning av forholdene er fastlagt i lovs form. Det har politiske følger. Mange som har kjent – og gitt uttrykk for reformkrav – kan bli tilfredsstillt rett og slett ved at en lov blir vedtatt»* (Aubert, 1978 s. 241). Han taler i denne

sammenhengen om «*lovene som myter om virkeligheten*» (ibid). Aubert peker her på et dilemma, nemlig at mange kan være tilfredse bare man har vedtatt en lov. I virkeligheten kan det være et gap mellom lovgivernes intensjon, kompetansen til de som forvalter loven og hvordan dette når frem til de som virkelig er avhengige av at loven fungerer i praksis (Aubert, 1976, 1978). Tangen (1998) viser til Aubert i sin doktoravhandling «*Skolelivskvalitet på særvilkår. Elever og foreldre i møte med videregående skole*». Hun bruker hans teori for å beskrive hvordan loven kan fungere som en myte i forhold til rettighetene for elever i videregående skole. Når en lov eller bestemmelse blir vedtatt, vil de fleste tenke at bestemmelsen ivaretar de normene som er utbredt i befolkningen (lovens *normmottakende funksjon*) og at «problemet nå er løst» (Tangen, 1998 s. 401). Mange kan da ha tillit til at loven blir etterlevd og at de som anvender loven har kunnskap om loven og at rettsvesenet sørger for å håndheve loven. Nilsen (1993) trekker også frem dette aspektet i sin doktoravhandling om undervisningstilpasning, herunder spesialundervisning. Han peker på at de offisielle intensjonene kan ha en «*forgyllingseffekt*», der realitetene forveksles med intensjonene og at undervisningstilpasningen slik sett fremstår som bedre enn den er. Nettopp på grunn av denne «*forgyllingseffekten*» og mytefunksjonen er det av stor betydning at det forskes på forholdet mellom intensjon og praksis, og for å avdekke sider ved «*det skjulte samfunn*» (Nilsen, 1993 s. 339).

Aubert (1976) hevder at mange ikke leser lovteksten, men at de har tillit til at loven ivaretar deres normer og verdier. Man kan også tenke seg at lovteksten er i en «*språkdrakt*» som oppleves som vanskelig tilgjengelig for de som leser loven, men at de likevel godtar at den må være så «*vag*» for å kunne ivareta ulike hensyn. Det kan også være lovbestemmelser som er så generelle at de kan tolkes på mange måter og at de av den grunn kan aksepteres av mange (Tangen, 1998 s. 402). Det kan videre være slik at de som anvender loven utvikler sin egen praksis, der lovtolkningen er i strid med loven, eller der bare deler av loven blir etterlevd. Det kan for eksempel være at rektor har bestemt at de ikke omtaler organiseringen av opplæringen i enkeltvedtaket om spesialundervisning. Det kan være at rektor ikke har kunnskap om hva et enkeltvedtak skal inneholde, det kan også hende at det er andre bakenforliggende grunner for dette, slik som effektivitet og fleksibilitet. Dersom en slik praksis får festet seg uten at det får «*forvaltningsmessige og/eller rettslige konsekvenser*» vil det kunne bidra til at skolen eller PPT tror at det de gjør er i samsvar med gjeldende rett eller at den praksisen de fører er «*godkjent*» (ibid). Denne praksisen kan slik sett vise seg å være langt fra lovens intensjon. Men en

manglende kontroll- og sanksjonsutøvelse vil her kunne bidra til å holde liv i en praksis som er lovstridig og som kan medføre at elevene ikke får det de har krav på etter loven.

De som er avhengig av at loven blir satt ut i praksis vil som regel ikke nøye seg med å anta at loven ivaretar deres normer og behov. Eivind Smith har diskutert dette dilemmaet mellom intensjon og praksis i forbindelse med arbeidet i «Smith-utvalget» og forarbeidet til opplæringsloven (NOU 1995:18):

«Du kan naturligvis vedta lover. Men det er ikke sikkert at ting blir så mye bedre for det. I tillegg til selve lovvedtaket trengs ofte andre ting for å sikre loven en rimelig grad av effektivitet. Det er viktig for meg å presisere at det er grenser for lovens makt. Den blir lett avmektig, hvis det ikke følger penger eller hvis det ikke er tolt til å ta seg av oppgavene på saksområdet. Likevel er det jo ikke rent sjeldent at lovvedtaket ikke følges tilstrekkelig opp. På denne bakgrunn kan vi, på det området vi nå er opptatt av, f.eks., spørre om der i dagens situasjon ikke er vel så viktig å sørge for at utdanningsinstitusjonene lærer opp flere (og bedre?) spesialpedagoger, som å arbeide med å få mer sofistikerte krav inn i loven. Svaret ligger antakelig i et både- og» (Smith, 1996 s. 16).

Dette sitatet viser at det er et komplekst område å regulere og at det er ulike faktorer som spiller inn for at det skal være godt samsvar mellom intensjonen i lovverket og det som gjøres i praksis. Smith- utvalget peker spesielt på viktigheten av kompetent personale til spesialundervisningen.

Barneombudet løftet frem prinsippet om «barnets beste» i sin høringsuttalelse<sup>106</sup> til NOU 2009:18. Det ble etterlyst stimuleringsiltak som skal sikre at barnets beste legges til grunn for prioriteringer og tilbud jfr. barnekonvensjonen artikkel 3. Her ble det også fokusert på viktigheten av at det formelle ikke må overskygge det som faktisk når frem til eleven i praksis. Det ble uttalt at det er en bekymring at fylkesmennene ved klagebehandling i en del saker var mer opptatt av formelle vedtaket enn det reelle tilbudet. Når en eleven har behov for spesialundervisning, vil ikke en «rett på papiret» løse elevens situasjon. For eleven må og skal retten føre til en endring og bedring av opplærings situasjonen i praksis slik at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte og herunder et likeverdig opplæringstilbud.

---

<sup>106</sup> Barneombudets høringsuttalelse: [www.barneombudet.no/horingsuttalelser/2009/nou-2009-18/](http://www.barneombudet.no/horingsuttalelser/2009/nou-2009-18/) (Lesedato: 24.04.13)

Lovteksten er den primære rettskilden og er således øverst i hierarkiet i den juridiske metoden, rettskildelæren<sup>107</sup>. Det er lovteksten man skal ta utgangspunkt i når man skal komme frem til en rettslig gyldig løsning (Welstad, 2011b s. 120). Man er ikke ute etter rettsanvenderens subjektive mening om hva som er den beste løsningen, men hva loven sier er den rette løsningen. Dette har sin begrunnelse i det demokratiske prinsipp. Stortinget som det folkevalgte organ uttrykker flertallets vilje gjennom lovgivningen, og det medfører at medlemmene av samfunnet må bøye seg for flertallet og innrette seg etter og følge de lovene som er gjeldende (ibid). Det er over 400 lover og forskrifter som sier noe om den daglige driften av norske skoler (Sunde, 2008; Welstad, 2011b s. 122). Flertallet av opplæringslovens brukere mangler formell juridisk kompetanse (NOU 1995:18, s. 63). Det er i denne sammenheng naturlig å understreke at en manøvrering på opplæringsens område ofte kan være en krevende øvelse<sup>108</sup>.

Forskning, nasjonale tilsyn og undersøkelser<sup>109</sup> har vist at det er stor avstand mellom intensjon og praksis på spesialundervisningsens område. Det er imidlertid lite rettspraksis på området og få undersøkelser som viser hva som kan være bakgrunnen for at loven ikke ser ut til å virke etter intensjonen, og dermed fører til at det er et «gap» mellom intensjon og praksis på dette området (Welstad, 2011b). Welstad (2011c) har gjennomført en undersøkelse av skoleledere som rettsanvendere som er relevant for tematikken i denne avhandlingen. Analysen er gjort med utgangspunkt i klagesaker<sup>110</sup> innsendt til Fylkesmannen i Oslo og Akershus for 2009. Av klagesaker relevante for å kunne si noe om skoleledere som rettsanvendere ble hovedfokuset rettet mot klagesaker om elevens rett til et godt psykososialt miljø etter oppl. §§9a-1 og 9a-3, og elevens rett til spesialundervisning etter oppl. § 5-1<sup>111</sup>. Det ble trukket frem fire trekk som synes å være fremtredende for skoleledernes rettsanvendelse i det utvalgte materialet. For det første synes skolelederne å anvende en effektiv og kompromissbasert saksbehandling (Welstad, 2011b). Det vil si at skolen i samarbeid og i dialog med eleven/foreldrene ønsker å komme frem til en mest mulig effektiv og rask løsning. Welstad (2011b) vurderer denne dialogen mellom hjem og skole som positiv, da kommunikasjon kan virke informativt og herunder konfliktpreventivt, men at denne saksbehandlingen likevel ikke alltid er i samsvar med loven.

---

<sup>107</sup> Se punkt 3.4.2 om rettskildelæren

<sup>108</sup> Se også punkt 2.7 om skjønnsutøvelse

<sup>109</sup> Blant annet Riksrevisjonen. Se også punkt 1.1.2 og 2.8

<sup>110</sup> Enkeltvedtak

<sup>111</sup> 21 saker

For det andre synes skolelederne å ha god kjennskap til hovedbestemmelsene i sakene som behandles og siterer i stor grad de aktuelle bestemmelsene<sup>112</sup>. Det tredje trekket som viser seg er at skolelederne har kunnskap om hvilke lovbestemmelser som kommer til anvendelse, men har problemer med å tolke bestemmelsene, og synes å legge vekt på andre hensyn enn det som følger av loven. Spesielt vanskelig synes dette å være der lovbestemmelser må ses i sammenheng. Utvalget er imidlertid ikke entydig her og noen av klagesakene viser at skolelederne gjør vurderinger som i stor grad harmoniserer med lovbestemmelsene, men der den formelle tilknytningen til de aktuelle bestemmelsene er fraværende. Det fjerde trekket ved skoleledernes rettsanvendelse er at jussen er mer fremtredende og konkret i de tilfellene skolelederne får pålegg om ny behandling av vedtaket.

Da det som nevnt er få undersøkelser på opplæringsområdet om lovens sosiale funksjon, er det funnet aktuelt å se til andre fagfelt, og da spesielt sosialsektoren og undersøkelser som er gjort der. Disse undersøkelsene kan være interessante og relevante også for sammenhengen mellom intensjon og praksis i spesialundervisningens tiltakskjede. Man kan ikke helt uten videre dra en direkte parallell fra sosialsektoren til opplæringssektoren<sup>113</sup> (ibid), men noen momenter fra undersøkelsene som er gjort, vil kunne være relevante også når det gjelder forholdet mellom juss og praksis på dette området. Det kan være relevant å bruke undersøkelser og erfaringer fra dette feltet av flere grunner. Som tidligere nevnt er det begrenset med forskning og få undersøkelser på det dette feltet når det gjelder forholdet mellom regelverk og praksis. Området er også preget av lite rettspraksis, og en må derfor i stor grad anvende andre rettskilder<sup>114</sup> ved avgjørelser av rettslige spørsmål. Både sosialretten og utdanningsretten<sup>115</sup> er i stor grad preget av rettighets- og pliktbestemmelser og skjønnsutøvelse. Begge områdene er også regulert av forvaltningsloven. I undersøkelsene fra sosialretten er det i stor grad ikke-jurister som forvalter og anvender

---

<sup>112</sup> I saker om spesialundervisning er §§ 5-1 og 5-3 sitert og i saker om det psykososiale miljøet er §§ 9a-1 og 9a-3 sitert.

<sup>113</sup> Welstad peker blant annet på at opplæringssektoren i mindre grad enn sosialsektoren har mulighet til å støtte seg til tverrfaglige team med spesiell fagkompetanse, herunder jurister. For skolelederne innebærer dette blant annet at de i mindre grad kan støtte seg til skolejuridisk særkompetanse på kommunalt nivå. Dette kan dermed føre til at lovverket på opplæringsområdet er mindre tilgjengelig for skolelederne (enn for de som jobber i sosialsektoren), og dette kan virke inn på muligheten for å gjennomføre saksbehandlingen i tråd med intensjonen i lovverket (Welstad, 2011b s. 121).

<sup>114</sup> Se punkt 3.4.2

<sup>115</sup> I avhandlingen anvendes «utdanningsrett» for jussen på opplæringsområdet. Welstad og Jakhelln (2012a s. 8) sier følgende: «(...) utdanningsrett bør defineres som de rettsregler som er av betydning for tilegnelse, formidling og utvikling av kunnskap og erkjennelse»



regelverket og fatter vedtak. Dette gjelder også i det vesentlige for opplæringssektoren og de som forvalter regelverket i saker om spesialundervisning.

Resultatene fra undersøkelsen til Welstad (2011c) samsvarer i stor grad med resultater fra undersøkelser som er gjort i sosialsektoren. Disse undersøkelsene har både vist forhold der rettssikkerheten er satt helt ut av spill, og forhold der loven ikke fungerer etter sin intensjon. Andenæs (1992) hevder at jussen blir tillagt liten vekt i sosialt arbeid. Han viser her til undersøkelser (Andenæs & Skre, 1990; Krøgenes & Larsen, 1989; Molven & Vetvik, 1986) der sosialsektoren bryter med flere av lovens forutsetninger i praktiseringen av forvaltningsloven. Undersøkelsene har vist at rettslige spørsmål i stor grad blir løst på andre måter enn det som følger av rettskildelæren og at det ofte ble lagt vekt på andre argumenter og hensyn slik som økonomi, organisering, arbeidspress, moral og verdi når en sak skulle avgjøres (Andenæs & Olsen, 1990 s. 103; Welstad, 2011b). Rundskrivet blir ofte trukket frem som forvaltningens fremste rettskilde, og lovteksten blir ikke lest eller tatt med i betraktning i løsningen av et juridisk spørsmål (Mathiesen, 2005s. 232-233). I den grad lovteksten blir lest er dette ofte det eneste tolkningsgrunnlaget<sup>116</sup> (Andenæs & Olsen, 1990), og sosialarbeiderne er ute etter å få tak i yttergrensene, altså hva man har lov til. Deretter blir det handlet innenfor det «frie skjønnet» uten kunnskap om de begrensningene som ligger i «det frie forvaltningsskjønnet»<sup>117</sup> (Andenæs, 1992 s. 380-382; Andenæs & Olsen, 1990; Andenæs & Skre, 1990).

Andenæs (Andenæs, 1992; Andenæs & Olsen, 1990) hevder at det kan være ulike grunner til at jussen ikke fungerer i praksis. Blant annet mener han at jurister og sosialarbeidere ofte snakker forbi hverandre. Det er en viktig forutsetning for rettssikkerheten at lovgivningen blir forstått av de som skal utøve den. Bakgrunnen for at en del av regelverket ikke får sin forutsatte virkning, mener han blant annet er fordi de som skal anvende lovverket tolker loven annerledes enn lovgiver. Et annet vesentlig moment er at regelverket må dekke adekvate problemstillinger innen det feltet som det regulerer. Reglene må, ifølge Andenæs, tilpasses det miljø de inngår i. *«Poenget med reglenes miljøsammenheng, er altså at lovgiverne har kjennskap til den virkeligheten som reguleres, og at denne kunnskap danner grunnlag for at det er de problemstillinger som har behov for rettslige løsninger som blir rettslig regulert»* (Andenæs,

---

<sup>116</sup> Se punkt 3.4.2

<sup>117</sup> Se punkt 2.7

1992 s. 290). Lovgiverne må tilpasse språket i regelverket og gjennom adekvat kunnskap om feltet som skal reguleres, nærme seg yrkesgruppene slik at regelverket oppfattes som relevant for disse (Andenæs, 1992 .s 371). Dette vil kunne føre til en bedre kommunikasjon mellom regelverket og praksisfeltet. De som anvender loven må forstå hensikten med loven og oppleve den som nyttig og viktig (Andenæs, 1992; Andenæs & Olsen, 1990). Andenæs (1992) understreker viktigheten av at personalet har gode kunnskaper om det regelverket som de forvalter og også hvilke holdninger de har til regelverket er av betydning. God og riktig forvaltning av regelverket forutsetter, ifølge Andenæs, kommunikasjon, i vid forstand, mellom juss og praksisfelt. Det er ofte sammenheng mellom saksbehandlingsfeil (prosessuelle feil) og materielle feil (Andenæs & Olsen, 1990 s.127). Når det gjelder materielle lovbrudd vil dette ofte føre til at personen ikke får de rettighetene han eller hun har krav på, eller blir pålagt plikter som går utover de rammer som loven setter opp. Høilund og Juul (2005 s. 43) understreker at *«Anerkendelse av borgeren som juridisk person forudsætter, at borgeren i praksis får så vel de processuelle som de materielle rettigheder, han eller hun har ifølge loven»*. De taler her om krenkelse av borgeren som juridisk person. Dette handler om at borgeren ikke får de rettighetene som han har ifølge loven. De viser til undersøkelsen gjort av blant annet Andenæs og mener at sosialarbeiderne svikter spesielt i forhold til de forvaltningsrettslige reglene som tar sikte på å beskytte borgernes mulighet til å medvirke i sin egen sak (Høilund & Juul, 2005).

Welstad (2012) problematiserer forvaltningslovens anvendbarhet på utdanningsrettens område. Han viser til at forvaltningsloven er en lov som i hovedsak ble laget for andre formål enn forvaltning av skolens virksomhet. Loven er fra 1967<sup>118</sup> og er svært anvendbar i saker angående eksempelvis byggesaker, der spørsmålet kan være ja eller nei til å bygge en garasje. Skolen som rettslig arena er en spesiell kontekst som er av mer dynamisk art. Vi har å gjøre med mennesker og det er ulike individuelle hensyn som må tas i hvert enkelt tilfelle og herunder utøvelse av fagspesifikt skjønn. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er blant annet om forvaltningsloven blir fulgt i praksis? Eckhoff og Smith (2010) diskuterer dette, og sier blant annet at det har vært gjort mye for å gjøre forvaltningsloven kjent. Likevel viser de nevnte undersøkelser at forvaltningsloven ikke alltid blir fulgt (Eckhoff & Smith, 2010 s. 270). De peker på at svikt i etterlevelsen kan skyldes flere forhold; blant annet mangel på kunnskap. Videre mener de at det

---

<sup>118</sup> Se punkt 2.6

kan være slik at rettsanvenderne ikke finner det nødvendig å følge de reglene som man kjenner til. Det kan ha utviklet seg en *pragmatisk holdning* til loven som innebærer at de ser på loven som et arbeidsredskap når de selv finner det nødvendig eller nyttig fremfor en lov som de er ubetinget bundet av. En annen årsak mener de kan være at forvaltningen har en stor arbeidsbyrde som fører til at ressursene ikke strekker til i forhold til å sikre høy kvalitet i saksbehandlingen (Eckhoff & Smith, 2010). Videre trekker de frem at det ikke er egne straffebestemmelser som kommer til anvendelse ved brudd på forvaltningsloven. Brudd på reglene om forvaltningens saksbehandling kan bare utløse sanksjoner som ugyldighet og erstatning. Disse sanksjonene er heller ikke umiddelbare, saksbehandlingsfeilen må ha innvirkning for resultatet for at disse skal kunne komme til anvendelse. Dette fører, ifølge Eckhoff og Smith, til at det er stor sannsynlighet for at regelbrudd får passerer uten at det får noen formell reaksjon (ibid). De trekker videre frem andre hensyn som kan gå foran loven i en hektisk hverdag, nettopp effektivitet<sup>119</sup>. Videre kan forvaltningsorganet, eksempelvis skoler, ha utviklet rutiner for arbeidet: «slik gjør vi det her», uavhengig av om disse rutinene er i tråd med loven. Forvaltningslovens krav kan også virke tyngende i en hektisk hverdag, slik som krav til begrunnelse, jfr. fvl. §§24 og 25. Et annet viktig moment som nevnes for hvorfor det svikter i etterlevelsen av forvaltningsloven, kan være nettopp dette at saksbehandlingsreglene er samlet i denne loven og ikke i særlovene slik som eksempelvis opplæringsloven. De fleste er ikke vant til å anvende flere lover samtidig<sup>120</sup> (Eckhoff & Smith, 2010). Den danske rettssosiologen Jørgen Dalberg-Larsen (2009) peker på at flere og flere områder i dag er underlagt rettslig styring og regelverket i mange tilfeller kan være komplekst å forholde seg til. Dette kan føre til at de som til enhver tid skal forholde seg til og anvende dette regelverket kan oppleve utrygghet og forvirring (Dalberg-Larsen, 2009; Welstad, 2011a). Opplæringsloven er en kompleks lov som krever god oversikt i tillegg til evnen til å utøve faglig pedagogisk skjønn innenfor rammene av regelverket. Funnene fra de nasjonale tilsynene og Riksrevisjonens undersøkelser viser at skolen har vanskeligheter med å forholde seg til regelverket. Hvor årsaken ligger er slik gjennomgangen her har vist mangesidig. Det er store utfordringer når det gjelder etterlevelsen av regelverket på opplæringsens område generelt og i forhold til spesialundervisningen spesielt.

---

<sup>119</sup> Se punkt 2.6

<sup>120</sup> Noe som også undersøkelser på sosialsektoren har vist

## 2.10 Rettigheter

«Ett er å *ha* rett, noe annet å *få* rett»  
(Jakhelln & Welstad, 2012b s. 60).

Rettigheter er et viktig virkemiddel for å sikre nasjonale minstestandarder på viktige velferdsgoder slik som helse- og sosialhjelp og utdanning. En slik rettighetsfesting vil tjene til å øke elevenes rettssikkerhet ved å motvirke muligheten for vilkårlighet og for usaklig forskjellsbehandling (NOU 1995:18 side 102). Det er viktig at bestemmelser om rettigheter «(...) *for den enkelte gjøres så klare at både den enkelte borger og kommunen/fylkeskommune så langt som mulig kan vite hva de innebærer*» (NOU 1995:18 s. 102). Hovedfokuset til denne avhandlingen er retten til spesialundervisning jfr. § 5-1. Lovregler som gir rettigheter vil samtidig også ha en karakter av pliktregler. Denne retten innebærer at kommunen pålegges en tilsvarende rettslig forpliktelse til å oppfylle denne retten (Collin-Hansen, 2008). En slik rettighet innebærer i siste instans at den – om nødvendig – kan håndheves av domstolene (NOU 1995:18 s. 102). Et krav om å få retten til spesialundervisning oppfylt kan ikke avslås av kommunen med den begrunnelse av at det ikke er avsatt penger til formålet. Det er altså ikke mulig for kommunen å nedprioritere ytelsen under den minstestandarden som loven fastsetter<sup>121</sup>. Det er imidlertid fullt mulig for kommunen å gi tilbud som går utover den minstestandarden som er fastlagt i loven. Disse pliktreglene vil dermed reise et spørsmål om behovet for håndheving av disse reglene. Det blir dermed et spørsmål om lover som pålegger plikter bør inneholde regler for å sikre at de som er pålagt pliktene faktisk oppfyller disse, eller om man kan legge til grunn at tilfredsstillende etterlevelse av loven kan oppnås på annen måte? (Justisdepartementet, 2000 s. 132). For det første kan det være aktuelt med regler om opplysningsplikt eller at kontrollorganer undersøker etterlevelsen av loven, slik som Fylkesmannen gjør ved tilsyn<sup>122</sup>. Det kan også være behov for ulike reaksjoner mot manglende etterlevelse av loven (sanksjoner). I lovgivning som gir privatpersoner rettigheter overfor det offentlige, slik som retten til spesialundervisning, vil håndhevingen først og fremst innebære og sikre at det offentlige (kommunen) oppfyller sine forpliktelser. Det vil ofte være generelle bestemmelser i lovgivningen, slik som lovregler om klageadgang og domstolsprøving utenfor den enkelte loven (Justisdepartementet, 2000). Videre

---

<sup>121</sup> Se punkt 2.1

<sup>122</sup> Se punkt 2.8

vil håndhevingen av rettigheten også være avhengig av foreldrenes medvirkning: «*De får dermed en dobbelt rolle både som skolepliktens håndhevere i hjemmet og som forvaltere på barnets vegne av dets rettigheter overfor skolen*» (Collin-Hansen, 2008 s. 73). Dette illustrerer at barnet både rettslig og faktisk i større eller mindre grad er avhengig av de voksne rundt for å få realisert sine rettigheter. Men dette må også ses i sammenheng med barns medbestemmelsesrett, jfr. punkt 2.5 og 2.6.

Det er en rekke prinsipper, lovfestede og ulovfestede, som skal bidra til å ivareta at den enkelte elevs sikkerhet beskyttes mot overgrep fra forvaltningens side<sup>123</sup>. Barns rettslige stilling omfatter, ifølge Befring, to hovedkategorier: «*Rett til vern og rett til selvstendighet*» (Befring, 2012a s. 115). Barn har rett til vern og det er de voksne som er rettsforvaltere på barnas vegne. Men barn og unge har også stigende grad av selvstendige rettigheter, det vil si medvirkning i saker som angår dem<sup>124</sup>. De får mer og mer å si med stigende alder og modenhet (Befring, 2012a s. 115).

Det karakteristiske for skolen er at de som går der primært er barn og unge. Denne undersøkelsen omhandler barn i grunnskolen og deres rett til spesialundervisning. Rettssikkerhetshensynet er spesielt viktig i grunnskolen da den har tvangsmessig karakter<sup>125</sup>, og fordi det offentlige i stor grad har monopol på tjenesteytingen (Collin-Hansen, 2008; Vestre, 2012). Anders Bratholm (1980) skriver om barn som spesielle rettighetssubjekter. Dette begrunnes blant annet med at det ikke kan forutsettes at barn har den tilstrekkelige kunnskapen og innsikten som kreves for å få sine rettigheter<sup>126</sup> oppfylt. Det er likevel viktig at man merker seg barns rett til å bli hørt og tatt med på beslutninger som gjelder deres egen skolehverdag (Sandberg, 2008)<sup>127</sup>. Barn og unge er i stor grad avhengige av at systemet rundt forvalter og informerer dem om deres rettigheter og plikter. Nettopp dette avhengighetsforholdet stiller skjerpene krav til at de som forvalter regelverket gjør dette i tråd med lovgiverhensikten. På grunn av barns manglende evner til selv å fremme sine egne rettigheter, vil de være spesielt sårbare i forhold til unnlatelser fra de voksnes

---

<sup>123</sup> Se punkt 2.6

<sup>124</sup> Se punkt 2.5 og 2.6

<sup>125</sup> Skoleplikten

<sup>126</sup> Med rettighet menes i denne sammenheng: «Krav på bestemte ytelser fra kommunen, fylkeskommunen eller staten, ytelser som vedkommende rettighetssubjekt om nødvendig kan få definert og oppfylt ved hjelp av domstolene» (NOU 1995:18 s. 47).

<sup>127</sup> Jfr. Barnekonvensjonen art. 3 og 12. Se punkt 2.5

side (Collin-Hansen, 2008 s. 73 og s. 367). Barn er slik sett en ekstra sårbar gruppe i forhold som gjelder rettssikkerhet<sup>128</sup>. Å tale om barns *rettigheter*, kan derfor være mer villedende enn veiledende. På dette området har rettighetsbegrepet et annet innhold enn når det gjelder grupper som selv kan ivareta sine interesser (Bratholm, 1980 s. 225; Collin-Hansen, 2008). Oppfyllelse av rettigheter for barn avhenger slik sett i stor grad av den tilretteleggingen som gjøres av de voksne i omgivelsene rundt. Barnet selv må medvirke til å oppfylle sin rett til eksempelvis opplæring ved å stille på skolen og være forberedt på dagens skolearbeid, men hovedtyngden av pliktene vil imidlertid ligge på de voksne. Det er her viktig at en rett til spesialundervisning ikke bare blir en «rett på papiret», men at skolen og kommunen også oppfyller denne retten i praksis ved å gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud. Denne retten avhenger av at arbeidet med hvert ledd i spesialundervisningens tiltakskjede blir gjennomført i tråd med regelverk og retningslinjer. I tillegg er det avgjørende at det er sammenheng mellom leddene i tiltakskjeden slik intensjonen er, slik at det når frem til eleven i praksis. Vestre (2012) understreker at rettssikkerhetskravene både kan gå på tjenestens kvalitative standard og vern mot myndighetsmisbruk. Av sanksjonsmuligheter ved brudd er det først og fremst klageadgangen på enkeltvedtaket som trer inn. Klageadgangen er, ifølge Jakhelln (2000), spesielt viktig for å ivareta rettssikkerheten til elever som trenger spesialundervisning, da det er tale om mindreårige og herunder ingen ressurssterk gruppe. «*Det er en viktig rettssikkerhetsgaranti for den enkelte elev at et vedtak om spesialundervisning kan overprøves av et overordnet og sakkyndig organ (...)*» (ibid, s. 1871). Klageadgangen knyttet til spesialundervisning vil bli nærmere omtalt i kapittel 6.0.

Graver peker på at forvaltningen også må oppfylle et krav om *rettsriktighet* i de tilfeller som loven gir borgerne rettigheter og goder. Det vil si at forvaltningsorganets avgjørelse må ha hjemmel i lov<sup>129</sup>, og i tillegg må den også oppfylle loven i praksis (Graver, 1996). Det er altså én ting å ha en materiell rett, men noe annet er om det foreligger regler som sikrer at man virkelig får den rett man mener å ha krav på, såkalt *rettssikrende* regler<sup>130</sup> (ibid). Dette vurderes å være

---

<sup>128</sup> Det går et skille mellom prosessuell og materiell rettssikkerhet. Prosessuell rettssikkerhet angir de kravene som stilles til hvordan forvaltningsvedtaket treffes. Når det gjelder den materielle rettssikkerheten er dette overordnede krav til vedtakets innhold (Bernt & Rasmussen, 2010)

<sup>129</sup> Se punkt 2.6

<sup>130</sup> Se punkt 2.6

viktige perspektiver på opplæringsområdet der blant annet sviktende etterlevelse av regelverket synes å ha få eller ingen konsekvenser.

## 2.11 Tiltakskjeden som ledd i en innovativ prosess

«Utviklingsarbeid, endringsarbeid, intervensjon, innovasjon, program, modell, tiltak eller prosjekt. Omgrepa er mange, men felles for dei er at dei omfattar ein prosess som skal endre praksis ved skulen. Til sjuande og sist er målet å forbetre undervisningstilbodet til elevane og det utbytte dei har av skulen»  
(Ertesvåg, 2012 s. 14).

Innovasjon er definert som «*en planlagt endring som har til hensikt å forbedre praksis*» (Skogen, 2004 s. 49). Det er viktig å presisere at dette forskningsprosjektet ikke er et innovasjonsarbeid. Innovasjonsteori blir imidlertid brukt i forhold til å se på hvordan spesialundervisningens tiltakskjede er tiltenkt å fungere som en innovasjonsprosess for å bedre læringsutbytte for eleven. Nilsen (2003, 2012) viser til at spesialundervisningens tiltakskjede er en kjede hvor hensikten er kvalitetsutvikling av opplæringen til eleven. Han understreker med utgangspunkt i IOP-arbeid at tiltakskjeden vil medvirke til «*prosesser i skolen som får positiv betydning for det praktiske arbeidet med spesialundervisning i klasserom og elevgruppe, og dermed til innsats som når fram til eleven*» (Nilsen, 2003 s. 87). Spesialundervisningens tiltakskjede betraktes som en innovasjonsprosess, der utgangspunktet er at eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen jfr. oppl. § 5-1. Det er altså et behov for en forbedring av praksis og slik sett opplæringen til eleven. Målet med tiltakskjeden er at eleven skal få et forsvarlig opplæringstilbud som kan gi et tilfredsstillende utbytte. Denne undersøkelsen har til hensikt å undersøke elevsaker gjennom leddene i spesialundervisningens tiltakskjede for å se hvordan hver enkelt fase tilfredsstiller kravene som gis i lov og retningslinjer. Det vil også bli sett på hvordan de ulike leddene i tiltakskjeden bygger på hverandre, om det er en sammenheng, slik at det resulterer i en individuell opplæringsplan som vil bidra til å gi eleven et kvalitativt bedre og individuelt tilpasset opplæringstilbud som er likeverdig med det de andre elevene får. Kjell Skogen (2008a) knytter innovasjonsarbeid opp mot prinsippet om tilpasset opplæring. Dette kan illustreres med følgende sitat:

«En tilpasset opplæring for alle i en inkluderende skole er ikke en tilstand som kan oppnås en gang for alle. Det dreier seg om en ledestjerne, eller en utopi, som vi aldri kan nå, men som vi hele tiden må strebe for å nærme oss. En kontinuerlig forbedring mot et ideelt mål er selve kjernen i all kvalitetsutvikling. Dette forutsetter at de ulike profesjonelle aktørene i praksisfeltet har en bevisst holdning til endringsprosesser som sådanne. Det kreves med andre ord kunnskaper og ferdigheter i innovasjonsarbeid» (Skogen, 2008a s.146)

For at en innovasjonsprosess skal være vellykket kreves det at deltakerne har et eierforhold til de tiltakene som blir iverksatt for å nå målet (Skogen, 2008a). Sett i forhold til den spesialpedagogiske tiltakskjeden er det vesentlig at «skolefolket»<sup>131</sup> og PPT har et eierforhold til det arbeidet som skal gjøres. Det må oppleves som noe nyttig og ikke bare som vanskelig og unødvendig formalisme og byråkrati<sup>132</sup>. Et eierforhold vil blant annet kreve at de forstår det regelverket de skal anvende og finner fremgangsmåten hensiktsmessig. Det er også vesentlig at de forstår bakgrunnen for at de enkelte dokumentene utarbeides (Holst-Jæger, 2010). Dersom de ikke forstår hensikten med regelverket vil det kunne oppstå barrierer og motstand mot regelverket, og det kan også være at de dermed bryter loven, eller at de ikke anvender den rett<sup>133</sup>. Ved innføring av nye tiltak og reformer fra statlig hold kan man imidlertid møte barrierer og motstand fra lærerne i skolen. Dette innebærer at man må ha bevissthet rundt strategier for innovasjon og mot spesialpedagogisk fornyingsarbeid (Nilsen, 1997b s. 8).

En kompetanseutvikling vil ofte være nødvendig for å oppnå en vellykket innovasjon (Skogen, 2004). Ertesvåg (2012) understreker at en forutsetning for å kunne lykkes med endringsarbeid i skolen er at det er et samspill mellom kunnskap, refleksjon omkring kunnskap, og det å sette kunnskapen ut i praktisk handling (Ertesvåg, 2012 s. 15). Videre er det avgjørende for gjennomføringen og resultatet at det er tilgjengelige ressurser i form av både tidsressurser og økonomiske ressurser. Skogen (2004) legger vekt på at det må være elevens egne ressurser og potensial for læring som må være utgangspunktet for både endringsarbeid i skolen og tilpasset opplæring. Dette må videre ses i sammenheng med målene som fremkommer av lov og læreplan. Det er eleven som er *«primærbrukeren av organisasjonen skole, og læreren er den mest sentrale internbrukeren, når det skal legges til rette for en opplæring som er tilpasset de enkelte elevene»* (Skogen, 2004 s. 56). Man kan tale om innovasjon eller endringsarbeid på ulike nivåer. For det

---

<sup>131</sup> Med «skolefolket» menes her lærerne, spesialpedagogene og ledelsen (rektor) ved den enkelte skole.

<sup>132</sup> Se punkt 2.9

<sup>133</sup> Se punkt 2.9



første er det tale om en innovasjon knyttet til elevens utbytte av opplæringen. For det andre kan det være tale om et endringsarbeid i systemet, som omhandler bedre praksis knyttet til anvendelse av regelverket knyttet til retten til spesialundervisning. Det handler om systemrettet arbeid med tanke på å bedre praksis for elevene.



### **3.0 Forskningsmetodisk tilnærming**

I dette kapitlet blir det nærmere redegjort for den forskningsmetodiske tilnærmingen i denne undersøkelsen. Det handler om de valgene som er gjort i de ulike delene av forskningsprosessen, og det vitenskapsteoretiske perspektivet som har vært gjennomgående for arbeidet. Kapitlet tar utgangspunkt i problemstillingene og omtaler valg av metodisk tilnærming som en egnet fremgangsmåte for å besvare disse.

#### **3.1 Problemstilling og valg av metodisk tilnærming**

Problemstillingene og bakgrunn for disse er det gjort rede for i kapittel 1. Som omtalt så omhandler dette forskningsarbeidet spesialundervisningens tiltakskjede i grunnskolen. Undersøkelsen omfatter en systematisk innsamling, analyse og sammenholding av data fra fire av fasene i spesialundervisningens tiltakskjede; tilmeldingsfasen, utredning- og tilrådningsfasen, vedtaksfasen og planleggingsfasen. Formålet er å vinne økt kunnskap om den lokale praksisen som utføres i disse fasene av tiltakskjeden og hvordan denne samsvarer med regelverk og retningslinjer.

Problemstillingene innebærer fokus på skriftlige dokumenter av to typer. For det første er det formelle dokumenter som inneholder regelverk og retningslinjer som skal analyseres og klargjøres. For det andre er det dokumenter fra praksis<sup>134</sup>, det vil si de dokumentene som utformes i saksbehandlingen i de fire fasene i tiltakskjeden. Det er dermed tale om dokumenter utformet både på sentralt nivå og på lokalt nivå. Fokuset er dels på innholdet i regelverk og retningslinjer og dels på innholdet i dokumentene i praktiseringen i tiltakskjeden. Søkelyset rettes mot mening og intensjonsaspektet i dokumentene. På denne bakgrunn er en kvalitativ tilnærming, herunder en kvalitativ innholdsanalyse av dokumentene, funnet adekvat til å svare på problemstillingene. Analysen vil kunne gi et bilde av hvordan skoleeier, skolen og PPT forholder seg til og anvender regelverket og retningslinjene som regulerer de ulike fasene i spesialundervisningens tiltakskjede. Gjennom analyse og tolkning av disse dokumentene mener jeg å kunne belyse problemstillingene.

---

<sup>134</sup> Se nærmere omtale av hva som menes med praksis i punkt 1.2 og punkt 3.2.1

### 3.2 Kvalitativ tilnærming

Som nevnt over er en kvalitativ metodetilnærming funnet fruktbar for å besvare problemstillingene (Grønmo, 2004). Hovedtrekk ved denne metoden er at man arbeider med ord og frie uttrykksformer og dermed tekstdata, snarere enn et tallmateriale (Befring, 2007; Patton, 2002). Holme og Solvang (1996) peker på at kvalitative metoder primært har et forstående siktemål, man er ikke ute etter å prøve om data i undersøkelsen er generelt gyldige. Det sentrale blir å skape en dypere forståelse av det problemkomplekset man studerer, og i hvilken sammenheng dette står. Datakildene er preget av nærhet og sensitivitet<sup>135</sup> og dette kommer til uttrykk ved at forskeren selv ofte arbeider direkte med sine kilder (Grønmo, 2004 s. 131).

Vitenskapsteoretiske fortolkningsrammer danner grunnlaget for den forståelsen som forskeren oppnår og utvikler gjennom forskningsprosessen (Thagaard, 2009). Det handler om å skape en dypere forståelse av det som studeres og den sammenhengen det er en del av og her er fortolkning viktig. I denne avhandlingen har hermeneutikken en sentral plass som et gjennomgående vitenskapsteoretisk perspektiv (Gadamer, 2004). Dette har satt sitt preg på analyseprosessen og tolkningen av resultatene.

#### 3.2.1 Kvalitativ dokumentanalyse

Dokumenter kan som oftest betraktes som sekundærdata (Befring, 2002), ved at de foreligger forut for og uavhengig av undersøkelsen, samtidig som de utgjør kilden for analysen. De fleste dokumenter er laget for andre formål enn å besvare spesifikke problemstillinger i et forskningsprosjekt. Dokumentene er tekster som er ment å bli lest og forstått av andre enn forskeren (Krippendorff, 2004 s. 30). Dette betyr at en som forsker for det første ikke kan påvirke innholdet i dokumentene, for det andre betyr dette at en må ha i minne den konteksten, hensikten og mottakeren disse dokumentene har.

For å svare på problemstillingene benyttes som nevnt to hovedtyper av dokumenter. *Den første hovedtypen av dokumenter* er de som inneholder regelverk og retningslinjer for spesialundervisningens tiltakskjede. Med *regelverk* menes her spesielt lover, herunder opplæringsloven og forvaltningsloven, samt tilhørende forskrifter, deriblant læreplanverket<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> Dette gjelder uansett om kildene er aktører, respondenter eller dokumenter (Grønmo, 2004 s. 131)

<sup>136</sup> Kunnskapsløftet er den gjeldende reformen i grunnskolen og den videregående oppløringen. Den startet høsten 2006 ([www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/grunnopplaring/kunnskapsloftet.html?id=1411](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/grunnopplaring/kunnskapsloftet.html?id=1411)) (Lesedato: 22.02.2013)

Også forarbeider til loven, særlig med hensyn til intensjonene bak bestemmelsene, blir tillagt vekt. De viktigste forarbeidene til opplæringsloven er Ot.prp. nr 46 (1997-98)<sup>137</sup> og NOU 1995:18<sup>138</sup>. Med *retningslinjer* menes i denne sammenhengen Utdannings- og forskningsdepartementets veileder fra 2004<sup>139</sup> om spesialundervisning, som støtte og fortolkning av lov og forskrift<sup>140</sup>. Departementet, som overordnet forvaltningsorgan<sup>141</sup>, gir i dette dokumentet veiledning i forhold til hvordan loven skal og bør tolkes. Det beskrives i denne veiledningen ønsket praksis som skole og PPT skal eller bør følge for å oppfylle lovens intensjon. Både regelverk og retningslinjer er typer av dokumenter som karakteriseres som rettskilder<sup>142</sup>.

I denne undersøkelsen vil det gjøres en tolking av de rettskildefaktorene som er på dette området og som regulerer de fire fasene i tiltakskjeden. Det er relevant å klargjøre hvilke kilder som kan brukes til å fastslå elevens rettigheter knyttet til spesialundervisning og saksbehandlingen relatert til spesialundervisningens tiltakskjede (Tangen, 1998). I analysen av rettskildefaktorene har hermeneutikken en sentral plass (Gadamer, 2004). De ulike rettskildefaktorene vurderes og analyseres for å få en helhetlig forståelse av rettsspørsmålet<sup>143</sup>.

Regelverk og retningslinjer gir normative føringer og dermed kriterier som praksis kan ses i forhold til. Regelverk har en mer forpliktende status enn retningslinjer<sup>144</sup> som har en veiledende funksjon. Retningslinjene er som nevnt uttrykk for forvaltningens<sup>145</sup> tolkning av regelverket.

*Den andre hovedtypen av dokumenter* som brukes som kilder for analysen er dokumenter som tar sikte på å belyse hvordan lokal praksis i spesialundervisningens tiltakskjede arter seg. Med

---

<sup>137</sup> Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Tilråding frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet av 3. april 1998, godkjend i statsråd same dagen

<sup>138</sup> Eivind Smith var leder av utvalget som utredet en ny opplæringslov: NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring «... og for øvrig kan man gjøre som man vil». Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 10. november 1993. Avgitt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 4. juli 1995.

<sup>139</sup> Bakgrunnen for at veilederen fra utdanningsdirektoratet (2009) ikke er tatt med i denne undersøkelsen som gjeldende retningslinjer er at dokumentene i elevmappene i denne undersøkelsen er utarbeidet før 2009. Retningslinjer er rangert som nr. 4 i hierarkiet av rettskildefaktorer (forvaltningspraksis).

<sup>140</sup> Se også punkt 1.2

<sup>141</sup> Se punkt 3.4.2

<sup>142</sup> Se nærmere om rettskilder i punkt 3.4.2

<sup>143</sup> Se nærmere om analysen punkt 3.4

<sup>144</sup> I avhandlingen vil begrepene retningslinjer, veileder og departementet bli brukt om hverandre med samme betydning, men begrepet *veilederen* vil i hovedsak bli benyttet i analysekapitlene.

<sup>145</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet (2004)

*praksis* forstår en her hvordan skole og PPT har utformet de aktuelle dokumentene i tiltakskjeden. Med utformet menes primært det innhold dokumentene er gitt, men i noen grad også prosedyrer som følges i saksbehandlingen. Det henger sammen med at regelverk og retningslinjer setter krav til begge deler; både innhold og prosedyrer.

Som tidligere nevnt omhandler dette forskningsarbeidet følgende fire faser i tiltakskjeden:

- Tilmeldingsfasen
- Utrednings- og tilrådningsfasen
- Vedtaksfasen
- Planleggingsfasen

Til hver av disse fasene blir det utarbeidet følgende dokumenter:

- Skolens tilmeldingsdokumenter
- PPT sin sakkyndige vurdering
- Skoleeiers/rektors enkeltvedtak om spesialundervisning
- Skolens individuelle opplæringsplan (IOP)

Dette er dokumenter som er utarbeidet av skolen og PPT, og som oppbevares som arkivmateriale i *elevmapper* på skolen<sup>146</sup>. Utformingen av og innholdet i hvert av disse dokumentene er regulert av regelverk og retningslinjer. Dette er dokumenter som er unntatt offentligheten og som krever samtykke fra foreldrene/eleven for å få forskningsmessig innsyn i<sup>147</sup>. Det kreves i forskningsøyemed en annen tilnærming til disse dokumentene, enn dokumentene som inneholder regelverk/retningslinjer, da de må håndteres i samsvar med lovverk knyttet til blant annet personvern, taushetsplikt og etiske hensyn. Dette vil påvirke hvordan analysen blir og hvordan resultatene kan gjengis i undersøkelsen<sup>148</sup>.

### **3.3 Tilgang til data**

Den store utfordringen har vært knyttet til å få tilgang til data i form av elevmapper for å kunne belyse praktiseringen av spesialundervisningens tiltakskjede. Dokumentene som belyser

---

<sup>146</sup> Se punkt 3.3

<sup>147</sup> Forskningsprosjektet er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Se punkt 3.5.7 og vedlegg 1

<sup>148</sup> Se punkt 3.3 om tilgang til data, punkt 3.4 om analyse av dokumentene og punkt 3.5.7 om etikk

regelverk og retningslinjer er dokumenter som er offentlig tilgjengelige, og som det følgelig har vært uproblematisk å få tilgang til.

### 3.3.1 Forprøve og konsekvenser for hovedundersøkelsen

Det ble viktig å klarlegge tilgangen til elevmappene og deretter få et inntrykk av innholdet i dokumentene. Schreier (2012) sier blant annet «*It is impossible to think of all pitfalls that may occur in actual practice – only practice itself will show*» (Schreier, 2012 s. 147). Med bakgrunn i dette behovet ble det viktig å gjennomføre en forprøve. For det første var det viktig å vurdere gjennomførbarheten av undersøkelsen ved å prøve ut utvalgskriteriene. Det var viktig å klargjøre kriteriene slik at skolene forsto hvilke dokumenter det gjaldt og videre at disse kriteriene gjorde at utvelgelsen var mulig. En forprøve kunne gi tilgang på *elevmapper*. Tilgangen til disse mappene vil kunne bidra til å få bedre innsikt i hva en kan forvente å finne i denne type dokumenter. For det andre ville en forprøve kunne danne grunnlag for å endre og utvikle kategoriene for analysen.

Forprøven ble således vurdert som en god anledning til å prøve ut om undersøkelsen var gjennomførbar. Målet med denne forprøven var å gjøre erfaringer som kunne tas med inn i hovedundersøkelsen. Etter godkjenning fra NSD<sup>149</sup> ble forprøven igangsatt våren 2007. Prosjektet er underlagt strenge vilkår knyttet til personvern og det er ingen av dataene som skal være gjenkjennbare, verken når det gjelder person, skole eller kommune. Dette var viktig å understreke og formidle både til eleven, foreldrene, skolen og PPT<sup>150</sup>.

Det var et ønske om å få tilgang til to elevsaker i forprøven. Dette behovet grunnet i et ønske om å se på to saker for å kunne sammenlikne og vurdere de i forhold til hverandre. Dette ville være nyttig i forhold til å prøve ut kategoriene for analysen. Men like viktig ble det å teste ut tilgjengeligheten i forhold til kriteriene for utvalg.

Gjennom forskergruppen ved instituttet ble det mulig å få tilgang til en skole de allerede hadde kontakt med. Det ble avtalt et møte med rektor ved den aktuelle skolen<sup>151</sup>. I møtet ble prosjektet presentert og rektor ble bedt om å vurdere om hun hadde noen elever som passet til undersøkelsen. Hun uttrykte at hun ønsket å delta i forprøven ved å tilrettelegge for tilgangen til

---

<sup>149</sup> Se vedlegg 1

<sup>150</sup> Se også punkt 3.5.7

<sup>151</sup> Vedlegg 4

to elevsaker – en gutt og en jente på 6. trinn. Utvalgskriteriene var for øvrig at det skulle være elever:

- som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning
- med lese- og skrivevansker og/eller matematikkvansker
- med norsk som morsmål/førstespråk

Foreldrene og elevene fikk et informasjonsbrev<sup>152</sup> hvor prosjektet ble presentert og hvor de kunne samtykke til at dokumentene (i elevens mappe på skolen knyttet til spesialundervisningens tiltakskjede) ble anvendt i forprøven til forskningsprosjektet. Skolen skulle videreformidle dette brevet og innhente samtykke. Dette ble gjort i samsvar med kriteriene fra NSD.

To uker senere informerte rektor om at PPT hadde vist interesse for prosjektet. Da deres dokumenter også var i elevmappen var det ønskelig at også de fikk informasjon om prosjektet før de valgte ut relevante elevsaker til undersøkelsen. Det ble utarbeidet et brev til den aktuelle kommunen/PPT der de ble informerte om prosjektet<sup>153</sup>. Da dette var gjort ble skolen kontaktet igjen. Skolen hadde funnet én elev som passet til kriteriene. Det var en jente. Med bakgrunn i ønsket om å ha to saker i forprøven ble det forsøkt å justere på kriteriene ved å si at det godt kunne være to jenter. De fant likevel ikke en sak til. Det var imidlertid positivt at skolen hadde formidlet tilgangen til en elevsak. Samtykke fra foreldrene til eleven var også innhentet<sup>154</sup>.

Erfaringene fra den første skolen tydet på at det kunne være utfordrende å få tilgang til elevsaker. Dette understreket behovet for å prøve ut utvalgskriteriene ved en annen skole før hovedundersøkelsen ble igangsatt. Thagaard (2009) peker på at forskeren må være forberedt på å finne alternativer dersom det viser seg å være vanskelig å få tilgang til feltet. Det ble nødvendig å kontakte en ny skole, da det var et ønske og behov for to saker i forprøven. Denne skolen ble også valgt ut med bakgrunn i kontakter gjennom forskergruppen. Rektor<sup>155</sup> ved skolen ble kontaktet og var positiv til å bidra i forprøven. Det ble informert om undersøkelsen og formidlet informasjonsbrev. Rektor ved skolen fant imidlertid ingen elevsaker som passet til

---

<sup>152</sup> Vedlegg 3

<sup>153</sup> Kravet om samtykke er knyttet til eleven og foreldrene, det var derfor tilstrekkelig med et informasjonsbrev. Vedlegg 5

<sup>154</sup> Alle elevene er under 15 år. Det er derfor foreldrene som samtykker. Se mer om dette i punkt 2.6

<sup>155</sup> Velger å kalle det rektor i denne avhandlingen og ikke enhetsleder. Da jeg opplever at rektor er et mer «innarbeidet» begrep



utvalgskriteriene. Dette ble begrunnet med at elevene ikke bare hadde fagvansker, de hadde tilleggsvansker også. Denne tilbakemeldingen var nyttig og førte til at kriteriene måtte endres. Kriteriene ble justert slik at det ble klargjort at elever med fagvansker også kunne ha tilleggsvansker. Deretter ble skolen kontaktet igjen. De var imidlertid fremdeles bestemt på at de ikke hadde noen elever som passet til undersøkelsen. Det var skuffende at de ikke kunne bidra til undersøkelsen, men kontakten med rektor hadde samtidig vært en nyttig erfaring knyttet til utviklingen av kriteriene for utvalg av saker til hovedundersøkelsen.

Med bakgrunn i disse erfaringene ble en ny skole kontaktet. Rektor ved skolen uttrykte at det var et viktig felt å forske på og ønsket å bidra med en sak til forprøven. Papirer og informasjon ble oversendt. De skulle finne en elev og innhente samtykke. Noen uker senere ble en elevmappe oversendt fra skolen.

Forprøven var en krevende prosess, men likevel en veldig nyttig erfaring. Det bidro blant annet til å få bedre innsikt i hvem som hadde behov for informasjon om undersøkelsen og hvordan denne kontakten burde gjøres. I forprøven ble det også erfart noe som kan tolkes som skolens bekymring for å bli «kikket i kortene». Rektor ved skolene hadde fått informasjon om prosjektets formål, tidligere forskning på området og problemstillingene. Bidro denne informasjonen til at de var «redde for» å velge ut «dårlige» saker? Hadde de saker som oppfylte kriteriene, men som de ikke var «fornøyde med» i forhold til at de trodde undersøkelsen ville avdekke mangler ved deres praksis? Var de redde for å bli «arrestert» for «dårlig praksis» ved at de ble «kikket i kortene»? Dette var spørsmål som ble aktualisert i denne prosessen. Denne erfaringen resulterte i at det i hovedundersøkelsen ble brukt noe mer tid på å opparbeide et tillitsforhold. Det ble viktig å ikke inneha eller formidle en «kontrollfunksjon». Det ble dermed helt sentralt å formidle formålet med prosjektet på en tydelig, redelig og grundig måte slik at de involverte kunne oppleve trygghet i forhold til at undersøkelsen ikke var ute etter å utsette dem for dette<sup>156</sup>.

Forprøven bidro også til å få innblikk i denne typen dokumenter og disse dokumentenes egnethet i forhold til å besvare problemstillingene. Det var en nyttig erfaring i forhold til utvikling av kriterier<sup>157</sup> for utvalget. Tilgangen til de to elevmappene kunne gi informasjon om denne typen

---

<sup>156</sup> Se punkt 3.5.7

<sup>157</sup> Det har også blitt gjort endringer som vil bli presentert i punkt 3.3.2 der kriteriene for utvalg av elevsaker til hovedundersøkelsen vil bli presentert

dokumenter og gav muligheter til justeringer og utvikling av kategorier for analysen. Dette var en nyttig erfaring der relevant regelverk og retningslinjer kunne trekkes inn og det ble mulig å teste ut de ulike kategoriene.

### 3.3.2 Hovedundersøkelsen

Med bakgrunn i erfaringene fra forprøven ble elevsakene valgt ut fra følgende overordnede kriterier<sup>158</sup>:

- To kommuner, en landkommune og en bykommune
- En barneskole og en ungdomsskole i hver kommune<sup>159</sup>
- To elevsaker ved hver skole
- Dokumentene som ligger i skolens «elevmapper»

Utvalget av kommuner følger et større forskningsprosjekt ved Institutt for spesialpedagogikk (ISP)<sup>160</sup>. Det omfatter en bykommune og en landkommune, og disse befinner seg i to forskjellige landsdeler. Et slikt utvalgt kan gi innblikk i eventuelle variasjoner avhengig av slike kontekstuelle og geografiske faktorer. Som det vil fremgå av analysen viste det både fellestrekk og forskjeller mellom kommunene<sup>161</sup>.

Med bakgrunn i de overordnede kriteriene fikk hver enkelt skole følgende kriterier for utvalg av elevsaker:

- Elev som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning
- Hovedvansken må være fagvansker. Lese- og skrivevansker og/eller matematikkvansker (men eleven kan også ha andre vansker i tillegg)
- Elev med norsk som morsmål/førstespråk

Når det gjelder de tre kriteriene for utvalg kan det for det første sies at det for å kunne analysere tiltakskjeden frem til og med IOP var viktig at eleven hadde fått enkeltvedtak om spesialundervisning. Det neste kriteriet er at eleven må ha fagvansker, primært matematikk- og

---

<sup>158</sup> Vedlegg 6 og 7

<sup>159</sup> Ved at jeg har overordnede kriterier har jeg tatt bort kriteriet om klassetilhørighet. I utvalget er det elever på henholdsvis ungdomsskole og barneskole.

<sup>160</sup> Se punkt 1.1

<sup>161</sup> Kommune A (elevsak 1-4) er en landkommune og kommune B (elevsak 5-8) er en bykommune

lese- og skrivevansker. Dette representerer hyppig forekommende vansker som grunnlag for spesialundervisning. Med bakgrunn i erfaringer fra forprøven ble det spesifisert at eleven også kan ha andre vansker i tillegg, noe som ofte vil være tilfellet. Det tredje kriteriet er knyttet til at eleven må ha norsk som morsmål/førstespråk. Bakgrunnen for dette kriteriet er praktiske hensyn. Det er et ønske om å ikke få diskusjoner knyttet til språkutvikling og fremmedspråk. Dette er en viktig diskusjon, men er ikke formålet med denne undersøkelsen, som er å se på intensjon og praksis i tiltakskjeden og ikke problemstillinger knyttet til språk. Dermed ble det mulig å holde elevsakene like med hensyn til denne faktoren.

Når den enkelte skolen hadde funnet to elevsaker som oppfylte kriteriene over, skulle følgende dokumenter fra elevmappen oversendes:

- Skolens tilmeldingsdokument til PPT (pedagogisk rapport)
- PPTs sakkyndige vurdering
- Skoleeiers vedtak om spesialundervisning
- Den individuelle opplæringsplanen (IOP)

Det ble presisert at det måtte være foreliggende dokumenter fra skoleåret 2006-2007<sup>162</sup>.

Dette var utvalgsriteriene for den enkelte skole. Det er totalt åtte elevsaker som ligger til grunn for undersøkelsen. Det er en generell vurdering at antallet informanter, eller saker, ikke er større enn at det muliggjør dyptpløyende analyser. Av tidsmessige hensyn ble åtte elevsaker vurdert som et forsvarlig antall elevsaker å studere innenfor stipendiatperioden.

Prosessen med å få tilgang til elevsaker gikk mye bedre og raskere enn det hadde gjort i forprøven. Dette kan ha sammenheng med at erfaringer fra forprøven hadde bidratt til å utvikle andre kriterier for utvalg og at det ble brukt mer tid på samtaler, informasjonsbrev og møter hvor prosjektet ble presentert. Tilgangen til kommuner og skoler ble også i hovedundersøkelsen formidlet gjennom forskergruppen. Det at det allerede var opprettet en kontakt med disse kommunene og at de andre i forskergruppen også hadde sine forskningsprosjekter knyttet til disse kommunene hadde nok en innvirkning på tilgangen til elevsaker. Forskergruppen gikk

---

<sup>162</sup> Vedlegg 7

samlet til møtene med kommuneledelsen og skolene. Det ble i disse møtene informert om de respektive forskningsprosjektene.

Det var skolene selv som valgte ut elevsaker etter de gitte kriteriene. Skolene fikk, slik som i forprøven, et brev som de skulle videreformidle til de foreldrene/elevene som var aktuelle for undersøkelsen. Brevet inneholdt informasjon om undersøkelsen<sup>163</sup>. Det var også vedlagt en svarslipp for informert samtykke som de skulle underskrive og returnere til skolen<sup>164</sup> (Dalen, 2011).

Da alle sakene var mottatt ble de gjennomgått for å få en oversikt. Alle sakene fylte kriteriene for utvalget. Det viste seg imidlertid at en av elevsakene manglet tilmeldingsdokumentet<sup>165</sup>. Rektor ved den aktuelle skolen ble kontaktet og ble bedt om å ettersende dokumentet. Rektor gav etter en stund tilbakemelding om at dette dokumentet ikke var å finne i elevens mappe. Dette var mistet. Det sier i seg selv også noe om praksis i tiltakskjeden. Diskusjoner knyttet til dette vil bli nærmere belyst i kapittel 4.0.

### **3.4 Analyse av dokumentene**

« (...) analysis is always an ongoing process»  
(Rapley, 2007 s. 126).

I dette avsnittet redegjøres det for hvordan analysen av dokumentene er foretatt.

#### **3.4.1 Hermeneutisk tilnærming**

Formålet med undersøkelsen er, som det tidligere er redegjort for, å få større innsikt i forholdet mellom intensjon og praksis når det gjelder spesialundervisningens tiltakskjede. En analyse av dokumentene knyttet til denne kjeden av tiltak når det gjelder både regelverk/retningslinjer og praksis ble som nevnt vurdert som hensiktsmessig for å svare på problemstillingene. Bowen har følgende definisjon av dokumentanalyse:

«Document analysis is a systematic procedure for reviewing or evaluating documents – both printed and electronic (...) material. Like other analytical methods in qualitative research, document analysis requires that data be examined and interpreted in order to

---

<sup>163</sup> Vedlegg 8

<sup>164</sup> Slik som i forprøven

<sup>165</sup> Se analysen av tilmeldingsfasen i kapittel 4.0

elicit meaning, gain understanding, and develop empirical knowledge» (Bowen, 2009 s. 27)

Ved analyse av dokumentene skal en således trekke ut og bearbeide den informasjon en trenger for å kunne besvare problemstillingene. Duedahl og Jacobsen (2010) understreker at det ikke er en entydig oppskrift for hvordan man gjennomfører en dokumentanalyse da dokumentene kan være så forskjellige. Noen dokumenter kan eksempelvis bestå av lovtekster, mens andre har en mindre offisiell karakter. Dette medfører at analysen må tilpasses både til det problem man vil løse og til det dokument som skal analyseres (Duedahl & Jacobsen, 2010 s. 55). Analyse av dokumenter har en lang tradisjon innen forskning. Studier av dokumenter blir også kalt innholdsanalyser og dette er definert slik av Schreier: «(...) *a method for systematically describing the meaning of qualitative material. It is done by classifying material as instances of the categories of a coding frame*» (2012 s. 1). I denne undersøkelsen er det foretatt en kvalitativ innholdsanalyse av skriftlige dokumenter, både knyttet til regelverk/retningslinjer og til praksis<sup>166</sup> (Krippendorff, 2004).

For å forstå en tekst og bruken av en tekst er det behov for en teksttolkingsteori. I følge Befring (2007 s. 38-39) vil en dokumentanalyse ofte ta utgangspunkt i den hermeneutiske spiral. Dette innebærer at man må se fortolkningsprosessen som en pendling mellom tekst og tekstforståelse på ulike nivå av innsikt. Han referer her til førforståelse, førsteforståelse, delforståelse og helhetsforståelse. Hver gang en går gjennom materialet vil det således være på et høyere innsiktsnivå (ibid). Hermeneutikken har sine historiske røtter i renessansen spesielt i forhold til arbeidet med å tolke antikke tekster og bibeltolkning. Ordet hermeneutikk kommer fra de to greske ordene *techne* (kunst) og *hermeneuein* som innebærer å si noe om noe, å gjøre rede for noe, å oversette og å fortolke. «*Hermeneutikk er teori om forståelse og fortolkning af tekster og andre værker (...)*» (Kemp, 2005, p. 195). Analysen er inspirert av hermeneutikken først og fremst fordi denne tilnærmingen setter fokus på at forståelse primært kan oppnås via tolkning. Analysen er spesielt inspirert av den tyske filosofen Hans-Georg Gadamer i forhold til forståelse og den sirkulære forståelsesprosessen, herunder det som er kalt den hermeneutiske spiral. I analysen søkes det å forstå delene i lys av helheten og helheten i sammenheng med delene

---

<sup>166</sup> Kategoriseringen av materialet er nærmere beskrevet i punkt 3.4.3.

(Gadamer, 1975, 2004). Ofte starter analysen med å stille noen relevante spørsmål til materialet. Nøkkelspørsmål knytter seg til hva man mener er de sentrale enhetene i materialet og hvordan disse forholder seg til hverandre. Samtidig er det viktig at de enkelte delene ses i sammenheng med den helheten de er en del av (Thagaard, 2009 s. 147). De ulike delene analyseres for å få forstå kompleksiteten og helheten bedre (Postholm, 2010 s. 105).

Anthony Giddens (1976) sier at samfunnsvitenskapen bygger på en *dobbel hermeneutikk*. Forskeren må forholde seg til det som allerede er fortolket av de sosiale aktørene selv. Når det gjelder elevsakene er dette dokumenter som viser hvordan skolen og PPT blant annet opplever og beskriver eleven.

### 3.4.2 Rettskilder som grunnlag for analyse

Det hermeneutiske prinsipp kommer til uttrykk på det juridiske området der man gjennom lovtolkning bestreber helhetlige lovtolkninger. Dette gjøres ved å harmonisere rettskildefaktorer<sup>167</sup> (Eckhoff & Helgesen, 2001). Den ene typen av dokumenter<sup>168</sup> som analyseres i denne undersøkelsen er rettskilder (Eckhoff & Helgesen, 2001). Eckhoff og Helgesen (2001 s. 15) sier følgende om rettskildelæren:

«I rettskildelæren gjøres det rede for hva man bygger på, og hvordan man resonnerer når man tar standpunkt til rettsspørsmål de lege lata<sup>169</sup>. Med «rettsspørsmål» siktes her både til spørsmål om hvilke regler som gjelder, og hvilket innhold de har, og til spørsmål om hvordan enkelttilfeller rettslig sett skal bedømmes.»

Rettskildelæren setter således opp rammer for de rettslige gyldige og de rettslige ugyldige argumenter, og hvor stor vekt de ulike argumentene skal tillegges (Welstad, 2011b).

---

<sup>167</sup> At jeg har to års jusstudier (privatrett og offentlig rett grunnfag) bak meg har nok hjulpet meg noe i forhold til å lese og tolke slike dokumenter og å anvende den juridiske metoden.

<sup>168</sup> Regelverk og retningslinjer

<sup>169</sup> Uttrykk som brukes om gjeldende rett, i motsetning til rettsstilstanden slik den bør være (Gisle et al., 1999 s. 52)

Rettskildefaktorene er rangert hierarkisk<sup>170</sup> etter hvilken vekt de har i lovtolkningen. Lovteksten er den rettskilden som er øverst i hierarkiet, og således den primære rettskilde<sup>171</sup>. Dersom det finnes en relevant lovbestemmelse, så bør man først se på lovens ordlyd<sup>172</sup>. Lovteksten gir uttrykk for lovgivers ønske og intensjon med bestemmelsen. Det er imidlertid slik at lovteksten ikke alltid fremstår tydelig nok for den som skal anvende loven. I mange tilfeller vil ikke lovteksten i seg selv være nok for å besvare et rettsspørsmål, man trenger veiledning. Det er ofte nødvendig å se bestemmelsen i sammenheng med andre bestemmelser i samme lov. Det kan blant annet være nødvendig å gå til formålsparagrafen. Lovteksten kan også inneholde skjønnsmessige begreper<sup>173</sup> som man trenger mer veiledning i forhold til. Dette kan innebære at man må gå til lovens forarbeider for å klarlegge innholdet. Forarbeidene er ofte mer utfyllende enn lovteksten, og sier mer om lovgivers intensjon og tanke bak bestemmelsen. Med forarbeider forstår Eckhoff og Helgesen (2001) de forslag, utredninger, debatter og voteringer som skriver seg fra de som har deltatt i lovens forberedelse og vedtakelse (Eckhoff & Helgesen, 2001 s. 65). Forarbeidene inneholder blant annet opplysninger om rettstilstanden slik den var før loven ble gitt. Videre vil det gjerne være opplysninger om livsforhold<sup>174</sup> som loven angår. Dette gjøres blant annet for å gi et grunnlag for å vurdere behovet for loven og også i senere lovtolkning for å se om bestemmelsen passer for det rettsspørsmålet man ønsker svar på. Forarbeidene inneholder også

---

<sup>170</sup> Eckhoff (Eckhoff & Helgesen, 2001 s. 23) har rangert rettskildene slik etter hvilken vekt de har:

1. Lovtekster
2. Forarbeider, annet bakgrunnsstoff og etterfølgende lovgiveruttalelser
3. Rettspraksis (dvs. domstolenes praksis).
4. Andre myndigheters praksis/forvaltningspraksis
5. Privates praksis/sedvane
6. Rettsoppfatninger (særlig i juridisk litteratur)
7. Reelle hensyn (vurderinger av resultatets godhet)

<sup>171</sup> Med lovtekst menes også her Grunnloven som inneholder regler som har høyere orden enn den øvrige lovgivningen. Her er spesielt Grunnloven § 97 viktig, forbud mot å gi lover med tilbakevirkende kraft og dermed verne om forutberegneligheten.

<sup>172</sup> Med «lov» menes her primært formelle lover som vedtas av Stortinget jfr. grl. §§ 76 flg. Det innbefatter også grunnlovsbestemmelser og forskrifter. Eckhoff og Helgesen sin bok om rettskildelæren har ikke med betydningen av internasjonalt lovverk slik som konvensjoner i sin hierarkiske rangering. Disse har fått større betydning de senere år. Se nærmere om dette i punkt 2.5. Internasjonale konvensjoner og bestemmelser som er inkorporert i norsk lov har også betydning i tolkningen av lovverket

<sup>173</sup> Se skjønnsutøvelse punkt 2.7

<sup>174</sup> Med livsforhold menes opplysninger som «noen av dem som deltar i lovforberedelsen har fra vedkommende felt. Eller de kan være basert på spesielle undersøkelser som er foretatt i anledning av lovarbeidet.» Dette kan være opplysninger som er innhentet fra myndigheter eller organisasjoner som arbeider på det aktuelle feltet. Det kan også være informasjon innhentet ved spørreskjema eller statistisk materiale etc. Dette er informasjon som har til hensikt å gi dem som skal vedta loven et grunnlag for å vurdere behovet for den nye loven. Disse opplysningene kan også være interessante for de som senere skal tolke loven da det er ønskelig å tilpasse bestemmelsen til de livsforhold de skal regulere (Eckhoff & Helgesen, 2001 s. 68)

ofte uttalelser om hva som er formålet med loven og de enkelte bestemmelsene. Det kan være uttalelser om hvorfor den tidligere rettsstilstanden var utilstrekkelig og hva som ønskes oppnådd med den nye loven/bestemmelsen (Eckhoff & Helgesen, 2001 s. 68). Forarbeidene vil også ofte inneholde opplysninger om hva lovgiver har ment med de enkelte bestemmelsene. Det er ofte presiseringer av bestemmelsen i forarbeidene som ikke fremgår av lovteksten. Lovens forarbeider er spesielt viktig når en lov eller lovbestemmelse er ny. Når den har vært praktisert en stund vil rettspraksis få økende betydning (Andenæs, 1985; Tangen, 1998). I Norge har rettspraksis<sup>175</sup> stor betydning som rettskildedefaktor. Utdanningsretten er imidlertid et spesielt rettsområde med lite rettspraksis. Rettspraksis er dermed i liten grad en retningsgivende kilde her. Dersom man ikke finner svar på rettsspørsmålet ved hjelp av de nevnte rettskildedefaktorene kan man gå videre nedover i hierarkiet av rettskilder. Forvaltningspraksis er også en viktig rettskildedefaktor. Alle forvaltningsorganer tar stilling til rettsspørsmål. Dette gjelder også på utdanningsområdet. I motsetning til rettspraksis finnes det et betydelig omfang av forvaltningspraksis på dette området. Det er imidlertid ikke så enkelt å skaffe kjennskap til forvaltningens rettsanvendelse<sup>176</sup> fordi det ofte er unntatt offentlighet (Eckhoff & Helgesen, 2001). Disse avgjørelsene blir ofte fattet av ikke-jurister og mange av avgjørelsene er rutinepregede. De overordnede forvaltningsorganene har imidlertid mange muligheter til å påvirke rettsanvendelsen til de underordnede. De er klageinstanser og har i tillegg instruksjonsmyndighet gjennom retningslinjer slik som veiledere, rundskriv og instruksjer utarbeidet av departement eller direktorat. Disse omhandler i stor grad hvordan lovbestemmelser skal tolkes og hvilke hensyn det skal legges vekt på når det utøves skjønn. I denne undersøkelsen er det spesielt Utdannings- og forskningsdepartementet sin veileder<sup>177</sup> fra 2004 som er relevant<sup>178</sup>: *Veiledning. Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Regelverk,*

---

<sup>175</sup> Det er ulike måter rettspraksis kan øve innflytelse. Den mest bastante innflytelsen har rettsavgjørelser som blir ansett som *prejudikat*. Dette innebærer at avgjørelsen er et mønster som det kan være aktuelt å følge i videre praksis. Forholdet mellom Høyesterettsavgjørelser og andre domstolars avgjørelser blir det ikke redegjort nærmere for her. Når forvaltningsvedtak blir brukt som mønster kalles det *presedens*(Eckhoff & Helgesen, 2001)

<sup>176</sup> Dokumentene fra praksis, elevmappene, som blir analysert i denne undersøkelsen er et eksempel på forvaltningspraksis

<sup>177</sup> Heretter kalt *veilederen*. Den vil bli referert til som Veilederen 2004 i analysekapitlene.

<sup>178</sup> Da alle elevsakene inneholder dokumenter som er utarbeidet da denne var gjeldende, altså før 2009 og den nye veilederen.



*prosedyrer og prosesser*<sup>179</sup>. Senere er det også kommet en veileder fra Utdanningsdirektoratet i 2009<sup>180</sup>.

Den juridiske litteraturen har liten vekt som rettskildefaktor, men den har likevel stor faktisk innflytelse i det praktiske rettslivet. Det vil si at selv man ikke føler seg bundet av litteraturen så er dommere, lovgivere og andre rettsanvendere i stor grad influert av den. Dette kan være knyttet til blant annet forfatterens standpunkt, argumentasjon eller materiale, blant annet rettspraksis eller lovforarbeider som er trukket frem som man ellers ikke ville tatt utgangspunkt i (Eckhoff & Helgesen, 2001 s. 270). I forhold til undersøkelsen vil dette spesielt gjelde kommentarutgaven til opplæringsloven (Helgeland, 2006).

Den siste rettskildefaktoren som Eckhoff og Helgesen (2001) viser til er *reelle hensyn*. Dette kaller han også en vurdering av resultatets godhet<sup>181</sup>. I følge Kjønsstad (2006) er reelle hensyn «(...) en «restkategori» av argumenter som ikke direkte kan knyttes til lov, lovforarbeider, sedvanerett, rettspraksis og andre klarere avgrensbare kategorier» (Kjønsstad, 2006 s. 2-3). Kjønsstad peker imidlertid på at reelle hensyn har vært og er under diskusjon som rettskilde (Kjønsstad, 2006). Collin-Hansen (2008) understreker imidlertid behovet for å trekke inn reelle hensyn når man skal fastlegge innholdet i en rettsregel på dette området<sup>182</sup>. Dette grunner i at det er et fravær av presise regler og at dette gir et vidt rom for rettslig og faglig skjønn (Ketscher, 1989). Eksempler på reelle hensyn kan være hensynet til harmoni og konsekvens i rettsystemet, rettsikkerhetsbetraktninger, formålsbetraktninger, konsekvenshensyn og interesseavveininger (Collin-Hansen, 2008 s. 109; Eckhoff & Helgesen, 2001). Ketscher (1989) understreker at det sentrale innholdet i de reelle hensyn må være individets behov og rettigheter (Andenæs, 1992).

Med bakgrunn i denne gjennomgangen av rettskildene er det viktig å presisere at dokumentene som skal belyse regelverk og retningslinjer i denne undersøkelsen i stor grad er lov, forskrift, forarbeider og veilederen. Dette kan i hovedsak karakteriseres som datakilder av normativ karakter, det vil si at de sier noe om hvordan praksis *skal* eller *bør* være og ikke hvordan praksis

---

<sup>179</sup> Dette er «retningslinjer» i analysen

<sup>180</sup> Disse veilederne har på utdanningsrettens område nok fått en høyere reell «rettskildemessig rang» i praksis nettopp fordi det er så lite rettspraksis på området.

<sup>181</sup> For en nærmere utredning av reelle hensyn vises det til Eckhoff side 280-282 (Eckhoff & Helgesen, 2001)

<sup>182</sup> Med *dette området* viser hun til de tre lovene som hun behandler i sin avhandling; opplæringsloven, barnelova og barnevernsloven

faktisk *er*. Slike kilder er fremtidsrettede ved at de består av intensjoner, krav og forventninger. De uttrykker en plan, program eller retningslinjer for hvordan opplæringen bør være og hvordan dokumentene bør eller skal være utformet. Det kan derfor betegnes som programmatisk (Nilsen, 1993 s. 54; Tangen, 1998). Kildene er fremtidsrettede ved at de viser til en ønsket praksis, samtidig som enkelte også har et historisk preg ved at de sier noe om den situasjonen som har vært. Forarbeidene inneholder blant annet beskrivelser av lovens formål, behovet for endringer og hvordan lovbestemmelser skal forstås. Dette innebærer at disse inneholder en del deskriptive utsagn (Tangen, 1998 s. 88). Når det gjelder utvalg av dokumenter som belyser regelverk og retningslinjer er dette basert på den juridiske metoden og de kildene som er relevante i den enkelte fasen av spesialundervisningens tiltakskjede. Tangen (1998) understreker at spørsmålet om hva som er rettskilder og hvilke tolkningsmetoder som er relevante henger nøye sammen. I jussen er en forståelse av teksten samtidig en forståelse av hvordan den skal brukes korrekt, eller som Gadamer hevder, hvordan den appliseres (Ulstein, 2006 s.109). Et hovedpoeng hos Gadamer (2004) er dermed at en forståelse av tekstens *mening* samtidig gir en forståelse av tekstens *bruk*. Det er en sammenheng mellom det historiske og nåtiden i jussen, ved at den som skal tolke loven ofte vil gå til rettskilder, slik som forarbeider, for å søke svar på hvordan loven skal brukes i nåtid.

En harmonisering av rettsregler forutsetter at de som skal anvende rettsreglene har kunnskap om hvordan de ulike lovene henger sammen. De må ha et helhetlig bilde av den rettslige sammenheng som skolen er en del av og som ivaretagelsen av elevenes rettigheter er avhengig av. Barnets beste vurderinger<sup>183</sup> er også viktig når det gjelder hva som eksempelvis kan fremme eller hemme barnets utvikling. Det må derfor være avgjørelser som også bygger på kunnskap fra andre fagfelt slik som pedagogikk, spesialpedagogikk og psykologi (Collin-Hansen, 2008 s. 110).

Datagrunnlaget som skal belyse den lokale praksisen er åtte elevsaker. Her blir den lokale oppfølgingen av regelverk og retningslinjer studert. Hver av elevsakene inneholder de relevante dokumentene fra fasene i spesialundervisningens tiltakskjede (tilmeldingsdokument, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP). Ved at det er lagt til grunn en hermeneutisk-basert analyse har ulike deler av dokumentene blitt vurdert i forhold til hverandre og formålet er å oppnå en

---

<sup>183</sup> Se punkt 2.5

helhetlig forståelse av hver enkelt fase i spesialundervisningens tiltakskjede og samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis (Gadamer, 2004).

### 3.4.3 Kategorisering

Målet med tolkningsarbeidet er å avdekke meningsmønstre, eller nærmere bestemt hvordan intensjonsmønstre i sentralt fastsatt regelverk og retningslinjer kan finnes igjen i dokumenter utarbeidet av skole og PP-tjenesten (PPT). Mønstre som gjenfinnes i materialet kan ordnes i kategorier eller temaer (Patton, 2002). En analyse som består av koding og kategorisering vil være til hjelp i letingen etter mønstre som gjør forskningsmaterialet mer oversiktlig og begripelig (Postholm & Moen, 2009 s. 64). Kategoriseringen er en del av analysen og vil bidra til at problemstillingen blir stadig mer belyst.

Resultatene er presentert og fremstilt ved hjelp av sentrale kategorier og illustrerende sitater. I kategoriseringen kan man anvende sitater for å illustrere trekk som er typiske for kategoriene (Grønmo, 2004). Sitatene er utvalgt for å underbygge helheten i materialet og de vurderes å være relevante i forhold til problemstillingene (Høiland & Juul, 2005 s. 17). Kategorisering kan ses på som et ledd i innholdsanalysen: «*Content analysis is the process of organising information into categories related to the central questions of research*» (Bowen, 2009 s. 32). Det er i analysen trukket frem sitater fra dokumentene som er typiske for kategoriene og som viser hvordan skolen eller PPT har ivare tatt intensjonen i regelverk og retningslinjer.

Først analyseres og tolkes regelverk og retningslinjer ut i fra problemstillingene for å finne intensjonsmønstre (her studeres mønstre for praksis). Det vil si sentrale fellestrekk i regelverk og retningslinjer innenfor hver fase i tiltakskjeden. Dernest danner disse mønstrene kategorier som bidrar til å strukturere analysen av lokal praksis i fasene i tiltakskjeden. Og for det tredje, vil det innenfor hver kategori bli belyst ut fra de innsamlede data (dokumentene) hvordan lokal praksis mer konkret arter seg (her studeres mønstre av praksis). Det vil her være aktuelt å danne delkategorier med grunnlag i de lokale dokumentene. Denne analyseprosessen inneholder således elementer av både deduktiv karakter (ut fra problemstillingene og forforståelsen) og induktiv karakter (ut fra analysen av data på sentralt nivå og data på lokalt nivå) (Patton, 2002). Denne analysen har slik sett ved sitt samspill mellom induksjon og deduksjon et preg av abduksjon (Thagaard, 2009). Analyse av data vil ha en sentral plass i forhold til å utvikle ideer

samtidig som også den teoretiske forankringen og referanserammen<sup>184</sup> vil gi perspektiver på hvordan dataene kan forstås (Thagaard, 2009s. 194). Abduksjon som forskningstilnærming legger vekt både på teori og empiri, og kan sammen føre til en dypere forståelse av det som undersøkes (Alvesson & Sköldbberg, 2008; Patton, 2002). Dette er også i tråd med det hermeneutiske perspektivet<sup>185</sup>.

#### **3.4.4 Tredelt analyseprosess**

I tiltakskjeden analyseres som nevnt først regelverk og retningslinjer, deretter lokal praksis basert på de innsamlede dokumentene. Til slutt foretas en skjønnsmessig bedømmelse av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis. Det er således en tredeling innenfor hver av kategoriene i analysen. De to første delene av den tredelte analysen kan betegnes som analytisk deskriptive (Befring, 2007; Nilsen, 1993). Det sentrale formålet her er å gjøre greie for innholdet i regelverk/retningslinjer og praksis. Den siste delen er en vurderende eller drøftende del, der man sammenholder de to første delene, intensjon og praksis, og ser på graden av samsvar. Analysen av regelverk/retningslinjer danner kategorier som fungerer som kriterier for å vurdere praksis. Det er følgelig disse kriteriene praksis blir sett i forhold til når samsvaret vurderes.

Tredelingen under hver kategori innebærer at det først blir redegjort for regelverk og retningslinjer som regulerer dette. Det vil her være nødvendig å anvende den juridiske metoden for å finne de relevante rettskildedefaktorene som kan gi svar på dette rettsspørsmålet. Ved at en trekker inn relevante rettskildedefaktorer som lovteksten, forarbeider og retningslinjer (veilederen), søker en å oppnå en helhetlig forståelse av lovens intensjon. Videre blir det gitt en beskrivelse av praksis som viser seg gjennom analyse dokumentene i de åtte elevsakene. Hva står det i disse dokumentene om eksempelvis «*elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet*»? Resultatene fra analysen blir fremstilt i form av mønstre, likheter og ulikheter og illustrerende sitater fra sakene. Til slutt under hver kategori blir det gjort en vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis.

---

<sup>184</sup> Se kapittel 1 og 2 og punkt 3.4.2 om rettskilder

<sup>185</sup> Alvesson og Sköldbberg viser til abduksjon innebærer en slags hermenutisk spiral, men at det ikke finnes en direkte forbindelse mellom hermenutikken og «abduktiontänkande»(Alvesson & Sköldbberg, 2008 s. 59)

### 3.4.6 Vertikal og horisontal analyseprosess

Analyse og tolkning av dataene i denne undersøkelsen har vært en dynamisk og gjennomgående prosess. Dette har kommet til uttrykk på flere måter; ved større kunnskap og innsikt i regelverk og retningslinjer har dette påvirket forståelsen og tolkningen av dokumentene fra praksis. Min erfaring som spesialpedagog i grunnskolen og som spesialpedagogisk rådgiver<sup>186</sup> har også bidratt til refleksjoner knyttet til vanskeligheter som man kan møte i arbeidet med disse dokumentene. Dette gjelder spesielt der jussen møter den praktiske hverdagen. Dette har ført til refleksjoner i tolkningsprosessen som har vært viktige.

Det har i analysen av lokal praksis vært nødvendig å skille mellom de to kommunene for tydeligere å få frem ulikheter, mønstre og likheter. Dette har blitt gjort ved å kalle kommunene for henholdsvis *kommune A* og *kommune B*. Elevene i undersøkelsene har i den grad det har vært nødvendig å skille mellom dem blitt kalt Elev 1, Elev 2 osv. slik som tabell 1 og 2 viser<sup>187</sup>. I fremstillingen av resultatene har elev 1 til 4 vært elever fra kommune A og elev 5 til 8 elever fra kommune B.

Analyseprosessen har vært både vertikal og horisontal. For å få en oversikt og for å bli bedre «kjent» med elevsakene<sup>188</sup> startet analyseprosessen ved å gå grundig gjennom én og én elevsak. Det vil si at hver enkelt elevmappe ble lest og analysert fra tilmelding til IOP (slik tabell 1 og pilen illustrerer). Dette gav et godt innblikk i hver enkelt elevsak. Samtidig som hver elevsakene ble gjennomgått ble det likevel naturlig å tenke på tvers av elevsakene. Ved at alle elevsakene ble grundig gjennomgått ble det mulig å foreta sammenlikninger. Det ble sett etter forskjeller og likheter innenfor hver dokumenttype. Det vil eksempelvis si at en sakkyndig vurdering i en sak ble sammenliknet med en annen sakkyndig vurdering i en av de andre elevsakene (tabell 2). Så altså ved å analysere vertikalt, var det også samtidig analyser på tvers. I analyseprosessen har det vært en leting etter mønstre, likheter og forskjeller når dokumentene vurderes opp mot det sentralt gitte regelverket og retningslinjer.

---

<sup>186</sup> Ved Sørlandet kompetansesenter fra august 2011 til desember 2012 ( f.o.m 01.01.2013 heter det Statped SørØst).

<sup>187</sup> De er kalt elev 1-8 i tabeller. I sitater går alle elevene under betegnelsen «X». Se også punkt 3.5.7 om etikk

<sup>188</sup> Elevsak og elevmappe blir brukt litt om hverandre, men med samme betydning. Det er de dokumentene som ligger i den enkelte elevs mappe på skolen knyttet til spesialundervisning

Tabell 1 Den vertikale analysen av dokumentene i elevmappen

Elev 1	Elev 2	Elev 3	Elev 4	Elev 5	Elev 6	Elev 7	Elev 8
Tilmeldingen	Tilmeldingen	Tilmeldingen	Tilmeldingen	Tilmeldingen	Tilmeldingen	Tilmeldingen	Tilmeldingen
Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering
Vedtak	Vedtak	Vedtak	Vedtak	Vedtak	Vedtak	Vedtak	Vedtak
IOP	IOP	IOP	IOP	IOP	IOP	IOP	IOP

Denne tabellen illustrerer at analysen har foregått vertikalt ved at hver enkelt sak har blitt lest og analysert fra tilmelding til IOP for å se etter mønstre og sammenhenger. Dette er gjort i alle de åtte sakene. Dette innebærer at det gjøres en analyse av sammenhengen mellom dokumentene i hver elevsak. Hvordan bygger dokumentene på hverandre slik intensjon i regelverk og retningslinjer forutsetter?

Da alle elevsakene hadde blitt gjennomgått vertikalt ble hovedvekten lagt på å analysere dokumentene på tvers eller horisontalt. Det vil si at alle tilmeldingsdokumentene, alle de sakkyndige vurderingene osv. ble analysert.

Tabell 2 Den horisontale analysen av dokumentene i elevmappen

Elev 1	Elev 2	Elev 3	Elev 4	Elev 5	Elev 6	Elev 7	Elev 8
Tilmeldingen	Tilmeldingen	Tilmeldingen	Tilmeldingen	Tilmeldingen	Tilmeldingen	Tilmeldingen	Tilmeldingen
Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering	Sakkyndig vurdering
Vedtak	Vedtak	Vedtak	Vedtak	Vedtak	Vedtak	Vedtak	Vedtak
IOP	IOP	IOP	IOP	IOP	IOP	IOP	IOP

Denne tabellen viser at det har vært en analyse av alle dokumentene på tvers av elevsaker for å lete etter mønstre, likheter og illustrerende sitater.

Denne analyseprosessen, som har vært både vertikal og horisontal, illustrerer hvordan det hermeneutiske prinsipp om deler og helhet har kommet til uttrykk i denne undersøkelsen (Gadamer, 2007). Innsikten i og forståelsen av dokumentene har utviklet seg.

Analyseprosessen har vært krevende. I mange av dokumentene i elevmappene har det vært uklart hvor de tar opp kravene i regelverk/retningslinjer. Det står under «feil» overskrift og noen ganger har ikke skolen eller PPT tatt stilling til eller vurdert kravene. I den første fasen i tiltakskjeden, tilmeldingsfasen, er det eksempelvis ikke lovfestede krav til innholdet. Dette har ført til at retningslinjene i veilederen er det som dokumentene fra praksis vurderes ut fra. I enkelte av dokumentene har det også vært vanskelig å vurdere om det er godt samsvar mellom

regelverk/retningslinjer og praksis. Vurderingen er gjort under hver enkelt kategori og er basert på en helhetlig skjønnsmessig vurdering.

Alle elevdokumentene er lest mange ganger og med ulik innfallsvinkel i forhold til hvilket regelverk og retningslinjer de har blitt vurdert i forhold til og med hvilke «briller» de har blitt analysert med. Med «briller» menes her de ulike kategoriene i hver fase.

### **3.5 Kildevurdering**

Det er avgjørende å foreta en kildekritisk vurdering av de dokumentene som er gjenstand for analyse. Den kildekritiske vurderingen innebærer et grunnleggende spørsmål om validitet. Det krever en gjennomgang av dokumentenes tilgjengelighet, relevans, autensitet og troverdighet (Grønmo, 2004 s. 190). Kildevurderingen vil i denne undersøkelsen være basert på de fire kriteriene til Grønmo.

#### **3.5.1 Tilgjengelighet**

Vurderinger knyttet til dokumentenes *tilgjengelighet* må nødvendigvis gjøres før datainnsamlingen kan starte og her må en skaffe seg oversikten over hvilke kilder som kan være tilgjengelige og relevante. Kilder er tidshistoriske dokumenter, det vil si at de sier noe om den forståelsen som var gjeldende på det tidspunktet de ble til i. De gjenspeiler slik sett den forståelsen og den kunnskapen som var gjeldende på det tidspunktet det ble skrevet. At kildene er tidshistoriske dokumenter får i denne sammenhengen betydning ved at det er de lovene og de retningslinjene som var gjeldende på det tidspunktet dokumentene i elevmappene ble utarbeidet som er gjeldende for analyse<sup>189</sup>. Dette er grunnet i det juridiske prinsippet om at ingen lover kan ha tilbakevirkende kraft.

Tilgjengeligheten til de to dokumenttypene som er gjenstand for analyse i denne undersøkelsen er ulik. Dokumentene som omhandler regelverk og retningslinjer er offentlig tilgjengelige, mens dokumentene fra praksis, elevmappene, er unntatt offentlighet og krever en annen fremgangsmåte for å få tilgang til. Dette er nærmere beskrevet i punkt 3.3 om tilgangen til data.

---

<sup>189</sup> Dette har blant annet blitt tydelig ved enkelte av lovbestemmelsene som er endret etter at dokumentene i denne undersøkelsen ble utarbeidet. Det kommer også til uttrykk når det gjelder retningslinjene, ved at det er veilederen fra 2004 som er anvendt og ikke veilederen fra 2009

### **3.5.2 Relevans**

De kildene som er tilgjengelige vil ikke nødvendigvis være relevante for å svare på problemstillingene i undersøkelsen. Dette taler for at tilgjengelighet og relevans bør vurderes i sammenheng. Blant de tilgjengelige kildene velges dermed de kildene som vil bidra med den mest relevante informasjonen i forhold til problemstillingene (Grønmo, 2004 s. 122).

Når det gjelder dokumentenes relevans for undersøkelsen må det sies at valget av dokumenter primært er gjort ut i fra en vurdering av deres egnethet som kilder for å besvare problemstillingene. Dokumentene som omhandler regelverk og retningslinjer formulerer hva som er gjeldende regelverk og retningslinjer på området. Dokumentene fra praksis sier noe om hvordan skolen og PPT tolker og anvender regelverk og retningslinjer som regulerer de enkelte fasene i tiltakskjeden. Dette er informasjon som vurderes å være relevant i forhold til problemstillingene.

### **3.5.3 Autensitet**

Det er viktig å være sikre på at kilden er autentisk, eller ekte, før kilden blir brukt i dokumentanalysen. Grønmo peker også på at dokumentene må vurderes ut i fra sin bakgrunn og kontekst. Ved å se dokumentene ut i fra sin kontekst er det mulig å vurdere om de er autentiske og relevante (Grønmo, 2004 s. 190). I arbeidet med å avgjøre om dokumentene har relevans for undersøkelsen vil dette samtidig være med på å styrke dokumentenes autensitet og troverdighet. Dokumentene som omhandler regelverk/retningslinjer er offentlig fastsatte dokumenter vedtatt av Stortinget. Dokumentene er laget etter faste handlingsmønstre på vegne av offentlige myndigheter, og fungerer som et hjemmelsgrunnlag i forhold til plikter, rettigheter og krav (Nilsen, 1993 s. 54). Disse dokumentene er primærkilder i forhold til å kunne tolke offisielle intensjoner for opplæringen. Det er originale dokumenter som har stor relevans i forhold til problemstillingene. Gjennom etterutdanningstiltak og gjennom informasjonstiltak blir regelverk og retningslinjer gjort kjent for ulike nivåer i utdanningssystemet slik at de kan handle i tråd med dette. Det er også krav og forventninger om at de skal handle i tråd med disse.

Når det gjelder dokumentene fra praksis kan man anta at dette er de dokumentene som er best egnet til å belyse problemstillingen da de er originale autentiske dokumenter som er utarbeidet av skole og PPT i de enkelte fasene av kjeden.



Alle dokumentene i denne undersøkelsen er utarbeidet forut og uavhengig av denne studien. Det er slik sett tale om sekundærdata. Utformingen kan ikke bli påvirket av forskningsprosessen. En fordel med en slik studie er at de er enkle å forholde seg til ved at de er stabile og at dokumentene dermed kan studeres gang på gang (Yin, 1994, 2009). De er likevel primære i forhold til å vise hvordan disse er utarbeidet.

#### **3.5.4 Troverdighet**

Vurderingen av at kildene er autentiske vil primært handle om kildenes troverdighet. Selv om kilden er autentisk må det likevel vurderes om man kan ha tillit til den informasjonen man får gjennom innholdsanalysen av dokumentene. Dokumentene kan inneholde feilaktig informasjon eller den som har skrevet det kan ha ønske om å fremme bestemte interesser. Grønmo peker på at kilders troverdighet kan være vanskelig å vurdere. Det er likevel viktig å være bevisst på om og eventuelt hvordan kildene kan være påvirket av troverdighetsproblemer (Grønmo, 2004 s. 123).

Når det gjelder regelverk/retningslinjer vurderes disse dokumentenes troverdighet som åpenbar (Nilsen, 1993 s. 54), det vises her til vurderingen knyttet til autensitet. Kildene som belyser praksis er det imidlertid mer utfordrende å vurdere troverdigheten til. Det er ikke mulig for meg som forsker å vurdere om skolen eller PPT har gitt feilaktig informasjon eller om det de skriver har en annen underliggende agenda knyttet til økonomi, effektivitet eller lignende.

En totalvurdering av kildene i denne undersøkelsen tilsier at de fire kriteriene til Grønmo er godt ivaretatt i denne undersøkelsen.

#### **3.5.5 Min rolle i forskningsprosessen**

Det er også nødvendig og viktig å gjøre min rolle som forsker og forskningsprosessen så transparent som mulig. Analyse og tolkning av dokumentene i denne undersøkelsen har som formål å bidra til økt forståelse for hvordan praksis anvender og forholder seg til det regelverket som er knyttet til spesialundervisningens tiltakskjede. Forståelse er først mulig når delene harmonerer med helheten og omvendt (Gadamer, 2007). Dette er en viktig grunntanke i den filosofiske hermeneutikken som blant annet er kjent gjennom Hans-Georg Gadamer. Han peker på at vi aldri møter verden uten fordommer. Det vil si at vi alltid vil være farget av vår forforståelse når vi ønsker å forstå noe. Forforståelsen gir oss en retning for forståelse, det er en inngang inn i forståelsesprosessen. Det er imidlertid viktig å være bevisst sine fordommer eller

sin forforståelse slik at vi som forskere kan unngå misforståelser (Gadamer, 2004). Intensjonen er å få en så god forståelse som mulig, men jeg mener likevel at denne tolkning ikke er den eneste riktige. Det kan være andre tolkninger som sier noe annet og som også kan ha viktige momenter i sin forståelse (jfr. fortolkningspluralisme, går ikke nærmere inn på dette her). Det er imidlertid viktig at jeg så langt det er mulig redegjør for min forforståelse slik at andre bedre kan sette seg inn i forskningsprosjektets analyse og resultater og forstå hva de bygger på. Dette gjøres slik at de som leser forskningsresultatene best mulig skal kunne forstå min tolkning av resultatene, samt å kunne vurdere hvordan min forforståelse kan ha påvirket resultatene.

Krippendorff sier blant annet følgende om betydningen av konteksten: «*The context specifies the world in which texts can be related to the analyst's research questions. This world is always one of many*» (Krippendorff, 2004 s. 33). Dette innebærer at forskerne må synliggjøre konteksten for analyse, gjøre den eksplisitt, slik at resultatene fra analysen blir tydelig for dem som skal lese forskningsresultatene (Krippendorff, 2004 s. 34). Min forforståelse, den konteksten, jeg går inn i analyseprosessen med er forsøkt tydeliggjort i referanserammen i avhandlingen (kap.2).

### **3.5.6 Generalisering**

Dersom funnene i undersøkelsen vurderes å være rimelig pålitelige og gyldige er spørsmålet dermed om disse funnene er generaliserbare (Kvale, 2009 s. 265). I kvalitativ forskning er det ikke tale om statistiske generaliseringer, men å utvikle en tekst som kan invitere til drøfting og derved videreutvikling og bedre praksis i lignende settinger (Postholm, 2010 s. 108). Med utgangspunkt i Stake og Trumbull (1982) anvender Postholm (2010) begrepet naturalistisk generalisering for å sette fokus på nytteverdien av forskningsfunnene (Postholm, 2010 s. 131). Den kunnskapen som produseres i en kvalitativ studie vil kunne være knyttet til et bestemt tidspunkt, likevel vil resultatene kunne ha nytteverdi for andre i lignende settinger. Leseren kan kjenne seg igjen beskrivelsene i undersøkelsen og oppleve det som nyttig for egen praksis. Dette fordrer at undersøkelsen og tolkningene er beskrevet på en detaljert måte, slik at leseren kan oppdage likheter mellom det som er beskrevet og egen kontekst (Dalen, 2011). Slik kan en forskningstekst fra et forskningsfelt frembringe nye måter å se og tolke praksisfeltet på (Postholm, 2010 s. 131). Dette innebærer samtidig å være en skjønnsmessig generalisering hvor man vurderer likheter og forskjeller mellom situasjonene (Kleven, Hjordemaal, & Tveit, 2011).

Denne undersøkelsen er som vi har sett knyttet til det regelverk og de retningslinjene som var gjeldende på det tidspunktet dokumentene fra praksis ble utarbeidet. Jeg har forsøkt å beskrive forskningsprosessen, analysen og tolkningen på en tydelig måte. Tredelingen i analysen er en måte å tydeliggjøre analysen knyttet til regelverk/retningslinjer, praksis og samsvaret mellom disse. Min rolle som forsker er også forsøkt tydeliggjort.

### 3.5.7 Etske vurderinger

«Begrepet «forskningsetikk» viser til et mangfoldig sett av verdier, normer og institusjonelle ordninger som bidrar til å konstituere og regulere vitenskapelig virksomhet»  
(NESH 2006 s. 5).

Etikk og etiske vurderinger er viktig i alle fasene av et forskningsprosjekt. Nasjonal forskningsetisk komité for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi (NESH) har utarbeidet noen etiske retningslinjer for å veilede forskere i forskningsprosessen. Retningslinjene har ikke samme funksjon som lover, men fungerer som et hjelpemiddel for forskeren i forhold til hva det skal eller bør tas hensyn til. Lov og retningslinjer kan imidlertid overlape hverandre da enkelte av de etiske normene som er nedfelt i retningslinjene også kan finnes igjen i lovverket (NESH 2006, s. 7)<sup>190</sup>.

Det handler om normer for god forskningsskikk som ivaretar forskningskvalitet og hensynet til kollegialitet, samtidig som det også bidrar til å styrke respekten for de grupper og de tjenester som forskningen skal tjene (Befring, 2007 s. 67).

Det blir her tatt utgangspunkt i NESH sine retningslinjer knyttet til normer som regulerer forholdet til personer som direkte berøres av forskningen. Det vil bli lagt spesielt vekt på krav om meldeplikt, informert og fritt samtykke, barns krav på beskyttelse, konfidensialitet og personvern.

Det er meldeplikt for alle forskningsprosjekter som omfatter personopplysninger, jfr. personopplysningsloven (NESH punkt 10) (Dalen, 2011). Forskningsprosjektet ble meldt og

---

<sup>190</sup> [www.etikkom.no/Documents/Publikasjoner-som-PDF/Forskningsetiske%20retningslinjer%20for%20samfunnsvitenskap,%20humaniora,%20juss%20og%20teologi%20\(2006\).pdf](http://www.etikkom.no/Documents/Publikasjoner-som-PDF/Forskningsetiske%20retningslinjer%20for%20samfunnsvitenskap,%20humaniora,%20juss%20og%20teologi%20(2006).pdf) (Lesedato 03.02.2013)

vurdert av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) før innsamlingen av dokumentene<sup>191</sup> ble igangsatt. NSD er et kompetansesenter som veileder forskere og studenter i forhold til innsamling av data, metode, personvern og etikk<sup>192</sup>.

Dokumenter som inneholder personopplysninger er også gitt vern i lovverket<sup>193</sup>. Samtykke er helt avgjørende for å få tilgang til personopplysninger i elevmappene knyttet til spesialundervisning. Når det gjelder ivaretagelse av kravet om informert og fritt samtykke fikk eleven/foreldrene et informasjonsbrev<sup>194</sup>, og de kunne med bakgrunn i denne informasjonen velge å samtykke til deltakelse i prosjektet<sup>195</sup>. Et informert samtykke betyr at eleven og foreldrene blir informert om forskningsprosjektet og hvordan opplysningene som finnes i dokumentene i elevmappen skal anvendes (Befring, 2007). At samtykke er fritt betyr at det blir gitt uten noen form for ytre press. Det er viktig at dette samtykke innebærer en mulighet til å trekke seg fra prosjektet når som helst i prosessen, og dette ble også understreket i informasjonsbrevet.

I samsvar med lovverket og retningslinjene har barn rett til å bli informert og hørt i saker som angår dem<sup>196</sup>. Informasjonen må tilpasses barnas alderstrinn. Informasjonsbrevet ble sendt hjem til foreldrene, alle elevene i undersøkelsen var under 15 år, så det var dermed foreldrene som samtykket. I hvilken grad eleven selv ble gjort kjent med innholdet i brevet og hva datamaterialet skulle brukes til, hvem som skulle ha innsyn i elevmappen og hvordan materialet skulle anonymiseres er det ikke kunnskap om i denne undersøkelsen, da denne kontakten ble gjort gjennom skolen. Det er dermed ikke mulig å si noe om dette.

Prinsippet om konfidensialitet (NESH punkt 14) innebærer at personene i undersøkelsen har rett til beskyttelse av sitt privatliv (Befring, 2007; Thagaard, 2009 s. 224). Dette kravet er også ivarettatt i fvl. § 13e (forskeres taushetsplikt). Kravet om konfidensialitet er i undersøkelsen ivarettatt ved at dokumentene i elevmappen ble oppbevart og behandlet på en fortrolig måte. Da dokumentene kunne inneholde gjenkjennbare informasjon om den enkelte elev, skole og

---

<sup>191</sup> Se også punkt 3.3 og vedlegg 1

<sup>192</sup> [www.nsd.uib.no/nsd/omnsd.html](http://www.nsd.uib.no/nsd/omnsd.html) (Lesedato: 03.02.2013)

<sup>193</sup> Unntatt offentlighet, jfr. offentleglova § 13, jfr. forvaltningsloven § 13. Forvaltningsloven § 13 d (opplysninger til bruk for forskning) og fvl. 13 e (forskerens taushetsplikt)

<sup>194</sup> Vedlegg 3 og 8

<sup>195</sup> Se punkt. 3.3.1. og 3.3.2

<sup>196</sup> Jf. FN's barnekonvensjon og Barneloven, se punkt 2.5 og 2.6

kommune ble de oppbevart i låst arkiv som bare jeg har tilgang til. Elevenes navn og andre personopplysninger ble fjernet fra dokumentene, og de ble i stedet påført nummer 1 til 8.

Dokumentene vil i sin helhet bli makulert når forskningsprosjektet er avsluttet.

I fremstillingen av resultatene i undersøkelsen går alle elevene under betegnelsen «X» i sitatene der det er nødvendig med et «navn». Dette er gjort da det ikke er nødvendig å skille mellom de forskjellige elevene, men de ulike resultatene. Kommunene har imidlertid hatt noe ulik praksis så det ble funnet nødvendig å skille mellom disse. De er kalt henholdsvis *kommune A* og *kommune B*. Disse betegnelsene er brukt for å beskytte de involverte og ivareta kravet om konfidensialitet.

De etiske prinsipper for forskningsprosessen gir retningslinjer. Thagaard (2009) peker på at den enkelte forsker likevel må ta stilling til hvordan en skal ivareta de etiske hensyn i det enkelte forskningsprosjekt. Det er viktig å tilstrebe å ha en etisk forsvarlig forskningsprosess som søker å beskytte informantene mot uheldige konsekvenser av forskningen (Thagaard, 2009 s. 230-231). Vurderinger knyttet til etikk er et gjennomgående tema og det er blant annet berørt i punkt 3.3 om tilgangen til forskningsfeltet. Forskerrollen og formidlingen av forskningsformålet måtte justeres og tilpasses underveis. Dette forskningsprosjektet gir et innblikk i skolen og PPT sine rutiner og praksis og innbefatter dermed andre enn eleven. Disse må også respekteres og ivaretas i prosessen. Det er viktig å inneha en varsomhet for praksisfeltet. Jeg erkjenner at en del av regelverk og retningslinjene kan oppleves som ambisiøse og denne undersøkelsen bekrefter på mange måter at det kan være en utfordring å leve opp til disse kravene. Som forsker kan det virke litt lettvent å sitte bak kontorpulten å vurdere hvordan skolen og PPT klarer å leve opp til disse intensjonene. Ytterligere vurderinger og diskusjoner knyttet til dette vil bli gjort i kapittel 8.



## 4.0 Tilmeldingsdokumentet til PPT

Resultatene er presentert og fremstilt ved hjelp av sentrale kategorier. Innenfor hver kategori er det en tredeling der det først blir redegjort for regelverk og retningslinjer som var gjeldende på den tiden dokumentene ble utarbeidet. Videre blir det gitt en beskrivelse av praksis som viser seg gjennom analyse av dokumentene i de åtte elevsakene. Det vil bli vist til illustrerende sitater som kan si noe om mønstre, likheter og ulikheter i praksisen. Til slutt foretas en skjønnsmessig vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis under hver kategori. Denne tredelingen vil også følges i de tre andre fasene i tiltakskjeden som analyseres i denne undersøkelsen. De to kommunene i undersøkelsen blir kalt Kommune A og Kommune B i de tilfellene der det er nødvendig å skille mellom disse i fremstillingen<sup>197</sup>.

Den første fasen i spesialundervisningens tiltakskjede som analyseres i denne undersøkelsen er tilmeldingsfasen<sup>198</sup>. Alle elevene i utvalget har blitt henvist til PPT med tanke på å vurdere rett til spesialundervisning. Det vil i denne fasen av analysen bli sett på hvordan skolens tilmeldingsdokument til PPT er utarbeidet. På bakgrunn av analysen er det dannet fem kategorier. De fem kategoriene er følgende:

1. Samtykke
2. Formkravene til tilmeldingen
3. Elevens funksjon og utvikling
4. Elevens utbytte av den ordinære opplæringen
5. Tiltak

### Kategori 1. Samtykke

Den første kategorien i analysen av tilmeldingen<sup>199</sup> fra skolen, er kravet om samtykke fra eleven eller foreldrene/foresatte<sup>200</sup> før det gjøres en sakkyndig vurdering.

### Regelverk og retningslinjer

Kravet om samtykke følger av opplæringsloven § 5-4 andre ledd som sier følgende: «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.» Samtykke fra eleven gjelder dersom

---

<sup>197</sup> Se punkt 3.4 flg. for en nærmere beskrivelse

<sup>198</sup> Se nærmere om førtilmeldingsfasen i punkt 2.2

<sup>199</sup> Tilmelding brukes som overordnet begrep på fasen. «Tilmeldingen» brukes som et overordnet begrep for henvisningsskjema og pedagogisk rapport

<sup>200</sup> Begrepet foreldre vil bli anvendt videre i avhandlingen

han/hun har fylt 15 år jfr. barneloven § 32: «*Barn som har fylt 15 år, avgjer sjølv spørsmål om val av utdanning (...)*». Når barnet<sup>201</sup> er yngre enn 15 år vil det være foreldrene som gir samtykke til sakkyndig vurdering og spesialundervisning. Barnet skal imidlertid bli hørt jfr. barneloven § 31. Det følger videre av bestemmelsen at når barnet er fylt 7 år skal det få si sin mening, og når barnet er 12 år skal denne meningen tillegges stor vekt (Helgeland 2006). Dette følger også av barnekonvensjonen art. 12<sup>202</sup>. Kravet om samtykke henger sammen med at spesialundervisning er en rettighet og ingen plikt. Foreldrene og eleven kan dermed velge å ikke henviser videre til PPT<sup>203</sup>.

Det følger av retningslinjene at det *til vanlig* bør sendes en kopi av tilmeldingen og den pedagogiske rapporten til eleven/foreldrene (Veilederen s. 35)<sup>204</sup>.

### **Beskrivelse av praksis**

Alle elevene i undersøkelsen er under 15 år, det er dermed foreldrene som samtykker i tilmeldingen til PPT, og herunder en sakkyndig vurdering. Når det gjelder samtykke er det noe ulik praksis i de to kommunene.

I kommune A foreligger det et tilmeldingsdokument i tre av fire saker<sup>205</sup>. Av disse tre er det en av sakene som har underskrift fra foreldrene.

I kommune B har alle tilmeldingsdokumentene underskrift fra foreldrene. Kommunens mal har her følgende punkt: «*Jeg/vi samtykker i henvisning til PPT*» etterfulgt av underskriften til foreldrene. Denne kommunen har også et eget punkt i malen som heter: «*Foresattes skriftlige vurdering av barnets/ungdommens situasjon og behov for hjelp*<sup>206</sup>.»

---

<sup>201</sup> I barnelova blir begrepet barn brukt. Begrepet barn vil også bli brukt i denne fremstillingen i forbindelse med rettigheter etter barneloven. Begrepet barn viser her til eleven

<sup>202</sup> Se punkt 2.5

<sup>203</sup> Ved alvorlige tilfeller kan skolen ved hjelp av barnevernet likevel henviser eleven. Går ikke nærmere inn på denne problemstillingen da det faller utenfor tematikken i denne avhandlingen

<sup>204</sup> Det var Utdannings – og forskningsdepartementet sin veileder fra 2004 som var gjeldende på den tiden dokumentene i undersøkelsen ble utarbeidet. Denne blir heretter henvist til som *veilederen 2004*. I 2009 kom Utdanningsdirektoratet med en ny veileder, men den er ikke vist til i denne undersøkelsen da dokumentene i de åtte elevsakene er utarbeidet før 2009

<sup>205</sup> Se kategori 2

<sup>206</sup> Se kategori 3



Det er vanskelig å lese ut av de syv dokumentene i utvalget om eleven har blitt hørt og fått sagt sin mening om å bli henvist til PPT. Den kommunale malen krever ikke at dette omtales.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Analysen av kravet til samtykke viser noe ulik praksis i de to kommunene.

I kommune A er det bare en av sakene som har underskrift fra foreldrene, og dermed et eksplisitt skriftlig samtykke. Dette indikerer at det er liten grad av samsvar mellom regelverk og retningslinjer og praksis. Om foreldrene har fått en kopi av tilmeldingen i de sakene der det mangler underskrift er det ikke mulig å si noe om ut i fra informasjonen i dokumentene.

I kommune B synes kravet til samtykke å være godt ivaretatt. Alle sakene har underskrift fra foreldrene, og de har dermed samtykket i at eleven blir henvist til PPT for en sakkyndig vurdering. Denne kommunen har også et eget punkt i tilmeldingsskjemaet der foreldrene kan gi sin skriftlige vurdering av barnets/ungdommens behov for hjelp. Analysen viser slik sett at det i denne kommune er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis på dette området.

Det går ikke frem av noen av dokumentene om eleven selv har blitt hørt og fått sagt sin mening angående henvisningen til PPT. Dette er ikke vektlagt og systematisert slik at det har blitt tatt med i tilmeldingsmalen. Det kan likevel være mulig, og sannsynlig, at dette har blitt ivaretatt ved at eleven har hatt samtaler med foreldrene eller lærerne ved skolen<sup>207</sup>. Ved at malen ikke krever at eleven har blitt bedt om å gi opplysninger så viser dette at det ikke er systematisert.

### **Kategori 2. Formkravene til tilmeldingen**

Den neste kategorien i analysen av tilmeldingen tar for seg formkravene.

#### **Regelverk og retningslinjer**

Departementet har i veilederen<sup>208</sup> anbefalt at tilmeldingen bør være skriftlig (2004). Loven stiller ellers ingen krav til formen, eller hva tilmeldingen til PP-tjenesten skal inneholde. Dette medfører at det forekommer ulik praksis og ulike maler i kommunene. Det er opp til kommunen

---

<sup>207</sup> Går ikke nærmere inn på dette da det krever informasjon utover det som fremkommer av dokumentene som jo er det som er analysert i denne undersøkelsen.

<sup>208</sup> Veilederen og Utdannings- og forskningsdepartementet vil bli brukt litt om hverandre, men det menes her det samme: Utdannings- og forskningsdepartementet: Veiledning spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Regelverk, prosedyrer og prosesser. Revidert utgave 2004. Den blir i hovedsak referert til som *Veilederen 2004*

å fastsette nærmere retningslinjer for tilmeldingen av elever til PP-tjenesten. Dette kan for eksempel gjøres i form av kommunale maler. Det er også flere PP-tjenester som har utviklet retningslinjer for skolene i forhold til hva de forventer at skolen bør eller skal gjøre før tilmeldingen. Dette kan også innebære krav til innholdet. Hvordan dette gjøres, vil likevel variere fra kommunen til kommune. Det er mange kommuner som bruker et tilmeldingsskjema. I retningslinjene i veilederen er det imidlertid anbefalt at det bør utarbeides en pedagogisk rapport som ledd i tilmeldingen (Veilederen 2004 s. 34). Den pedagogiske rapporten kan da enten være et eget dokument eller være en del av tilmeldingsskjemaet: «*Som ledd i tilmeldingen bør det utarbeides en pedagogisk rapport, enten som et eget dokument eller som del av det tilmeldingsskjemaet kommunen/fylkeskommunen eventuelt har valgt å benytte*» (Veilederen 2004 s. 34). Da det ikke er noen formkrav i loven for hvordan et tilmeldingsskjema og/eller en pedagogisk rapport skal være, har det i analysen blitt sett på tilmeldingsskjema og pedagogisk rapport samlet. Det er det materialet som er oversendt fra skolen til PPT som er grunnlaget for analysen i denne fasen.

Loven har altså ingen innholdskrav til tilmeldingen fra skolen, men Utdannings- og forskningsdepartementet har i veilederen (2004) kommet med noen anbefalinger når det gjelder hva en pedagogisk rapport til PP-tjenesten *bør* og *kan* inneholde. Dette må anses som retningslinjer for skolene, og ikke som regelverk som er juridisk bindende. Anbefalingene er blant annet at den pedagogiske rapporten inneholder:

- Hva slags vurderinger og undersøkelser skolen har gjort
- Hvordan eleven fungerer i gruppen/klassen
- Hvordan utviklingen har vært over tid
- Hva slags tiltak som er prøvd ut og en vurdering av disse tiltakene
- Elevens funksjon og utvikling
- Elevens utbytte av opplæringstilbudet
- Behov for avvik fra læreplanverket

(Veilederen 2004, s. 34-35)

Retningslinjene i veilederen vil være utgangspunktet for kategoriene i analysen. Anbefalingene i veilederen skiller imidlertid ikke klart mellom hva den pedagogiske rapporten *bør* inneholde og hva den *kan* inneholde, og i noen grad overlapper disse anbefalingene.

Tilmeldingsdokumentet inneholder personopplysninger, og er dermed underlagt taushetsplikt, jfr. fvl. § 13<sup>209</sup>. For å hindre at andre enn den det gjelder får innsyn eller krever innsyn i dokumentet, må det merkes. Det må dermed fremgå av dokumentet at innholdet skal være unntatt offentlighet. Kravet er at det må stå: «Unntatt offentlighet, jfr. offentleglova § 13, jfr. forvaltningsloven § 13», eller «Unntatt offentlighet, jfr. Offentlighetsloven § 5a, jfr. forvaltningsloven § 13»; avhengig av om dokumentet er laget før eller etter 2006<sup>210</sup>. Dette viser at innholdet i dokumentet er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven, og at det dermed er unntatt offentlighet.

### **Beskrivelse av praksis**

Det foreligger en skriftlig tilmelding i syv av åtte saker i utvalget. I kommune A er det en av elevsakene som helt mangler tilmeldingsskjema<sup>211</sup>. Dokumentet var ikke i elevens «mappe». Analysen av sakkyndig vurdering har imidlertid vist at denne viser til den skriftlige tilmeldingen fra skolen. Dette tyder på at det har foreligget et tilmeldingsdokument. En annen sak i den samme kommunen har ikke tilmeldingsskjema, men det foreligger imidlertid en pedagogisk rapport. De to andre sakene har både tilmeldingsskjema og pedagogisk rapport. Analysen tyder på at det ikke er en felles mal i denne kommunen for hva tilmeldingen, herunder den den pedagogiske rapporten, skal inneholde av informasjon.

Kommune B har en mal for tilmeldingsdokumentet, med overskriften: «*Melding om behov for tjenester fra PPT*». Malen har følgende punkter:

- Grunnlaget for henvendelsen a) sosialt området b) faglig område.
- Foresattes skriftlige vurdering av barnets/ungdommens situasjon og behov for hjelp.
- Hvilke målsettinger ønskes oppnådd gjennom samarbeidet med PPT.
- Hvilke tiltak er forsøkt tidligere? Hvilke arbeidsmetoder/hjelpemidler har en brukt?
- Resultat/evaluering av tiltakene så langt. Ev. Andre opplysninger.

---

<sup>209</sup> Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om: 1) Noens personlige forhold. Se også punkt 2.6

<sup>210</sup> Noen av sakene i utvalget er fra 2005 og 2006.

<sup>211</sup> Rektor sa følgende på forespørsel om å få ettersendt dokumentet: «*Henvising/pedagogisk rapport ligger ikke mappen. Det er slik virkeligheten er – ikke helt etter boka. Vet at det er en del av de papirene vi ikke får tak i, eller ikke finner, slik er det bare. Det er en del av virkeligheten.*»

Hva som står under de enkelte punktene vil bli nærmere analysert i kategoriene 3, 4 og 5.

For å gi en oversikt over hvordan tilmeldingen er ivaretatt i alle sakene er det illustrert i tabell 3.

Tabell 3 Tilmeldingen i de åtte elevsakene

Elev	Tilmeldingsskjema/ Henvisningsskjema	Pedagogisk rapport som eget dokument	Pedagogisk rapport som en del av tilmeldingsskjemaet
1	Ingen i mappen	Ingen i mappen	Ingen i mappen
2	X	X	
3		X	
4	X	X	
5			X
6			X
7			X
8			X

Tabellen viser om det foreligger tilmeldingsskjema og/eller pedagogisk rapport. Som det fremgår av tabellen så har kommune A<sup>212</sup> en noe variert praksis. Kommune B synes å ha en felles kommunal mal der den pedagogiske rapporten er en del av tilmeldingsskjemaet.

Når det gjelder merking av dokumentene med unntatt offentlighet er det også her ulik praksis i de to kommunene.

Kommune A har ikke merket noen av dokumentene.

I kommune B er alle dokumentene merket slik:

«Unntatt offentlighet med hjemmel i § 5 i Lov om offentlighet i forvaltningen»

Tilmeldingene er fra 2005 og 2006.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Når det gjelder samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis er det viktig å understreke at det ikke er noen form – eller innholdskrav til tilmeldingen i loven. Det som finnes er retningslinjer om at tilmeldingen bør være skriftlig, og hva en pedagogisk rapport kan eller bør inneholde. Tabell 3 illustrerer at det er forskjeller i praksis i kommune A og B.

---

<sup>212</sup> Sak 1-4 er kommune A og sak 5-8 er kommune B

I kommune A har tre av fire saker en skriftlig tilmelding. To av sakene har et tilmeldingsskjema som gir inntrykk av å være en kommunal mal. Innholdet i de medfølgende pedagogiske rapportene varierer imidlertid. En av henvisningene har forsvunnet fra elevens mappe, dette kan tyde på uorden i hvordan disse dokumentene blir oppbevart. Denne kommunen har ikke merket noen av sakene med unntatt offentlighet. Dette viser at det ikke er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis. Tilmeldingsdokumentet til en elev i denne kommunen hadde som nevnt forsvunnet. Dersom andre får innsyn i elevens personlige forhold som er beskrevet i tilmeldingen vil dette kunne være i strid med fvl. § 13 om taushetsplikt. Det vil kunne være ytterligere problematisk dersom dette dokumentet heller ikke er merket med «unntatt offentlighet».

I Kommune B foreligger det fire skriftlige tilmeldinger. Kommunen har en oversiktlig mal for tilmelding av elever til PPT. Punktene i malen synes å ivareta flere av punktene som fremgår av retningslinjene i veilederen. Dette gjelder spesielt i forhold til grunnlaget for henvendelsen, både sosialt og faglig, arbeidsmåter, tiltak og en vurdering av disse tiltakene. Den kommunale malen ivaretar kravet om at dokumentet skal være unntatt offentlighet. Den viser til offentlighetsloven, som er den korrekte loven, da alle sakene er fra før lovendringen i 2006. Det er imidlertid vist til offentlighetsloven § 5 og ikke § 5a som er den presise hjemmel. Det er heller ingen krysshenvisning til forvaltningsloven § 13 som regulerer taushetsplikten. Dette tyder på mindre grad av samsvar mellom regelverket og praksis, og indikerer at kommunen er litt usikker på hvordan dette skal gjøres.

### **Kategori 3. Elevens funksjon og utvikling**

Under denne kategorien blir det for det første sett på om skolen har gjort vurderinger av elevens styrker og vansker, herunder om skolen har gjort en vurdering av elevens utvikling over tid. For det andre blir det sett på om det er gjort vurderinger av hvordan eleven fungerer i klassen.

#### **Regelverk og retningslinjer**

På den tiden dokumentene i denne undersøkelsen ble utarbeidet var det som nevnt ingen krav i loven til hva tilmeldingen skulle inneholde. Det var likevel noen anbefalinger i veilederen slik det fremgår av kategori 2. Det er viktig at skolen vurderer og kartlegger både individ- og systemfaktorer når det gjelder elevens opplæringstilbud og behov, før eleven eventuelt blir henvist til PPT for videre utredning. Det følger av veilederen at den pedagogiske rapporten bør si

noe om elevens funksjon og utvikling. For å kunne si noe om dette må skolen foreta noen undersøkelser. Det kan blant annet være aktuelt å ta i bruk ulike kartleggingsprøver for å vurdere elevens funksjon og utvikling. Det er her viktig å se på både styrker og svakheter hos eleven. Dette følger av forskrift til opplæringsloven kap. 2 § 2-1<sup>213</sup> der det står følgende: «Skolen (...) skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei mål som er fastsette i den generelle delen av læreplanen og dei enkelte læreplanane for fag.» Denne kartleggingen kan ses i sammenheng med den underveisvurderingen som lærerne skal gjøre av elevene en gang hvert halvår, jfr. forskrift<sup>214</sup> til oppl. § 3-11. I veilederen anbefales det at den pedagogiske rapporten bør si noe om hvordan utviklingen har vært over tid, og hvordan eleven fungerer i klassen/gruppen. Resultatet av kartleggingen vil kunne inngå i den pedagogiske rapporten som sendes til PPT. Den pedagogiske rapporten fungerer som grunnlagsmateriale for PPT i den videre utredning av eleven.

### **Beskrivelse av praksis**

Det vil også under denne kategorien bli vist til kommunene hver for seg.

I kommune A har sakene tildels fyldige beskrivelser av elevens vansker. I en av sakene viser skolene til elevens funksjon og utvikling slik:

*«Han har store vansker innenfor rettskriving. Både når det gjelder stemte/ustemte lyder, diftonger, dobbelt konsonant, kj/skj-, ikke lydrette ord (...).»*

I en annen sak har skolen gitt beskrivelser av kartlegginger som er gjennomført i norsk, matematikk og engelsk. Det står videre i denne sakene at:

*«Mitt inntrykk er at X ikke har problemer med å motta fellesbeskjeder med god forståelse. Hun har problemer med å komme igjennom hele arbeidsplanen, særlig i fagene matematikk og engelsk, og også i fagene med stor lesemengde som norsk og samfunnsfag. Hun er iherdig i arbeidstimene, og løser oppgaver etter beste evne. Hun er også positiv til samarbeid med andre, i en gruppe eller to og to, så sant hun føler seg trygg med de aktuelle personene, ellers stopper det opp (...) Min oppfatning er at X sliter aller mest med konsentrasjon og mangel på selvtillit. Det ser ut til å hemme henne i stor grad i hverdagen.»*

---

<sup>213</sup> § 2-1 ble endret ved forskrift 4. mars 2008 nr. 214 (i kraft 5 mars 2008). Denne endringen er ikke med her da dokumentene er laget før dette.

<sup>214</sup> Forskrift til opplæringsloven av 23. juni 2006 nr. 724

I kommune B er det en litt annen praksis når det gjelder skolen sine vurderinger av elevens funksjon og utvikling. Når det gjelder skolens faglige vurderinger og kartlegginger av eleven er det en av sakene som har en spesielt fyldig beskrivelse her. Det er blant annet delt opp i underoverskrifter der det blir gjort rede for henholdsvis fagene norsk og matematikk. Skolen viser her til resultater på Carlsten lesetest og vurderinger av elevens vansker med rettskriving. I matematikk gir skolen flere eksempler på det eleven strever med, slik som dette:

*«X viser at hun behersker regnemethoden addisjon og subtraksjon (med mente og låning) på ferdig oppsatte stykker. Hun kan få problemer med plassering av tallene ved eget oppsett (enerplass, tierplass o.s.v.). Derfor kan  $200 + 8000$  like fort bli  $10000$  for hennes del uten at det forteller henne så mye.»*

Under punktet «Andre opplysninger» har skolen også noen vurderinger av elevens funksjon basert på resultatene fra Carlsten lesetest:

*«Forutenom matematikk kan en si at det går litt sakte med henne i de andre fagene. På Carlsten lesetest i høst hadde hun en lesehastighet på 84 ord/min (med 4 feil av 8 mulige). Lesehastigheten er bra, men en feilprosent på 50 % kan jo tyde på problemer med å få med innholdet. Dette støtter våre tanker om at det kan dreie seg om mer enn bare matematikkvansker. Hun liker å lese og sannsynligvis har lesehastigheten økt.»*

De andre sakene har korte beskrivelser av skolens vurderinger og kartlegginger, men de viser til vedlagte kartleggingsprøver. I en av sakene fremkommer det informasjon om at det er lese- og skrivevansker i familien.

Alle sakene i denne kommunen har et punkt der foreldrene kan skrive noe om deres vurdering av barnets/ungdommens situasjon og behov for hjelp. To av sakene har med noen korte uttalelser av foreldrene. I den ene sakene står det at de er enige med skolen, og i den andre saken skriver foreldrene at de trenger hjelp så fort som mulig.

De to andre sakene har noe mer fyldige beskrivelser. Slik som dette:

*«X sliter med matematikkforståelsen, det gjelder de 4 basis regnemåter. Spesielt gange og deling. Vi har jobbet med å «drille» inn gange å deling hjemme, men etter en tid virker det som at det hun kunne like etter «drillingen» ikke «sitter» i ettertid. Vi trenger hjelp til å finne ut av dette!»*

I den andre saken har foreldrene skrevet om sønnens vansker med lesing og skriving og hvordan dette kommer til uttrykk i at han blant annet blander sammen bokstaver og hopper over linjer når

han leser høyt. Når det gjelder skriving blir ofte tall og bokstaver skrevet feil vei. De ønsker å få han utredet for lese- og skrivevansker:

*«Da det er mange som sliter med lese- og skrivevansker på farssiden, ønsker vi å få hjelp så tidlig som mulig. Hvis det viser seg at han har diagnosen ønsker vi veiledning og råd om hvordan vi kan hjelpe han.»*

Når det gjelder eleven sin sosiale fungering er det eksempelvis beskrevet slik:

*«Hun har en tendens til å trekke seg bort fra trinnet i friminuttene. Og da søker hun søstra (...)»*

I en annen sak står det:

*«Veldig blid og trivelig elev. Ingen problemer med struktur eller konsentrasjon.»*

En av elevene har vært utsatt for erting og utestengelse. Dette har imidlertid bedret seg. Eleven beskrives som spontan og han snakker ofte uten å rekke opp hånda.

Hovedinntrykket fra sakene er følgelig at de har vurdert elevens funksjon, dette har blitt gjort ved hjelp av ulike kartlegginger i fagene, og disse resultatene er også i stor grad vedlagt. Det er til dels fylldige beskrivelser av elevens vansker. Når det gjelder elevens styrker er disse i mindre grad gjort rede for. I enkelte av sakene er styrkene knyttet til personlighet og humør. Det er i liten grad gjort vurderinger av elevens styrker knyttet opp mot fag og opplæringsmål. Enkelte av sakene har sagt noe om elevens funksjon i klassen. Det er ingen konkrete vurderinger av elevens utvikling over tid. Tabellen under gir en oversikt over kommune A og B sin vurdering av elevens vansker.



Tabell 4 Skolens vurdering av elevens vansker og bakgrunnen for tilmeldingen til PPT

Elev	Henvisningsgrunn
1	Dysleksi <sup>215</sup> Dyskalkuli
2	Lese- og skrivevansker
3	Ikke hatt forventet faglig utvikling. Konsentrasjonsvansker
4	Strever på ulike områder når det gjelder skolefag og skolegang. Spesielt matematikk og lesing/skriving
5	Matematikkvansker og generelle lærevansker
6	Matematikkvansker
7	Lese- og skrivevansker Matematikkvansker, (engelsk)
8	Lese- og skrivevansker

### Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis

Analysen har vist at de fleste sakene har skrevet noe om eleven sine vansker og utfordringer. Disse vurderingene er også ofte knyttet opp mot resultater fra ulike kartleggingsprøver. Det handler stort sett om vansker med lese,- skrive og regneprosesser. Enkelte av sakene gir også informasjon om eleven sin sosiale funksjon noe som er anbefalt i retningslinjene. Det er litt varierende hvor fyldige beskrivelsene er, men i hovedtrekk synes skolen å ha gjort en del vurderinger og kartlegginger av elevens funksjon. Flere av sakene har vedlagt resultater fra tester og kartleggingsprøver som eleven har tatt. Dette kan være nyttig bakgrunnskunnskap for PPT i den videre utredningen av eleven. Skolens vurdering av vanskene til eleven har i analysen blitt samlet i en tabell for å synliggjøre dette. Vanskene som fremgår henger også sammen med utvalgsriteriene som er nærmere beskrevet i metodekapitlet<sup>216</sup>.

Enkelte av sakene har en beskrivelse av ferdigheter som eleven mestrer eller ting hun/han er god til. Dette gjelder også i noen av sakene der det også er beskrevet elevens positive personlighetstrekk og oppførsel. En kartlegging av eleven sine styrker vil kunne brukes videre i utarbeidingen av et opplæringstilbud for eleven. Dette er viktig informasjon fra skolen. Det er i mindre grad gjort vurderinger av organiseringen av opplæringen.

Det vurderes som positivt at kommune B har en mal der ett av punktene er foreldrenes skriftlige vurdering av barnets behov for hjelp. Dette bidrar til å ivareta hensynet til samarbeid, jfr. oppl. 5-

<sup>215</sup> Fremgår av informasjonen i sakkyndig vurdering som viser til tilmeldingen fra skolen

<sup>216</sup> Punkt 3.3.2

4. Videre vil informasjonen også kunne være med på å belyse saken bedre, jfr. fvl. § 17, da foreldrene og eleven selv ofte sitter på nyttig informasjon. Dette er i samsvar med det forvaltningsrettslige prinsippet om forsvarlig saksbehandling.

Samlet sett viser analysen av sakene at skolen i liten grad har dokumentert at de har vurdert elevens utvikling over tid. Analysen av de to kommunenes praksis viser at kommune B har noe mer oversiktlig struktur i dokumentet enn kommune A. Dette kan være et resultat av at disse sakene har utarbeidet tilmeldingen etter samme kommunale mal.

#### **Kategori 4. Elevens utbytte av den ordinære opplæringen**

På bakgrunn av kartleggingene og vurderingene av elevens funksjon og utvikling bør skolen kunne si noe om elevens utbytte av den ordinære opplæringen, og herunder behov for spesialundervisning. Det kan også være aktuelt å vurdere eventuelle behov for avvik fra læreplanverket.

#### **Regelverk og retningslinjer**

Retten til spesialundervisning er knyttet opp mot elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet jfr. § 5-1. Elevens utbytte er avhengig av forhold knyttet til elevens funksjon og forhold knyttet til det ordinære opplæringstilbudet (Ot.prp. nr. 46 (1997-98), Veilederen 2004 s. 31). Kartleggingen av elevens utbytte kan ses i sammenheng med den skolebaserte vurderingen som skolen jevnlig skal gjennomføre, jfr. forskrift til opplæringsloven § 2-1: *«Skolen (...) skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei mål som er fastsette i den generelle delen av læreplanen og dei enkelte læreplanane for fag.»* Det er viktig at skolen kartlegger både individ- og systemfaktorer når det gjelder elevens opplæringstilbud og behov, før eleven eventuelt blir henvist til PP-tjenesten for videre utredning. Resultatet av kartleggingen og samtaler med eleven, foreldrene og eventuelt det øvrige personalet som kjenner eleven, vil gi læreren et bilde av elevens utbytte av opplæringen. Elevens utbytte må vurderes i forhold til den kompetansen som forventes ut fra målene i læreplanverket konkretisert på gjeldende tidspunkt, og i forhold til de andre elevene (Ot.prp. nr 46 (1997-98), Veilederen 2004, s. 19 og 33). Det fremgår av retningslinjene i veilederen at skolen i sin pedagogiske rapport kan si noe om behov for avvik fra læreplanverket (Veilederen 2004 s. 35).

## **Beskrivelse av praksis**

I kommune A synes det som sagt ikke å være en felles kommunal mal for tilmeldingen. Når det gjelder vurderingen av elevens utbytte av opplæringen så står det følgende i en av sakene:

*«X har ikke hatt forventet utvikling når det gjelder skolearbeidet. Han har ingen god konsentrasjon og lar seg lett avlede. Han greier dårlig å planlegge og gjennomføre oppgaver, spesielt skriftlig. Han trenger mye hjelp og støtte av en voksen for å få gjort noe. Dette gjelder i alle fag.»*

Denne beskrivelsen sier noe om elevens vansker og utfordringer. Den sier imidlertid ikke noe om elevens utbytte knyttet opp mot kompetansemålene i læreplanverket eller utbyttet til de andre elevene i klassen/gruppen. I den samme saken er det et punkt i den pedagogiske rapporten som heter: «Lærerens vurdering av behov for avvik fra læreplanen». Det står her følgende: «Dette er det vanskelig å si noe om da han ikke er utredet enda.» De andre sakene har ikke noen vurderinger knyttet konkret til elevens utbytte av opplæringen og eventuelle behov for avvik fra læreplanverket.

I kommune B er det ingen konkret vurdering av elevens utbytte av opplæringen. Det er heller ingen vurdering av elevens behov for avvik fra læreplanverket.

## **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Departementet anbefaler at skolene gjør en vurdering av elevens utbytte av opplæringen i tilmeldingen til PPT. Utbytte av opplæringen er hovedvilkåret for retten til spesialundervisning. For at skolene skal kunne si noe om elevens utbytte så må elevens faglige utbytte vurderes både opp mot kompetansemålene i læreplanverket og i forhold til den kompetansen de andre elevene har oppnådd. Dette er ikke gjort i noen av sakene. Analysen har vist at skolene i stor grad har vurdert elevens vansker og utfordringer både faglige og sosialt. Når det gjelder elevens utbytte av opplæringen er dette altså ikke vurdert i noen av sakene. Dette viser at det ikke er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis på dette punktet. En av sakene i kommune A har et punkt i tilmeldingen for vurdering av behovet for avvik fra læreplanverket. Skolen har imidlertid gitt uttrykk for at dette er noe de ikke kan svare på før eleven er utredet. At det er et slikt punkt i tilmeldingen gir imidlertid inntrykk av at skolen har kunnskap om retningslinjene i veilederen.

## **Kategori 5. Tiltak**

Den neste kategorien som skal analyseres omhandler de tiltakene som skolen har forsøkt og en eventuell vurdering av disse tiltakene.

### **Regelverk og retningslinjer**

Det følger av veilederen at den pedagogiske rapporten bør beskrive hva slags tiltak som er prøvd ut, og en vurdering av disse tiltakene (Veilederen 2004 s. 34). Dette vil kunne være nyttig informasjon for PPT i den videre utredningen av eleven. Det vil også kunne fungere som en dokumentasjon på hva skolen faktisk har gjort for å forsøke å tilpasse opplæringen til eleven, jfr. oppl.1-2<sup>217</sup>.

### **Beskrivelse av praksis**

Kommune A har forsøkt ulike tiltak før tilmelding til PPT. Dette kan blant annet illustreres med et sitat fra en av sakene:

*«X har vært 1 time i uken på liten gruppe, som har hatt fokus på rettskriving. Det har ikke vært ønske om redusert mengde på planer fra hjemmet. De har hjulpet X mye med lekser. X har innstallert e-lector hjemme. Det har vært ønske om lydbøker, som et godt hjelpemiddel, og ikke minst avlastning for foreldrene. Men det kunne ikke skolen tilby, så lenge han ikke var IOP-elev.»*

I en annen sak går det frem at eleven har deltatt på skolens intensive kurs i matematikk og norsk. Eleven har også vært ute på liten gruppe et par timer i uka, og fått ekstra hjelp til lekser og skolearbeid. Beskrivelsene bærer videre preg av å være en blanding av tiltak, eleven sine vansker og hvordan disse vanskene gir seg uttrykk blant annet i uforståelige og uferdige innleveringer. Det fremgår at samarbeidet med foreldrene vurderes som bra.

I en annen sak har skolen forsøkt å gjøre tilpasninger for eleven i forhold til muntlige presentasjoner:

*«Jeg har gitt X tilbud om å gjøre fremføringer og presentasjoner foran meg alene eller sammen med venninner. Da har forberedelsene gått bra, men hun har ikke klart å gjennomføre. Det har endt med fortvilet krampegråt.»*

---

<sup>217</sup> Nåværende § 1-3 om tilpasset opplæring. Føyd til med lov 20.juni 2008 nr. 48 (ikr. 1. aug. 2008 etter res. 20 juni 2009 nr. 675)

Det er ikke et eget punkt for evaluering av tiltakene. Der det gjøres en evaluering, så blir dette gjort sammen med beskrivelsen av tiltaket, slik som sitatet over blant annet viser. Skolen viser med dette at til tross for de tilpasningene de gjør, klarer de ikke å få eleven til å være trygg nok til å presentere noe muntlig. To av sakene har også vært behandlet i tverrfaglig råd og drøftet med PPT før tilmeldingen.

I kommune B er det korte beskrivelser av de tiltakene som har vært forsøkt. I en av sakene har det blitt jobbet ekstra mye med konkreter i matematikk. Videre har de arbeidet med språkverkstedmateriell som er beregnet for lavere klassetrinn.

Evalueringen av tiltakene er i en av sakene som følger:

*«Totalt sett er vi kolleger på 4-trinn enige om at hennes progresjon i matematikk er for liten. Og for oss ser det ut som at hun trenger ekstra hjelp.»*

I en annen sak står det følgende om tiltak som er forsøkt:

*«Han har til nå sluppet kravet om å skrive løkkeskrift. Hjemmet følger han nøye opp.»*

Det står ingenting om arbeidsmetoder eller hjelpemidler som eventuelt er brukt.

I en annen sak igjen står det:

*«Hun har individuell arbeidsplan tilpasset hennes evner. Likevel synes jeg ikke dette er nok. I en klasse blir det lite tid til den enkelte elev og X trenger tett oppfølging.»*

Når det gjelder evalueringen av tiltakene står det her:

*«Hun trenger mer hjelp enn det jeg greier å gi henne.»*

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Under denne kategorien har det blitt sett på to ting. For det første har det blitt sett på hvilke tiltak skolen har prøvd ut før tilmeldingen. For det andre har det blitt sett på om skolen har gjort en vurdering av disse tiltakene. Det må understrekes at dette, som tidligere nevnt, kun er retningslinjer og anbefalinger fra departementet (Veilederen 2004) og ikke krav etter loven.

Skolen har i de fleste sakene i undersøkelsen sagt noe om hva slags tiltak som har vært prøvd ut. Dette kan være tiltak som handler om konkretisering, bruk av hjelpemidler, organisering i grupper eller tilpasning av arbeidsmåter. At det er iverksatt tiltak for å bedre

opplærings situasjonen til eleven vurderes å være i samsvar med retningslinjene. I noen av sakene er beskrivelsene av tiltakene i større grad knyttet opp mot hjemmet og tilpasninger der, enn hva skolen selv har gjort. Kommune A synes her å ha en mer konkret og utfyllende beskrivelse av tiltakene enn kommune B. Når det gjelder evaluering av tiltakene blir det i enkelte av sakene sagt at de ikke klarer å hjelpe eleven. I andre saker står det at skolen til tross for tilpasninger ikke klarer å hjelpe eleven. Dette viser at det i liten grad er gjort en reell vurdering av de tiltakene som er iverksatt, og dermed er det ikke samsvar mellom det som er anbefalt veilederen og det som fremgår av praksis i de to kommunene.

### **Kort oppsummering og drøfting**

Denne fasen i spesialundervisningens tiltakskjede har vært utfordrende å analysere da det ikke er klare krav til verken innhold eller form. Opplæringsloven har ingen bestemmelser som sier hva skolen skal ha med i sin tilmelding til PPT. Utdannings – og forskningsdepartementet har i veilederen (2004) kommet med noen retningslinjer til skolen og kommunen for ønsket praksis. En del av den praksisen som viser seg gjennom analysen av tilmeldingene i de to kommunene ser ut til å være i samsvar med disse anbefalingene. Det er dermed mulig å si at praksis i noen grad samsvarer med de retningslinjene som foreligger. Det er likevel ikke slik at dette samsvaret mellom retningslinjer og praksis nødvendigvis betyr at tilmeldingsdokumentene har god kvalitet. Tilmeldingene synes å bære preg av at det ikke er lovregulerte krav til innholdet. Retningslinjene er heller ikke særlig tydelige på dette området. Dette, kombinert med at hver enkelt kommune har mulighet til å lage sin egen mal, og PPT sine eventuelle tilleggskrav til hva en tilmelding skal eller bør inneholde, fører til ulik praksis.

Analysen av tilmeldingsfasen har tatt for seg fem kategorier:

1. Samtykke
2. Formkravene til tilmeldingen
3. Elevens funksjon og utvikling
4. Elevens utbytte av den ordinære opplæringen
5. Tiltak

Disse kategoriene har sprunget frem, dels med utgangspunkt i loven<sup>218</sup>, men hovedsakelig av retningslinjene i veilederen (2004). Analysen av tilmeldingene fra de to kommunene har vist til dels store forskjeller hva gjelder både form og innhold.

Det kan først sies at det kun var tre tilmeldingsdokumenter i kommune A, da den ene tilmeldingen var forsvunnet fra elevens mappe på skolen. Analysen av de tre dokumentene som forelå har vist at det ikke synes å være en klar mal for tilmeldingen i denne kommunen. Det er ulikt hva skolen har sendt til PPT, og hva slags form og innhold dette har. Det er kun en av sakene hvor foreldrene har underskrevet tilmeldingen. Det er dermed ikke mulig å lese ut av dokumentene om foreldrene har samtykket til tilmeldingen av eleven i de to andre sakene. Det er således ikke samsvar mellom regelverk og praksis her.

Sakene i kommune B har en felles mal der tilmeldingsdokumentet og pedagogisk rapport utgjør ett dokument. Alle tilmeldingsdokumentene har underskrift fra foreldrene og de har dermed samtykket til henvisning av eleven til PPT slik loven krever.

Når det gjelder lovkravet om at eleven selv skal bli hørt fremgår ikke dette av noen av dokumentene. Flere av elevene er over 12 år og dette medfører at det skal legges stor vekt på elevens egen mening om opplæringen. Ingen av dokumentene krever at dette gjøres. Det er dermed ikke samsvar mellom regelverket og praksis på dette punktet.

Når det gjelder innholdet i tilmeldingen har de fleste sakene i utvalget vist til vurderinger og undersøkelser som skolen har gjort. De fleste har også lagt ved resultater på ulike tester og kartlegginger som er gjort av eleven. Dette er i samsvar med retningslinjene i veilederen. Fokuset er i hovedsak på elevens vansker og i mindre grad på hva eleven mestrer og hvordan skolen selv har forsøkt å tilpasse opplæringen til eleven. Ingen av sakene har en konkret vurdering av eleven sitt utbytte av den ordinære opplæringen knyttet opp mot læreplanverket eller i forhold til den kompetansen de andre elevene har opparbeidet seg. Dette er en svakhet ved tilmeldingene, og er ikke i samsvar med retningslinjene ei heller med forskriften om underveisvurderinger.

Når det gjelder tiltak og evaluering av tiltakene så er det varierende i hvilken grad dette er gjort. Enkelte av sakene viser til at det har blitt gjort tilpasninger av organiseringen, gitt intensive kurs

---

<sup>218</sup> Kategoriene «Samtykke» og «utbytte av opplæringen.»

og tilrettelegginger av lekseplaner. Det vurderes som positivt at to av sakene i kommune A har vært diskutert i tverrfaglig råd med PPT før eleven ble henvist til PPT. Skolen sine kartleggingsresultater og vurderinger av elevens behov, vansker og styrker vil være et utgangspunkt for PPT å bygge videre på i sin sakkyndige utredning. Det vil også være viktig aktivt å trekke inn eleven selv og foreldrene i denne prosessen. I enkelte av sakene er tiltakene knyttet opp mot hjemmet og tilpasninger der i større grad enn tiltak på skolen. Samarbeidet med hjemmet er viktig, men tiltakene bør i størst grad være knyttet opp mot skolen og situasjonen der. Når det gjelder evaluering av tiltakene er det i liten grad gjort.

Samlet sett viser analysen av denne fasen at det er varierende og til dels mangelfullt samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis. Det er størst fokus på beskrivelse av elevens vansker og i mindre grad fokus på hvordan skolen har forsøkt å tilpasse den ordinære opplæringen for å møte elevens behov. Det er i liten grad gjort vurderinger av det eleven mestrer. Når det gjelder elevens utbytte av opplæringen som vilkår for rett til spesialundervisning, er dette ikke vurdert konkret i noen av sakene.



## 5.0 PPTs sakkyndige vurdering

Den andre fasen i tiltakskjeden er utrednings- og tilrådningsfasen. I denne fasen blir det utarbeidet et dokument, en sakkyndig vurdering, av pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

Formålet med den sakkyndige vurderingen er å legge grunnlaget for skoleeiers vedtak om undervisningsmessige tiltak som kan gi eleven en likeverdig opplæring (Jakhelln, 2000 s. 1854). PP-tjenestens arbeid med sakkyndig vurdering er å anse som en del av saksforberedelsen av kommunale og fylkeskommunale vedtak (NOU 1995:18 s. 154), og må i tillegg til opplæringsloven også følge reglene i fvl. kap. IV-VI, jfr. fvl § 3 (NOU 1995:18 s. 134)<sup>219</sup>. I følge forvaltningsloven § 17 første ledd, skal saken være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Av dette følger det at den sakkyndige vurderingen først og fremst må ha en slik klarhet og være så konkret at den er egnet som grunnlag for å fatte vedtak om spesialundervisning. I tillegg kommer det pedagogiske hensyn og behov at den sakkyndige vurderingen må være egnet som støtte til skolens planlegging av spesialundervisningen på grunnlag av vedtaket. PPT har dermed et ansvar for at saken forberedes best mulig. Dette innebærer blant annet at PPT må ta i betraktning uttalelser fra organer og personer som har hatt med eleven å gjøre, eventuelt innhente uttalelser fra andre personer med spesiell faglig bakgrunn. Uttalelser fra eleven selv og foresatte må vanligvis innhentes<sup>220</sup> (Jakhelln, 2000 s. 1806). Loven har ikke gitt PPT kompetanse til å ta bindende avgjørelser (Ot.prp. nr 46 (1997-98) s. 169). Den sakkyndige vurderingen er kun rådgivende. Det følger imidlertid av oppl. § 5-3 fjerde ledd at det kreves begrunnelse dersom vedtaksorganet avviker fra den sakkyndige vurderingen<sup>221</sup>.

Opplæringsloven § 5-3 andre ledd, spesifiserer fem krav til hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde, og disse fem punktene vil utgjøre kategorier for analysen. Den sakkyndige vurderingen *skal* blant annet utrede og ta standpunkt til:

1. Elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
2. Elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen.
3. Realistiske opplæringsmål for eleven
4. Om en kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
5. Hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud<sup>222</sup>

---

<sup>219</sup> Se punkt 2.6

<sup>220</sup> Se kategori 2 om samarbeid

<sup>221</sup> Se analysen av enkeltvedtaket i den neste fasen i tiltakskjeden

<sup>222</sup> Min endring fra nynorsk til bokmål

Disse fem punktene utgjør kravene til den sakkyndige vurderingen, samtidig som disse også må ses i sammenheng med andre lovbestemmelser. I tolkningen av bestemmelser i opplæringslova er blant annet formålsparagrafen en viktig del av grunnlaget (Veilederen 2004 s. 17). På den tiden disse dokumentene ble utarbeidet var det oppl. § 1-2 som var gjeldende.

En kan betrakte det slik at den sakkyndige vurderingen har to hovedelementer: en *utredningsdel* og en *tilrådingsdel* (Veilederen 2004 s. 36). De to første punktene vil, pedagogisk sett, danne grunnlag for den sakkyndig vurderingens *utredningsdel*. Utredningen må videre følge opp med en vurdering av konsekvenser i form av råd om det opplæringstilbudet eleven har behov for. De øvrige kravene loven stiller til innholdet i den sakkyndige vurderingen, kan dermed gi grunnlag for vurderingens *tilrådingsdel*. Alle de fem strekpunktene i § 5-3 skal behandles i den sakkyndige vurderingen: «(...) *den sakkunnige vurderinga skal blant annet greie ut og ta standpunkt til (..)*». <sup>223</sup> Disse er å betrakte som minimumskrav til den sakkyndige vurderingen, og er altså ingen uttømmende liste. Den sakkyndige må i hver enkelt sak vurdere om det er andre forhold som må tas opp. Kommunen eller fylkeskommunen har slik sett anledning til å sette tilleggskrav til den sakkyndige vurderingen, utover de lovkravene som følger av §§ 5-3 og 5-6 (Helgeland, 2006), Ot.prp. nr. 46 (1996-97)). Vilkårene i § 5-3 må ses i sammenheng med § 5-1, hva angår både vilkår for rett til spesialundervisning og vurdering av hvilket opplæringstilbud som bør gis. Eleven har rett til spesialundervisning dersom han/hun ikke *har* eller ikke *kan få* tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. På bakgrunn av en vurdering av elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, og en utredning av lærevanskene og andre forhold som er viktige for opplæringen, skal den sakkyndige vurderingen blant annet vise *om eleven har behov for spesialundervisning* jfr. § 5-3 første ledd. Dersom det blir konkludert med at eleven har behov for spesialundervisning skal den også si noe om *hvilket opplæringstilbud som bør gis*, jfr. § 5-3 andre ledd. På den andre siden dersom PPT kommer til at eleven ikke har behov for spesialundervisning, bør den sakkyndige vurderingen si noe om hvordan eleven kan hjelpes innenfor den ordinære tilpassede opplæringen.

---

<sup>223</sup> Min utheving

PPT har som sakkyndig instans ansvaret for å foreta en *helhetlig utredning* ut fra den dokumentasjonen de kan fremskaffe (Veilederen 2004 s. 37). Det skal derfor gjøres en vurdering og en informasjonsinnhenting basert både på eleven sine evner og forutsetninger, og på den opplærings situasjonen eleven inngår i. PPT bør med andre ord ha både et individ- og systemperspektiv når det gjelder utredningsarbeidet. Dokumentasjonen som først og fremst er aktuell å ta utgangspunkt i (når det gjelder nytilmeldte saker) er tilmeldingsskjemaet og/eller den pedagogiske rapporten fra skolen. I tillegg er det viktig å innhente ytterligere informasjon fra eleven selv og foreldrene, og eventuelt andre instanser som er involvert.

Når det gjelder kategoriene for analyse vil kategori 1-3 ta for seg saksbehandlingsprosedyrer, herunder formkrav, samarbeid og saksbehandlingstid. Kategori 4-8 representerer de fem strekpunktene i oppl. § 5-3 som er kravene til hva PPT skal utrede og ta standpunkt til. Dette er innholdskravene til den sakkyndige vurderingen. Hvert strekpunkt er en kategori i analysen. I fremstillingen vil de to kommunene i stor grad bli vurdert hver for seg da praksisen er noe ulik. Det er en tredeling under hver kategori, der det først redegjøres for regelverk og retningslinjer, deretter praksis og til slutt samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis. Slik det også ble gjort i den første fasen i analysen.

### **Kategori 1. Formkravene til sakkyndig vurdering**

Den første kategorien i analysen i denne fasen tar for seg formkravene til sakkyndig vurdering. Formkravene vil i denne sammenhengen innebære to forhold, for det første om det foreligger en skriftlig sakkyndig vurdering, for det andre om denne er unntatt offentlighet.

### **Regelverk og retningslinjer**

Det følger av oppl. § 5-6 at alle kommuner er forpliktet til å ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), eventuelt i samarbeid med andre kommuner<sup>224</sup>. Når det gjelder kravene til PP-tjenesten står det følgende i oppl. § 5-6:

«Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje bedre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørgje for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.»

---

<sup>224</sup> Se punkt 2.2 om organisering av PPT og kompetansekrav, herunder også kommunens ansvar for oppfølging etter § 13-10. Se også punkt 2.8

Den som søker om spesialundervisning har rett til en sakkyndig vurdering, dette fremkommer ikke direkte av loven, men slik Helgeland (2006) tolker det følger det av kommunens plikt til å sørge for at det foreligger en sakkyndig vurdering før de tar stilling til en søknad om spesialundervisning. Det følger av lovens ordlyd at PPT «(...)skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det.», og på dette området kreves det. Det skal foreligge en sakkyndig vurdering før det blir fattet enkeltvedtak om spesialundervisning jfr. oppl. § 5-3 første ledd. Loven gir ingen krav til formen på den sakkyndige vurderingen. En må imidlertid forstå det slik at den sakkyndige vurderingen må gis i en skriftlig rapport som må tilfredsstillende innholdskravene som loven stiller<sup>225</sup> (Veilederen 2004). Kravet om skriftlighet kan også utledes direkte av lovteksten i § 5-3 der det står: «(...) skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av de særlege behova til eleven.» Utover kravet om skriftlighet er det ingen krav til formen på den sakkyndige vurderingen. Dette åpner for at den enkelte kommune kan lage sine egne maler.

Den sakkyndige vurderingen inneholder personopplysninger og innholdet er dermed underlagt taushetsplikt, jfr. fvl. § 13. For å hindre at andre enn den det gjelder får innsyn, eller krever innsyn i dokumentet, må det merkes. Det må dermed fremgå av sakkyndig vurdering at innholdet skal være unntatt offentlighet. Kravet til sakkyndig vurdering er at det må stå: «Unntatt offentlighet, jfr. offentleglova § 13, jfr. forvaltningsloven § 13» eller «Unntatt offentlighet, jfr. Offentlighetsloven § 5a, jfr. forvaltningsloven § 13», avhengig av om enkeltvedtaket er fattet før eller etter 2006<sup>226</sup>. Dette viser at innholdet i sakkyndig vurdering er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven, og at den dermed er unntatt offentlighet<sup>227</sup>.

### **Beskrivelse av praksis**

Alle sakene i analysen har en skriftlig sakkyndig vurdering som er utarbeidet av PPT i de aktuelle kommunene<sup>228</sup>. De to kommunene i utvalget har imidlertid ulik mal for den sakkyndige vurderingen. Dette vil fremgå av analysen av de andre kategoriene.

Når det gjelder kravet til å unnta dokumentet fra offentlighet, så har to av sakene i kommune A følgende henvisning: «Unntatt fra offentlighet. Jfr. Lov om offentlighet i forvaltningen § 5a.»

---

<sup>225</sup>Se kategori 4-8

<sup>226</sup>Noen av sakene i utvalget er fra 2005 og 2006.

<sup>227</sup>Se punkt 2.6

<sup>228</sup>Det er en kommunal PPT i hver av de to kommunen, og det er ingen sammenslåing av kommuner eller kommune og fylkeskommune

Disse to sakene er fra henholdsvis 2005 og 2007. De to andre sakene fra 2007 er stemplet med unntatt offentlighet, men uten å vise til regelverket.

I kommune B er to og to saker like. I to saker fra 2007 står det: «*Unntatt off. jfr. Offl. § 5a.*» De to andre sakene i denne kommunen er fra 2005 og de er merket slik: «*Unntatt offentlighet med hjemmel i § 13 i forvaltningsloven*»

En nærmere beskrivelse av hvordan de to kommunene har utformet sine sakkyndige vurderinger og hvordan PPT forholder seg til de innholdskravene som loven stiller, vil fremgå av analysen av kategori 4 til 8.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Den første kategorien gjelder for det første hvorvidt det er utarbeidet en skriftlig sakkyndig vurdering, slik loven krever. Det foreligger en slik sakkyndig vurdering i alle sakene som analyseres. De sakkyndige vurderingene er gjort av PP-tjenesten i de aktuelle kommunene, jfr. § 5-6. Analysen viser således at det er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis på dette punktet. For det andre har det blitt sett på hvordan kommunene ivaretar taushetsplikten og sørger for at de sakkyndig vurderingene er unntatt offentlighet. Alle sakene i utvalget har en setning der det står at dokumentet er unntatt offentlighet, dette må sies å være i samsvar med intensjonen i lovverket. Det er ingen av dokumentene som har en helt korrekt henvisningen her. I kommune A har to av sakene vist til Lov om offentlighet i forvaltningen § 5a, denne loven ble opphevet i 2006 og erstattet av Lov om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova). Dette innebærer at den sakkyndig vurderingen som er laget i 2005 har en henvisning som er i samsvar med regelverket, den som er fra 2007 er imidlertid ikke oppdatert i forhold til endringen i lovverket. De to andre sakene i denne kommunen har bare ett stempel der det står «*Unntatt offentlighet.*» Ingen av de fire sakene har en henvisning til fvl. § 13 som regulerer taushetsplikten. Når det gjelder kommune B er det også her to og to saker som har samme praksis. De to sakene som viser til offentligloven § 5a er begge fra 2007, og malen er dermed ikke oppdatert i forhold til lovendringen. De to andre sakene er fra 2005 og disse viser til fvl. § 13. Det er ingen henvisning til offl. § 5a som var gjeldende da disse sakkyndige vurderingene ble utformet. Dette viser at det er ulik praksis både innen kommunene og mellom kommunene. Det at alle dokumentene har merket dokumentene med «*unntatt offentlighet*» kan tolkes dithen at kommunene har en intensjon om å gjøre dette riktig slik at dokumentet blir unntatt offentlighet. Kompetansen om

hvordan dette gjøres juridisk korrekt viser seg å mangle. Det er dermed mindre grad av samsvar mellom regelverk og praksis på dette punktet.

## **Kategori 2. Samarbeid med eleven og foreldrene**

Den andre kategorien i denne fasen gjelder PPT sitt samarbeid med eleven og foreldrene i arbeidet med den sakkyndige vurderingen.

### **Regelverk og retningslinjer**

Tilbudet om spesialundervisning skal, så langt råd er, utarbeides i samarbeid med eleven og foreldrene, og det skal legges stor vekt på deres syn, jfr. oppl. § 5-4 tredje ledd. Departementet har utdypet loven i veilederen. Det går her frem at kravet om samarbeid gjelder for alle ledd i saksbehandlingen, og må således også gjelde for den sakkyndige vurderingen (Veilederen 2004 s. 24). Elevene i denne undersøkelsen går alle i grunnskolen og er under 15 år. Eleven er å anse som part i saker om spesialundervisning jfr. fvl. § 2e. I de tilfeller der eleven er under 15 år, så er foreldrene også å anse som part<sup>229</sup>. Den sakkyndige vurderingen anses som en del av saksforberedelsen til enkeltvedtaket om spesialundervisning. Foreldrene vil dermed ha innsynsrett og rett til en kopi av den sakkyndige vurderingen, jfr. oppl. § 5-4 og fvl. §§ 18 og 19. PPT skal altså samarbeide med foreldrene. Når det gjelder elevens egen innflytelse i utarbeidelsen av opplæringstilbudet så er FNs barnekonvensjon viktig i denne sammenheng. Norge har et sterkt vern av barns rettigheter gjennom internasjonale forpliktelser, herunder barns medbestemmelsesrett og rett til å bli hørt i saker som angår dem. Betydningen av å ivareta barnets<sup>230</sup> beste og barnets egen stemme følger av barnekonvensjonens art. 3 og 12. Dette er videre ivaretatt i norsk lovgivning i barnelova (bl.) § 31. Barnets alder har også betydning når det skal tas avgjørelser som angår barnet. Det følger eksplisitt av bestemmelsen at når barnet er 7 år skal det få si sin mening før det blir tatt «avgjerd om personlege tilhøve for barnet.» Når barnet har fylt 12 år skal det legges stor vekt på det barnet mener. Vektlegging av elevmedvirkning<sup>231</sup> er også fremhevet i Prinsipper for opplæringen LK-06:

---

<sup>229</sup> En part er «(...) en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken direkte gjelder» jfr. fvl. § 2e. Se nærmere om partsrettigheter i analysen av enkeltvedtaket. I de tilfeller der eleven er under 15 år er foreldrene også part

<sup>230</sup> Bruker elev og barn om hverandre alt etter hva som er naturlig for konteksten. Barn brukes gjerne der dette gjelder alle barn uavhengig om det er i skolesammenheng. Elev er knyttet opp mot skolekonteksten.

<sup>231</sup> Denne bestemmelsen er også viktig når skolen skal utarbeide en IOP på grunnlag av vedtaket og den sakkyndige vurderingen.

«Elevene skal kunne delta i planlegging, gjennomføring og vurdering av opplæringen innenfor rammen av lov og forskrift herunder læreplanverket. Hvor omfattende medvirkningen vil være, og hvordan den utøves vil variere blant annet i forhold til alder og utviklingsnivå<sup>232</sup>.»

Her kommer barnekonvensjonen art. 12 til uttrykk i Læreplanverket.

### **Beskrivelse av praksis**

Alle sakene i analysen viser til samtale med foreldrene, og de fleste også til samtaler PPT har hatt med eleven. Det er imidlertid en forskjell mellom de to kommunene. Kommune A har «*Informasjon fra andre instanser*» som et eget punkt i den sakkyndige vurderingen. Her blir den informasjon de har fått fra skolen, foreldrene og eleven referert. Denne kommunen har en del informasjon fra foreldrene, og i noen grad fra eleven selv. I den grad det er referert informasjon fra eleven i den sakkyndige vurderingen, er det elevens vurdering av egen trivsel, det sosiale aspektet på skolen og fritidsaktiviteter som blir trukket frem. Elevenes mening og uttalelser om egen opplæring, styrker, vansker og behov kommer i mindre grad frem i den sakkyndige vurderingen.

Praksisen i kommune B er noe annerledes, der er det kun skrevet at utredningen bygger på informasjon fra skolen, foreldrene og eleven. Det er imidlertid ikke utdypet nærmere hvordan PPT bruker denne informasjonen videre i sin utredning.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Når det gjelder kravet om samarbeidet med eleven og foreldrene i utarbeidelsen av den sakkyndige vurderingen viser analysen her som nevnt forskjeller mellom kommunene. Kommune A har en gjengivelse av informasjonen fra foreldrene og i noen grad eleven. Dette samsvarer med oppl. § 5-4 tredje ledd. Kommune B har under dette punktet en noe annen praksis. PPT skriver at utredningen bygger på informasjon og samtaler med blant annet foreldrene og eleven. Innholdet i denne informasjonen er imidlertid ikke gjengitt i de sakkyndige vurderingene, og det kommer i liten grad frem i utredningen hvordan eller om PPT har brukt denne informasjonen videre i utredningen av eleven.

---

<sup>232</sup>[www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte\\_lareplaner\\_for\\_Kunnskapsloftet/prinsipper\\_lk06.pdf](http://www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloftet/prinsipper_lk06.pdf)?epslanguage=no s. 4 (Lesedato: 4.10.12)

Elevenes egen mening og medbestemmelse, jfr. barnekonvensjonen art. 3 og 12, og barneloven § 31, kommer ikke tydelig frem i dokumentene fra de to kommunene. I den grad det er referert informasjon fra eleven i den sakkyndige vurderingen, er dette i stor grad relatert til elevens vurdering av egen trivsel, det sosiale aspektet på skolen og fritidsaktiviteter. Elevenes mening og uttalelser knyttet til opplæringen, både individuelt og organisatorisk, vansker og behov kommer i mindre grad frem i den sakkyndige vurderingen.

Det er viktig at PPT innhenter informasjon fra foreldrene og eleven, slik at saken kan bli så godt opplyst som mulig jfr. oppl. § 17 første ledd. Informasjonen som fremkommer av den sakkyndige vurderingen viser at PPT har vært i kontakt og innhentet informasjon fra foreldrene og/eller eleven. Når det gjelder samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis når det gjelder samarbeid med foreldrene og eleven er det altså noe varierende. En nærmere analyse av informasjonen om og fra samarbeidet med foreldrene, eleven og herunder også skolen vil bli belyst i de andre kategoriene.

### **Kategori 3. Saksbehandlingstid**

Den tredje kategorien i analysen av denne fasen gjelder saksbehandlingstiden.

#### **Regelverk og retningslinjer**

Opplæringsloven har ingen bestemmelser som regulerer saksbehandlingstiden for den sakkyndige vurderingen. Saksbehandlingstiden er regulert av forvaltningsloven § 11a som sier at saken skal *forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold*. Dette må også ses i sammenheng med prinsippet om forsvarlig saksbehandling. PPT må ha et forsvarlig grunnlag for sin sakkyndige vurdering. Videre følger det av bestemmelsens andre ledd at det skal gis et foreløpig svar, dersom *«det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares (...).»* Det må her gjøres rede for grunnen til at det tar lengre tid, og når svar kan ventes. Det fremgår også av veilederen at PPT ikke kan avvise noen som har krav på tilbud fra tjenesten med den begrunnelsen at PPT har for liten kapasitet (Veilederen 2004 s. 25).



Departementet har utdypet loven i veilederen:

«Kravene til den sakkyndige vurderingen, slik de framgår av opplæringsloven § 5-3(...), betyr også krav til kvaliteten på det arbeidet PP-tjenesten har ansvaret for å få gjort. Indirekte stiller det også krav til kompetansen og krav til hvordan PP-tjenesten er organisert. Det må dessuten legges til grunn at kapasiteten til PP-tjenesten må være tilstrekkelig stor til at utredningsoppgavene kan bli løst innen rimelig tid» (Veilederen 2004 s. 25).

Det er etter opplæringsloven § 13-10 kommunens ansvar å sørge for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt. Dette betyr at kommunen må stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles. Dersom dette ikke gjøres må det vurderes om ikke skoleeier her bryter med sine plikter (Veilederen 2004. s. 25).

PPT må i sin behandling av saker om spesialundervisning også ha kjennskap til de ulovfestede prinsippene for god forvaltningsskikk<sup>233</sup>. Det vil ofte være et dilemma mellom hensynet til effektivitet og hensynet til grundighet i saksbehandlingen. PPT må også sørge for at avgjørelsene blir tatt på best mulig faglig grunnlag, jfr. fvl. § 17. Det følger av fvl. § 17 at:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Når er eleven «godt nok» utredet? Har «alle» blitt hørt om sin opplevelse og vurdering av eleven sin opplæringssituasjon? Dette er noen av vurderingene som kan ha betydning for arbeidet med den sakkyndige vurderingen, og hvor lang tid det tar fra eleven blir henvist til PPT og til sakkyndig vurdering foreligger. Hva som vil være «innen rimelig tid» er å anse som en skjønnsmessig vurdering der alle momentene må vurderes opp mot forvaltningsloven og de forvaltningsrettslige prinsippene for forsvarlig saksbehandling.

---

<sup>233</sup> Se punkt 2.6 om forvaltningsloven i skolen

## Beskrivelse av praksis

Saksbehandlingstiden har i denne undersøkelsen blitt beregnet fra det tidspunktet henvisningen fra skolen foreligger og til den sakkyndige vurderingen er utarbeidet. En oversikt over saksbehandlingstiden i de åtte sakene følger av tabellen under.

Tabell 5 Saksbehandlingstid i PPT

Elev	Dato for henvisning	Dato for sakkyndig vurdering	Saksbehandlingstid
1	18.02.05	19.10.05	ca. 8 måneder
2	09.07.07	19.11.07	ca. 4 måneder
3	01.12.06	13.06.07	ca. 6 måneder
4	07.04.06 <sup>234</sup>	26.01.07	ca. 9 måneder
5	02.05.05 <sup>235</sup>	03.01.07	ca. 20 måneder
6	24.01.05	01.12.05	ca. 10 måneder
7	30.11.04	14.10.05	ca. 11 måneder
8	31.05.05 <sup>236</sup>	29.05.07	ca. 24 måneder

Denne tabellen viser at alle sakene i utvalget har ganske lang saksbehandlingstid, og i de fleste sakene fremkommer det ingen begrunnelse for dette. Det er opplyst eksplisitt i tre av sakene at det har tatt lengre tid enn ønsket. Disse sakene har en foreløpig melding der det fremgår at PPT har ventelister på utredning av tilmeldte saker. Dette kan illustreres med følgende sitat:

*«PPT har dessverre ventetid for tilmeldte saker (...) Opplæringsloven sikrer elevens rett til tilpasset opplæring. Skolen har anledning til å drøfte tilretteleggingstiltak på de ordinære samarbeidsmøtene med PPT. Vi beklager ventetiden sterkt og vil gjøre det vi kan for om mulig å begrense den.»*

I denne saken fremkommer det av den sakkyndige vurderingen at PPT begynner utredningen av eleven ca. 1 år etter henvisningen er mottatt. Deretter blir saksbehandler syk, og dette fører til

---

<sup>234</sup> Foreløpig melding vedr.henvisning (20.06.06) (ulike datoer for henvisning, i foreløpig står det 02.06.06, i sakkyndig står det at PPT mottok henv 07.04.06, pedagogisk rapport er datert 19.05.06)

<sup>235</sup> Foreløpig melding vedr.henvisning (01.06.05)

<sup>236</sup> Foreløpig melding vedrørende henvisning (09.06.05)

nye seks måneders ventetid. I ventetiden tilbyr PPT å bistå skolen på samarbeidsmøtene ved å drøfte tilretteleggingstiltak for eleven. Hvordan dette er ivaretatt eller i hvilken grad skolen har benyttet seg av dette fremgår ikke av dokumentene.

En av sakene har en uttalelse fra foreldrene der de klager over at det har tatt lang tid å få utredet datteren:

*«Foreldrene har lenge vært bekymret for Xs utvikling på skolen. Allerede i 4-5 klasse tok de opp dette i samtale med lærer, og ba om hjelp til å få undersøkt dette grundigere. De ser at X profiterer på å få tett oppfølging og tilrettelegging, og beklager at det har gått så lang tid før hun er blitt utredet.»*

Dette sitatet viser at årsaken til at det har tatt lang tid også ligger på skolen. Foreldrene har lenge opplevd at datteren har problemer. Ved henvisning til PPT går eleven i 8. klasse, og foreldrene tok bekymringen opp med skolen allerede da hun gikk i 4-5 klasse. Det fremkommer videre av den sakkyndige vurderingen at det har tatt ytterligere 9 måneder fra PPT mottok henvisning til sakkyndig vurdering foreligger.

Det fremgår av de sakkyndige vurderingene at det er ulikt når på året disse skrives og ferdigstilles. Det kan tyde på at PPT i disse to kommunene har en praksis med løpende vurdering og utredning av elever gjennom hele året.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Analysen fra sakene viser at det er ulikt når på året de sakkyndige vurderingene blir ferdigstilt. Det tyder på at PPT har en praksis med vurdering og utredning av elever hele året. En slik praksis vil være nødvendig for å ivareta elevenes rettigheter og behov og det er således i tråd med intensjonen i regelverket.

Det er imidlertid varierende og til dels lang saksbehandlingstid i PPT i de to kommunene. Saksbehandlingstiden i sakene varierer fra 4 måneder til 24 måneder. I tre av sakene har PPT gitt en foreløpig melding til skolene om gangen i saken, jfr. forvaltningsloven § 11a andre ledd. I disse sakene har det gått henholdsvis 9, 20 og 24 måneder fra henvisning til sakkyndig vurdering. Begrunnelsen i disse sakene er at det er ventetid hos PPT. At en elev har ventet opp til 2 år før sakkyndig vurdering foreligger er i strid med regelverket og kravet om at sakkyndig vurdering skal ferdigstilles uten ugrunnet opphold og innen rimelig tid. Ventelister er i strid med det forvaltningsrettslige kravet om forsvarlig saksbehandling. Det understrekes av departementet

i veilederen (2004) at PPT ikke kan avvise noen fra å få tilbudet de har krav på med den begrunnelsen at det er for liten kapasitet i PPT. Grunnlaget for ventelister har i enkelte av sakene vært sykdom og bemanningsunderskudd. Det er etter opplæringsloven § 13-10 kommunens ansvar å sørge for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt. Dette betyr at kommunen må stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles. Dersom dette ikke gjøres vil skoleeier bryte med sine plikter her (Veilederen 2004). Det er imidlertid viktig å nevne at bakgrunnen til lang saksbehandlingstid i enkelte av sakene kan skyldes at PPT har hatt et dynamisk og tett samarbeid med skolen og hjemmet for å prøve ut ulike tiltak for tilpassing av opplæringen. Videre er det også viktig å vurdere effektivitetshensynet opp mot kravet om en forsvarlig og helhetlig utredning av eleven, som belyser alle de vesentlige sidene av elevens opplæringstilbud, styrker, vansker og behov. Hvordan dette har vært er ikke fullt ut mulig å vurdere ut fra dokumentene som foreligger. Analysen av saksbehandlingstiden viser likevel at det er et stort gap mellom regelverk/retningslinjer og praksis basert på den informasjonen som fremkommer av dokumentene.

#### **Kategori 4. Elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet**

Den fjerde kategorien i denne fasen som omfatter sakkyndig vurdering er *eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet*<sup>237</sup>. Dette er en del av utredningsarbeidet til PPT og utgjør første strekpunkt i oppl. § 5-3.

#### **Regelverk og retningslinjer**

Vurderingen av elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet etter § 5-3, må ses i sammenheng med lovens vilkår for rett til spesialundervisning etter § 5-1 første ledd, som sier følgende: «*Elevar som ikkje har eller ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.*» Vilkåret om *tilfredsstillende utbytte* er å anse som en rettslig standard<sup>238</sup>. På bakgrunn av en helhetlig utredning av eleven må PPT ta stilling til om eleven har rett til spesialundervisning, eller om eleven kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen gjennom tilpasninger av opplæringen innenfor de ordinære rammene for

---

<sup>237</sup> Opplæringsloven er på nynorsk, men i fremstillingen her er det i utformingen av kategorier valgt bokmål da det er det som er anvendt i avhandlingen ellers

<sup>238</sup> Se punkt 2.7

opplæringen. PPT bør her blant annet bygge på den informasjonen som foreligger i skolens henvisningskjema og pedagogisk rapport. Det vil også være aktuelt med samtaler både med eleven og foreldrene jfr. oppl. 5-4 om samarbeid og elevens rett til å bli hørt jfr. barnekonvensjonen art.12. I tillegg er det ofte behov for utfyllende samtaler med skolen og eventuelt andre instanser som har bistått i saken.

Det følger av § 5-1 første ledd, at eleven har rett til spesialundervisning dersom han/hun *ikke har* utbytte av opplæringen. Det er sjelden at en elev har enten fullt utbytte eller ikke noe utbytte i det hele tatt. Det er mest vanlig at eleven har større eller mindre utbytte av opplæringen (Ot.prp. nr 46 (1997-98) s. 167, NOU 1995:18 s. 140). Det følger videre av § 5-1 at det skal vurderes om eleven *kan få* tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Elevens utbytte av opplæringen er derfor et stykke på vei avhengig av hva skolen både har satt inn og kan sette inn av pedagogiske og organisatoriske differensieringstiltak innenfor den ordinære opplæringen, jfr. § 1-2 om tilpasset opplæring (Ot.prp.nr 46 (1997-98) s. 167, NOU 1995:18 s. 140, Helgeland, 2006). Dette følger også av forarbeidene til opplæringsloven:

«Siden retten til spesialundervisning må ses på bakgrunn av elevens mulighet for utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, vil en elev som har rett til spesialundervisning i én skole, ikke nødvendigvis ha rett til det dette i en annen skole dersom denne skolen i større grad makter å tilpasse det ordinære opplæringstilbudet og på den måten imøtekomme de ulike elevenes behov» (NOU 1995:18 s.103).

Dette sitatet illustrerer den nære sammenhengen mellom ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning, og hvordan spesialundervisningsbehovet kan variere mellom ulike skoler og kommuner.

Departementet (2004) har i veilederen understreket viktigheten av at vurderingen av elevens utbytte av opplæringstilbudet må gjøres både med et fokus på eleven og på opplæringstilbudet:

«Vurderingen av elevens behov for spesialundervisning bør på den ene siden knyttes til en vurdering av elevens funksjonsnivå, læringsforutsetninger og utviklingsmuligheter og på den annen side til hvordan det ordinære opplæringstilbudet er tilrettelagt i forhold til elevens behov» (Veilederen 2004, s. 38).

Foruten å utrede elevens forutsetninger og behov må PPT også kartlegge systemfaktorer som har innvirkning på elevens opplæringssituasjon. Innholdet og rammefaktorene i opplæringen må altså kartlegges. Det må blant annet klargjøres hvilke arbeidsmåter som tas i bruk. Når det

ordinære opplæringstilbudet er kartlagt, må det gjøres en vurdering i forhold til om dette tilbudet gir eleven et tilfredsstillende utbytte. Det må her vurderes om tilpasninger innen den ordinære opplæringen kan føre til at eleven *kan få* et tilfredsstillende utbytte<sup>239</sup>. Retten til spesialundervisning inntreffer i det øyeblikket skolen ikke makter å møte elevens behov ved å tilpasse den ordinære opplæringen slik at eleven får tilfredsstillende utbytte av denne. Dette må vurderes ut fra en avveining ut fra skjønn (Ot.prp.nr 46 (1997-98)). PPT må i sin vurdering av elevens utbytte følge et individ- og et systemfokus.

Det er sider ved den ordinære opplæringen som må undersøkes for å kunne vurdere elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Dette gjelder for det første hvordan opplæringsmålene i læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK-06) blir ivaretatt i den ordinære opplæringen. Elevens utbytte må vurderes både i forhold til den generelle delen av læreplanen og læreplanene for fag. PPT må gjøre en vurdering i forhold til den kompetansen eleven forventes å ha etter læreplanen på gjeldende tidspunkt. For det andre må elevens kompetanse sammenlignes med den kompetansen andre elever har opparbeidet seg. Det er her mest hensiktsmessig å sammenligne med den kompetansen andre elever på samme klassetrinn har opparbeidet seg (Ot.prp nr. 46 (1996-97)). Dersom denne sammenligningen viser at eleven har lavere kompetanse enn de andre elevene i ett eller flere fag, så må det vurderes om utbyttet til eleven er tilfredsstillende eller ikke. Dersom det fremkommer at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte, bør utredningen vise hvilke områder av opplæringen dette gjelder, og hvor omfattende vanskene er (Veilederen 2004). Eleven skal ha et likeverdig opplæringstilbud<sup>240</sup> (Ot.prp. nr. 46 (1997-98)).

### **Beskrivelse av praksis**

Når det gjelder utredningen av *elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet* er det noe ulik praksis i de to kommunene. Kommune A har et eget punkt i sakkyndig vurdering der det står følgende: «*Elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.*» Tre av de fire sakene i denne kommunen har, under dette punktet, en vurdering av elevens funksjon, opplæringssituasjonen og differensieringstiltak som har vært iverksatt.

---

<sup>239</sup> Se punkt 2.1

<sup>240</sup> Se punkt 2.1

Dette kan illustreres med følgende sitat fra en av sakene:

*«X strever faglig og har vanskelig for å komme i gang med arbeid. Hun er glemsom og distré og bruker svært lang tid på arbeidsoperasjoner. Hun må derfor ha tett oppfølging for å prestere faglig (...). Denne tilretteleggingen er avgjørende for at X skal kunne få tilfredsstillende utbytte av opplæringen».*

PPT bygger her på informasjon fra skolen i forhold til vurderinger av elevens funksjon, skolens tilrettelegging, og elevens utbytte av opplæringen. Det blir i disse sakene konkludert med at eleven er avhengig av ekstra tilrettelegging for at hun skal kunne få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Den fjerde saken i denne kommunen har ikke et eget punkt i den sakkyndig vurderingen der elevens utbytte av opplæringen eksplisitt vurderes. Elevens utbytte blir i denne saken knyttet opp mot realistiske opplæringsmål<sup>241</sup>.

I kommune B er det ingen av sakene som har et eget punkt i den sakkyndige vurderingen der elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet blir vurdert. To av sakene har et innledende punkt i den sakkyndige vurderingen, med følgende overskrift: «*Beskrivelse av elevens opplæringstilbud i dag.*» PPT har under dette punktet gitt en beskrivelse av elevens vansker og de tilpasninger skolen har gjort. De to andre sakene i denne kommunen har vurdert elevens utbytte under følgende punkt:

*PP-tjenestens vurderinger: «Elevens læreforutsetninger og andre forhold som er viktige for opplæringen. Elevens utbytte av opplæringen».*

Dette punktet kan ses som en sammenslåing av strekpunkt 1 og 2 i oppl. § 5-3. Det er under dette punktet gjort en vurdering av elevens funksjon med fokus på og beskrivelse av vanskene. Dette kan illustreres med ett sitat fra en av sakene:

*«PP-tjenestens utredning har også vist at X har spesifikke matematikkvansker. De spesifikke vanskene hennes i lesing og skriving og i matematikk gjør at hun har behov for ekstra tilrettelegging og oppfølging i undervisningssituasjonen for at utbyttet hun får av opplæringen skal være likeverdig med det utbyttet elever får, som ikke har tilsvarende vansker.»*

---

<sup>241</sup> Se nærmere om dette i kategori 6

Sitatet viser at utbyttet av opplæringen blir nært knyttet opp mot elevens spesifikke vansker i lesing og skriving og i matematikk. PPT viser til diagnosen/vansken når de konkluderer med at eleven ikke har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og av den grunn har behov for spesialundervisning. PP-tjenesten har videre vurdert at eleven har behov for ekstra tilrettelegging for at elevens utbytte av opplæringen skal bli likeverdig med utbyttet til de andre elevene.

De fleste sakene har en vurdering av hvilke tiltak som er satt inn av skolen i forkant av henvisningen. Det er hovedsakelig gjort tilpasninger på individnivå, der det blant annet fremkommer at noen av elevene har gjennomført intensive kurs i matematikk og lesing/ skriving. Det er enkelte beskrivelser av organisatoriske tilpasninger som skolen har gjort, slik dette sitatet viser:

*«(...) Skolen har organisert opplæringen slik at det er økt voksentetthet i alle timer der det undervises i storgruppe. Alle elever skal kunne få god hjelp og oppfølging. X trenger noe mer. Derfor har skolen tidligere gitt noe individuell hjelp, hovedsakelig i matematikk. Inneværende skoleår har hun tilbud om ekstra hjelp på en mindre gruppe i deler av opplæringen i matematikk og engelsk. Denne tilretteleggingen er avgjørende for at X skal kunne få tilfredsstillende utbytte av opplæringen».*

Hovedinntrykket er imidlertid at det i liten grad fremkommer hvordan skolen har forsøkt å tilpasse opplæringstilbudet slik at eleven kan få tilfredsstillende utbytte. PPT konkluderer med at elevens vansker fører til at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte.

Ingen av sakene har en vurdering av elevens utbytte i forhold til kompetansemålene i læreplanverket. Enkelte av sakene har en generell sammenligning av elevens utbytte i forhold til «de andre elevene»:

*«(...) for at utbyttet hun får av opplæringen skal være likeverdig med det utbyttet elever får, som ikke har tilsvarende vansker».*

I en annen sak har det blitt gjort slik:

*«I og med en faglig forsinkelse på mer enn to år, vil X ha behov for spesielt tilrettelagt opplæring for at hun skal få et likeverdig undervisningstilbud i forhold til andre elever».*

Sammenligningen med de andre elevene blir her vurdert opp mot at opplæringen skal være likeverdig, og at eleven må ha tilpasninger for å oppnå dette. Ingen av sakene har en konkret vurdering av forholdet mellom elevens kompetanse, og den kompetansen de andre elevene har oppnådd.



### Vurdering av samsvaret mellom regelverket/retningslinjene og praksis

PPT skal i sin sakkyndige vurdering greie ut og ta standpunkt til elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Dette punktet blir i varierende grad behandlet i de sakkyndige vurderingene. Det er ulikt hvordan PPT har beskrevet dette, og hvilken informasjon som foreligger fra skolene. Det varierer også hvor dette punktet blir plassert i de sakkyndige vurderingene. Det kan først konstateres at alle elevene i denne undersøkelsen *har* utbytte av opplæringen i større eller mindre grad. Det som PPT må gjøre i disse sakene er å greie ut og ta standpunkt til om eleven også *kan få* tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet på de områdene det er vurdert at hun/han strever. PPT bygger i alle sakene på informasjon fra skolen i forhold til vurderinger av elevens funksjon og ulike tilpasninger som eventuelt er gjort. Dette viser at det er sammenheng med det forrige leddet i tiltakskjeden: henvisningsskjema og/eller pedagogisk rapport. Kvaliteten på det som foreligger av dokumentasjon fra skolen er imidlertid varierende<sup>242</sup>.

Analysen har vist at PPT i to av sakene i kommune A har slått sammen strekpunkt 1 og 2 i § 5-3 (analysens kategori 4 og 5). PPT har kalt punktet «*Elevens læreforutsetninger og andre forhold som er viktige for opplæringen. Elevens utbytte av opplæringen.*» Det er plassert under *PP-tjenestens vurderinger*, tilsvarende tilrådsdelen, selv om det pedagogisk sett kan sies å høre til under utredningsdelen. Opplæringsloven har imidlertid ingen bestemmelser som regulerer formen på den sakkyndige vurderingen. Dette medfører at kommuner kan ha ulike maler for sakkyndig vurdering, slik det også er i de to kommunene i utvalget<sup>243</sup>.

Vurderingene fra skolen synes primært å legge vekt på egenskaper til elevene. Det dreier seg om elevenes evner og forutsetninger for å oppnå et tilfredsstillende læringsutbytte. Men de relaterer i liten grad denne vurderingen til den ordinære opplæringen og hva som forventes etter den. I noen grad er det sagt noe om hvordan skolen har forsøkt å tilrettelegge for å gi elevene et tilfredsstillende læringsutbytte gjennom adekvat tilpasset opplæring. Dette har hovedsakelig vært tilpasninger av organisatorisk art. I noen av sakene har opplæringen foregått i grupper eller med en ekstra lærerressurs. Dette har vært tiltak som har vært mulig å sette inn for en avgrenset periode, uten enkeltvedtak, jfr. §§ 1-2 (nåværende § 1-3 om tilpasset opplæring) og 8-2. Tilpasninger og vurderinger med både individ- og systemfokus er i tråd med loven og

---

<sup>242</sup> Se analysen av tilmeldingen

<sup>243</sup> Se kategori 1

retningslinjene når det gjelder skolens muligheter for å tilpasse opplæringen slik at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen jfr. §§ 5-1 og 5-3 og forarbeidene (Ot.prp. nr. 46 (1996-97)). Det fremgår imidlertid av dokumentene at hovedfokuset i alle sakene er på vanskene til eleven og herunder et individfokus. PPT tar ikke standpunkt til hva skolen kan gjøre for å tilpasse opplæringen slik at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Hva som er vurderingsgrunnlaget for skolen og PPT i forhold til at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen synes noe uklart. Elevens utbytte av opplæringen må nødvendigvis vurderes både ut i fra elevens evner og oppnåelse av målene i læreplanverket og i forhold til det utbyttet som andre elever har opparbeidet seg (Ot.prp. nr 46 1997-98). Ingen av sakene har en vurdering av elevens oppnåelse av opplæringsmålene i LK-06 som grunnlag for å kartlegge elevens utbytte. Det er heller ingen av sakene som har en konkret sammenligning i forhold til utbyttet til elevene som går i samme klasse. Noen av sakene har en setning der det er en generell sammenligning med *de andre elevene*, men ingen konkret vurdering i forhold til den kompetansen de andre elevene på samme klassetrinn har opparbeidet seg (Ot.prp. nr. 46 1997-98). PP-tjenesten har i noen av sakene vurdert at eleven har behov for ekstra tilrettelegging for at elevens utbytte av opplæringen skal bli likeverdig med utbyttet til de andre elevene. Dette innebærer langt på vei at PPT i vurderingen av utbytte ikke har forholdt seg til den ordinære opplæringen slik regelverk og retningslinjer krever. Det er primært et individfokus, og i mindre grad et systemfokus. Elevens utbyttet av opplæringen blir nært knyttet opp mot elevens vansker. Diagnosen eller vansken er i seg selv ikke utløsende for rett til spesialundervisning. PPT viser imidlertid i flere saker til diagnosen/vansken når de konkluderer med at eleven ikke har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og av den grunn har behov for spesialundervisning jfr. § 5-1. Dette viser at det er et stort gap mellom regelverk/retningslinjer og praksis.

### **Kategori 5. Lærevansker til eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen**

Den femte kategorien i denne fasen som omfatter sakkyndig vurdering er *lærevansker til eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen*. I tillegg vil det under denne kategorien bli sett på om PPT svarer på *om eleven har behov for spesialundervisning*, jfr. oppl. § 5-3 første

ledd. Dette blir plassert under denne kategorien da det blir vurdert å være et konkluderende punkt for PPT i det man kan kalle for utredningsdelen av den sakkyndige vurderingen.

### **Regelverk og retningslinjer**

PPT skal utrede elevens evner og forutsetninger for å lære. Årsaken til lærevansken har ingen betydning for om eleven har en rettighet, det er elevens utbytte av opplæringen som er avgjørende for om eleven har rett til spesialundervisning. Lærevansken kan imidlertid være med på å forklare hvorfor utbyttet ikke er tilfredsstillende. I tillegg kan det være viktig informasjon i forhold til hvordan skolen kan tilrettelegge for eleven.

Når det gjelder utredningen av elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen, bør PPT ta utgangspunkt i informasjonen fra skolen som fremkommer av tilmeldingsdokumentet. Det er litt ulikt hva slags informasjon som følger med dokumentene fra skolene<sup>244</sup>. Det var på den tiden disse dokumentene ble utarbeidet ingen lovkrav til hva en tilmelding og/eller en pedagogisk rapport fra skolen skal inneholde<sup>245</sup>. Det var imidlertid noen retningslinjer fra departementet i veilederen (2004)<sup>246</sup>. Det kan være informasjon om elevens styrker og vansker, basert blant annet på observasjoner og ulike tester og kartleggingsprøver utført av skolen. En del av denne dokumentasjonen kan være fra den underveisvurderingen som skolen skal gjøre av alle elevene i løpet av skoleåret jfr. kap. 3 i forskrift til opplæringsloven. I tillegg til henvisningsskjema og/eller pedagogisk rapport bør PPT basere sin utredning på ulik tilleggsinformasjon, blant annet samtaler med foreldre, jfr. oppl. § 5-4 om samarbeid, og utfyllende samtaler med skolen. Eleven selv har også rett til å bli hørt og rett til å gi uttrykk for sine synspunkter, jfr. barnekonvensjonen art. 12 og art. 3. PPT vil også ha behov for å gjøre egne utredninger av eleven, i form av blant annet observasjoner, diagnostiske tester og kartleggingsprøver. Det kan i tillegg være nødvendig å henvise eleven til andre hjelpeinstanser, slik som eksempelvis BUP<sup>247</sup>, i utredningen av eleven i de tilfellene PPT ikke har kompetanse eller mandat til å utføre utredningen selv. I noen saker vil det også være aktuelt å trekke inn andre fagpersoner som har vært i kontakt med eleven. På bakgrunn av den informasjonen som kommer frem i en utredning, og herunder en helhetlig vurdering av eleven og faktorene rundt, vil

---

<sup>244</sup> Se analysen av tilmeldingen

<sup>245</sup> Det er nå gjort endringer her. Se punkt 1.1.2

<sup>246</sup> Se analysen av tilmeldingen.

<sup>247</sup> Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk

PPT kunne si noe om elevens funksjon, behov og kompetanse. I omtalen på dette punktet synes det, pedagogisk sett, viktig at PPT omtaler både elevens styrker og vansker, slik at en kan få et helhetlig bilde av elevens kompetanse (Veilederen 2004). Omtalen av elevens styrker er forhold som blant annet er av betydning for å kunne ivareta hensynet som fremgår av § 5-1 andre ledd, følgelig at det skal legges særlig vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Dette blir også fremhevet av departementet i veilederen:

«I utredningsarbeidet må elevens særlige vansker og behov som har betydning for læring og utvikling, kartlegges. I tillegg er det viktig å rette oppmerksomheten mot elevens kompetanse, og derfor på sterke så vel som svake sider. Kjennskap til læringspotensial og utviklingsmuligheter er en forutsetning for senere planlegging av tiltak i opplærings situasjonen» (Veilederen 2004 s. 38).

Utredningen av elevens funksjon, hva gjelder både vansker og styrker, er således viktig i forhold til å vite hva slags tilrettelegging eleven trenger i opplæringen og hvilke tiltak som skal settes inn:

«De pedagogiske utviklingsmulighetene ligger i å ta utgangspunkt i den enkelte elevs kompetanse, samtidig som en forsøker å styrke de sidene som eleven strever med. Å rette oppmerksomheten mot mestringsopplevelser kan bidra til å bygge opp elevens selvbylde og en positiv holdning til læring» (Veilederen 2004 s. 32).

Dette er forhold som er viktige for at PPT skal kunne gi råd om hvilket opplæringstilbud som bør gis.

PPT skal også greie ut og ta standpunkt til «(..) andre forhold som er viktige for opplæringen» jfr. oppl. § 5-3. Hva dette kan være beror på en vurdering i forhold til hver enkelt elev. Det kan eksempelvis være forhold knyttet til konsentrasjon, psykososial fungering, venner, trivsel, behov for briller og andre hjelpemidler, kompetansen til de som skal bistå eleven i opplæringen, eksempelvis spesialpedagog. Den sakkyndige vurderingen skal vise *om eleven har behov for spesialundervisning*, jfr. oppl. § 5-3 første ledd.

## Beskrivelse av praksis

Det vil først bli sett på henvisningsgrunnen til skolen når det gjelder eleven sine vansker. På bakgrunn av utvalgskriteriene for undersøkelsen er det primært fagvansker (lese- og skrivevansker og matematikkvansker) som disse elevene blir henvist på bakgrunn av. Her følger en oversikt over henvisningsgrunner som skolene oppgir for de 8 elevene i utvalget:

Tabell 6 Oversikt over primære henvisningsgrunner

Elev	Henvisningsgrunn
1	Dysleksi Dyskalkuli
2	Lese- og skrivevansker
3	Ikke hatt forventet faglig utvikling. Konsentrasjonsvansker
4	Strever på ulike områder når det gjelder skolefag og skolegang. Spesielt matematikk og lesing/skriving
5	Matematikkvansker og generelle lærevansker
6	Matematikkvansker
7	Lese- og skrivevansker. Matematikkvansker, (engelsk)
8	Lese- og skrivevansker

Som tabellen viser er det i hovedsak lese- og skrivevansker og matematikkvansker disse elevene er henvist for. Dette henger følgelig sammen med kriteriene for utvalget. Det er imidlertid noen av elevene som er vurdert å ha tilleggsvansker, noe som også ofte forekommer, og som det er tatt høyde for i utvalgskriteriene<sup>248</sup>.

Det er ofte nødvendig at PPT innhenter informasjon fra andre enn skolen, deriblant eleven selv og/eller foreldrene. Det kan her også være relevant å hente inn annen kompetanse blant annet kompetansesenter eller BUP. I tillegg vil PPT også gjøre sine egne utredninger av eleven.

---

<sup>248</sup> Se punkt 3.3.2

Tabell 7 En oversikt over hva PPT har basert sin utredning på

Elev	Pedagogisk rapport/ skolens kartlegging	Wisc-III	Samtale eleven	Samtale foreldre	Samtale skolen	Andre tester
1	X <sup>249</sup>	X	X	X	X	Vurdering av kunnskaper og strategibruk i matematikk. Kartlegging av læringsstiler med Learning Style Inventory (LSI).
2	X	X	X	X	X	
3	X	X		X		
4	X	X	X	X	X	
5	X	X	X	X	X	Ravens fargematriser Bender Gestalt test
6	X	X	X	X	X	Kartlegging av matematikkferdigheter
7	X	X	X	X	X	Torshovskjema hjemmeversjon Brown ADD Scale  Raven Prog. Bender Gestalt
8	X		X	X	X	

Det fremgår av tabellen at PPT har basert sin utredning på et bredt grunnlag. PPT har i alle sakene basert sin utredning på informasjon fra skolen. PPT har i alle sakene også funnet det nødvendig med tilleggsinformasjon i form av egne kartlegginger og utredninger. De har i de fleste sakene også gjennomført samtaler med skolen, foreldrene og eleven selv. PPT har, som vist i skjemaet over, gjennomført en WISC-III<sup>250</sup> test av eleven i de fleste sakene. I tre av sakene har PPT gjennomført andre kartleggingsprøver/tester i tillegg. Dette gjelder spesielt i forhold til elever som er henvist for matematikkvansker. Basert på kartlegging og utredning av eleven omtaler og utdyper PPT resultatene av disse. Det varierer imidlertid hvor dette blir omtalt i de ulike sakene. To av sakene har et eget punkt som heter: «PP-tjenestens vurderinger: «Elevens læreforutsetninger og andre forhold som er viktige for opplæringen. Elevens utbytte av

<sup>249</sup> Kryssene viser at det har vært gjennomført i saken.

<sup>250</sup> WISC-III (Wechsler Intelligence Scale for Children) er en test for å vurdere kognitive evner hos barn og ungdom (6-16 år)

opplæringen.» Her slår PPT sammen strekpunkt 1 og 2 i § 5-3. Dette er også plassert under tilrådingen og ikke utredningsdelen i rapporten<sup>251</sup>.

PPT sin beskrivelse av elevens vansker basert på utredningen de har foretatt:

*«PP-tjenestens utredning viser at X er en elev som evnemessig fungerer i nedre til midtre del av normalområdet for alderen. Xs lesing og skriving synes fortsatt å ligge på et grunnleggende fonologisk nivå. Ordavkodingen hennes er ikke automatisert, og hun kompenserer for dette ved å benytte en uhensiktsmessig gjettelesingstrategi. Utredningen har vist at Xs lese- og skrivevansker er av spesifikk karakter (dysleksi). PP-tjenestens utredning har også vist at X har spesifikke matematikkvansker».*

Det vises deretter til sammenhengen mellom vansken, utbytte av opplæringen og herunder behovet for spesialundervisning.

I enkelte av sakene er resultatene fra utredningen og en vurdering av elevens vansker gjort rede for i en konklusjon eller oppsummering under utredningsdelen. I andre saker kommer denne vurderingen under andre punkter i den sakkyndige vurderingen. Enkelte av sakene har trukket frem testresultater (i hovedsak fra WISC-III) for å si noe om elevens kompetanse både hva vansker og styrker angår. Noen av sakene har beskrivelser av eleven hva gjelder personlighet, vennskap og trivsel. Andre igjen trekker frem elevens interesser og ferdigheter innen andre fag eleven mestrer, eksempelvis mer kreative fag («artistiske ferdigheter»). En av sakene har imidlertid ingen vurdering av elevens kompetanseområder hva gjelder faglige styrker eller positive egenskaper.

Det er ulik praksis i de to kommunene i forhold til hvordan og om de bygger på informasjon fra foreldrene og eleven. I kommune A er det et eget punkt i den sakkyndige vurderingen som heter: «Foresattes vurdering av opplæringstilbudet og behovet» og de er til dels ganske fylldige i sin beskrivelse. Informasjonen fra foreldrene kan illustreres med et sitat fra en av sakene:

*«X har to eldre brødre som begge har dysleksi. Foreldrene forteller at de har vært bekymret for lesingen og skrivingen til X siden hun begynte på skolen. De forteller at hun fremdeles speilvender en del bokstaver (...) X strever med å lære seg multiplikasjonstabellen, og at hun stort sett teller på fingrene når hun skal løse addisjons- og subtraksjonsstykker. De forteller videre at X bruker lang tid på oppgaver og lekser».*

---

<sup>251</sup> Se også kategori 4

Foreldrene gir her informasjon om at det er dysleksi i familien. Videre forteller foreldrene om hvordan de opplever vanskene til eleven, og hvordan disse vanskene viser seg i praksis. Foreldrene følger opp med en beskrivelse av elevens styrker, interesser, samt fysiske funksjon, der det blant annet sies at hun strever grovmotorisk, blant annet med å kaste og ta imot ball og hoppe tau. Hun har imidlertid god finmotorikk og er glad i å tegne og i andre formingsaktiviteter. Noen av sakene har også en vurdering av hvordan foreldrene opplever at eleven fungerer sosialt, venneforhold og trivsel på skolen. Denne kommunen har også et punkt om elevens egen vurdering av sin skolesituasjon. Informasjonen fra elevene omhandler i stor grad hvilke fag hun/han liker, venneforhold, fritidsaktiviteter og trivsel.

En av elevene forteller<sup>252</sup>:

*«(...) at hun trives godt på skolen, og at hun liker friminuttene best. Av fag hun liker, nevner hun svømming og forming. Hun forteller at matematikk og engelsk er de fagene hun liker minst. Lesing og skriving betegnes også som vanskelig. X forteller at hun har mange venner, og er med i en teatergruppe på fritida».*

Denne beskrivelsen fremstår som veldig generell, og den sier ikke så mye om eleven hva gjelder styrker eller vansker.

I en annen sak har PPT beskrevet eleven slik:

*«X ønsker ikke å si så mye om hvordan hun har det på skolen, men gir tydelig uttrykk (følelsmessig og nonverbalt) for at hun har det vanskelig. Hun føler seg utilstrekkelig og utilpass, og har en svært lav selvfølelse i forhold som har sammenheng med skolen. Hun bekrefter at det er enkelte fag og lærere som får henne til å slappe mer av og prestere nært opp til hva som kan forventes av henne, mens det også er det motsatte».*

PPT har i denne saken anbefalt at eleven henvises til BUP for videre utredning av vanskene. Elevens egen uttalelse og PPT sine erfaringer fra testsituasjonen gjør at de vurderer at vanskene også kan ha sammenheng med emosjonelle faktorer.

I kommune B er det bare i en av sakene at PPT har vist til informasjon fra foreldrene og eleven selv. Der står det følgende:

*«Mor er kritisk til miljøet i klassen og bekymret for at X faller utenfor det sosiale fellesskapet. Hun ser at X i den seinere tid er blitt likegyldig i forhold til skolen og prøver*

---

<sup>252</sup> Sitat fra sakkyndig vurdering som gjengir det eleven har fortalt



*å lure seg unna skolearbeid. Foreldrene har noe ulik oppfatning av – og forventninger til X, men de er enige om at hun er glemsom og distré og har store vansker med konsentrasjonen».*

Foreldrenes beskrivelse er fokusert rundt det eleven strever med. Det blir ikke sagt noe om elevens styrker eller positive egenskaper. Eleven selv bekrefter i stor grad den beskrivelsen foreldrene har gitt ved at hun gir uttrykk for at hun ikke trives på skolen, har få venner og sliter med dårlig selvfølelse. På bakgrunn av foreldrenes bekymring rundt elevens store vansker med konsentrasjon er eleven også til vurdering hos BUP. Når det gjelder de tre andre sakene i denne kommunen har den sakkyndige vurderingen ingen gjengivelse av informasjonen fra foreldrene eller eleven selv. Det står i den sakkyndige vurderingen at drøftinger med foreldre, elev og skole ligger til grunn for uttalelsen. Det er imidlertid ikke fremhevet spesielt i eget punkt slik det er gjort i den andre kommunen. Det er også uklart i hvilken grad PPT har vektlagt denne informasjonen i sin utredning.

Det fremgår av dokumentene at PPT i 7 av 8 saker har gjennomført samtaler med eleven selv. «Elevens stemme» er imidlertid i liten grad gjengitt i de sakkyndige vurderingene, det er også uklart i hvilken grad elevens egen vurdering av opplærings situasjonen er vektlagt av PPT i utredningen av eleven.

PPT skal etter sin utredning kunne gi en vurdering av elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen. Dette er illustrert i tabellen under.

Tabell 8 PP-tjenestens vurdering av vanskene etter de har foretatt en utredning av eleven

Elev	Vansker
1	Dysleksi og spesifikke matematikkvansker
2	Dysleksi
3	PPT vurderer at eleven fungerer på et lavere nivå enn hans alder skulle tilsi og at det ikke er spesifikke vansker
4	Sammensatt, både fagvansker og en emosjonell faktor her (resultatet av kartleggingen indikerer non-verbale lærevansker)
5	Matematikkvansker (usikkert om de er spesifikke eller følge av andre faktorer som påvirker læreevnen). Vansker med konsentrasjon/oppmerksomhet. Under utredning hos BUP
6	Dyskalkuli
7	Blandet utviklingsforstyrrelse i skoleferdigheter (spesifikke vansker knyttet til språk, samt problemer med oppmerksomhet og konsentrasjon)
8	Lese- og skrivevansker (avventer med å sette diagnosen dysleksi. Skal vurderes på nytt etter at skolen har iverksatt tiltak)

Denne tabellen viser hovedkonklusjonen av utredningen av elevens vansker. I tillegg til å si noe om vanskene har PPT i enkelte av sakene også sagt noe om «andre særlige forhold» av betydning for opplæringen. PPT har i en av sakene gjort en kartlegging av elevens læringsstil. I enkelte av sakene har PPT notert om det er gjort en undersøkelse av om eleven trenger briller. I to av sakene er det vurdert at eleven har andre vansker som kan relateres til emosjonelle faktorer. Det kan illustreres med et sitat fra en av sakene:

*«Det er bekymring rundt hennes fungering når det gjelder konsentrasjon og oppmerksomhet, for hennes selvoppfatning og for at hun synes å utvikle en tiltakende negativ holdning overfor skolen. Det er foreløpig uklart om lærevanskene i matematikk er spesifikke, eller om de er en følge av andre faktorer som påvirker læreevnen».*

Skolen og PPT er bekymret for at elevens emosjonelle fungering ser ut til å ha innvirkning på opplæringssituasjonen, og eleven har derfor blitt henvist videre til BUP for videre utredning.

Tabell 9 En sammenlikning av skolens henvisningsgrunn og PPT sin vurdering av vanskene

Elev	Skolens henvisningsgrunn	PPT sin konklusjon
1	Dysleksi Dyskalkuli	Dysleksi Spesifikke matematikkvansker
2	Lese- og skrivevansker	Dysleksi
3	Ikke hatt forventet faglig utvikling. Konsentrasjonsvansker	PPT vurderer at eleven fungerer på et lavere nivå enn hans alder skulle tilsi og at det ikke er spesifikke vansker
4	Strever på ulike områder når det gjelder skolefag og skolegang. Spesielt matematikk og lesing/skriving	Sammensatt, både fagvansker og en emosjonell faktor her Resultatet av kartleggingen indikerer non-verbale lærevansker. Henvist videre til BUP
5	Matematikkvansker og generelle lærevansker	Matematikkvansker (usikkert om de er spesifikke eller følge av andre faktorer som påvirker læreevnen). Vansker med konsentrasjon/oppmerksomhet. Under utredning hos BUP
6	Matematikkvansker	Dyskalkuli
7	Lese- og skrivevansker Matematikkvansker, (engelsk)	Blandet utviklingsforstyrrelse i skoleferdigheter (spesifikke vansker knyttet til språk, samt problemer med oppmerksomhet og konsentrasjon)
8	Lese- og skrivevansker	Lese- og skrivevansker (Avventer å sette en dysleksi-diagnose, skal vurderes på nytt etter at skolen har iverksatt tiltak)

Det går frem av tabellen at det er stort sammenfall mellom skolens vurdering av elevens vansker som fremgår av tilmeldingen og PPT sin utredning av eleven. En av sakene har imidlertid denne vurderingen som viser noe annet:

*«Elevens resultat på WISC-III sett sammen med pedagogisk rapport fra skolen, viser en elev som fungerer på et lavere nivå enn det hans alder skulle tilsi, både faglig og sosialt. Det er ingenting som peker i retning av spesifikke vansker. Resultatene på prøvene M5 og vurdering av leseferdighet, gjennomført av skolen, samsvarer ikke med resultat av WISC-III eller skolens beskrivelser av eleven for øvrig. Det kan skyldes at prosedyren for gjennomføringen av disse har vært for «snill».»*

Foreldrene peker også på at eleven «har vært sein fra starten», noe som ser ut til å samsvare med PPT sin vurdering, om at det ikke er spesifikke vansker.

PPT har i samtlige saker i utvalget konkludert med at eleven har behov for spesialundervisning<sup>253</sup>. PPT har imidlertid konkludert med elevens behov for spesialundervisning under ulike overskrifter i sakene. Dette kan illustreres med følgende sitat, gitt under overskriften:

<sup>253</sup> Noe som også var forventet etter utvalgsriteriet som var at eleven har fått enkeltvedtak om spesialundervisning

«Muligheten for å gi hjelp med vanskene innen det ordinære opplæringstilbudet». Tre av sakene i kommune A har følgende vurdering her:

*«Det er PP-tjenestens vurdering at X har behov for tilrettelegging av undervisningen. I dag er tilretteleggingsbehovet for omfattende til at det kan forventes dekket innenfor skolens ordinære opplæringstilbud, og X har følgelig rett til spesialundervisning etter § 5-1 i fagene norsk, engelsk og matematikk».*

Det er ingen enhetlig praksis her. I noen av sakene er ikke dette fremhevet i et eget punkt, det er dermed lite tydelig at det er her den sakkyndige konkluderer med at eleven har behov for spesialundervisning.

Kommune B har i sin mal fremhevet elevens rett til spesialundervisning i et eget punkt i tilrådsdelen. Dette er gjort i alle de fire sakene fra denne kommunen. Det kan illustreres med følgende sitat fra en av sakene:

*«X har spesifikke vansker knyttet til språk, lesing og skriving og spesifikke vansker i matematikk. Hun prosesserer langsomt på oppgaver og tenkning der språk er involvert. Dette innvirker på hennes evne til konsentrasjon og oppmerksomhet. Hun kan ikke få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Hun har derfor behov for spesialundervisning etter § 5.1 i opplæringsloven».*

Vi ser her at PPT vurderer det slik at elevens vansker fører til at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og derfor har behov for spesialundervisning. Denne vurderingen samsvarer også med vurderingen som gjøres i kategori 4 i analysen: «Elevens utbytte av den ordinære opplæringen.»

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverket/retningslinjene og praksis**

Det kan først konstateres at PPT i alle sakene har vurdert og bygget videre på den informasjonen om eleven som er oversendt av skolen. Dette tyder på at det er god sammenheng mellom disse fasene i tiltakskjeden<sup>254</sup>. Alle de sakkyndige vurderingene i undersøkelsen omtaler elevens vansker, og disse beskrivelsene er til dels ganske fyldige. Det kan synes som at dette er et punkt som har fått stor vekt i de sakkyndige vurderingene. På bakgrunn av utvalgsriteriene for undersøkelsen er det primært fagvansker (lese- og skrivevansker og matematikkvansker) som disse elevene blir henvist på bakgrunn av. Vektleggingen på elevens vansker og fyldige beskrivelser henger naturligvis også sammen med at loven her stiller krav til at den sakkyndige

---

<sup>254</sup> Innholdet og kvaliteten på det som er oversendt av skolen er analysert i kapittel 4.0

vurderingen skal omtale «*lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen*». Når det gjelder utredning av eleven sine vansker synes det her å være godt samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis. I omtalen av eleven i dette punktet i den sakkyndige vurderingen synes det pedagogisk sett viktig at PPT også sier noe om elevens styrker og utviklingsutsikter, slik at en kan få et helhetlig bilde av elevens kompetanse. Dette er forhold som er viktige for at PPT skal kunne gi råd om hvilket opplæringstilbud som bør gis, og ikke minst for å ivareta at loven som sier at det særlig skal legges vekt på utviklingsutsiktene til eleven jfr. oppl. § 5-1, andre ledd. Dette er også understreket i retningslinjene (Veilederen 2004). Noen av sakene har en omtale av elevens styrke og positive sider. Her finner en gjerne karakteristikker av eleven som dreier seg om sosial fungering og personlighet. PPT har i noen av sakene også trukket frem enkelte testresultater (i hovedsak fra WISC-III) for å si noe om elevens kompetanse både hva vansker og styrker angår. Analysen viser imidlertid at de fleste sakene her er vanskeorienterte, med fokus på det eleven strever med, og i langt mindre grad elevens styrker og det hun/han mestrer. Dette bidrar til at § 5-1 og *elevens utviklingsutsikter* i liten grad er omtalt i de sakkyndige vurderingene. Dette er ikke i samsvar med intensjonen i regelverket.

Når det gjelder informasjon fra foreldrene og vektlegging av elevens egen opplevelse av opplæringssituasjonen, bør det gå frem av den sakkyndige vurderingen til PPT i hvilken grad de har vektlagt synspunktene og informasjonen fra foreldrene og/eller eleven, jfr. § 5-4 tredje ledd<sup>255</sup>. Dette er også vesentlig for å ivareta kravene i barnekonvensjonen art. 3 og 12. Kommune A har i sine saker en gjengivelse av foreldrene og elevens egen vurdering av opplæringstilbudet, herunder elevens vansker og behov. Disse beskrivelsene inneholder også en vurdering av elevens sosiale funksjon og interesser. Den andre kommunen har ingen direkte gjengivelse av foreldrenes eller elevens vurdering. Det blir bare nevnt i den sakkyndige vurderingen at de har hatt samtaler med eleven og foreldrene. Elevens egen stemme er i liten grad gjengitt i dokumentene. I hvilken grad deres mening likevel har hatt betydning for PPT sin utredning fremkommer ikke av dokumentene som foreligger. Hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt henger nøye sammen da det er vesentlig å høre barnets mening og ta det i betraktning når det skal avgjøres hva som er til barnets beste. Samarbeid med foreldrene og eleven er således vesentlig for at PPT skal kunne foreta en helhetlig utredning av elevens

---

<sup>255</sup> Se også kategori 2 om samarbeid

opplærings situasjon, vansker og behov. De to kommunene i utvalget har ulike praksiser. Kommune A synes å ha en mer aktiv bruk av informasjonen her enn kommune B som kun viser til at samtaler med foreldre og eleven er gjennomført uten å vise til konkrete uttalelser.

Når det gjelder «andre særlige forhold som er viktige for opplæringen» vil behovet for å utrede dette henge sammen med elevens behov og skolens rammefaktorer. Dette punktet er i mindre grad omtalt i sakene. Noen av sakene har her en vurdering av forhold som angår elevens funksjon slik som at eleven trenger briller. PPT har i en av sakene henvist eleven videre til utredning hos BUP da det var usikkerhet i forhold til om lærevanskene kan ha en sammenheng med emosjonelle vansker i form av blant annet negativ selvoppfatning og konsentrasjonsvansker<sup>256</sup>. Dette er forhold som er viktige for opplæringen og som må kartlegges for å kunne gi et helhetlig bilde av elevens funksjon. PPT har i en av sakene gjort en kartlegging av elevens læringsstil. Dette kan tydeliggjøre hvordan eleven lærer best, slik at skolen kan ha dette som et utgangspunkt for å sette inn tiltak. Her kan også informasjon om eleven sine kompetanseområder tas i bruk for å tilrettelegge opplæringen og bygge på styrkene til eleven i henhold til intensjonen i § 5-1. PPT sin utredning av vansker samsvarer i stor grad med de vanskene skolen har beskrevet i sin rapport. Hovedinntrykket fra utredningsdelen er at PPT er individfokuserende, det er primært vurderinger og beskrivelser av eleven og elevens vansker. I noen grad vendes oppmerksomheten mot opplæringstilbudets egnethet til å møte elevens behov og mot elevens ressurser. PPT har i alle sakene konkludert med at eleven har behov for spesialundervisning. I kommune A har PPT konkludert med elevens behov for spesialundervisning under ulike overskrifter. I noen av sakene er ikke dette fremhevet i et eget punkt, det er dermed lite tydelig at det er her den sakkyndige konkluderer med at eleven har behov for spesialundervisning. I kommune B er det et eget punkt i tilrådsdelen der PPT konkluderer i spørsmålet om eleven har rett til spesialundervisning. Dette er gjort i alle de fire sakene fra denne kommunen. Det går frem av den sakkyndige vurderingen at elevens vansker fører til at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og derfor har behov for spesialundervisning. At PPT knytter vansken og utbyttet sammen på denne måten er ikke i

---

<sup>256</sup> En annen elev i utvalget var også til utredning hos BUP

samsvar med oppl. § 5-1 og vilkåret for rett til spesialundervisning som er elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet<sup>257</sup>.

Det varierer hvor i den sakkyndig vurderingen PPT konkluderer. Da det ikke er noen formkrav til sakkyndig vurdering, er dette således i samsvar med regelverket og retningslinjene<sup>258</sup>. Det bør likevel kunne kreves at det er tydelig at PPT har konkludert med at eleven har rett til spesialundervisning, jfr. oppl. § 5-3 og kravet om at den sakkyndige vurderingen skal vise *om eleven har behov for spesialundervisning*. Kommune B har en tydeligere praksis enn kommune A knyttet til dette kravet.

### **Kategori 6. Realistiske opplæringsmål for eleven**

Den sjette kategorien i analysen av sakkyndig vurdering er *realistiske opplæringsmål for eleven*. Dette er den første kategorien i det man pedagogisk sett kan kalle tilrådsdelen av den sakkyndige vurderingen.

#### **Regelverk og retningslinjer**

Når PPT har konkludert med at eleven har behov for spesialundervisning skal den sakkyndige vurderingen si noe om hvilket opplæringstilbud som bør gis jfr. § 5-3 første ledd. I følge opplæringsloven skal den sakkyndige vurderingen peke på *realistiske opplæringsmål for eleven*. Vurderingen av realistiske opplæringsmål i § 5-3 andre ledd, tredje punkt, må ses i sammenheng med kravet i § 5-1, andre ledd: «*Opplæringstilbudet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven.*» Det fremstår som viktig at PPT vurderer realismen for eleven i forhold til både kompetansemålene i læreplanverket i ulike fag, og hva det er rimelig å forvente at vedkommende kan makte med den støtte til læring skolen vil forsøke å gi. Tilrådingen av realistiske opplæringsmål for eleven må også ses i sammenheng med at loven åpner for avvik fra det ordinære innholdet i læreplanene jfr. oppl. § 5-5 og «*så langt dei passar*». Avvikene fra læreplanverket må vurderes i forhold til hva som er nødvendig for at eleven skal få en opplæring tilpasset evner og forutsetninger (Veilederen 2004). Avvik fra læreplanene må bygge på en forsvarlig skjønnsmessig vurdering, da det kan få konsekvenser for

---

<sup>257</sup> Se kategori 4

<sup>258</sup> Se analysen i kategori 4 og 5. Der elevens vansker og behov i stor grad blir knyttet opp mot behovet for spesialundervisning

elevens videre utdannings- og yrkesløp. Det bør i den sakkyndige vurderingen sies noe om hvilke avvik som eventuelt skal gjøres, men detaljene rundt dette kan operasjonaliseres i den individuelle opplæringsplanen (IOP) (Veilederen 2004). Det er rimelig å forvente at de mål som PPT stiller opp har en viss generell karakter, da skolen i sitt IOP- arbeid skal utforme mer konkrete mål gjennom å utforme en IOP for eleven. Men selv om målene kan være av noe generell karakter, bør de samtidig være så konkrete at de gir skolen en veiledning om hva slags mål eleven bør arbeide i retning av. Det er viktig at vurderingen av realistiske opplæringsmål ses i sammenheng med elevens utbytte av opplæringen, vansker og andre forhold som er viktige for opplæringen. Det vil i utarbeidelsen av mål være relevant å legge vekt på elevens utviklingsmuligheter i form av mål som eleven kan strekke seg mot jfr. oppl. § 5-1 andre ledd.

### **Beskrivelse av praksis**

Når det gjelder tilråding av realistiske opplæringsmål er det noe ulik praksis i de to kommunene. I kommune A har tre av de fire sakene en generell formulering under punktet «*Realistiske opplæringsmål*» der det står:

*«Det er PP-tjenestens vurdering at X har vansker av en slik grad og omfang at skolen må foreta en individuell tilpasning av målene i læreplanen i fagene norsk, engelsk og matematikk for at hun skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. En slik tilpasning kan både innebære endring av måloppnåelse i forhold til det som er uttrykt i læreplanen, bortvalg av deler av hovedmomenter i de ulike fag og valg av mål fra hovedmomenter som i læreplanen er beskrevet på et lavere klassetrinn enn det eleven tilhører».*

Det fremgår av dette sitatet at PPT gir skolen i oppgave å utforme realistiske opplæringsmål. PPT angir ikke hva de mener er realistiske opplæringsmål eller hva de skal inneholde. Denne generelle tilrådingen følges opp med et underpunkt: «*Følgende tiltak bør legges til grunn når det gjelder utarbeidningen av Xs IOP.*» Videre er det en tilråding av hvilke tiltak som bør legges til grunn når det gjelder utarbeiding av elevens IOP.

I en av sakene står følgende tilråding når det gjelder realistiske opplæringsmål:

*«Ved å ta utgangspunkt i hennes omfattende læreversker, vil det være naturlig å formulere målene for undervisningen ut fra hva en tenker kan være realistisk videre utdanningsløp. Det er viktig å velge ferdigheter og mål som hun har rimelig god sjanse til å mestre. Vedvarende mislykking er langt mer skadelig enn å ha mål og bruke materiell forskjellig fra det klassen bruker og har.»*



PPT omskriver her lovens krav og understreker overfor skolen viktigheten av at eleven får realistiske mål som igjen kan bidra til at eleven opplever mestring. PPT formulerer ikke hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven.

Den fjerde saken (som ikke har den generelle vurdering som er gjengitt over) i denne kommunen har denne beskrivelsen:

*«Opplæringsmålene i læreplanen synes realistiske for X, så lenge han får hjelp med vanskene sine i forhold til lesing og skriving.»*

Denne eleven kan, ifølge PPT, følge opplæringsmålene i læreplanen så lenge det tilrettelegges i forhold til de vanskene han har med lesing og skriving.

PPT har i alle fire sakene i denne kommunen tilrådd at eleven har rett til fritak for vurdering med karakter i norsk sidemål. To av elevene har også rett til utvidet tid på eksamener og heldagsprøver. En av elevene vil på grunn av sine lese- og skrivevansker ha rett til å bruke PC med retteprogram. PPT sin tilråding av realistiske opplæringsmål for elevene i denne kommunen fremstår i disse sakene som en blanding av mål og tiltak.

Når det gjelder tilrådingene av realistiske opplæringsmål i kommune B er disse også i stor grad preget av en blanding av mål og tiltak, med hovedvekt på hvilke tiltak som er nødvendig for eleven i opplærings situasjonen. PPT gjør i en viss grad en vurdering av realistiske opplæringsmål for eleven. Dette kan illustreres med følgende sitat:

*«De generelle opplæringsmålene i læreplanen og mål for fagene vil også gjelde for denne eleven. I fastsetting av mål må man ta høyde for en faglig forsinkelse på mer enn to år. For å oppnå målene må ferdighetene i lesing og skriving bedres.»*

Sitatet fra denne saken sier på den ene siden at eleven kan følge opplæringsmålene både i den generelle delen og i læreplanen for fag. På den andre siden står det at det i fastsetting av mål må det tas høyde for en faglig forsinkelse på over to år. PPT sin tilråding fremstår som uklar i forhold til om eleven bør følge opplæringsmål på et lavere trinn eller om eleven, med tilstrekkelig tilrettelegging, kan følge de samme opplæringsmålene som de andre elevene i klassen til tross for en faglig forsinkelse. Det sies imidlertid ikke noe nærmere om hva som er realistisk for denne eleven utover at det er en faglig forsinkelse.

En annen sak har denne tilrådingen knyttet til realistiske opplæringsmål for eleven:

*«Med god hjelp og visse tilpasninger vil X kunne følge ordinær fagplan og oppnå kompetansemålene i alle fag, unntatt matematikk. I dette faget bør kompetansemålene etter fjerde trinn være siktemålet for opplæringen på barnetrinnet og danne grunnlaget for den individuelle planen. Etter nøye vurdering vil også enkelte av kompetansemålene for sjuende trinn være innenfor rekkevidde og bør tas inn i planen. I engelskfaget bør lærestoffet forenkles og reduseres i omfang, men følge samme tema som trinnet for øvrig.»*

Hva PPT mener er realistiske opplæringsmål for eleven fremstår som uklart av dette sitatet.

I en elevsak har PPT tilrådd at:

*«X bør ha de samme faglige opplæringsmål som klassen for øvrig. I tillegg må hun ha individuelle opplæringsmål og tiltak i forhold til de vanskene hun har i matematikk.»*

Denne eleven er henvist og utredet på bakgrunn av matematikkvansker, hun skal følge opplæringsmålene i de andre fagene. PPT har imidlertid ikke gitt en konkret tilråding av realistiske opplæringsmål i matematikk basert på den utredningen som er gjort. Dette blir overlatt til skolen å vurdere.

PPT har skrevet følgende om realistiske opplæringsmål i en annen sak:

*«X har behov for spesialpedagogisk tilrettelegging i basisfagene norsk, engelsk og matematikk. I de øvrige fagene kan hun trolig følge klassens plan med tilrettelegging av arbeidsmengde og oppgavestoff. Her må skolen gjøre en grundig vurdering i samarbeid med eleven og foreldrene.»*

Hva «spesialpedagogisk tilrettelegging» innebærer har ikke PPT gått nærmere inn på i sin tilråding. PPT er også uklar i sin tilråding ved at det står «(...) kan hun trolig (...)» Dette viser samme praksis som over, ved at PPT overlater den mer konkrete vurderingen av realistiske opplæringsmål til skolen. PPT følger i denne saken, og i de andre sakene i denne kommunen, opp med en tilråding av ulike tiltak for hvordan opplæringen kan tilrettelegges for eleven, mer enn hvilke mål som er realistiske.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverket/retningslinjene og praksis**

Analysen viser til dels store forskjeller i de råd som gis med hensyn til PPT sin tilråding av realistiske opplæringsmål. PPT er i stor grad generell i sin tilråding av realistiske opplæringsmål. Flere av sakene har den samme generelle formulering under realistiske opplæringsmål. Denne

vurderingen synes å legge ansvaret over på skolen uten noen retningslinjer fra PPT. Hvor konkret PPT kan og bør være i tilrådingen av realistiske opplæringsmål er en vurdering som må gjøres i hvert enkelt tilfelle. I retningslinjene står det imidlertid at det må kunne forventes at den kan danne grunnlaget for en nærmere konkretisering i IOP som skolen senere skal utarbeide. PPT sin tilråding av realistiske opplæringsmål er i liten grad knyttet opp mot læreplanverket. Denne generelle tilrådingen fra PPT gir i liten grad noe konkret veiledning for skoleeier til å fatte vedtak. Det står blant annet at *det kan* innebære endring av mål, bortvalg av deler av hovedmomenter eller valg av mål på lavere klassetrinn. Dette fremstår som en oppramsing av mulighetene som skolen kan velge mellom for å tilrettelegge for eleven sin opplæring, uten at dette knyttes opp mot elevens vansker og styrker, og hva som vil være realistiske opplæringsmål for akkurat denne eleven. Denne generelle tilrådingen vurderes ikke å være til hjelp for skolen i deres videre arbeid med utarbeidelsen av realistiske opplæringsmål i en individuell opplæringsplan (IOP). Det er med andre ord et stort gap mellom regelverk/retningslinjer og praksis her. Elevens muligheter til å følge opplæringsmålene i læreplanverket må nødvendigvis ses i sammenheng med utredningsdelen der elevens vansker og styrke bør være redegjort for. Det synes krevende for skolen at de selv må tolke denne utredningen i sin vurdering av realistiske opplæringsmål uten videre hjelp med tilrådingen fra PPT. Hva som er realistiske opplæringsmål formuleres i flere av sakene slik at det utgjør en blanding av mål og tiltak.

En av sakene i utvalget har en vurdering av realistiske opplæringsmål opp mot læreplanverket og elevens utviklingsmuligheter: *«Etter nøye vurdering vil også enkelte av kompetansemålene for sjuende trinn være innenfor rekkevidde og bør tas inn i planen.»* I veilederen (2004) er det understreket at det i vurderingen av realistiske opplæringsmål for eleven er viktig å trekke inn elevens utviklingsmuligheter og utforme mål som gir eleven noe å strekke seg etter. Det kan likevel virke litt forvirrende at eleven kan følge opplæringsmål etter fjerde og sjuende trinn. Det burde her vært en presisering av på hvilket grunnlag denne vurderingen er gjort og på hvilke områder eleven skal følge fjerde trinn og på hvilke områder det er aktuelt å strekke seg til syvende trinn. Hovedinntrykket er at PPT i liten grad har vurdert elevens utviklingsmuligheter i tilrådingen av realistiske opplæringsmål i de sakene som er analysert.

PPT har tilrådd rett til fritak for vurdering med karakter i norsk sidemål i halvparten av sakene (alle sakene i kommune A). Avvik fra læreplanen må bygge på en forsvarlig skjønnsmessig

vurdering da det kan få konsekvenser for elevens videre utdannings- og yrkesløp (Veilederen 2004). Det er ikke gitt en nærmere begrunnelse for at PPT tilråder at eleven har rett til fritak her. Det står imidlertid at dette må diskuteres med foreldre og eleven selv. Et avvik eller bortvalg må fremgå av enkeltvedtaket, og må være en avgjørelse som tas i samråd med foreldrene og eleven. Analysen viser at PPT i liten grad tilrår realistiske opplæringsmål som gir skolene noe å bygge på i sitt videre arbeid med tilrettelegging av opplæringen for eleven. Dette viser at det ikke er samsvar mellom regelverket/retningslinjene og praksis på dette punktet.

### **Kategori 7. Om en kan hjelpe på de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet.**

Den syvende kategorien i denne fasen tar for seg det fjerde punktet som PPT skal greie ut og ta standpunkt til i § 5-3. Det er *om en kan hjelpe på de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet*.

#### **Regelverk og retningslinjer**

Dette kravet er naturlig å se i sammenheng både med det første kravet i oppl. § 5-3<sup>259</sup>, og vilkåret for å få spesialundervisning etter oppl. § 5-1 første ledd (hvorvidt eleven har eller kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring). PPT skal vurdere om eleven kan få tilfredsstillende utbytte gjennom å vurdere det ordinære opplæringstilbudet.

Det følger av oppl. § 5-1 at opplæringstilbudet skal ha et slikt innhold at det samlede tilbudet kan gi et forsvarlig utbytte av opplæringen i forhold til andre elever, og i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for eleven. De fleste elever som får spesialundervisning deltar i den ordinære opplæringen i større eller mindre grad. Det kan derfor være aktuelt at PPT, i tillegg til å gi råd om hvordan spesialundervisningen bør legges opp, også gir råd om hvordan eleven kan hjelpes innenfor det ordinære opplæringstilbudet som eleven deltar i (Veilederen 2004 s. 39). Det bør være slik at PPT vurderer hvordan eleven kan hjelpes slik at det samlede opplæringstilbudet til eleven blir forsvarlig. PPT må gjøre en vurdering av elevens utbytte sett i lys av muligheten til å tilpasse opplæringen etter prinsippet i oppl. § 1-2. Dersom PPT etter sin utredning av eleven konkluderer med at eleven ikke har behov for spesialundervisning er det i retningslinjene understreket at PPT likevel «(...) bør gi råd om hvordan skolen ved å utvikle og

---

<sup>259</sup> Kategori 4

*tilrettelegge det ordinære opplæringstilbudet kan hjelpe på de vanskene eleven har» (Veilederen 2004 s. 39).*

### **Beskrivelse av praksis**

I kommune A er dette lovkravet gjort til en egen overskrift i malen: «*Muligheten for å gi hjelp med vanskene innen det ordinære tilbudet.*» PPT har i tre av sakene en generell vurdering under dette punktet. PPT sin vurdering er lik i alle tre sakene, det er bare gjort endringer i forhold til de fagene den enkelte eleven tilrådes å få spesialundervisning i:

*«PP-tjenesten vurderer at eleven har behov for tilrettelegging av undervisningen. I dag er tilretteleggingsbehovet for omfattende til at det helt eller fullt kan forventes dekket innenfor skolens ordinære opplæringstilbud, og eleven har følgelig rett til spesialundervisning etter § 5.1 i opplæringsloven, i fagene norsk, engelsk og matematikk. Det skal etter § 5.5 utarbeides IOP (individuell opplæringsplan) for disse fagene. IOP'en skal beskrive hvordan opplæringen skal tilrettelegges for å bli likeverdig med den opplæringen andre elever mottar.»*

I følge PPT er det ikke er fullt ut mulig å tilrettelegge for elevens vansker innenfor ordinær tilpasset opplæring. Det konkluderes med at eleven har rett til spesialundervisning. Det står ikke noe konkret om tilretteleggingen innenfor den ordinære opplæringen.

Når det gjelder den fjerde saken i denne kommunen har PPT gjort en individuell beskrivelse under dette punktet:

*«I tillegg til at X får hjelp til å arbeide med de individuelle mål og tiltak som beskrives i IOP'en, vil hun også ha behov for tilpasning og tilrettelegging slik hun har krav på innenfor ordinære rammer. For å hjelpe henne til å få en forståelig og strukturert oversikt over hva uka og dagene innebærer av innhold og krav, så vil hun ha stor nytte av en konkret og mest mulig detaljert ukeplan. På prøver og prosjekter og lignende vil hun ha stor nytte av å få oppgavene presentert en og en, og også få dem gjennomgått sammen med en voksen, slik at en kan sjekke ut at hun forstår hva hun skal gjøre. Det er svært viktig å legge opp at hun skal være mest mulig integrert i de vanlige skoleaktivitetene når det gjelder fellessamlinger/aktiviteter, gym, ekskursjoner og fritid.»*

PPT tilråder her at eleven skal følge individuelle mål og tiltak som skal beskrives i en IOP. Videre gis det tilrådinger om hvordan skolen bør tilrettelegge innenfor det ordinære opplæringstilbudet med bakgrunn i den utredningen PPT har gjort av eleven sine behov. Sider ved inkluderingsperspektivet er også påpekt. Rådene om arbeidsmåter og prosesser fremstår imidlertid som noe generelle.

Kommune B har en noe ulik praksis i forhold til hvordan dette punktet blir ivaretatt i de sakkyndige vurderingene. Alle sakene har konkludert med at eleven har rett til spesialundervisning. Dette kan illustreres med følgende sitat:

*«Vanskene medfører at X har behov for større grad av tilrettelegging enn det som kan ivaretas innenfor ordinært opplæringstilbud. Vår vurdering er at X omfattes av retten til spesialundervisning etter § 5-1 i opplæringslova.»*

Det er imidlertid bare en av sakene hvor PPT har gitt en tilråding av hvordan skolen kan tilrettelegge for eleven også innen det ordinære opplæringstilbudet:

*«Det må utarbeides et særskilt tilrettelagt opplæringsprogram i matematikk som nedfelles i en individuell opplæringsplan i faget. I øvrige fag vil eleven kunne følge vanlig progresjon, men med tilpasninger/forenklinger, først og fremst i engelsk. Hennes vansker med oppmerksomhet og konsentrasjon tilsier at hun trenger ekstra god oppfølging og hjelp for å klare dette. Derfor bør det alltid være god voksentetthet i fagene norsk, engelsk og matematikk.»*

I de andre sakene har PPT tilrådd enkelte tiltak for å kunne tilrettelegge opplæringssituasjonen for eleven også i de andre fagene.

Analysen av dette punktet i de sakkyndige vurderingene har vist at det i hovedsak består i å peke på de vansker og det tilretteleggingsbehovet eleven har, og i alle sakene konkluderes det med at dette behovet er større enn at det lar seg avhjelpe gjennom ordinær opplæring.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverket/retningslinjene og praksis**

Det er naturlig å se dette kravet i sammenheng både med det første kravet i oppl. § 5-3, og vilkåret for å få spesialundervisning etter oppl. § 5-1 første ledd (hvorvidt eleven har eller kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring). PPT skal vurdere om eleven kan få tilfredsstillende utbytte gjennom å vurdere det ordinære opplæringstilbudet. Det kan synes som om PPT opplever at lovens krav overlapper eller er gjentakende her. Omtalen består her ofte i å peke på de vansker og det tilretteleggingsbehovet som eleven har. I alle sakene konkluderes det med at dette behovet er større enn det lar seg avhjelpe gjennom ordinær opplæring. I veilederen (2004) er det likevel anbefalt at PPT bør gi råd om hvordan en – i tillegg til spesialundervisning – kan støtte og tilrettelegge for eleven innenfor ordinære opplæring, slik at begge deler samlet sett er det som bidrar til at eleven kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen. I oppl. § 5-1 står det at opplæringstilbudet skal ha et slikt innhold at det *samlede tilbudet* kan gi et forsvarlig

utbytte av opplæringen i forhold til andre elever, og i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for eleven. PPT har i to av sakene i utvalget tilrådd hvordan skolen kan tilrettelegge for eleven i de fagene hvor eleven ikke har krav på spesialundervisning. Analysen viser at det i noen grad er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis under dette punktet. Det er samsvar i den forstand at PPT tar stilling til *om* man kan hjelpe på vansken eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet, men i mindre grad hvordan dette kan gjøres. PPT har i liten grad tatt stilling til elevens samlede opplæringstilbud. Manglende samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis kan som tidligere nevnt skyldes at dette punktet oppleves som overlappende, og at det oppleves som en presisering av eleven sitt behov for spesialundervisning. PPT har i liten grad gitt en vurdering av eleven sitt behov for tilrettelegging innen det ordinære opplæringstilbudet. De fleste sakene har en liste av tiltak knyttet til elevens spesialundervisning.

### **Kategori 8. Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud**

Det siste punktet den sakkyndige vurderingen skal svare på, er *hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud*.

#### **Regelverk og retningslinjer**

Dette er et krav som er parallelt med § 5-1 andre ledd, bare at dette leddet tydeligere vektlegger at det er *utbyttet* av opplæringen som skal være forsvarlig. Det siste punktet i § 5-3 kan forstås som et samlende og konkluderende punkt i den sakkyndige vurderingen, der både utredningsdel og de øvrige punktene i tilrådsdelen legges til grunn. PPT må ut fra en samlet vurdering angi hvilken opplæring som gir et *forsvarlig* opplæringstilbud, jfr. §§ 5-3 og 5-1 (Veilederen 2004). Dette må gjøres ved å se spesialundervisningen og den ordinære opplæringen eleven får i sammenheng. Opplæringstilbudet til eleven skal være *likeverdig* med det tilbudet andre elever får (Ot.prp.nr 46 (1996-97)). Forarbeidene er tydelig på at prinsippet om likeverdig opplæring er utgangspunktet for vurderingen av innholdet i retten til spesialundervisning. Det vil si at elever som har rett til spesialundervisning har krav på å få et opplæringstilbud som er likeverdig med det tilbudet andre elever får. Opplæringstilbudet vil være likeverdig: «(...) *når den funksjonshemmede har omtrent de samme sjansene for å nå de målene som er realistiske å setje for han, som andre elever har for å realisere sine mål med det ordinære opplæringstilbudet*» (Ot.prp.nr. 46 (1996-97) s. 168). Det tilbudet *andre elever* får kan variere fra skole til skole og kommune til kommune. Standarden på den ordinære opplæringen på den skolen eleven går på

blir derfor ansett som mest formålstjenlig som sammenlikningsgrunnlag. Forarbeidene åpner imidlertid også for andre sammenlikningsgrunnlag som for eksempel hele elevgrupper innen en kommune, fylket eller for enkelte små grupper – hele landet. Denne vurderingen må nødvendigvis gjøres ut i fra skjønn, da «(...) *det her som regel er tale om opplæring som ikke kan vurderast etter ein felles målestokk*» (Ot.prp.nr. 46 (1996-97) s. 168). Tilbudet kan til en viss grad utformes i forhold til de pedagogiske og økonomiske ressursene som er tilgjengelige på skolen. Forarbeidene presiserer imidlertid at det for enkelte elever er nødvendig å sette inn større ressurser enn for den ordinære opplæringen for at de skal ha mulighet til å realisere sine mål. Like store ressurser for alle elever er ikke alltid nok for å oppfylle kravet om likeverd (Ot.prp.nr. 46 (1996-97))<sup>260</sup>.

PPT må i sin tilråding under dette punktet si noe om realistiske opplæringsmål, prinsipper for innholdet i opplæringen og hvordan den skal organiseres. Når det gjelder innholdet må eventuelle behov for individuelle avvik fra læreplanverket klargjøres (Veilederen 2004 s. 40). Videre bør det også fremkomme hva slags kompetanse hos personalet som vil være nødvendig og om eleven har behov for særskilt utstyr i opplæringen (Innst. O. nr. 70 (1997-98) s. 12, Helgeland, 2006).

PPT må i sin tilråding om hvilket *innhold* spesialundervisningen skal ha, blant annet si noe om forholdet til læreplanverket. Tilrådingen må både ses i sammenheng med elevens individuelle forutsetninger og med de opplæringsmål som er gitt i lov og læreplaner (Veilederen, s. 39). Her vil blant annet forståelsen av hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven inngå i vurderingsgrunnlaget. Når det gjelder vurderingen av hvilket opplæringstilbud som bør gis skal det ifølge § 5-1, 2. ledd «(..) *særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven.*» Dette må da forstås slik at det må ta hensyn til elevens styrker og kompetanseområder. Dette er igjen avgjørende i utarbeidelsen av tiltak for eleven, der elevens styrker kan være et godt utgangspunkt å bygge videre på i forhold til de områdene eleven strever (Veilederen 2004, s. 40).

Når det gjelder *organisering* av spesialundervisningen er inkluderingsperspektivet sentralt. I prinsipper for opplæringen i Kunnskapsløftet står det blant annet at alle elever skal ha muligheter til å utvikle seg gjennom arbeidet med fagene i et inkluderende læringsmiljø

---

<sup>260</sup> Se punkt 2.1



(Utdanningsdirektoratet)<sup>261</sup>. En konsekvens av dette er at opplæringen, så langt råd er, skal tilrettelegges slik at elevens behov for individuell tilpasning blir løst innenfor rammen av opplæringen i klassen. Det er derfor viktig at PPT foretar en avveining mellom differensiering og inkludering dersom det er tale om gruppeundervisning (Veilederen 2004).

Når det gjelder *omfanget* av elevens behov for spesialundervisning anbefales det i veilederen at det *bør* angis i den sakkyndige vurderingen (Veilederen 2004).<sup>262</sup> Dette kan tolkes som at det oppfordres til at omfanget omtales i sakkyndig vurdering. Den sakkyndige vurderingen er å anse som en del av saksforberedelsen for enkeltvedtak om spesialundervisning og er underlagt forvaltningsrettslige regler, jfr. blant annet fv1. § 17. I følge forvaltningsloven § 17 første ledd, skal saken være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Av dette følger det at den sakkyndige vurderingen må ha en slik klarhet og være så konkret at den er egnet som grunnlag for å fatte vedtak om spesialundervisning. Den sakkyndige vurderingen må således omfatte alle relevante forhold og alle sider ved opplæringstilbudet som er nødvendige for at eleven skal kunne få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen ut i fra sine forutsetninger og behov (Innst. O. nr. 70 (1997-98) s. 145). Dersom PPT ikke angir omfang kan det diskuteres om den sakkyndige vurderingen da vil være klar og fullstendig i forhold til å angi elevens behov og *hva som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud* for eleven.

### **Beskrivelse av praksis**

Når det gjelder tilrådingen av hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud er det noe ulik praksis for hvordan dette punktet blir behandlet i de to kommunene.

Kommune A har denne overskriften i sin mal: *«PP-tjenestens vurdering av hva som er nødvendig for at opplæringen skal bli likeverdig (omfang og innhold).»*

I Kommune B er det følgende overskriften: *«Tilråding om opplæring.»*

Omtalen under dette punktet består ofte av tiltak, uten at det tydelig klargjøres eller begrunnes hvorfor slike tiltak vil medvirke til en forsvarlig opplæring. De fleste sakene har en tilråding av

---

<sup>261</sup> Prinsipper for Læreplanverket for Kunnskapsløftet s. 5. Se også punkt 2.1 og 2.5

<sup>262</sup> Utdanningsdirektoratet har i veilederen vært strengere i kravet til angivelse av omfanget i den sakkyndige vurderingen. Denne kom imidlertid i 2009, og er dermed retningslinjer som ikke var tilgjengelige på den tiden dokumentene i utvalget ble laget

*innholdet* i spesialundervisningen. I hovedsak består tilrådingen her av ulike tiltak som skolen kan legge til grunn i sin utarbeidelse av mål og tiltak i en IOP. Slik det ble gjort i kategori 6.

Seks av åtte saker har en vurdering av hvordan spesialundervisningen bør *organiseres*. Det er kun en av sakene som tilrår at all spesialundervisning skal foregå i liten gruppe. De andre sakene tilrår en kombinasjon av spesialundervisning inne i klassen og i liten gruppe ved behov. Dette kan illustreres med dette sitatet fra en av sakene:

*«Undervisningen bør organiseres slik at hun får støtte inne i klassen, men også ved mulighet for å være i mindre gruppe, med maks 3-4 elever totalt.»*

I en annen sak blir også inkluderingsperspektivet fremhevet i forhold til organisering av opplæringen:

*«Det er svært viktig å legge opp at hun skal være mest mulig integrert i de vanlige skoleaktivitetene når det gjelder fellessamlinger/aktiviteter, gym, ekskursjoner og fritid.»*

Det er bare kommune A som har angitt omfanget av spesialundervisningen. I tre av sakene tilrår PPT spesialundervisning i *middels* omfang 4-7 t/u, i den siste saken tilrår PPT *lite* omfang 1-3 t/u.

Når det gjelder arbeidsmåter som eleven kan anvende i sin opplæring har PPT i flere av sakene tilrådd ulike tiltak for opplæring. I en av sakene har PPT gjort en utredning av elevens læringsstil spesielt og viser til dette i sin tilråding:

*«PP-tjenesten anbefaler videre at skolen, med utgangspunkt i den kunnskap man gjennom LSI-kartleggingen har fått om ulike elementer i Xs sin læringsstil, prøver å tilrettelegge innlærings situasjoner med utgangspunkt i denne (...)»*

I en av sakene har PPT tilrådd følgende når det gjelder den som skal forestå spesialundervisningen til eleven:

*«I matematikk må pedagog, helst med spesialpedagogisk kompetanse, forestå opplæringa. (...) Opplegget må gjennomføres av samme læreren hver dag slik at vi sikrer kontinuitet i arbeidet for X. Ved sykdom eller annet fravær bør annen kvalifisert lærer overta.»*

Det blir vurdert som viktig at det er den samme læreren som har ansvaret for opplæringen til eleven, dette sikter da mot kontinuitet i opplæringen av et leseprogram. Det står videre at dersom denne læreren er borte skal en annen kvalifisert lærer overta.

Analysen viser imidlertid at når det gjelder kompetansekravene til den som skal forestå spesialundervisningen er det i liten grad tatt stilling til det i de sakkyndige vurderingene.

I en av sakene har PPT gjort en vurdering av elevens læringsstil. Denne informasjonen sier noe om hvordan og under hvilke betingelser eleven lærer best. Ved hjelp av denne informasjonen tilrår PPT hvordan skolen kan tilrettelegge for eleven gjennom å bygge på styrkene til eleven.

PPT har i flere av sakene tilrådd at eleven har behov for å bruke PC i opplæringen, noe som ofte henger sammen med en vanske av spesifikk art. Det blir i enkelte av sakene også tilrådd at eleven vil ha rett til utvidet tid på eksamener og heldagsprøver, og fritak for vurdering med karakter i norsk sidemål<sup>263</sup>.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverket/retningslinjene og praksis**

Analyse av elevsakene viser at det er stor variasjon når det gjelder hvordan dette kravet omtales. Ingen av sakene har fremhevet dette vitale spørsmålet som et konkret punkt i den sakkyndige vurderingen. Kommune A har en tilråding av innhold og omfang i alle sakene, men bare en tilråding av organisering i to av sakene. Kommune B har en tilråding av innhold og organisering, men har ikke tilrådd omfanget av spesialundervisning for elevene.

Når det gjelder vurderingen av spesialundervisningens innhold er det kun en av sakene som har en vurdering av opplæringsmålene til eleven i forhold til læreplanverket. De fleste sakene gir en rekke forslag til tiltak som skolen kan legge til grunn i sin utarbeidelse av IOP. Ingen av sakene har en konkret likeverdsvurdering av elevens opplæringstilbud sammenliknet med de andre elevene. Den ene kommunen har i sin mal et punkt som heter «PP-tjenestens vurdering av hva som er nødvendig for at opplæringen skal bli likeverdig (omfang og innhold)», uten at det her blir sagt eksplisitt hvordan dette skal gjøres. PPT har her hovedfokus på tiltak som skolen bør legge til grunn i utarbeidelsen av IOP. Enkelte av sakene har en generell likeverdsvurdering i forhold til å vurdere elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet jfr. strekpunkt 1 i § 5-3<sup>264</sup>. I en av sakene har PPT gjort en vurdering av elevens læringsstil og ved hjelp av denne informasjonen tilrår PPT hvordan skolen kan tilrettelegge for eleven gjennom å bygge på styrkene til eleven. Denne informasjonen sier noe om hvordan og under hvilke betingelser eleven

---

<sup>263</sup> Se også kategori 6

<sup>264</sup> Se kategori 4

lærer best. Dette synes slik sett å samsvare med intensjonen § 5-1, 2 ledd og vektlegging av elevens utviklingsutsikter. Men hovedinntrykket er at det er lite samsvar mellom regelverket/retningslinjene og praksis på dette punktet.

Analysen har vist at det er varierende praksis når det gjelder tilråding av organisering av spesialundervisningen. I fem av sakene anbefaler PPT en kombinasjon av gruppe og klasseundervisning, i en av sakene blir det anbefalt at eleven med bakgrunn i sine behov får sin spesialundervisning gitt i liten gruppe. I to av sakene har PPT imidlertid ikke tatt stilling til organiseringen av spesialundervisningen.

Det er kun kommune A som har tilrådd omfanget av spesialundervisning i sine sakkyndige vurderinger. Kommune B har ikke tatt stilling til omfang i sine tilrådinger. Det er noe uklart om det vil føre til mangler i den sakkyndige vurdering dersom PPT ikke har tilrådd omfanget av spesialundervisningen til eleven. Dette må vurderes opp imot de retningslinjene som var gjeldende på den tiden da dokumentene ble utarbeidet. Da disse dokumentene ble utarbeidet var det veilederen fra 2004 som var gjeldende. Denne har anbefalt at omfanget *bør* angis i sakkyndig vurdering. At det står *bør* og ikke *skal* i retningslinjene, kan tolkes dithen at dette ikke er et absolutt krav. Det er heller ikke regulert i loven at omfanget skal omtales. For noen elever kan det være vanskelig for PPT å angi eksakt timetall for spesialundervisning, da det kan være knyttet til vansker og behov som kan variere. I sakene i utvalget er det imidlertid elever som i hovedsak har fagvansker, og det bør dermed være mulig for PPT å angi omfanget av spesialundervisningen. Den sakkyndige vurderingen må omfatte alle relevante forhold og alle sider ved opplæringstilbudet som er nødvendige for at eleven skal kunne få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen ut i fra sine forutsetninger og behov (Innst. O. nr. 70 (1997-98) s. 145). Dersom PPT ikke angir omfang kan det diskuteres om den sakkyndige vurderingen da vil være klar og fullstendig i forhold til å angi elevens behov og *hva som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud* for eleven.

Analysen viser varierende og til dels lite samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis under dette punktet. Det fremstår ikke klart i de sakkyndige vurderingene at dette er det konkluderende punktet i vurderingen der både utredningsdel og de øvrige punktene i tilrådingdelen legges til grunn. PPT må ut fra en samlet vurdering angi hvilken opplæring som gir et *forsvarlig* opplæringstilbud. Dette må gjøres ved å se spesialundervisningen og den

ordinære opplæringen eleven får i sammenheng, og at denne er likeverdig med den opplæringen de andre elevene får. Dette blir ikke gjort i noen av sakene.

### **Kort oppsummering og drøfting**

Det kan først konstateres at det er fremlagt en sakkyndig vurdering i alle sakene som er analysert. Dette er gjort av PPT. I alle vurderingene foreligger det en eksplisitt konklusjon om at eleven har behov for spesialundervisning. De sakkyndige vurderingene preges av at det ikke er noen felles formkrav, og de er derfor nokså varierende i sin utforming. De to kommunene har ulike maler, som også er ventelig med bakgrunn i den kommunale friheten til selv å utforme maler for den sakkyndige vurderingen. Den ene kommunen har en mal som fremstår som mer ryddig enn den andre kommunen. Denne malen har en inndeling i en utredningsdel og en tilrådsdel. Overskrifter og rekkefølge i begge kommunenes maler avviker en del fra lovens krav til innholdet i slike vurderinger, og enkelte kan være slått sammen. Ulike praksiser og maler i kommunene fører imidlertid til at man må lete seg frem i dokumentene for å klargjøre om PPT har vurdert og tatt standpunkt til alle kriteriene i § 5-3, slik at lovkravene er oppfylt. Variasjon i rekkefølgen på punktene i den sakkyndige vurderingen i § 5-3 vil i seg selv ikke medføre at det er noen mangler ved den sakkyndige vurderingen. Det vesentlige er at alle punktene blir behandlet i den sakkyndige vurderingen.

Hovedinntrykket av analysen er at PPT i stor grad bygger på informasjon fra skolen i form av henvisningsskjema og/eller pedagogisk rapport. Det er positivt at den sakkyndige vurderingen søker å bygge videre på det materialet som skolene har oversendt i sin tilmelding. For at PPT skal kunne bygge videre på skolens tilmelding så er PPT i utgangspunktet avhengig av at dette materialet er egnet til å belyse behovet for spesialundervisning. Hva skolen har oversendt av informasjon i tilmeldingen varierer imidlertid<sup>265</sup>, og dermed også grunnlaget for PPT sitt arbeid. PPT er som ventelig avhengig av å gjøre tilleggsundersøkelser og utredninger for å ta stilling til elevens behov for spesialundervisning.

Når det gjelder kravet om samarbeid med foreldrene og eleven, viser analysen at PPT har gjennomført samtaler både med foreldrene og eleven selv i de fleste sakene. I utarbeidelsen av den sakkyndige vurderingen er samarbeidet med foreldrene og eleven avgjørende for å ivareta

---

<sup>265</sup> Se analysen av tilmeldingen

lovkravet i oppll § 5-4. Foreldrene og eleven selv sitter ofte på viktig informasjon om eleven, det er ofte de som kjenner eleven best. Informasjonen fra foreldrene og eleven selv er derfor et viktig bidrag for at PPT skal få et helhetlig bilde av blant annet elevens kompetanse, faglige og sosiale funksjon. Videre vil deres vurdering og opplysninger også kunne bidra til at saken blir bedre opplyst (offisialprinsippet fvl § 17) og at PPT ivaretar kravet om forsvarlig saksbehandling. Det er noe ulik praksis i de to kommunene. Kommune A har et eget punkt i vurderingen der de gir en gjengivelse av informasjonen fra foreldrene og eleven. Det er primært foreldrenes opplevelse av opplæringssituasjonen som blir vektlagt. Foreldrene har også noen beskrivelser av hvordan barnet deres fungerer hjemme og på fritiden. Elevens egen stemme og vurdering av sin opplæringssituasjon er i mindre grad til stede i dokumentet. I den grad det er en beskrivelse her er det mest i forhold til elevens interesser og trivsel, i noen grad er det noen vurderinger i forhold til fag som eleven liker eller ikke liker. Kommune B har i sin sakkyndig vurdering bare en setning om at samtaler er gjennomført med foreldrene og eleven uten å gjengi de opplysningene som har blitt gitt her.

Norge har et sterkt vern av barns rettigheter gjennom internasjonale forpliktelser herunder barns medbestemmelsesrett og rett til å bli hørt i saker som angår dem. Betydningen av å ivareta elevens egen stemme følger av barnekonvensjonens art 3 og 12. Dette er videre ivaretatt i norsk lovgivning i barnelova (bl.) § 31. Barnets alder har betydning når det skal tas avgjørelser som angår barnet. Det følger eksplisitt av bestemmelsen at når barnet er 7 år skal det få si sin mening før det blir tatt «avgjerd om personlege tilhøve for barnet». Når barnet har fylt 12 år skal det legges stor vekt på det barnet mener. De fleste elevene i utvalget har fylt 12 år<sup>266</sup>. Eleven sin egen stemme er imidlertid ikke tydelig i de sakkyndige vurderingene. PPT har i liten grad med elevens egen mening av sitt opplæringstilbud i sin vurdering. At eleven sin stemme i liten grad er vektlagt i de sakkyndige vurderingene er i strid med intensjonen i internasjonal og nasjonal lovgivning. Man kan likevel sette spørsmålsteget ved om formuleringen i loven i stor nok grad fanger opp dette kravet, slik at det er tydelig nok for PPT. Det kan være vanskelig å se sammenhengen mellom lovreglene her. Et viktig perspektiv i saker som angår eleven selv kan være at eleven selv er «eksperten på opplevelsen av sitt eget liv.» Det vil ikke nødvendigvis si at eleven «vet best», men deres mening er viktig å ta i betraktning når et opplæringstilbud skal

---

<sup>266</sup> Ingen av elevene har fylt 15 år, jfr. bl. 32

tilrådes og settes ut i praksis. Det står også at deres mening skal tillegges *stor* vekt jfr. barnelova § 31. Da analysen kun tar utgangspunkt i det som står skrevet i dokumentene er det viktig å påpeke at elevens rett til å bli hørt og til å si sin mening kan ha bli ivaretatt i sakene ved at PPT har lagt dette til grunn i sin vurdering uten å skrive eksplisitt at dette har blitt gjort.

Når det gjelder saksbehandlingstiden for den sakkyndige vurderingen følger det av forvaltningsloven at forvaltningsorganet, herunder PPT, skal «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold» jfr. fvl. § 11a<sup>267</sup>. Saksbehandlingstiden i denne undersøkelsen er beregnet fra PPT mottar en henvisning fra skolen til det foreligger en sakkyndig vurdering. Dette er fremstilt i tabell 5. Tabellen viser at det er lang saksbehandlingstid i de fleste sakene. I flere av sakene blir det oppgitt at det er ventelister. I to av sakene har PPT eksplisitt begrunnet ventelistene med personalmangel og sykdom. Ressursmangler knyttet til personalet i PPT er ikke en gyldig grunn for å innføre ventelister, jfr. kravet til kommunen i oppl. § 13-10 om å stille de nødvendige ressursene til disposisjon. Det er imidlertid viktig å se saksbehandlingstiden i lys av det som faktisk har vært gjort i saken. Det fremgår ikke av dokumentene at andre instanser har vært involvert i den grad at dette har påvirket saksbehandlingstiden. Det kan likevel hende at det har vært andre instanser involvert, uten at dette er gjengitt i dokumentene, eksempelvis Statlig pedagogisk støttesystem (Statped) eller BUP. Dette arbeidet kan ha medført utvidet saksbehandlingstid. Eleven kan også ha mottatt et undervisningsopplegg tilpasset elevens forutsetninger og behov samtidig som saken har vært til behandling hos PPT, da det i saker om spesialundervisning ofte er løpende dialog mellom skole og PPT. Kommunenes praksis tyder likevel på at det ikke er samsvar med fvl. § 11a og prinsippet om forsvarlig saksbehandlingstid.

Når det gjelder utredningsdelen i de sakkyndige vurderingene, er hovedinntrykket at vurderingene primært legger vekt på egenskaper ved elevene, og i mindre grad på hvordan den ordinære opplæringen er tilpasset elevens evner og forutsetninger. Elevens vansker og utbytte blir ofte knyttet sammen. Derimot er det mindre tydelig hvordan elevens utbytte av opplæringen er sett i forhold både til kompetansemålene i læreplanverket og til den kompetansen som andre elever på samme alderstrinn har. Begge deler er sentrale kriterier når spørsmålet om tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring skal vurderes. Det er elevens læringsutbytte av

---

<sup>267</sup> Hvordan PPT har ivaretatt kravet om foreløpig svar etter fvl. § 11a tredje ledd har vært vanskelig å vurdere ut i fra de sakkyndige vurderingene

opplæringen som avgjør om eleven har rett til spesialundervisning og ikke elevens diagnose eller vansker. Elevens utbytte av opplæringen må nødvendigvis vurderes både ut i fra elevens evner og oppnåelse av målene i læreplanverket og i forhold til det utbyttet som andre elever har opparbeidet seg (Ot.prp. nr 46 1997-98). Ingen av sakene har en vurdering av elevens oppnåelse av opplæringsmålene i LK-06 som grunnlag for å kartlegge elevens utbytte eller utbytte som de andre elevene har oppnådd.

PPT er i stor grad generell i sin tilråding av realistiske opplæringsmål. Det er kun en av sakene som har en tilråding av realistiske opplæringsmål opp mot læreplanverket og elevens utviklingsmuligheter. PPT har i liten grad tilrådd realistiske opplæringsmål som gir skolene noe å bygge videre på i sitt arbeid med IOP.

Analysen viser også at det kan tyde på at PPT synes enkelte av kravene i § 5-3 er overlappende. Dette gjelder spesielt strekpunkt 1 og 2 og 1 og 4. Elevens utbytte blir nært knyttet opp mot elevens vansker (1 og 2). Likeledes blir PPT sin vurdering av om en kan hjelpe på de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet knyttet opp mot elevens utbytte og rett til spesialundervisning (1 og 4). Det oppleves muligens som en presisering av elevens behov for spesialundervisning. Dette har blant annet fått som konsekvens at PPT i liten grad har gitt tilrådinger om hvordan skolen kan tilpasse for eleven også på de områdene eleven ikke har vansker. PPT har i liten grad tatt stilling til elevens samlede opplæringstilbud.

Analysen viser store variasjoner i hvordan PPT har gitt tilrådinger om «hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud». Det fremstår ikke som et konkluderende punkt i de sakkyndige vurderingene. Ingen av de sakkyndige vurderingene har anvendt begrepet «forsvarlig» i vurderingen av opplæringstilbudet. PPT trekker i noen grad inn en generell vurdering i forhold til «de andre elevene» og prinsippet om en likeverdig opplæring. Vurderingene varierer mye med hensyn til hvor konkret de enkelte punktene omtales, og dermed hvilke konkrete råd som ligger til grunn for enkeltvedtaket om spesialundervisning, og som skolene får å bygge videre på i sitt arbeid med å utarbeide en IOP for eleven. Det kan her diskuteres om de sakkyndige vurderingene er klare og tydelig nok, eller om vedtaksorganet må be de sakkyndige om mer konkrete tilrådinger før den sakkyndige er egnet som grunnlag for å fatte vedtak om spesialundervisning.



## 6.0 Enkeltvedtaket

Den neste hovedfasen i spesialundervisningens tiltakskjede er vedtaksfasen. Det skal her gjøres enkeltvedtak om spesialundervisning. Fasen reguleres av bestemmelser i opplæringsloven, forvaltningsloven og grunnleggende prinsipper i forvaltningen<sup>268</sup>. Skolen, PPT og skoleeier er å anse som forvaltningsorganer, jfr. fvl. § 1, og i saker om spesialundervisning må de handle i samsvar med saksbehandlingsreglene her. I analysen vil det også bli lagt vekt på retningslinjene i veilederen fra Utdannings- og forskningsdepartementet (2004) som var gjeldende på det tidspunktet dokumentene ble utarbeidet<sup>269</sup>.

Et enkeltvedtak er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jfr. fvl. § 2b. Spesialundervisning er en individuell rettighet, og tilbudet om spesialundervisning er dermed å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Rettighetene til eleven er knyttet til enkeltvedtaket. Eleven er å anse som part i saker om spesialundervisning jfr. fvl. 2e, i de tilfeller der eleven er under 15 år så er foreldrene også å anse som part. En part er en *«person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder»*. Dette har betydning i forhold til prosessene rundt enkeltvedtaket, både før, under og etter at vedtaket er fattet. En part har rett til forhåndsvarsling, rett til innsyn i sakens dokumenter, krav på underretting om vedtaket, krav på begrunnelse og rett til å klage. En nærmere beskrivelse av dette vil bli gjort i kategoriene for analyse. Det er åtte kategorier i denne fasen:

1. Formkravene til enkeltvedtaket
2. Samtykke og samarbeid
3. Saksbehandlingstid
4. Enkeltvedtakets begrunnelse
5. Innholdet i spesialundervisningen
6. Omfanget av spesialundervisningen
7. Organiseringen av spesialundervisningen
8. Klage og omgjøring

Når det gjelder enkeltvedtakene i denne undersøkelsen er det, som i analysen av sakkyndig vurdering, også her noen forskjeller i de to kommunene når det gjelder form og innhold. Praksis fra de to kommunene vil derfor hovedsakelig bli presentert hver for seg. Avslutningsvis vil det

---

<sup>268</sup> Se punkt 2.5 og 2.6

<sup>269</sup> Se punkt 3.4.2 om den hierarkiske rangeringen av rettskildefaktorene. Denne rangeringen sier noe om hvor lov og veileder står i forhold til hverandre, vektmessig. At utgangspunktet alltid skal være loven, men at veilederen virker utfyllende.

bli vist til fellestrekk ved vedtakene på tvers av kommunene. Det vil også i denne fasen være en tredeling av analysen under hver kategori.

### **Kategori 1. Formkravene til enkeltvedtak**

Når det gjelder formkravene til enkeltvedtak vil det bli fokusert på to krav: Skriftlighet og om vedtaket er unntatt offentlighet.

#### **Regelverk og retningslinjer**

Det følger av oppl. § 5-3 at det er kommunen som er vedtaksorgan og som skal fatte enkeltvedtak om spesialundervisning i grunnskolen. Etter at sakkyndig vurdering fra PPT foreligger, skal vedtaksorganet avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning etter oppl. § 5-1. Enkeltvedtaket skal være skriftlig jfr. fvl. § 23. Bortsett fra kravet om skriftlighet er det ingen formkrav til enkeltvedtaket.

Enkeltvedtak inneholder informasjon om elevens personlige forhold, og er dermed underlagt taushetsplikt jfr. fvl. § 13<sup>270</sup>. For å hindre at andre enn den vedtaket gjelder får innsyn eller krever innsyn i vedtaket, må det merkes. Det må dermed fremgå av enkeltvedtaket at innholdet skal være unntatt offentlighet<sup>271</sup>. Kravet til enkeltvedtakene er at det må stå: «*Unntatt offentlighet, jfr. offentleglova § 13, jfr. forvaltningsloven § 13*» eller «*Unntatt offentlighet, jfr. Offentlighetsloven § 5a, jfr. forvaltningsloven § 13*», avhengig av om enkeltvedtaket er fattet før eller etter 2006<sup>272</sup>. Dette viser at innholdet i enkeltvedtaket er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven, og at det dermed er unntatt offentlighet.

#### **Beskrivelse av praksis**

Det er fattet skriftlig enkeltvedtak om spesialundervisning i alle de åtte sakene i utvalget. Det er rektor ved skolene som har fattet vedtaket.

Kommune A har overskriften: «*Vedtak om spesialundervisning*»

Kommune B har to ulike overskrifter, i to av sakene står det: «*Melding om enkeltvedtak*»

---

<sup>270</sup> Fvl. § 13 «Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om: 1) noens personlige forhold(...)

<sup>271</sup> Se punkt 2.6

<sup>272</sup> Enkelte av sakene i utvalget er fra 2005 og 2006

I de to andre sakene står det: «*Enkeltvedtak om spesialundervisning*»

Når det gjelder kommunenes praksis for å merke vedtaket «Unntatt offentlighet», er det noe ulikt også her.

I kommune A står det slik i tre av vedtakene: «*Unntatt offentlighet. Jf. Lov om offentlighet i forvaltningsloven § 5a*»

I den siste saken i denne kommunen står det: «*Unntatt offentlighet. Jf. Lov om offentlighet i forvaltningen § 5a, jfr. Fvl. § 13*»

I kommune B er alle fire sakene merket slik: «*Unntatt off. jfr. Off.l § 5a*»

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

At det foreligger et skriftlig enkeltvedtak om spesialundervisning i alle sakene viser at det er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis på dette punktet. Det er rektor som har fattet vedtakene, det ser dermed ut til at det har utviklet seg en praksis i disse kommunene om at det er rektor, og ikke kommunen<sup>273</sup> som fatter vedtakene. Dette er det adgang til jfr. reglene om delegering<sup>274</sup>. Det er ingen formkrav til enkeltvedtaket bortsett fra at det skal være skriftlig. At enkeltvedtakene har ulik form og overskrifter er innenfor lovens krav, så lenge disse er i samsvar med regelverket og retningslinjene for øvrig. Det viktige er at eleven og foreldrene forstår hva rettighetene innebærer og at det ikke er tvil om hva eleven har fått. Dette vil bli nærmere belyst senere i analysen.

Alle vedtakene har en setning øverst på dokumentet der det står at innholdet i vedtaket er unntatt offentlighet. Dette viser at det er samsvar mellom regelverket/retningslinjer og praksis. Noen av sakene har riktignok ikke korrekt lovhenviing. Enkelte av sakene blander sammen lovene, andre har ikke med krysshenviingen til fvl. § 13 om taushetsplikt. Fire av vedtakene er fattet i 2007 og ett i 2008, men alle viser likevel til lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) § 5a (som ble opphevet i 2006) i stedet for lov om rett til innsyn i offentleg verksemd (offentleglova) § 13. Det kan synes som om det er litt usikkerhet i kommunene i forhold til hvordan dette skal gjøres og hvilken lov som er gjeldende. Det er viktig at

---

<sup>273</sup> Skoleeier

<sup>274</sup> Se punkt 2.6

enkeltvedtak som inneholder sensitive personopplysninger blir unntatt fra innsynsretten. Det er derfor av stor betydning at vedtaksorganet viser til riktig hjemmel for dette.

## **Kategori 2. Samtykke og samarbeid**

Den neste kategorien i analysen av enkeltvedtaket er kravet om samtykke fra eleven eller foreldrene før enkeltvedtaket treffes. Det vil også under denne kategorien bli sett på hvordan samarbeidet med foreldrene og eleven kommer til uttrykk i dokumentene.

### **Regelverk og retningslinjer**

Før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning etter oppl. § 5-1, skal det innhentes samtykke fra eleven eller foreldrene, jfr. oppl. § 5-4. Elever som har fylt 15 år<sup>275</sup> samtykker selv til den sakkyndige vurderingen eller vedtaket om spesialundervisning, jfr. barnelova (bl.) § 32. I saker der eleven er under 15 år, er det foreldrene som samtykker. Eleven skal imidlertid alltid bli hørt, jfr. barnekonvensjonen (bk.) art. 12 og bl. § 31<sup>276</sup>. Barn som har fylt 7 år skal alltid få si sin mening før det tas avgjørelser om barnets personlige forhold. Når barnet har fylt 12 år, skal det legges stor vekt på det barnet mener. Når det gjelder samtykke følger det videre av oppl. § 5-4: *«Med dei avgrensingane som følgjer av reglane 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.»* Eleven/foreldrene har altså rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen før det fattes vedtak om spesialundervisning. Dette kan eksempelvis gjøres ved at de får en kopi av vurderingen. Etter fvl. § 18 ville deler av den sakkyndige vurderingen vært unntatt fra partenes (eleven/foreldrene) rett til å se sakens dokumenter. Opplæringsloven gir dermed bedre rettigheter enn forvaltningslovens regler om partsinnsyn (Helgeland, 2006). I tillegg til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen har de også rett til å uttale seg før det blir gjort vedtak om spesialundervisning. Dette fremgår også av fvl. § 17 som regulerer forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt, der står det følgende:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad

---

<sup>275</sup> Se punkt 2.6

<sup>276</sup> Se punkt 2.5 og 2.6

de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet.»

Dette viser også viktigheten av at eleven selv får uttalt seg om sin opplærings situasjon, noe som også er presisert i bk. art. 12 og bl. § 31. Forvaltningsorganets utredningsplikt etter fvl. § 17 vil bli nærmere belyst under kategoriene for begrunnelse av vedtaket og innholdet i spesialundervisningen.

Innsynsrett og forhåndsvarsling er både partsrettigheter og saksbehandlingsregler. Det *kontradiktoriske prinsippet*<sup>277</sup> gjør seg gjeldende og søkes ivaretatt, både i oppl. § 5-4 og i fvl. §§ 18 og 19. Prinsippet innebærer at det er viktig at parten får gjøre seg kjente med dokumentene, uttale seg og komme med eventuelle innsigelser før det blir fattet enkeltvedtak etter oppl. § 5-1. Det grunnleggende hensynet er å legge forholdene best mulig til rette for at eleven får det hun/han etter loven har krav på og dermed ivaretar elevens rettssikkerhet.

Når det gjelder samarbeid med eleven og foreldrene er dette også understreket i oppl. § 5-4 siste ledd: «*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.*» Samarbeidet vil gjelde hele prosessen som fører frem til et tilbud om spesialundervisning. Det vil dermed også være gjeldende for utformingen av enkeltvedtaket.

### **Beskrivelse av praksis**

Det fremkommer av dokumentene at elevene i utvalget er under 15 år. Det er foreldrene som samtykker i alle sakene. Analysen av de sakkyndige vurderingene har vist at PPT har hatt samtaler med foreldrene i alle sakene, og i de fleste sakene med eleven selv. Det fremgår av dokumentene at foreldrene i alle sakene har fått anledning til å uttale seg og informere om deres barns situasjon<sup>278</sup>. Elevens egen stemme kommer i mindre grad frem i sakene i utvalget. Det fremkommer videre av de sakkyndige vurderingene at foreldrene har fått tilsendt kopi av sakkyndig vurdering, slik at de har hatt mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet før det ble fattet vedtak om spesialundervisning.

---

<sup>277</sup> Se punkt 2.6.1

<sup>278</sup> Se analysen av sakkyndig vurdering

Når det gjelder samarbeid så er det i alle vedtakene i kommune B skrevet følgende om samarbeid med hjemmet:

*«Skolen vil i samarbeid med hjemmet ytterligere presisere innhold/opplegg i elevens IOP (Individuell opplæringsplan), som skal danne basis for X kommende skoleår.»*

Dette tydeliggjør det videre samarbeidet med eleven/foreldrene.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Alle elevene i dette utvalget er under 15 år, det er dermed foreldrene som samtykker, jfr. bl. § 32. Det er innhentet samtykke fra foreldrene i alle sakene før det ble fattet enkeltvedtak, jfr. § 5-4. Dette vises ved at foreldrene står som kopimottakere i alle de sakkyndige vurderingene, som i alle sakene tilrår at eleven får spesialundervisning. De skal dermed ha fått mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet før vedtaket fattes, jfr. oppl. § 5-4 og fvl. §§ 18 og 19. Analysen viser her at det er godt samsvar mellom regelverket/retningslinjene og praksis.

Det fremgår også av analysen av de sakkyndige vurderingene at foreldrene har fått anledning til å uttale seg før vedtaket fattes<sup>279</sup>. Det er litt variert hvor mye informasjon som er gjengitt i de sakkyndige vurderingene. Selv om det i disse sakene er foreldrene som samtykker til spesialundervisning for eleven, så skal eleven selv også bli hørt. Elevens rett til å uttale seg, er vektlagt i lovverket både internasjonalt og nasjonalt<sup>280</sup>. Elevens egen stemme er imidlertid i liten grad gjengitt i dokumentene, og det er vanskelig å avgjøre i hvor stor grad deres mening om egen situasjon og opplæringstilbudet er tillagt vekt. Av det som fremkommer av dokumentene ser det ut til å være liten grad av samsvar på dette punktet mellom regelverket og praksis. At elevens stemme i så liten grad er til stede i dokumentene er alvorlig. Dette er ikke i tråd med de sterke føringene som er lagt i barnekonvensjonen og tilsvarende hensyn uttrykt i barneloven. Dette er et ansvar som kommunene må være seg bevisst, og som de sentrale myndigheter har et desto større ansvar for å formidle nedover i systemet. Elevens stemme skal bli hørt.

Når det gjelder samarbeid så vurderes det som positivt at kommune B fremhever samarbeidet med hjemmet i enkeltvedtaket. Dette er i tråd med intensjonen i lovverket om samarbeid gjennom hele prosessen frem mot et opplæringstilbud for eleven.

---

<sup>279</sup> Se analysen av sakkyndig vurdering

<sup>280</sup> Se punkt 2.5 og 2.6

### **Kategori 3. Saksbehandlingstid**

Den neste kategorien som blir analysert i denne fasen er saksbehandlingstiden.

#### **Regelverk og retningslinjer**

Opplæringsloven har ingen bestemmelser som regulerer saksbehandlingstiden.

Saksbehandlingstiden er imidlertid regulert av forvaltningsloven § 11a som sier at saken skal «forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold». Dette vil være en skjønnsmessig vurdering. Det er viktig å se saksbehandlingstiden i sammenheng med prinsippet om forsvarlig saksbehandling<sup>281</sup>, og herunder grundighet i saksbehandlingen, slik at alle forhold som er av betydning for elevens opplærings situasjon har blitt belyst. Vedtaksorganet må ha et forsvarlig grunnlag å fatte vedtaket på. Videre følger det av bestemmelsens andre ledd at det skal gis et foreløpig svar, dersom «*det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares (...)*». Det må her gjøres rede for grunnen til at det tar lengre tid og når svar kan ventes. «*I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.*» jfr. fvl. § 11a siste ledd.

#### **Beskrivelse av praksis**

I analysen av saksbehandlingstiden for enkeltvedtakene i denne undersøkelsen har det blitt tatt utgangspunkt i datoen for den sakkyndige vurderingen og datoen for enkeltvedtaket. Hva som har skjedd, eventuelt ikke skjedd, i tiden fra den sakkyndige vurderingen ble ferdigstilt til enkeltvedtaket er fattet er det ikke mulig å lese ut i fra dokumentene. Med utgangspunkt i den informasjonen som foreligger i dokumentene har disse datoene blitt ført inn i en tabell om saksbehandlingstiden.

---

<sup>281</sup> Se punkt 2.6

Tabell 10 Saksbehandlingstid fra sakkyndig vurdering til enkeltvedtak

Elev	Dato for sakkyndig vurdering	Dato for enkeltvedtak	Saksbehandlingstiden
1	19.10.05	12.05.06	Ca. 7 måneder
2	19.11.07	11.12.07	Ca. 1 måned
3	13.06.07	20.06.07	Ca. 1 uke
4	26.01.07	18.06.07	Ca. 5 måneder
5	03.01.07	26.04.07	Ca. 4 måneder
6	01.12.05	31.05.06	Ca. 6 måneder
7	14.10.05	31.05.06	Ca. 7 måneder
8	29.05.07	08.07.08	Ca. 13 måneder

Tabellen over viser at saksbehandlingstiden varierer fra sak til sak. I kommune A (1-4) har det gått mellom 1 uke og 7 måneder fra sakkyndig vurdering er ferdigstilt til enkeltvedtaket foreligger. I kommune B (5-8) har det gått mellom 4 måneder og 13 måneder fra sakkyndig vurdering er ferdigstilt til enkeltvedtaket foreligger. Av datoene så fremgår det at sak 1, 6 og 7 har en sakkyndig vurdering fra høsten, men enkeltvedtaket foreligger ikke før våren året etter. I sak 8 ble det fattet enkeltvedtak om spesialundervisning 13 måneder etter den sakkyndige vurderingen var ferdigstilt. I sak 2, 3 og 5 har saksbehandlingen vært henholdsvis ca. 1 uke, 1 måned og 4 måneder.

Med bakgrunn i de utvalgskriteriene som ble lagt til grunn for undersøkelsen<sup>282</sup>, så er det ikke mulig å lese ut av dokumentene om det har blitt gitt et foreløpig svar etter fvl. § 11a siste ledd i de sakene der det har tatt mer enn en måned for forvaltningsorganet å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

En avgjørelse om retten til spesialundervisning må kunne sies å være svært viktig for eleven. Dette må ses i sammenheng med den helt grunnleggende retten til opplæring som har svært godt festede og lange tradisjoner i norsk skolelovgivning. For å ivareta elevens rettssikkerhet, og herunder prinsippet om forsvarlig saksbehandling, vil mye tale for at det ikke skal gå for lang tid før eleven får et enkeltvedtak. Uansett vil kravet om «foreløpig svar» understreke viktigheten av å fatte enkeltvedtak så snart som mulig. Vurderingen av saksbehandlingstiden krever imidlertid

<sup>282</sup> Se punkt 3.3.2



innsikt i saksbehandlingsprosessen og de ulike grunner som har ført til at det har tatt lang tid. Dette er informasjon som det i denne undersøkelsen ikke er fullstendig innsikt i, basert på at det kun er dokumentene som ligger til grunn for analysen og ikke informasjon utover dette. Med bakgrunn i den informasjonen som foreligger i de dokumentene som er analysert er det derfor ikke mulig å her trekke en fullstendig konklusjon.

Når det likevel skal gjøres en vurdering av samsvaret mellom regelverket/retningslinjene og praksisen her, så er det mye som tyder på at det har vært en uforholdsmessig lang saksbehandlingstid i flere av sakene. Spesielt uheldig er det i de sakene der sakkyndig vurdering er ferdigstilt på høsten, og der enkeltvedtaket ikke foreligger før våren etter. Dette vil kunne være i strid med prinsippet om forsvarlig saksbehandling, og herunder svekke elevens rettssikkerhet. Dette vil kunne innebære at elevens rett til spesialundervisning ikke trer i kraft før neste skoleår, det vil si ett år etter at sakkyndig vurdering var klar. Den praktiske konsekvensen vil være at opplærings situasjonen ikke er tilfredsstillende for elever med særlige behov. Tre av sakene i utvalget har en saksbehandlingstid under tre måneder, og dette kan vurderes å være «innen rimelig tid». Hva som gjør at det i disse sakene er en kortere saksbehandlingstid er det ikke mulig å si noe om ut i fra informasjonen i dokumentene.

Om forvaltningsorganet har sørget for at saken er «*så godt opplyst som mulig*» før vedtaket treffes, jfr. fvl. § 17, er imidlertid en vurdering som må gjøres ut i fra analysen av sakkyndig vurdering og de andre kategoriene i analysen av enkeltvedtaket.

#### **Kategori 4. Enkeltvedtakets begrunnelse**

Det følger av fvl. § 27 at eleven og foreldrene skal underrettes om vedtaket så snart som mulig etter at vedtaket er fattet. For å sette foreldrene og eleven i stand til å forstå enkeltvedtaket, må det begrunnes jfr. fvl. §§ 24 og 25.

#### **Regelverk og retningslinjer**

Enkeltvedtak skal begrunnes, og denne begrunnelsen skal som hovedregel gis samtidig med at vedtaket treffes, jfr. fvl. § 24. Det er primært av hensyn til parten at det er en begrunnelsesplikt. Begrunnelsens innhold reguleres av fvl. § 25. Det fremgår av bestemmelsen at begrunnelsen skal omfatte tre forhold: det *rettslige grunnlaget* for vedtaket, de *faktiske forhold* vedtaket bygger på, og de *hovedhensyn* som er vektlagt der forvaltningen utøver forvaltningsskjønn.

For det første skal begrunnelsen vise til de regler vedtaket bygger på jfr. fvl. § 25 første ledd: «*I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene.*» Det vil si at vedtaksorganet (i denne undersøkelsen er det rektor) i sin begrunnelse skal vise til de rettsreglene som enkeltvedtaket bygger på. Rektor må her vise til reglene i opplæringsloven kapittel 5. Unntaket er dersom det må antas at parten kjenner reglene. Dette vil imidlertid bare gjelde i særlige tilfeller. Unntakene er ikke relevante i denne sammenheng. Reglene om spesialundervisning er av en så grunnleggende karakter at det er helt nødvendig med en redegjørelse om reglenes nærmere innhold og rekkevidde. I saker om spesialundervisning kan det argumenteres for at det er gode grunner som taler for at det rettslige grunnlaget utdypes, slik som det fremgår av fvl. § 25 første ledd annet punktum: «*I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på (...)*». Spesialundervisning er en rettighet som tar sikte på å sikre eleven et likeverdig opplæringstilbud. Det er av avgjørende betydning at eleven/foreldrene blir så godt opplyst som mulig om hva rettigheten inneholder. Dette innebærer at rektor da må gjengi innholdet i oppl. § 5-1, eller gjengi den problemstillingen som har blitt vurdert i forbindelse med enkeltvedtaket om spesialundervisning. Alle vedtak som rektor fatter må ha sin hjemmel i loven, dette er kjernen i *legalitetsprinsippet*<sup>283</sup>. En synliggjøring av det rettslige vurderingstemaet som enkeltvedtaket bygger på vil kunne sette foreldrene og eleven i bedre stand til å forstå vedtaket. Dette kan ses i sammenheng med kravet om forsvarlig saksbehandling og rettsikkerheten til eleven, herunder muligheten til å klage.

For det andre følger det av fvl. § 25 andre ledd at begrunnelsen skal nevne de faktiske forhold (det faktum) som vedtaket bygger på: «*I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet for parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstillingen tilstrekkelig*». I saker om spesialundervisning stiller spesiallovgivningen, her opplæringsloven, mer presise krav til innholdet i begrunnelsen enn det som følger av forvaltningsloven. Dette skal da følges, jfr. fvl. § 1. Det skal foreligge en sakkyndig vurdering før vedtak treffes, jfr. oppl. § 5-3. Det følger videre av § 5-3 andre ledd hva slags forhold denne vurderingen skal omtale<sup>284</sup>. Forvaltningsorganet har en begrunnelsesplikt dersom vedtaket fraviker den sakkyndige vurderingen. Begrunnelsen skal

---

<sup>283</sup> Se punkt 2.6.1

<sup>284</sup> Se analysen av sakkyndig vurdering

da «vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1(...)». I saker om spesialundervisning kan det være tilstrekkelig at det i vedtaket står at det som er forutsatt i sakkyndig vurdering skal ligge til grunn. Den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen og eleven og foreldrene skal ha hatt anledning til å gjøre seg kjent med den (Veilederen 2004 s. 26). Der hvor sakkyndig vurdering legges til grunn, er det en forutsetning at denne er klar og tydelig, dette følger av det forvaltningsrettslige prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Eleven og foreldrene skal ikke være i tvil om hvilke faktiske forhold som rektor har bygget sitt vedtak på, jfr. saklighetsprinsippet<sup>285</sup>. Det fremgår av retningslinjene at vedtaket kan åpne for en viss fleksibilitet og at ikke alt må «låses» i vedtaket (Veilederen 2004 s. 26). Dersom vedtaket preges av en slik fleksibilitet, er det likevel en forutsetning at vedtaket er tilstrekkelig klart og tydelig hva gjelder innholdet (retten/plikten), og at det fremgår hva fleksibiliteten består i. Det overordnede hensyn må ikke mistes av syne. Parten, eleven/foreldrene, må kunne lese ut av vedtaket hvilket faktisk grunnlag det er fattet på.

For det tredje «bør» det i begrunnelsen nevnes de «hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn» jfr. fvl. § 25 tredje ledd. I enkelte tilfeller vil forvaltningsorganet ha hjemmel til å avgjøre om vedtak skal treffes, eller kunne velge mellom ulike innhold i vedtaket. Disse valgene vil være basert på skjønn. De forholdene som har blitt vektlagt ved denne skjønnsutøvelsen «bør» synliggjøres i begrunnelsen<sup>286</sup>. Det er ut i fra disse formelle kriteriene for enkeltvedtaket vurderingen av omfanget og innholdet av retten til spesialundervisningen skal fremgå. Det kan i noen tilfeller være vanskelig å begrunne det skjønnet som er utøvet i saken. Det kan likevel legges til grunn at de viktigste *fakta* som er lagt til grunn for skjønnet alltid skal nevnes (Eckhoff & Smith, 2010 s. 308). Med bakgrunn i nettopp skjønnets betydning for innhold og omfang av retten, taler det for at vedtaksorganet (her: rektor) bør strekke seg etter å gi en så god redegjørelse eller begrunnelse for dette som mulig.

Tydelighet og klarhet knyttet til begrunnelsen av vedtaket har stor betydning for elevens rettssikkerhet. Kravet om begrunnelse henger nært sammen med kravet om utredning jfr. fvl. § 17, som sier at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak

---

<sup>285</sup> Se punkt 2.6.1

<sup>286</sup> Det er meningen at «bør» som klar hovedregel skal forstås som «skal» (Bernt & Rasmussen, 2010 s. 285) Denne boka er basert på Arvid Frihagens bok fra 1991-92

fattes. Når saken er godt opplyst er det mulig for vedtaksorganet å begrunne hva vedtaket bygger på. Dersom vedtaket ikke bygger på sakkyndig vurdering må vedtaksorganet dermed ha utredet saken på en slik måte at de på annet grunnlag kan gi eleven et likeverdig og forsvarlig opplæringsstilbud som ivaretar elevens rettigheter. Et avvik fra sakkyndig vurdering utløser som nevnt krav om begrunnelse etter oppl. § 5-3 siste ledd.

### **Beskrivelse av praksis**

Når det gjelder begrunnelsens innhold er det også her forskjeller i praksisen i de to kommunene. Når det gjelder de *rettslige forhold* som vedtaket bygger på så har kommune A skrevet følgende i alle de fire sakene:

*«Behovet for spesialundervisning for deres barn har vært vurdert av skolen og PP-tjenesten som sakkyndig instans. Elev: X Født: X vil få spesialundervisning etter opplæringsloven §5-1.»*

Innholdet i oppl. § 5-1 er ikke gjengitt i enkeltvedtaket i denne kommunen, heller ikke den problemstillingen som vedtaket bygger på.

I kommune B er praksisen noe annerledes. I en av sakene vises det til oppl. § 5-1 og det står følgende:

*«Individuell begrunnelse relatert til sakkyndig vurdering: X er blitt utredet av PPT. I følge sakkyndig vurdering (...) konkluderer den med at de vanskelige eleven har i matematikk og konsentrasjon/oppmerksomhet gir rett til spesialundervisning etter § 5-1 i opplæringslova.»*

De tre andre sakene viser ikke til det rettslige grunnlaget for enkeltvedtaket, herunder opplæringsloven § 5-1, i selve vedtaket. Alle de fire sakene har et vedlegg til vedtaket hvor det vises til oppl. § 5-1 og der innholdet i bestemmelsen er gjengitt.

Når det gjelder de *faktiske forholdene* som enkeltvedtaket bygger på, så er det også her forskjeller i praksisen i de to kommunene. Kommune A har skrevet følgende i sin begrunnelse i alle de fire sakene:

*«Spesialundervisningen gis i samsvar med den sakkyndige uttalelsen fra PP-tjenesten og den individuelle opplæringsplanen. Spesialundervisningen er en del av det totale opplæringsstilbudet som eleven får.»*

I kommune B er det noe varierende praksis når det gjelder de faktiske forhold som vedtaket bygger på. I en av sakene er det vist til at opplæringen skal gis i samsvar med sakkyndig vurdering med følgende setning:

*«Individuelle tilpasninger vil bli utviklet i tråd med tilrådinger fra PPT.»*

I to av sakene står det at:

*«Begrunnelsen for tildelingen av timer til spesialundervisning er å finne i elevens sakkyndige vurdering fra PPT og i eventuell evaluering av inneværende års individuelle opplæringsplan.»*

Den siste saken i denne kommunen er det vist til sakkyndig vurdering slik:

*«Individuell begrunnelse relatert til sakkyndig vurdering.»<sup>287</sup>*

Det fremgår ikke om spesialundervisningen skal gis i samsvar med sakkyndig vurdering.

Alle sakene i denne kommunen viser til fvl. § 27 og skriver følgende:

*«I samsvar med § 27 i forvaltningsloven, vil elevens samlede undervisningstilbud der spesialundervisning inngår, bli organisert i tråd med vedtak/IOP, og kravet om likeverdig opplæring innenfor de rammer som skolen har til disposisjon.»*

To av sakene har noen setninger som omhandler innholdet i spesialundervisningen. Dette vil det bli redegjort for i neste kategori.

Når det gjelder de *hovedhensynene* som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn så er det i bare to av sakene i utvalget skrevet noe om dette i selve vedtaket:

*«Individuell begrunnelse relatert til sakkyndig utredning: X har blitt utredet av PPT. I følge sakkyndig vurdering (...) konkluderer den med at de vanskene eleven har i matematikk og konsentrasjon/oppmerksomhetssvikt gir rett til spesialundervisning etter § 5-1 i opplæringslova.»*

I det andre vedtaket står det:

*«Individuell begrunnelse relatert til sakkyndig utredning: X sine lese- og skriveproblemer er så store at det gjennomføres tiltak for å bedre leselæringa (...). X trenger et tilrettelagt opplegg for at han skal ha muligheter til å klare skolehverdagen på lik linje med de andre i klassen/gruppa.»*

---

<sup>287</sup> Se rettslig begrunnelse

Dette viser rektors skjønnsmessige vurdering, basert på den utredningen PPT har gjort. På denne bakgrunnen er det vedtatt at eleven har behov for spesialundervisning for å kunne få et likeverdig utbytte av opplæringen sammenliknet med de andre elevene i klassen.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Det har blitt sett på tre forhold når det gjelder begrunnelsen for vedtaket etter fvl. § 25: det *rettslige grunnlaget* for vedtaket, *de faktiske forhold* vedtaket bygger på, og de *hovedhensyn* som er vektlagt der forvaltningen utøver forvaltningskjønn.

Når det gjelder det *rettslige grunnlaget* for vedtaket så har kommune A vist til Oppl. § 5-1 i alle fire sakene. Dette er i samsvar med kravet i fvl. § 25 første ledd. Innholdet i oppl. § 5-1, eller den problemstillingen som vedtaket bygger på, er imidlertid ikke gjengitt i disse sakene, jfr. fvl. § 25 første ledd annet punktum. At vedtakene i denne kommunen ikke har en gjengivelse av § 5-1, eller problemstillingen, viser at det er mindre grad av samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis på dette punktet. Kommune B har en noe annen praksis her. Det er bare en av sakene som viser til oppl. § 5-1 i selve vedtaket, men dette gjøres uten å gjengi innholdet i bestemmelsen, eller problemstillingen vedtaket bygger på. De tre andre sakene viser ikke til det rettslige grunnlaget for enkeltvedtaket, herunder opplæringsloven § 5-1, i selve vedtaket. Alle de fire sakene har imidlertid et vedlegg til vedtaket der blant annet innholdet i oppl. §§ 5-1 og 5-3 er gjengitt. At innholdet bestemmelsen er gjengitt samsvarer med fvl. § 25 første ledd annet punktum. Dette viser at det er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis her. Likevel kan det argumenteres for at en henvisning til § 5-1 i selve vedtaksteksten vil tydeliggjøre for eleven og foreldrene hvor retten til spesialundervisning er hjemlet.

Når det gjelder de *faktiske forhold* som vedtaket bygger på viser analysen i kommune A at det i alle vedtakene står at spesialundervisningen skal gis i samsvar med sakkyndig vurdering. Dette får som konsekvens at PPT sin tilråding må følges i utformingen av opplæringstilbudet til eleven (IOP). Det er dermed viktig at den sakkyndige vurderingen er klar og tydelig, slik at det ikke er noe tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal få. Graden av dokumentasjon må vurderes i det konkrete tilfellet. Jo vanskeligere saken er, desto mer må rektor anstrenge seg i sine begrunnelser. Dette må sees i sammenheng med elevenes rettssikkerhet. Det er viktig at sakkyndig vurdering ikke blir en «hvilepute» i den forstand at det går systematikk i at når skolen viser til sakkyndig, er de innenfor minstekravet og det dermed blir ansett som tilstrekkelig.

Kommunen A sin praksis er i samsvar med minstekravet i regelverk og retningslinjer. I kommune B er praksisen svært varierende og uklar i de fire sakene. En av sakene viser til sakkyndig vurdering og at opplæringen vil følge den opp. Enkelte av sakene har vist generelt til den sakkyndige vurderingen, men uten at vedtaket eksplisitt sier at en skal følge tilrådingene i denne vurderingen i utarbeidelsen av elevens opplæringstilbud. Alle sakene viser til fvl. § 27 uten å si hva denne bestemmelsen inneholder. Fvl. § 27 omhandler underretting om vedtaket og er en sentral bestemmelse. Det fremstår imidlertid som uklart hva som menes her, og hvorfor denne bestemmelsen legges til grunn i den sammenhengen den er trukket frem i. Den ene saken viser også til at opplæringen til eleven skal organiseres i tråd med vedtak/IOP, og kravet om likeverdig opplæring innenfor de rammer som skolen har til disposisjon. Det blir her uklart hvordan tilrådingene i sakkyndig vurdering skal følges opp. Analysen viser altså at det i liten grad er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis i denne kommunen når det gjelder de faktiske forholdene som vedtaket bygger på.

Til slutt er det de *hovedhensynene* som rektor har trukket inn ved utøving av forvaltningsskjønn. Kommune A har i sine vedtak ikke noe som kan vurderes å være hovedhensyn i sin begrunnelse. Disse sakene har imidlertid vist til at sakkyndig vurdering skal følges, det vil dermed være PPT sin vurdering av hovedhensyn som også her vil være gjeldende. Dette tolkes å være den skjønnsmessige vurderingen som er gjort av PPT i forhold til om eleven oppfyller kriteriene i oppl. § 5-1 om spesialundervisning, der elevens utbytte av opplæringen er vilkåret for rettigheten. I kommune B har to av sakene noe som kan vurderes som *hovedhensyn* ved utøvelse av forvaltningsskjønn. Det blir her vist til at eleven har noen vansker som fører til at det er behov for spesialundervisning, herunder viser det også til at eleven har vært utredet av PPT. De to andre sakene i denne kommunen sier ingenting om hovedhensyn, det er også uklart i enkelte av sakene om vedtaket følger det som er tilrådd i sakkyndig vurdering. Analysen viser på dette punktet liten grad av samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis.

Det er flere av vedtakene som avviker fra det som er tilrådd av PPT i sakkyndig vurdering. Dette innebærer at rektor her har en begrunnelsesplikt, dette er imidlertid ikke ivaretatt og må derfor sies å være i strid med reglene i opplæringsloven og forvaltningsloven.

Samlet sett kan det sies at begrunnelsene i vedtakene er mangelfulle. Dette kan medføre at eleven og foreldrene er i tvil om hvordan vedtaket skal forstås, og om det er grunnlag for å klage på

vedtaket. At elevens vedtak er uklart har betydning for elevens rettssikkerhet, og er også i strid med intensjonen med bestemmelsen slik dette fremgår av Ot.prp.nr 46 (1997-98).

### **Kategori 5. Innholdet i spesialundervisningen**

Når det gjelder innholdet i spesialundervisningen er det i noen grad allerede belyst gjennom analysen av kategorien over som blant annet tar for seg den faktiske begrunnelsen for enkeltvedtaket. Det kan her ofte være nok å henvise til den sakkyndige vurderingen for hva spesialundervisningen skal inneholde og hvordan den skal organiseres.

Under denne kategorien<sup>288</sup> vil tilrådingene i sakkyndig vurdering også bli trukket inn for å sammenlikne disse med det som fremgår av enkeltvedtaket. Hva slags opplæringstilbud skal eleven få? Følger vedtakene opp sakkyndig vurdering? Er det avvik, og er disse da begrunnet? Det vil også under denne kategorien bli sett på om det har blitt tilrådd utstyr/hjelpemidler eller fritak for vurdering med karakter i noen fag. For at ikke kategorien skal bli for omfattende, har det blitt funnet nødvendig å fremstille omfang og organisering i egne kategorier i analysen. Det kan virke kunstig å skille disse fra hverandre, og i noen grad overlapper disse. Bakgrunnen for å skille disse i ulike kategorier er et ønske om å kunne tydeliggjøre resultatene.

### **Regelverk og retningslinjer**

Rektor skal, som vedtaksorgan og den som har vedtaksmyndighet i disse sakene, påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jfr. fvl § 17 og forsvarlighetsprinsippet. Dette innebærer blant annet at elevens utbytte av opplæringen, vansker og utviklingsmuligheter blir utredet, videre at dette følges opp av en tilråding om opplæringstilbudet. I saker om spesialundervisning, og i alle sakene i denne undersøkelsen, gjøres dette av PPT, som sakkyndig instans. Her er det viktig at både eleven selv, foreldrene og skolen har fått uttalt seg om forhold som er av betydning for opplæringen.

Dersom eleven får innvilget rett til spesialundervisning skal enkeltvedtaket ta stilling til hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven jfr. oppl. § 5-1. Det er viktig å presisere at de alminnelige reglene for opplæringens innhold og omfang, herunder læreplanverket, som utgangspunkt også må legges til grunn for spesialundervisningen jfr. oppl. §§ 2-2 og 2-3.

---

<sup>288</sup> Dette vil også gjelde for kategori 6 og 7



Hensynet til elevens behov og vurdering av elevens utbytte av opplæringen kan likevel medføre at det tilrådes ulike avvik fra dette (NOU 1995:18), jfr. § 5-5. Dette må da gå frem av vedtaket.

I opplæringsloven § 5-1 andre ledd står det følgende når det gjelder hva opplæringstilbudet til eleven skal inneholde:

«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.»

For det første skal det legges vekt på elevens *utviklingsutsikter* i utformingen av opplæringstilbudet. For det andre skal opplæringstilbudet ha et slikt innhold at det samlede tilbudet, altså spesialundervisning og ordinær tilpasset opplæring, kan gi eleven et *forsvarlig utbytte* av opplæringen. Dette må ses i forhold til andre elevers utbytte av opplæringen og de opplæringsmålene som anses å være realistiske for eleven. Dette er forhold som allerede skal være behandlet av PPT i den sakkyndige vurderingen.

I veilederen er det presisert at det kan være tilstrekkelig at det i vedtaket står at det som er tilrådd i sakkyndig vurdering skal ligge til grunn for opplæringen til eleven. En slik henvisning til den sakkyndige vurderingen forutsetter imidlertid at den sakkyndige vurderingen er tilstrekkelig klar i sin tilråding (Veilederen 2004 s. 26). Dersom rektor finner at sakkyndig vurdering ikke er klar og tydelig i sin tilråding, må det bes om at PPT utbedrer den sakkyndige vurderingen slik at de kan bygge på denne i vedtaket. Dette må ses i sammenheng med kravet om forsvarlig saksbehandling og fvl. § 17. Det er likevel fullt mulig for rektor å komme til en annen konklusjon enn den sakkyndige vurderingen, så lenge rettigheten blir oppfylt. Dersom rektor ikke følger opp de tilrådingene som er gitt i den sakkyndige vurderingen følger det imidlertid en begrunnelsesplikt, jfr. oppl. § 5-3 siste ledd. Dette fremgår også av forarbeidene til opplæringsloven: «*Dersom vedtaket frå kommunen (...) avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen (...) meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1(...)*». Dette kravet til begrunnelse kommer i tillegg til plikten etter fvl. §§ 24 og 25 (Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 170). Lovens intensjon er at eleven og foreldrene forstår vedtaket, og at det ikke er tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal få.

Dette er viktig for elevens behov og rettssikkerhet:

«Eit vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildelar eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare kravet til innhaldet i eller den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok» (Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 169).

Dersom eleven skal ha fritak for vurdering med karakter i ett eller flere fag må dette være en avgjørelse som gjøres i nært samarbeid med eleven og foreldrene og fritaket må fremgå av vedtaket.

### **Beskrivelse av praksis**

Kommune A viser i alle fire sakene til at spesialundervisningen skal gis i samsvar med den sakkyndige vurderingen<sup>289</sup>. Der står det at:

*«Spesialundervisningen gis i samsvar med den sakkyndige uttalelsen fra PP-tjenesten og den individuelle opplæringsplanen. Spesialundervisningen er en del av det totale opplæringstilbudet eleven får.»*

Dette får som konsekvens at PPTs tilråding må følges i utformingen av opplæringstilbudet til elevene i alle disse sakene. Når det gjelder realistiske opplæringsmål for eleven så har tre av de sakkyndig vurderingene tilrådd at eleven må ha en individuell tilpasning i enkelte fag. Dette beskrives med en standardformulering hvor det gis eksempler på hvordan dette kan gjøres<sup>290</sup>. Det fremgår altså av vedtaket at spesialundervisningen skal gis i samsvar med sakkyndig vurdering. Men sakkyndig vurdering gir ikke en konkret tilråding i forhold til opplæringsmålene. Dette innebærer at eleven ikke kan få en tilpasning som innebærer endring av måloppnåelse i forhold til det som er uttrykt i læreplanen, bortvalg av deler av hovedmomenter i de ulike fag eller valg av mål fra hovedelementer som i læreplanen er beskrevet på et lavere klassetrinn enn det trinnet eleven tilhører. Disse avvikene må fremkomme av enkeltvedtaket konkret eller av sakkyndig vurdering som enkeltvedtaket viser til. Når det gjelder elevene sine behov for hjelpemidler etc. så fremgår det av sakkyndig vurdering. De andre tiltakene og tilretteleggingen som sakkyndig vurdering tilråder for eleven må skolen følge opp og konkretisere i eleven sin IOP.

---

<sup>289</sup> Dette er også beskrevet i analysen under kategori 4: «Enkeltvedtakets begrunnelse» i forbindelse med lovkravet som omhandler «faktiske forhold» jfr. fvl. § 25

<sup>290</sup> Se nærmere om dette under analysen av sakkyndig vurdering under kategori 6 «Realistiske opplæringsmål»

I en av de sakkyndig vurderingen står det følgende:

*«I tillegg til å inneholde mål for norsk og engelsk, bør X sin IOP inneholde mål for opplæring i bruk av data som hjelpemiddel.»*

Flere av de sakkyndig vurderingene har til dels omfattende tiltaksforslag til hvordan skolen kan tilrettelegge for eleven, det er imidlertid få konkrete tilrådinger når det gjelder realistiske opplæringsmål. Dette blir det opp til skolen å lage.

Når det gjelder kommune B er det bare en av sakene som har en konkret setning som sier at vedtaket følger opp tilrådingene i den sakkyndige vurderingen fra PPT. Der står det:

*«Individuelle tilpasninger vil bli utviklet i tråd med tilrådinger fra PPT»*

I tillegg til å vise til den sakkyndige vurderingen, så har vedtaket også noen setninger om innholdet i spesialundervisningen til eleven, som er hentet fra den sakkyndige vurderingen:

*«X følger gruppa sin plan med visse tilpasninger og bruk av hjelpemidler som for eksempel lydbøker og PC. Han kan følge vanlig progresjon i alle fag, kanskje med unntak av norsk og engelsk. Tilpasning av lese mengde og tekst er nødvendig i lesefag. Trinnet er tilført ekstra ressurs for å sikre X et likeverdig opplæringstilbud i forhold til de øvrige elevene. Denne ressursen ses i sammenheng med gruppas samlede ressurser og behov med tanke på en effektiv bruk som kommer alle elever som trenger ekstra hjelp, til gode.»*

Rektor har her konkretisert elevens rettigheter og tilrettelegginger basert på den sakkyndig vurderingen. Det står videre i vedtaket at innholdet vil bli nærmere konkretisert i IOP, og at innholdet må være i tråd med sakkyndig vurdering.

I en annen sak står det følgende:

*«Individuell vurderingen relatert til sakkyndig vurdering: X har blitt utredet av PPT. I følge sakkyndig vurdering (...) konkluderer den med (...)».*

Det vises her til sakkyndig vurdering som tilråder spesialundervisning for eleven, men uten at det er tydeliggjort i vedtaket at opplæringen skal gis i samsvar med denne. Videre står det at:

*«Skolen må utarbeide et tilrettelagt opplæringsprogram i matematikk. I de øvrige fag kan X følge klassens plan med tilpasninger.»*

Disse to setningene er også å finne igjen i den sakkyndige vurderingen fra PPT. PPT har imidlertid også konkretisert innholdet til elevens spesialundervisning noe mer her ved å vise til

muligheter for tilrettelegging og ulike tiltak som kan være til hjelp for eleven. PPT har også tilrådd realistiske opplæringsmål<sup>291</sup> for eleven. Men siden vedtaket er uklart i forhold til om opplæringen skal gis i samsvar med sakkyndig vurdering er det ikke mulig å si om dette vil være en del av opplæringstilbudet til eleven. Dersom det ikke er det, så har ikke rektor begrunnet dette og sagt noe om hvilket tilbud eleven da skal få.

Videre står det i vedtaket at:

*«Skolen vil i samarbeid med hjemmet ytterligere presisere innhold/opplegg i elevens IOP (Individuell opplæringsplan), som skal danne basis for X kommende skoleår.»*

Det fremgår her at innholdet i spesialundervisningen vil bli ytterligere presisert i IOP. Det er imidlertid ikke klart om dette innholdet vil være relatert til, eller følge opp, de tilrådingene som foreligger i den sakkyndige vurderingen fra PPT.

I de to siste sakene i denne kommunen er det ikke skrevet noe om innholdet i spesialundervisningen i selve vedtaket. Det står heller ingenting om at vedtaket følger opp tilrådingene i den sakkyndige vurderingen.

I tre av sakene i denne kommunen har ikke vedtakene vist til sakkyndig vurdering og at spesialundervisningen skal gis i samsvar med denne. De sakkyndige vurderingene kommer med tilrådingene i form av kompetanse, opplæringsmål og andre tilrettelegginger.

Når det gjelder kravet om å legge vekt på utviklingsutsiktene til eleven i utformingen av opplæringstilbudet, så går ikke dette frem av noen av vedtakene i de to kommunene direkte. I den grad dette er tatt hensyn til må det ses i sammenheng med de vedtakene som viser til at spesialundervisningen skal være i samsvar med sakkyndig vurdering, og der sakkyndig vurdering har sett på utviklingsutsiktene til eleven<sup>292</sup>.

PPT har tilrådd rett til fritak for vurdering med karakter i norsk sidemål i halvparten av sakene. Et avvik eller bortvalg fra læreplanverket må fremgå av enkeltvedtaket, og må være en avgjørelse som tas i samråd med eleven og foreldrene. Det fremgår ikke i noen av vedtakene at eleven skal ha fritak for vurdering med karakter i norsk sidemål.

---

<sup>291</sup> Se kapittel 5.0

<sup>292</sup> Se kapittel 5.0

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Når det gjelder hva vedtakene sier om innholdet i spesialundervisningen viser analysen ulik praksis i de to kommunene. Kommune A viser i alle fire sakene til at vedtaket følger opp tilrådingene som er gitt i sakkyndig vurdering fra PPT. Dette får som konsekvens at PPTs tilråding må følges i utformingen av opplæringstilbudet til eleven i alle de fire elevsakene i denne kommunen. Det er dermed viktig at den sakkyndige vurderingen er klar og tydelig<sup>293</sup> slik at det ikke er tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal få. At vedtakene viser til sakkyndig vurdering når det gjelder innholdet i spesialundervisningen er tilstrekkelig, og slik sett i samsvar med regelverk og retningslinjer på dette området, slik det også ble konkludert med under forrige kategori og den faktiske begrunnelsen som ligger til grunn for vedtaket. Dette innebærer også at skolen må innfri det som sakkyndig vurdering har tilrådd, blant annet i forhold til hjelpemidler, ekstra lærer og andre tilrettelegginger<sup>294</sup>.

Når det gjelder kommune B er praksisen noe mer uklar. To av sakene viser til sakkyndig vurdering, men bare en av sakene sier konkret at innholdet i elevens spesialundervisning skal følge tilrådingene i den sakkyndige vurderingen. I dette vedtaket er det godt samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis hva gjelder innholdet i spesialundervisningen. De to andre sakene i denne kommunen sier ingenting om innholdet i spesialundervisningen og viser heller ikke til tilrådingene i den sakkyndige vurderingen fra PPT. Dette viser at det er i liten grad er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis her. Innholdet i elevens rett til spesialundervisning fremstår som uklar og vil kunne medføre at vedtaket er ugyldig jfr. forarbeidene. Når vedtakene ikke følger opp sakkyndig vurdering har dette som konsekvens at eleven heller ikke får de tilpasningene og rettighetene som PPT har tilrådd. Da må dette gå frem på annen måte av vedtaket.

Det følger av analysen av de sakkyndige vurderingene at PPT i liten grad har vurdert elevens utviklingsutsikter i vurderingen av hvilket opplæringstilbud eleven skal få. Elevens utviklingsutsikter er heller ikke vurdert i enkeltvedtakene, jfr. oppl. § 5-1 andre ledd. Dette viser at det er et gap mellom regelverk/retningslinjer og praksis.

---

<sup>293</sup> Se nærmere om dette i analysen av sakkyndig vurdering. Der står det blant annet at en del av tilrådingene fokuserer på tiltak når det gjelder innholdet i spesialundervisningen og i mindre grad realistiske opplæringsmål.

<sup>294</sup> Se også kategori 6 og 7

Analysen av forrige fase (sakkyndig vurdering) har vist at PPT i liten grad tilrår realistiske opplæringsmål som gir skolene noe å bygge på i sitt videre arbeid med tilrettelegging av opplæringen for eleven. Dette gjør det spesielt problematisk i de sakene der vedtaket bare viser til sakkyndig vurdering i forhold til innholdet i spesialundervisningen til eleven. På grunnlag av dette kan det hevdes at vedtaket ikke er klart og tydelig slik regelverket og forarbeidene forutsetter. Enkelte av vedtakene har imidlertid videreført tiltak og tilretteleggingsforslag fra den sakkyndige vurderingen, dette viser at det er sammenheng mellom leddene akkurat på dette punktet i noen av sakene. Mer alvorlig er det i de tilfellene der vedtakene ikke viser til sakkyndig vurdering og heller ikke i selve vedtaket sier noe om innholdet i opplæringen til eleven. Det er dermed ikke mulig for foreldrene/eleven å vite hva slags innhold i opplæringen eleven har rett til. Uklarhetene i sakkyndig vurdering videreføres dermed gjennom vedtaket (dersom sakkyndig vurdering ikke er klar og tydelig).

Ingen av vedtakene sier noe om elevens rett til fritak for vurdering med karakter i norsk sidemål, som PPT tilrår for elevene i halvparten av sakene (kommune A). En slik avgjørelse kan få konsekvenser for elevens videre utdanning og yrkesliv<sup>295</sup> slik at dette må gjøres i samråd med foreldrene og eleven<sup>296</sup>, og deretter fremkomme av enkeltvedtaket. Slik som enkeltvedtakene er utformet er det ingen av elevene som har denne retten. Det er heller ikke noe i dokumentene som sier noe om at dette har blitt diskutert med eleven og foreldrene i de sakene der dette var tilrådd av PPT.

Når det gjelder avvik fra den sakkyndige vurderingen, jfr. § 5-3 siste ledd, viser analysen av vedtakene i kommune A at opplæringen skal følge sakkyndig vurdering. Det har som konsekvens at det ikke er avvik fra det som PPT har tilrådd i forhold til innholdet i spesialundervisningen.

Kommune B har en noe annen praksis her. Det er bare en av sakene som sier at tilrådingene fra PPT følges opp. I dette vedtaket er det samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis. En av sakene viser til sakkyndig, men uten å si at det følger tilrådingen. To av sakene har ikke sagt noe om innholdet i selve vedtaket, og viser heller ikke til den sakkyndig vurderingen. Dette medfører som tidligere nevnt, at innholdet i selve retten til spesialundervisning er uklar. Det er imidlertid

---

<sup>295</sup> Dette perspektivet er i tråd med formålet med opplæringen, som også utdypes i læreplanenes generelle del under *Det arbeidende menneske*.

<sup>296</sup> Noe som også fremgår av sakkyndig vurdering

ikke mulig på grunnlag av enkeltvedtakene å si om dette dermed fører til avvik fra sakkyndig vurdering, jfr. § 5-3 siste ledd.

Samlet sett visere analysen at kommune A følger opp regelverk og retningslinjer ved å vise til sakkyndig vurdering for innholdet i spesialundervisningen. Analysen av vedtakene i kommune B har imidlertid vist at det er liten grad av samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis når det gjelder innholdet i spesialundervisning.

Den uklarheten som vises i en del av vedtakene må antas å gjøre det vanskelig for skolen å utarbeide en IOP på dette grunnlaget.

### **Kategori 6. Omfanget av spesialundervisningen**

Den neste kategorien i analysen av enkeltvedtaket tar for seg omfanget av spesialundervisningen.

#### **Regelverk og retningslinjer**

Det kan innledningsvis konstateres at hovedregelen er at elever som får spesialundervisning skal ha det samme totale undervisningstimetallet som gjelder for andre elever, jfr. oppl. § 5-1 jfr. § 2-2. Dette blir også understreket i retningslinjene i veilederen *«På ett område er det likevel ikke rom for skjønn: Loven fastsetter at alle som får spesialundervisning, har rett til det samme antall undervisningstimer som andre elever»* (Veilederen 2004 s. 20). Det står videre at *«En ren henvisning til at det for eksempel er foretatt en nedskjæring på budsjett der alle elevgrupper har fått redusert sitt tilbud like mye («ostehøvelnedskjæring»), er ikke tilstrekkelig for å påvise at den enkelte får sin rett til likeverdig opplæring»* (Veilederen 2004 s. 27). Når det gjelder hvordan omfanget av spesialundervisningen kommer til uttrykk i enkeltvedtaket om spesialundervisning, står det følgende i forarbeidene til opplæringsloven:

«Eit vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildelar eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare kravet til innhaldet i eller den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok.» (Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 169).

I forarbeidene står det altså at *«(...) Eit vedtak som berre tildelar eleven ein viss timeressurs (...), er ikkje nok»*. Dette kan tolkes dithen at omfanget av spesialundervisningen skal fremgå av enkeltvedtaket. Intensjonen i lovverket er at eleven og foreldrene ikke skal være i tvil om hva slags opplæringstilbud han/hun skal få. Hva slags innhold skal spesialundervisningen ha, hvilken

organisering og hvor mange timer trenger eleven for å kunne få et forsvarlig utbytte av opplæringen jfr. oppl. § 5-1? Går dette klart og tydelig frem av enkeltvedtaket, slik som lovens intensjon forutsetter?

Når det gjelder å følge opp tilrådingene i sakkyndig vurdering går dette frem av rettspraksis, RG 1987 s. 66:

«(...) det må være anledning til å foreta reduksjoner i tilbudet så lenge dette ikke fører til et mindreverdig tilbud i forhold til de øvrige elever. Det må legges til grunn at det også i forhold til de øvrige grunnskoleelever foretas innsparinger som kan redusere kvaliteten på undervisningstilbudet disse elevene får, og det ikke finnes bevist at A får et dårligere undervisningstilbud enn de øvrige elever.»

Dette innebærer at det ikke er noe krav at tilrådingen følges fullt ut. Ressursen kan også være knyttet til særskilt lærerkompetanse, assistent eller utstyr (Veilederen 2004 s. 26).

Retningslinjene som lå til grunn da disse dokumentene ble utarbeidet er likevel noe uklare når det gjelder hvordan og om omfanget av spesialundervisningen skal fremgå av enkeltvedtaket. Det står blant annet følgende: «*I vedtaksfasen oversendes PP-tjenestens sakkyndige vurdering, som består av en utredning og en tilråding, til kommunen (...), som fatter vedtak om spesialundervisning skal gis, og eventuelt om spesialundervisningens omfang (...)*» (Veilederen 2004 s. 53). Her står det «eventuelt om spesialundervisningens omfang». Hvordan omfanget av spesialundervisningen skal fremkomme i enkeltvedtaket er dermed noe uklart i retningslinjene<sup>297</sup>.

---

<sup>297</sup> Kravet til omfang er tydeliggjort i veilederen fra 2009 (Utdanningsdirektoratet, 2009b)



## Beskrivelse av praksis

Innledningsvis vil omfanget av spesialundervisning bli vist i en tabell som vil gi en skjematisk oversikt over omfanget tilrådd av PPT og omfanget gitt i enkeltvedtaket.

Tabell 11 Omfanget av spesialundervisningen

Elev	Sakkyndig vurdering	Enkeltvedtak
1	PP-tjenesten tilrår spesialundervisning i middels omfang ( <b>4-7 timer i uken</b> )	<b>190 årstimer (5 timer i uken)</b>
2	PP-tjenesten tilrår spesialundervisning i lite omfang ( <b>1-3 timer i uken</b> )	<b>38 årstimer (1 time i uken)</b>
3	PP-tjenesten tilrår spesialundervisning i middels omfang ( <b>4-7 timer i uken</b> )	<b>190 årstimer (5 timer i uken)</b>
4	PP-tjenesten tilrår spesialundervisning i middels omfang ( <b>4-7 timer i uken</b> )	<b>190 årstimer (5 timer i uken)</b>
5	<b>Omfang ikke vurdert</b> (behov for spesialpedagogisk tilrettelegging i matematikk)	<b>Omfang ikke vurdert</b>
6	<b>Omfang ikke vurdert</b> (behov for spesialpedagogisk tilrettelegging i matematikk)	Hver av de to gruppene på 9. klassetrinn styrkes med 390 lærertimer som X kan dra nytte av i forhold til tilrettelegging i samråd med klassestyrer og faglærere. Denne tilretteleggingen kan gjøres ved å være i gruppe på trinnet i enkelte fag. Klassetrinnet styrkes også med 300 assistenttimer (...)
7	<b>Omfang ikke vurdert</b> (behov for spesialpedagogisk tilrettelegging i matematikk, engelsk og norsk)	Hver av de to gruppene på 9. klassetrinn styrkes med 390 lærertimer som X kan dra nytte av i forhold til tilrettelegging i samråd med klassestyrer og faglærere. Denne tilretteleggingen kan gjøres ved å være i gruppe på trinnet i enkelte fag. Klassetrinnet styrkes også med 300 assistenttimer (...)
8	<b>Omfang ikke vurdert</b> (behov for spesialpedagogisk tilrettelegging i norsk og muligens engelsk)	<b>Omfang ikke vurdert</b>

Tabellen gir uttrykk for en svært variert praksis når det gjelder hvordan vedtaket formulerer omfanget av spesialundervisning. I to tilfeller er ikke omfanget omtalt.

Tre av elevene i kommune A har fått 190 årstimer med spesialundervisning, en har fått 38 årstimer. To av sakene har en ekstra setning som innleder begrunnelsen i vedtaket der det står:

*«Det innvilgede timetallet vurderes som likeverdig med skolens øvrige undervisningstilbud.»*

Hva som menes med dette er ikke nærmere konkretisert i vedtakene.

Sakkyndig vurdering har tilrådd 4-7 timer pr. uke til de tre eleven som fikk innvilget 190 årstimer i vedtaket. For eleven som fikk 38 årstimer i vedtaket, så har det blitt tilrådd 1-3 timer pr. uke. Vi ser her at rektor har gitt timer innenfor det som er anbefalt av PPT, dog i det nedre sjiktet.

I kommune B er omfanget av spesialundervisningen til den enkelte elev ikke individuelt vurdert.

To av sakene har følgende beskrivelse av omfanget:

*«Spesialundervisningen skal tildeles den enkelte elev som en årsramme og ikke i uketimer. Antall timer til spesialundervisning vil derfor ikke være lik fra uke til uke, men vil ses i sammenheng med klassens periodeplaner. Årstimetallet på hvert trinn i ungdomsskolen er 1140 (...)*

*Hver av de 2 gruppene på 9. klassetrinn styrkes med 390 lærertimer som X kan dra nytte av i forhold til spesiell tilrettelegging i samråd med klassestyrer og faglærere (...).*

*Klassetrinnet styrkes også med 300 assistenttimer. Assistenten kan bidra med både praktisk hjelp, lesehjelp og hjelp til å løse de oppgaver som eleven får.»*

De to andre sakene i denne kommunen har ikke angitt omfanget av spesialundervisningen til eleven i vedtaket. PPT har ikke tilrådd omfang i de sakkyndige vurderingene i denne kommunen.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Kommune A har angitt omfanget i vedtaket, og dette er også innenfor anbefalingen fra PPT.

Dette er dermed i samsvar med regelverk og retningslinjer.

I kommune B er det en annen praksis. To av sakene har en generell, standardisert formulering av omfanget i vedtakene. Det har ikke vært gjort en individuell vurdering av den enkelte elevs behov for spesialundervisning. Eleven kan ut i fra det som fremkommer av vedtaket ta del i 390

lærertimer i gruppe og 300 assistenttimer i klassen. Det kan ikke sies å være klart og tydelig hva slags opplæringstilbud eleven skal få jfr. forarbeidene. Dette viser at det i liten grad er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis. De to andre sakene har ikke angitt omfanget av spesialundervisningen til eleven. En av disse sakene viser til sakkyndig vurdering for individuelle tilpasninger. Sakkyndig vurdering har imidlertid ikke angitt omfanget av spesialundervisningen i noen av sakene i denne kommunen. Det fremgår ikke tydelig av regelverk og retningslinjer om og hvordan omfanget av spesialundervisningen skal fremgå av dokumentene. Dette kan derfor være en årsak til at det er noen uklarheter knyttet til angivelsen av omfang både i sakkyndig vurdering og i enkeltvedtaket.

Det kan diskuteres om elevens opplæringstilbud fremstår som klart og tydelig jfr. forarbeidene, dersom omfang ikke fremgår av vedtaket. Det må kunne sies å være av stor viktighet at eleven og foreldrene vet hva retten til spesialundervisning innebærer. På denne bakgrunn kan det argumenteres for at omfanget så langt det er mulig angis i enkeltvedtaket for å ivareta hensynet til elevens rettssikkerhet. I enkelte tilfeller kan det være vanskelig å gi et konkret timeantall, men dette vil ofte være knyttet til elever med atferdsutfordringer, der disse kan variere, og der det er større behov for fleksibilitet.

### **Kategori 7. Organiseringen av spesialundervisningen**

I denne kategorien vil det bli sett på hvordan organiseringen av spesialundervisningen går frem av enkeltvedtakene. Det vil bli sett på om det er gitt eleven en rettighet som innebærer spesiell kompetanse i form av personalressurser.

#### **Regelverk og retningslinjer**

Enkeltvedtaket skal også si noe om hvordan opplæringen skal organiseres. Når det gjelder organiseringen av opplæringen går det, som før nevnt, frem av forarbeidene til opplæringsloven at:

«Eit vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildelar eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare kravet til innhaldet i eller den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok» (Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 169).

Forarbeidene er altså tydelige på at enkeltvedtaket skal fastsette den organisatoriske gjennomføringen av spesialundervisningen.

Opplæringsloven § 8-2 regulerer «*Organisering av elevane i klassar eller basisgrupper*». Det står her følgende: «*I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør (...)*». Denne regelen gjelder for den ordinære opplæringen så vel som spesialundervisningen. Bestemmelsen åpner for at opplæringen kan gis i gruppe, denne inndelingen må imidlertid ikke være av varig art. Det kan her for eksempel være tale om intensive lesekurs, eller andre tiltak av denne typen. Bestemmelsen ivaretar prinsippet om inkludering. Det er likevel enkelte elever som har behov for andre organiseringsformer av varig art. Det går frem av retningslinjene at:

«Spesialundervisningen kan gis helt og holdent innenfor rammen av den sammenholdte elevgruppen (uten organisatorisk differensiering). Det kan for eksempel skje ved at eleven gjennom enkeltvedtak får tildelt en egen lærer- eller assistentressurs som gjør en slik organisering mulig» (Veilederen 2004 s. 22).

Enkeltvedtaket må ta stilling til hva slags organiseringsform eleven skal ha i sin opplæring. Skal eleven ha all sin opplæring inne i ordinær klasse i grupper eller skal deler av opplæringen være en-til-en undervisning (Veilederen 2004 s. 26)? Dersom eleven har behov for spesiell lærerkompetanse i form av eksempelvis spesialpedagog og hjelpemidler slik som lydbøker og pc må dette fremgå av enkeltvedtaket. Eventuelt må enkeltvedtaket vise til sakkyndig vurdering og at opplæringen gis i samsvar med denne inkludert det eleven trenger av tilpasninger når det gjelder kompetanse og hjelpemidler (Veilederen 2004 s. 26).

Elevens behov knyttet til organiseringen av opplæringen skal være utredet og tilrådd av PPT i den sakkyndig vurderingen. Det følger her av oppl. § 5-3 siste ledd at vedtaksorganet har en særskilt begrunnelsesplikt dersom det er avvik fra sakkyndig vurdering: «*Dersom vedtaket frå kommunen (...) avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen (...) meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1 (...)*». Dersom rektors vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, må det begrunnes. Dette må tolkes som om at lovgiver har ønsket at eleven og foreldrene kan forstå hvilke begrunnelser som lå til grunn for denne vurderingen. Begrunnelsen må da vise til situasjonen til den aktuelle eleven og hvorfor denne organiseringsformen likevel vil kunne gi

eleven et forsvarlig opplæringstilbud. Vurderingen av «*Elevens beste*» jfr. bk. art. 3 jfr. art 12, er som andre forhold knyttet til elevens opplæringssituasjon, også viktig her. Spesielt gjelder dette i forhold til organiseringsformer som ikke ivaretar prinsippet om inkludering. Hvorfor er liten gruppe eller «en-til-en undervisning» det beste for akkurat denne eleven? Hva mener eleven selv? Videre følger det av bk. art. 23 punkt 3 at hjelpen skal innrettes på en måte som best mulig fremmer sosial integrering<sup>298</sup>.

### **Beskrivelse av praksis**

Tabellen viser hva det står om organisering av spesialundervisningen i henholdsvis sakkyndig vurdering og enkeltvedtak.

---

<sup>298</sup> Se punkt 2.5. Dette må også ses i sammenheng med Salamanca-erklæringen, se punkt 2.1

Tabell 12 Organisering av spesialundervisningen

Elev	Sakkyndig vurdering	Enkeltvedtak
1	Liten gruppe	«Spesialundervisningen gis i samsvar med den sakkyndige uttalelsen fra PP-tjenesten og den individuelle opplæringsplanen. Den gis i klassen med ekstra lærer, i gruppe sammen med flere elever, i perioder eller i noen tilfeller som enetimer»
2	Ikke tilrådd	«Spesialundervisningen gis i samsvar med den sakkyndige uttalelsen fra PP-tjenesten og den individuelle opplæringsplanen. Den gis i klassen med ekstra lærer, i gruppe sammen med flere elever, i perioder eller i noen tilfeller som enetimer»
3	Ikke tilrådd	«Spesialundervisningen gis i samsvar med den sakkyndige uttalelsen fra PP-tjenesten og den individuelle opplæringsplanen. Den gis i klassen med ekstra lærer, i gruppe sammen med flere elever, i perioder eller i noen tilfeller som enetimer»
4	Inne i klassen, i liten gruppe	«Spesialundervisningen gis i samsvar med den sakkyndige uttalelsen fra PP-tjenesten og den individuelle opplæringsplanen. Den gis i klassen med ekstra lærer, i gruppe sammen med flere elever, i perioder eller i noen tilfeller som enetimer»
5	I storgruppa, eneundervisning og i liten gruppe ved behov.	«Opplæringa i matematikk bør skje i mindre gruppe noen av timene.»
6	I klassen, individuelt, verksted/stasjonsundervisning etter behov.	«Det meste av skolens spesialundervisning forgår i mindre grupper på egne rom. Denne undervisningen er for elever som trenger tett oppfølging eller spesiell tilrettelegging. Antall elever med spesielle behov, hvilke behov de har, samt skolens ressurstildeling bestemmer hvor mange grupper det blir på hvert trinn. Gruppestørrelsen er på 3-5 elever og varierer fra fag til fag. Neste år er det følgende antall spesialundervisningsgrupper: 8. klassesetrinn – 2 grupper i norsk og eng. og 1 gruppe i matte 9. klassesetrinn – 2 grupper i norsk, engelsk og matte 10. klassesetrinn – 2 grupper i norsk, engelsk og matte»
7	I klasserommet eller i liten gruppe	«Det meste av skolens spesialundervisning forgår i mindre grupper på egne rom. Denne undervisningen er for elever som trenger tett oppfølging eller spesiell tilrettelegging. Antall elever med spesielle behov, hvilke behov de har, samt skolens ressurstildeling bestemmer hvor mange grupper det blir på hvert trinn. Gruppestørrelsen er på 3-5 elever og varierer fra fag til fag. Neste år er det følgende antall spesialundervisningsgrupper: 8. klassesetrinn – 2 grupper i norsk og eng. og 1 gruppe i matte 9. klassesetrinn – 2 grupper i norsk, engelsk og matte 10. klassesetrinn – 2 grupper i norsk, engelsk og matte»
8	Tilråder ulike organiseringsformer	Følger sakkyndig vurdering

Som tabellen viser så er det også en varierende praksis for hvordan organiseringen er omtalt, og forholdet mellom sakkyndig vurdering og vedtak.

I kommune A står det følgende om organisering av spesialundervisningen i alle fire vedtakene:

*«Den gis i klassen med ekstra lærer, i gruppe sammen med flere elever, i perioder eller i noen tilfeller som enetimer.»*

Samtidig står det i alle vedtakene at spesialundervisningen gis i samsvar med den sakkyndige uttalelsen fra PP-tjenesten og den individuelle opplæringsplanen.

I to av sakene sier den sakkyndige vurderingen ikke noe om hvordan spesialundervisningen bør organiseres.

I en av sakene står det:

*«Det er svært viktig å legge vekt på at hun skal være mest mulig integrert i de vanlige skoleaktivitetene når det gjelder fellessamlinger/aktiviteter, gym, ekskursjoner og fritid (...) Undervisningen bør organiseres slik at hun får støtte inne i klassen, men også ved mulighet for å være i mindre gruppe, med maks 3-4 elever totalt.»*

I den andre saken er det tilrådd at spesialundervisningen til eleven foregår i liten gruppe.

I kommune B er det en noe annerledes praksis.

To av sakene har følgende formulering om organiseringen av spesialundervisningen:

*«Det meste av skolens spesialundervisning foregår i mindre grupper på egne rom. Denne undervisningen er for elever som trenger tett oppfølging eller spesiell tilrettelegging. Antall elever med spesielle behov, hvilke behov de har, samt skolens ressurstildeling bestemmer hvor mange grupper det blir på hvert trinn. Gruppetørrelsen er på 3-5 elever og varierer fra fag til fag. Neste år er det følgende antall spesialundervisningsgrupper:*

*8. klassetrinn – 2 grupper i norsk og eng. og 1 gruppe i matte*

*9. klassetrinn – 2 grupper i norsk, engelsk og matte*

*10. klassetrinn – 2 grupper i norsk, engelsk og matte»*

I disse to sakene har sakkyndig vurdering tilrådd følgende:

I den ene sakene:

*«Organiseringen av undervisningen kan godt skje i klassen kombinert med kortere individuelle treningsperioder i intervallform del eleven tas ut av klassen for å øve spesifikke deler. 20 minutters individuell målrettet spesialpedagogisk hjelp, kan være bedre enn 4 timers daglig øvelse i gruppe der elevene har helt andre problem og hjelpebehov. Eleven kan da lettere holde oppmerksomhet på oppgaven samtidig som motivasjonen opprettholdes. Det kan også være nyttig å organisere matematikkundervisningen i kortere perioder som verksted- og stasjonsundervisning hvor alle elevene kan trene på emner ut fra felleskartleggingen i matematikk.»*

PPT tilrårer altså her at eleven kan være mest mulig i klassen. Videre at eleven kan få en-til-en undervisning ved behov. En-til-en undervisning anses som viktig for at eleven skal opprettholde oppmerksomhet og motivasjon. Videre gis det råd om organiseringen av matematikkundervisningen som kan gjelde for alle elevene, også de som ikke har spesialpedagogiske behov. I enkeltvedtaket er det imidlertid tilrådd at spesialundervisningen skal foregå i liten gruppe både i matematikk og engelsk for denne eleven. Dette er en generell setning som ikke er vurdert individuelt for denne elevens spesielle behov. PPT sin tilråding er ikke fulgt opp, det er dermed avvik, men det er ikke begrunnet hvorfor det tilbudet skolen gir likevel vil oppfylle elevens rettigheter til et likeverdig opplæringstilbud.

Når det gjelder den andre saken har det blitt tilrådd følgende i sakkyndig vurdering:

*«Skolen må vurdere hvorvidt støtten kan organiseres i eller i tilknytning til klasserommet, eller om deler av opplæringen må gis i liten gruppe. Elevens behov kan sees i sammenheng med andre elevers behov så langt det passer.»*

I enkeltvedtaket fremgår det som sagt at spesialundervisningen gis i liten gruppe. Dette er en generell formulering, elevenes individuelle behov er ikke vurdert, slik det fremgår av PPT sin sakkyndige vurdering at skolen må gjøre. Det har slik det fremstår av enkeltvedtaket ikke vært vurdert andre organiseringsformer for denne eleven enn det som anses å være «vanlig» på denne skolen.

De to andre sakene i denne kommunen har ikke den samme standardiserte formuleringen når det gjelder organiseringen av spesialundervisningen. I den ene saken der eleven har rett til spesialundervisning i matematikk står det at:

*«Opplæringa i matematikk bør skje i mindre gruppe noen av timene.»*



I sakkyndig vurdering er det i denne saken tilrådd følgende for denne eleven:

*«Det meste av undervisningen i matematikk bør skje i liten gruppe for å kunne gi rom for konkretisering og erfaringsbasert opplæring. Noe arbeid med sitt tilpassete lærestoff vil eleven kunne gjøre i storgruppe med gode muligheter for oppfølging. Med god tilrettelegging og oppfølging vil engelskopplæringen i hovedsak kunne foregå i ordinær gruppe. Men det bør også være muligheter for å gi noe ekstra hjelp aleine eller i liten gruppe, ved behov. Opplæring og veiledning i læringsstrategier kan med fordel gjøres som en del av det daglige arbeidet sammen med storgruppa.»*

I vedtaket står det at matematikkopplæringen bør skje i mindre gruppe *noen av timene*. Det sies ikke noe i forhold til engelskopplæringen, eller den delen av matematikkopplæringen som ikke skal foregå i liten gruppe. Vedtaket viser til den sakkyndige vurderingen, men det fremgår ikke at spesialundervisningen skal gis i samsvar med tilrådingen her.

Den siste saken i denne kommunen har følgende formulering i enkeltvedtaket som kan relateres til organiseringen av spesialundervisningen:

*«Trinnet har fått tilført ekstra ressurs for å sikre X et likeverdig opplæringstilbud i forhold til de øvrige elevene. Denne ressursen ses i sammenheng med gruppas samlede ressurs og behov med tanke på en effektiv bruk som kommer alle elevene som trenger ekstra hjelp, til gode.»*

Dette kan tolkes som om at eleven skal få spesialundervisningen i klassen, og ikke i liten gruppe.

PPT har i denne saken tilrådd følgende når det gjelder organiseringen av opplæringen til eleven:

*«Opplegget må gjennomføres av den samme læreren hver dag slik at vi sikrer kontinuitet i arbeidet for X. Ved sykdom eller annet fravær bør annen kvalifisert lærer overta (...). Arbeid på datamaskinen, ordmemory, repetert lesing (...) kan foregå:*

*I gruppa/klassen, mens de andre elevene jobber med sitt*

*I en til en – situasjon i eget rom*

*Sammen med en eller to andre elever på gruppa i et eget rom eller i gruppa, eller*

*Som en fast oppgave på arbeidsplanen (...)*

*For øvrig er det ingen bestemt organisering som er påkrevd. Det viktige er at X får de øvingene og den hjelp han trenger HVER DAG hele året."*

PPT har i sin tilråding understreket at det viktigste er at eleven får den hjelpen han trenger av kvalifisert lærer, og at det er kontinuitet i opplæringen. PPT gir videre eksempler på hvordan

opplæringen kan organiseres for å nå dette målet. Det står i enkeltvedtaket at individuelle tilpasninger vil bli utviklet i tråd med tilrådingene fra PPT. Skolen må dermed gå til den sakkyndige vurderingen for videre utdyping av opplæringstilbudet når det skal utarbeides en IOP for eleven.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Kommune A har en generell setning om organisering av spesialundervisningen som omfatter ulike typer av organisering. Dette har en standardisert form, og har ikke vært vurdert individuelt i forhold til den enkelte elevs behov. Alle vedtakene viser til at spesialundervisningen gis i samsvar med den sakkyndige vurderingen. Det blir da viktig å se nettopp på hva som er tilrådd for den enkelte elev. Analysen viser imidlertid at to av de fire sakkyndige vurderingene ikke sier noe om hvordan spesialundervisningen bør organiseres. Dermed har verken sakkyndig vurdering eller enkeltvedtaket konkret tatt stilling til hva slags organisering eleven har behov for. Dette viser en praksis som ikke er i samsvar med regelverk og retningslinjer. Det er ikke klart og tydelig hva slags opplæringstilbud eleven skal få, jfr. forarbeidene (Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 169). Den siste saken har en formulering der det står at eleven hovedsakelig bør være i klassen, men med mulighet for å være i liten gruppe ved behov. I enkeltvedtaket står den generelle formuleringen om ulike organiseringsformer. Enkeltvedtaket viser til at spesialundervisningen skal gis i samsvar med den sakkyndige vurderingen. Dette innebærer at skolen må følge opp dette når eleven skal få sin opplæring. Det er altså en generell formulering i alle enkeltvedtakene i denne kommunen. Det viser som sagt til at opplæringen skal gis i samsvar med sakkyndig vurdering. Videre står det også at spesialundervisningen gis i samsvar med IOP. Dette virker misvisende da IOP i utgangspunktet ikke er laget enda. Det er i vedtaket rettigheten til eleven ligger og IOP må bygge på vedtaket. Det synes her som om kommunen har litt vansker med rekkefølgen i tiltakskjeden. Sakene i denne kommunen har ikke avvik fra tilrådingene fra PPT, jfr. oppl. § 5-3 siste ledd. Det er imidlertid slik at eleven sin rettighet hva gjelder organisering av spesialundervisning fremstår som uklar, og dette vil være i strid med lovens intensjon. Dette må ses i sammenheng med elevens rettssikkerhet omkring hva retten innebærer. Organiseringen av spesialundervisningen fremstår som uklar og standardisert i alle de fire enkeltvedtakene.

Når det gjelder kommune B har den en noe annen praksis. Der ser vi at to og to saker har tilnærmet lik praksis. I to av sakene er det en standardisert formulering når det gjelder

organiseringen av spesialundervisningen. Det fremgår her at det meste av spesialundervisningen foregår i små grupper. Dette kan tyde på at det her har utviklet seg en «kultur» for at spesialundervisningen «alltid» organiseres i små grupper, uavhengig av hva slags behov elevene har. En slik standardisert praksis kan tyde på at det ikke er gjort en individuell vurdering. Praksisen er i strid med prinsippet om likeverdig opplæring som kan utledes av oppl. §§ 1-1, 1-2 og kapittel 5, samt prinsippet om inkludering som uttrykkes i kap. 8. Likeledes vurderingen av elevens beste i bk art. 3 og viktigheten av sosial integrering art. 23 (3). Gruppene er organisert i forhold til fagene, matematikk, engelsk og norsk. Det ene enkeltvedtaket avviker klart fra det som er tilrådd i sakkyndig vurdering. PPT tilråder at eleven kan være mest mulig i klassen. Videre at eleven kan få en-til-en undervisning ved behov. En-til-en undervisning anses som viktig for at eleven skal opprettholde oppmerksomhet og motivasjon. Videre gis det råd om organiseringen av matematikkundervisningen som kan gjelde for alle elevene, også de som ikke har spesialpedagogiske behov. I enkeltvedtaket er det imidlertid tilrådd at spesialundervisningen skal foregå i liten gruppe både i matematikk og engelsk for denne eleven. Dette er en generell formulering som ikke synes å være vurdert individuelt for denne elevens spesielle behov. PPT sin tilråding er ikke fulgt opp, men det er ikke begrunnet i vedtaket hvorfor det tilbudet skolen gir likevel vil oppfylle elevens rett. Dette viser at praksisen her er i strid med kravet i oppl. § 5-3 siste ledd. I den andre saken legger PPT opp til at skolen selv kan gjøre vurderinger i forhold til organiseringen av spesialundervisningen. Det står imidlertid at skolen må vurdere om den kan gis i klassen eller om deler av opplæringen må gis i liten gruppe. Dette viser at rektor har anledning til å organisere elevens spesialundervisning i liten gruppe. Men PPT tilråder ikke at all spesialundervisning skal foregå i gruppe. Vedtaket avviker dermed på dette punktet fra det som er tilrådd, uten at dette er nærmere begrunnet, jfr. oppl. § 5-3 siste ledd. Standardiseringen av enkeltvedtaket i forhold til organiseringsform tyder på at det ikke har vært gjort en individuell vurdering av den enkelte eleven sitt behov. Dette kan videre tyde på, slik som i saken over, at det har utviklet seg en kultur for at spesialundervisningen organiseres i små grupper. Dette viser at det er et stort gap mellom intensjonen i regelverket og praksis i enkeltvedtakene.

De to andre sakene i denne kommunen har en litt annen praksis. I det ene vedtaket har rektor bare tatt stilling til deler av organiseringen av spesialundervisningen til eleven. Enkeltvedtaket viser ikke til sakkyndig vurdering, jfr. de faktisk forhold som vedtaket bygger på. Det fremstår

dermed som uklart hvordan eleven sin spesialundervisning skal organiseres, og det gis heller ingen begrunnelse som kan relateres til kravet i oppl. § 5-3.

I det andre vedtaket står det at individuelle tilpasninger vil bli utviklet i tråd med tilrådingene fra PPT. Dette har som konsekvens at også organiseringen av spesialundervisningen må følge tilrådingene i sakkyndig vurdering. I vedtaket står det videre at trinnet har fått en ekstra ressurs som skal komme både X og de øvrige elevene til gode.

Samlet sett viser analysen at det er varierende oppfølging av regelverk og retningslinjer. De fleste av sakene har standardiserte vedtak som ikke tar hensyn til hva slags organisering PPT har tilrådd i sakkyndig vurdering. Det er da ingen individuell vurdering av elevens behov i forhold til organisering. I de tilfellene det er avvik fra sakkyndig vurdering er det ingen begrunnelse for dette, jfr. oppl. § 5-3 siste ledd. Dette viser at det ikke er samsvar mellom regelverk og praksis her. Enkelte av sakene har imidlertid fulgt opp tilrådingene fra PPT. Hovedinntrykket er likevel at enkeltvedtakene ikke er i samsvar med intensjonen i lovens forarbeider:

«Eit vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildelar eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare kravet til innhaldet i eller den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok» (Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 169).

Dette er spesielt problematisk i de sakene hvor det verken i sakkyndig vurdering eller i vedtaket er fastsatt konkret hvordan spesialundervisningen skal organiseres. Denne praksisen vil dermed føre til tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal få når det gjelder organisering, noe som er klart i strid med regelverk og retningslinjer. Seks av åtte saker har altså en standardisert formulering i forhold til organiseringen av spesialundervisningen. Spesielt alvorlig er det i de sakene der det ser ut til å ha utviklet seg en kultur for at elevene organiseres i grupper uavhengig av elevens behov og tilrådingene fra PPT.

Når det gjelder personalressurser og kompetansekrav går ikke dette konkret frem av noen av vedtakene. Kommune B har som vist i sitatet en generell formulering knyttet til bruk av lærertimer og assistent.

## Kategori 8. Klage og omgjøring

For å ivareta elevens rettssikkerhet i saker om spesialundervisning er det viktig at det er mulig å klage på enkeltvedtaket.

### Regelverk og retningslinjer

Det følger av fvl. § 27 tredje ledd at underrettingen om vedtaket skal inneholde opplysninger om:

«(...) klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåten ved klage, samt om retten etter § 18, jfr. § 19 til å se sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort, skal det også gjøres merksam på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes, jfr. fvl. § 42 første ledd (...)»

Vedtaket må inneholde informasjon om *klageadgangen* jfr. fvl. § 28 første ledd. Fristen for å klage er tre uker fra parten har fått underretting om vedtaket jfr. fvl. § 29. Det følger av fvl. § 32 at klagen skal leveres eller sendes til den som har fattet vedtaket, i disse sakene er det rektor ved skolen. Klagen må også nevne det vedtaket det gjelder og hvilken endring som ønskes jfr. fvl. § 32. Klagen bør<sup>299</sup> også begrunnes jfr. andre ledd. Når rektor har mottatt klagen, er det to veier å gå, jfr. fvl. § 33: Han kan finne klagen begrunnet og selv endre eller oppheve vedtaket. Dersom han ikke gjør dette skal han tilrettelegge saken og videresende den til klageinstansen. Det er Kunnskapsdepartementet som er *klageinstans* for enkeltvedtak om spesialundervisning, jfr. oppl. § 15-2. Myndigheten er imidlertid delegert videre til fylkesmennene<sup>300</sup> (Helgeland, 2006). Oppl. § 15-2 fastsetter altså et unntak fra reglene om klageinstans i forvaltningsloven § 28<sup>301</sup>. Klagebehandlingen følger for øvrig de alminnelige reglene i forvaltningsloven kap. VI (Helgeland, 2006 s. 380). Forvaltningsloven § 27 siste ledd sier også at når forholdene gir grunn til det så skal det i underrettingen også opplyses om adgangen til å søke fritt rettsråd, forvaltningsorganenes veiledningsplikt etter § 11 og forskrifter gitt i medhold av den og adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter § 36.

---

<sup>299</sup> Ordet «bør viser at dette ikke er et absolutt krav, det kan være nok at klageren ønsker en forandring» (Eckhoff & Smith, 2010 s. 318)

<sup>300</sup> «(..) Jf. delegasjonsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet av 4.7.2007 og brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmennene av 13.9.2007 (Utdanningsdirektoratet, 2009b s. 77)

<sup>301</sup> Forvaltningsloven gjelder bare dersom noe annet ikke er bestemt i eller i medhold av lov jfr. fvl. § 1. Dette innebærer at «bestemmelser i skolelovgivningen om unntak eller avvik fra forvaltningsloven vil gå foran de alminnelige reglene i forvaltningsloven» (NOU 1995:18 s. 75)

## Beskrivelse av praksis

Kommune A har følgende informasjon om klage i enkeltvedtakene:

*«Dette vedtaket er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kan påklages. En klage må være skriftlig og begrunnet. En eventuell klage sendes til skolen. Klagefristen er tre – 3 – uker fra melding om vedtaket er mottatt. Endelig klageinstans er Fylkesmannen i X. Dersom det ønskes nærmere opplysninger eller veiledning i saken, ber vi om at det blir tatt kontakt med skolen ved klassestyrer eller rektor.»*

Kommune B har et vedlegg til enkeltvedtaket i alle sakene der blant annet oppl. §§ 5-1 og 5-3 er gjengitt. Det gis også informasjon om klage i dette vedlegget under overskriften:

*«Framgangsmåte ved klage over enkeltvedtak i elevsaker»*

Der det står følgende:

*«Vedtaket som er fattet kan påklages både i forhold til organisering, omfang og innhold. Se forvaltningsloven § 27, 3. ledd. Enkeltvedtak som er fattet kan påklages. Klagen framsettes skriftlig til skolen.*

*Klagefristen er 3 uker fra den dag De har mottatt vedtaket/avgjørelsen, jfr. Forvaltningsloven § 29.*

*Skolen/skolekontoret kan være behjelpelig med å sette opp en slik klage. Klagen må vise til det vedtak/den avgjørelse det klages over og inneholde de endringer som ønskes gjort i vedtaket.*

*Foruten å være behjelpelige med selve klagen, skal skolen/skolekontoret når forholdene gir grunn for det, gi nærmere opplysning om:*

- *adgang til å gjøre Dem kjent med sakens dokumenter i den utstrekning dette er hjemlet i Forvaltningsloven § 18 og 19.*
- *adgang til å få tilkjent sakskostnader etter Forvaltningsloven § 36*
- *at dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort, er det adgang til å søke om at vedtaket utsettes*
- *adgang til å søke fritt rettsråd, eventuelt også fri sakførsel»*

## Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis

Analysen av denne kategorien viser at begge kommunene har gitt informasjon om klage og omgjøring i underrettingen i enkeltvedtaket. De to kommunene har litt forskjellig praksis når det

gjelder å vise til reglene og fremgangsmåten for klage. Kommune A har en kort gjennomgang, etterfulgt av en setning som åpner for at foreldrene og eleven kan få ytterligere veiledning dersom det er behov for det. Dette er i samsvar med veiledningsplikten etter fvl. § 11. Denne kommunen har imidlertid ikke vist til, eller gjengitt de enkelte bestemmelsene i forvaltningsloven. Informasjonen fremstår likevel som informativ. Kommune B har en mer detaljert fremstilling av regelverket hva gjelder fremgangsmåten ved klage. Den viser også til at eleven/foreldrene kan få hjelp til selve klagen ved skolen eller skolekontoret. Der kan de også få veiledning.

Konkluderende under denne kategorien kan det sies at det i stor grad er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis. Begge kommunene har i sine vedtak gitt opplysninger om klage som åpner for at eleven/foreldrene kan ivareta sine interesser på best mulig måte, jfr. formålet med veiledning i fvl. § 11 og elevens rettssikkerhet.

### **Kort oppsummering og drøfting**

Når vi ser denne vedtaksfasen samlet sett, danner det seg et inntrykk av et nokså varierende, og enkelte steder manglende, samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis.

Det må først sies at det foreligger et skriftlig vedtak i alle sakene i denne undersøkelsen. Det er rektor ved skolene som har fattet vedtakene. Det synes med andre ord å ha utviklet seg en delegeringspraksis på dette området. Vedtakene er i stor grad standardiserte, og det er lite som er vurdert individuelt i forhold til behovene til den enkelte elev. Kommune A har et standardisert vedtak som er likt i alle de fire sakene. Det eneste som skiller disse fra hverandre er angivelsen av omfanget av spesialundervisning. Av hensyn til rettssikkerheten til eleven skal et enkeltvedtak om spesialundervisning være individuelt jfr. opplæringsloven § 5-1. Enkeltvedtaket skal følgelig ikke være standardisert. En mindre del av vedtaket kan likevel være standardisert, f.eks. reglene som vedtaket bygger på og informasjon om klagemuligheter. Det følger av vedtakene i denne kommunen at opplæringstilbudet til eleven skal utarbeides i samsvar med tilrådingene i sakkyndig vurdering. Dette medfører at skolen må følge sakkyndig vurdering i utforming av IOP til eleven. Kommune B har også i stor grad standardisering av enkeltvedtakene. To av sakene har imidlertid noen individuelle vurderinger av den enkelte elev.

For å ivareta taushetsplikten, og for å hindre at andre enn de det gjelder får innsyn i enkeltvedtakene, må det fremgå av dokumentene at de er unntatt offentlighet. Alle vedtakene har merket dokumentene, og dette er slik sett i samsvar med intensjonen. Flere av vedtakene har imidlertid ikke riktig hjemmel her. Det vises i flere av vedtakene til den gamle loven og kryssreferansen til fvl. er ikke med. Dette viser at den kommunale malen ikke er oppdatert etter lovendringen. Det kan også tyde på at kommunen ikke har forstått sammenhengen mellom lovene her.

Når det gjelder samtykke så viser analysen av sakkyndig vurdering og enkeltvedtak at foreldrene i alle sakene har samtykket til spesialundervisning før vedtak fattes. Alle elevene i undersøkelsen er under 15 år, det er dermed foreldrene som samtykker. Når det gjelder samarbeid med foreldrene og eleven, så er det her en noe variert praksis. Dette er basert på det som fremgår både av sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. De fleste sakkyndige vurderingene viser at foreldrene har fått uttale seg om deres opplevelse og kunnskap om elevens styrker, vansker og behov. Elevens egen stemme er i mindre grad ivaretatt, og der det er uttalelser fra eleven selv, så knytter dette seg for det meste til personlighet og interesser. Det at eleven i liten grad er involvert i prosessen som leder til et enkeltvedtak om spesialundervisning, må sies å være i strid med intensjonen i regelverket, både internasjonalt og nasjonalt. Hvordan kommer man frem til hva som er elevens beste? Hva slags behov har eleven? En større involvering av eleven i prosessen som leder frem til spesialundervisning synes å være en utfordring.

Når det gjelder saksbehandlingstiden så er den i flere av sakene lang. I en av sakene har eleven gått ett helt år uten å ha et enkeltvedtak om spesialundervisning. Det er også enkelte av sakene som gir inntrykk av at det har utviklet seg en praksis der det er bestemte tider av året at enkeltvedtaket fattes. Dette kan innebære at det går lang tid før elevens spesialundervisning kan igangsettes, noe som må sies å ha innvirkning på elevens behov og rettssikkerhet.

De fleste (fem av åtte) sakene viser til at opplæringen skal gis i samsvar med sakkyndig vurdering. Vi kan se at vedtakene i noen grad følger opp tilrådingene fra sakkyndig vurdering. Men det fremstår i flere tilfeller som uklart hva slags opplæring eleven skal få. Der enkeltvedtaket bare henviser til sakkyndig vurdering, blir det opp til skolen/læreren å bruke denne i utarbeidelsen av IOP for å fastsette innholdet i opplæringen til eleven. I enkelte av



sakene har verken sakkyndig vurdering eller enkeltvedtakene en konkret og individualisert vurdering av eleven sitt behov når det gjelder innhold, omfang eller organisering.

Når det gjelder rettslige forhold som vedtaket bygger på, vises det i alle sakene til opplæringsloven § 5-1, men i kommune A uten å gjengi innholdet i paragrafen. Det kan reises spørsmål om dette er godt nok, og om ikke det å gjengi reglene er nødvendig – eller i det minste klart fordelaktig – for at foreldrene og eleven skal forstå vedtaket. I kommune B vises det til aktuelle regler i forvaltningsloven, og det på en slik måte at det må antas å virke informativt overfor foreldrene/eleven.

Hva angår de faktiske forhold som vedtaket bygger på, viser de fleste sakene bare til at opplæringen skal gis i samsvar med sakkyndig vurdering. Innholdet i og omfanget av spesialundervisningen er det redegjort for i varierende grad, og til dels mangelfullt. Der hvor heller ikke sakkyndig vurdering er tydelig, fremstår det samlet sett som uklart hva slags opplæring eleven skal få. Enkelte av sakene viser ikke til at sakkyndig vurdering skal følges, og det er ikke klart hvilke tilbud eleven skal få. Hva gjelder de hovedhensyn som har vært lagt vekt på i vurderingen av retten til spesialundervisning, fremgår disse i liten grad eksplisitt av vedtaket. Forvaltningsskjønnet kan også være vanskelig å beskrive, og det fremstår også litt uklart i regelverket hva dette innebærer. Begrunnelsen for vedtaket er ofte kort og ikke alltid helt i samsvar med sakkyndig vurdering på alle punkter, uten at det grunngis nærmere slik loven forutsetter.

Det er bare kommune A som har en konkret og individuell vurdering av omfanget av spesialundervisningen til eleven. Vedtakene følger opp tilrådingen i sakkyndig vurdering. Kommune B har en uklar og til dels standardisert praksis når det gjelder å angi omfanget av spesialundervisningen. Denne praksisen er ikke i samsvar med regelverket og retningslinjene. Denne standardiseringen kan være med på å svekke elevens rettssikkerhet og føre til at enkeltvedtaket er ugyldig. Denne uklarheten kan også henge sammen med at forarbeidene er noe uklare her og de retningslinjene som var på den tiden heller ikke var konkrete nok i forhold til å

angi om sakkyndig vurdering skal si noe om omfanget<sup>302</sup>. Denne praksisen kan dermed videreføres i enkeltvedtaket.

Vedtakene fremstår også som uklare i forhold til hvordan spesialundervisningen skal organiseres. Det er flere eksempler på at det er uoverensstemmelse mellom det vedtaket sier om organisering og det sakkyndig vurdering tilrår, samtidig som vedtaket viser til sakkyndig vurdering. De formuleringene som står generelt formulert i noen av vedtakene (for eksempel at «*det meste av spesialundervisningen foregår i mindre grupper*»), kan stå i motstrid til det som er formulert i den sakkyndige vurderingen for eleven (for eksempel at «*eleven kan godt være i klassen med tilpasninger*»). Slike saker kan ikke vurderes å ha et enkeltvedtak som er klart og fullstendig, slik en må forstå at regelverket forutsetter.

Begge kommunene har informasjon om klageadgang og omgjøring. Dette viser at det er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis under dette punktet.

Samlet sett fremstår vedtakene som uttrykk for en praksis som representerer en både uklar og uheldig oppfølging av regelverket, og som til dels kan gå på bekostning av elevens rettssikkerhet og reelle opplærings- og støttebehov.

---

<sup>302</sup> Dette er konkretisert i veilederen fra direktoratet fra 2009. Denne 3 månedersregelen har også vært diskutert, blant annet i forhold til at den ikke gir rom for fleksibel og dynamisk saksbehandling, men støtter seg til forvaltningsloven sin praksis her

## 7.0 Individuell opplæringsplan (IOP)

Den neste hovedfasen i spesialundervisningens tiltakskjede er individuell opplæringsplan (IOP).

Analysen av denne fasen omfatter følgende fem kategorier:

1. Formkravene til IOP
2. Samarbeid med eleven og foreldrene
3. Saksbehandlingstid
4. Mål og innhold i IOP
5. Hvordan opplæringen skal drives

Analysen vil også i denne fasen ha en tredeling under hver kategori slik de tre foregående fasene har hatt.

### Kategori 1. Formkravene til IOP

Den første kategorien i denne fasen tar for seg formkravene til IOP, herunder krav om skriftlighet og om IOP er unntatt offentlighet.

#### Regelverk og retningslinjer

For alle elever som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning etter oppl. § 5-1, skal det utarbeides en IOP jfr. oppl. § 5-5. Det forutsettes at IOP er skriftlig, bortsett fra det foreligger det ingen formkrav. Det er dermed opp til den enkelte kommunen å utarbeide sin mal for IOP, så lenge den lages innenfor lovens rammer (Veilederen 2004). Dette gjelder både form og innhold. Intensjonen med IOP er «(...) å utvikle kortfatta og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringa, men utan å stille krav om unødvendig tidkrevjande papirarbeid frå lærarane si side» (Ot.prp.nr. 46 (1997-98) s. 50-51). Utdannings- og forskningsdepartementet har i veilederen (2004) angitt hva som kjennetegner en god IOP:

- *har en enkel form.*
- *er lett å forstå.*
- *har en relativt lite arbeidskrevende utfylling.*
- *har en logisk oppbygging.*
- *viser helhet og sammenheng i elevens opplæringstilbud.*
- *gir godt grunnlag for å evaluere opplæringen*

(Veilederen 2004 s. 49)

IOP skal utarbeides med bakgrunn i vedtaket om spesialundervisning og sakkyndig vurdering, dersom vedtaket viser til denne. Den individuelle opplæringsplanen skal bidra til at eleven får et

opplæringstilbud som er i samsvar med vedtaket. Det er ikke anledning til å gi eleven nye rettigheter i IOP, da må det eventuelt et nytt vedtak til. Det er imidlertid mulig å ha IOP som en del av enkeltvedtaket. Dersom IOP gjøres til en del av enkeltvedtaket så medfører det at saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak også gjelder for IOP.

IOP skal fungere som et arbeidsverktøy for lærerne i planleggingen og gjennomføringen av opplæringen til eleven. Hvor omfattende den er, må derfor vurderes konkret i forhold til den enkelte elevs behov, og kan variere etter hvor omfattende vansker eleven har:

«For elever som har mer moderate vansker og spesialundervisning i begrenset omfang, kan det generelt være nok med en mindre omfattende plan. For elever som har større og mer sammensatte vansker, må derimot en større del av opplæringen legges til rette, noe som kan tilsi behov for en mer omfattende individuell opplæringsplan.» (Veilederen, s. 49).

Det går frem av opplæringsloven at opplæringstilbudet skal vektlegge elevens utviklingsmuligheter, jfr. oppl. § 5-1 andre ledd. Det blir dermed viktig å se på hvordan malen for IOP ivaretar dette perspektivet.

IOP inneholder, slik som de andre dokumentene i tiltakskjeden, personopplysninger og er underlagt taushetsplikt, jfr. fvl. § 13. For å hindre at andre enn den det gjelder<sup>303</sup> får innsyn, eller krever innsyn i IOP, må dokumentet merkes. Det må dermed fremgå av IOP at innholdet skal være unntatt offentlighet: «Unntatt offentlighet, jfr. offentleglova § 13, jfr. forvaltningsloven § 13» eller «Unntatt offentlighet, jfr. Offentlighetsloven § 5a, jfr. forvaltningsloven § 13», avhengig av om enkeltvedtaket er fattet før eller etter 2006<sup>304</sup>. En slik merking viser at innholdet i enkeltvedtaket er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven, og at det dermed er unntatt offentlighet.

### **Beskrivelse av praksis**

Det er utarbeidet en skriftlig IOP i alle sakene i undersøkelsen, og IOP foreligger som et eget dokument. Praksisen i de to kommunene er også i dette leddet i tiltakskjeden noe ulik, de vil derfor bli presentert hver for seg.

---

<sup>303</sup> Den som er part etter fvl. § 2e

<sup>304</sup> Se punkt 2.6

Kommune A har en mal som fremstår som oversiktlig og har en enkel form. Malen er bygget opp med rubrikker for hvert enkelt tema. Den starter med personalia. Deretter følges det opp med en rubrikk som omtaler elevforutsetninger, herunder: «sterke sider» og «sider som kan styrkes». Når det gjelder «sterke sider» er det hovedsakelig beskrivelser av humør og sosial funksjon, slik som i denne saken:

*«X er blid og positiv og har pågangsmot.»*

To av sakene sier også noe om eleven sin faglige fungering, slik som dette:

*«Arbeider godt på skolen og hjemme. Fungerer godt evnemessig, på enkelte områder svært godt.»*

Når det gjelder «sider som kan styrkes» står det her eksempelvis «lesehastighet», «konsentrasjon» og «motivasjon».

Under elevforutsetninger har malen et punkt som tar for seg «*Rammer/Organisering*». Deretter er det en egen rubrikk for «*Mål for spesialundervisning og innhold og arbeidsmåter*». Det er også et punkt som tar for seg «*annet*», hvor det blant annet kan skrives om eleven skal ha fritak fra vurdering med karakter i noen fag. Innholdet i disse vil bli nærmere analysert i kategori 3 og 4.

Det går frem av den kommunale malen at den sist ble revidert i 2004. Malen er merket med «*Unntatt fra offentlighet*» Jf. *Lov om offentlighet i forvaltningen*, § 5a». Alle fire sakene har dette. Tre av IOPene er fra skoleåret 07/08 og en er fra skoleåret 06/07.

Kommune B har en litt annen og mer varierende praksis. Malen for IOP fremstår som noe uklar og uoversiktlig. IOP starter med personalia. Den har ett punkt som heter «*Grunnleggsdokumenter*», der det er listet opp de dokumentene som IOP bygger på. Det vises i alle sakene til at IOP bygger på sakkyndig vurdering, noen av sakene viser til tidligere halvårsrapport, og en sak viser til en LOGOS-test gjennomført av PPT. Ingen av sakene viser til enkeltvedtaket. Malen følger så opp med en beskrivelse av elevens funksjonsnivå både faglig og sosialt. Disse beskrivelsene er basert på kartlegginger skolen selv har gjort. Det vises her blant annet til elevens resultater på Carlstenprøven og kartleggingsprøver i matematikk som skolen har

gjennomført. Ingen av sakene viser til sakkyndig vurdering og de utredninger som er gjort av PPT<sup>305</sup>.

Planen har et punkt om elevens styrker, der det i hovedsak gis beskrivelser av interesser, personlige egenskaper og sosial funksjon:

*«X har godt humør og er positiv» og «X er arbeidsom og pliktoppfyllende.»*

To av sakene har imidlertid også en kort beskrivelse av elevens faglige styrker, slik som i denne saken:

*«Eleven liker å skrive fortellinger, har god fantasi og fortellerevne. Matematikk er også et fag han behersker godt og liker å ha. I engelsken liker han godt å uttrykke seg muntlig, behersker faget godt. Han har i følge Logos-testen en styrke på leseforståelse og lytteforståelse.»*

Malen har en oppbygging som tar for seg følgende: diagnose, fungering sosialt, interesser og hobbyer, styrke for eleven, faglig funksjonsnivå, hjelpemidler, tilretteleggingsbehov i skolesituasjonen og konklusjon. Denne informasjonen bygger på skolens egne kartlegginger og vurderinger av elevens behov, vansker og styrker. Deretter kommer så overskriften «Den individuelle opplæringsplanen (IOP)». Det fremstår som uklart om informasjonen som kommer før denne overskriften er «bakgrunnskunnskap» eller om dette også egentlig er en del av IOP.

Når det gjelder kravet om at dokumentet skal være unntatt offentlighet, så er alle sakene merket slik: «Unntatt off. jfr. Off.l. § 5a»

To av IOPene er fra skoleåret 06/07 og to er fra skoleåret 07/08.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Kommune A har en mal for IOP som fremstår som oversiktlig. IOP er satt opp i en tabell med overskrifter som har en logisk oppbygning. Den er lett å forstå og synes å ha en «*relativt lite arbeidskrevende utfylling*». Malen vurderes å være i samsvar med forarbeidene og retningslinjene for formen på en god IOP. Veilederen har også noen anbefalinger om innholdet i IOP, blant annet at den viser «*helhet og sammenheng i elevens opplæringsstilbud*» og «*gir et godt grunnlag for å evaluere opplæringen*». Dette er punkter som må vurderes under kategori 3 og 4

---

<sup>305</sup> Se kategori 4 og 5

i analysen. IOP-malen starter med å si noe om elevens styrker og sider som kan styrkes (i stedet for å tale om vansker), dette synes å være i samsvar med oppl. § 5-1, der det fremgår at det skal legges vekt på elevens utviklingsutsikter. Når det gjelder fokuset på elevens utviklingsutsikter vil dette bli nærmere vurdert i kategori 4 knyttet opp mot mål og innhold for opplæringen.

Alle IOPene i denne kommunen viser til lov om offentlighet i forvaltningen § 5a når det gjelder å unnta dokumentet fra offentlighet. Det er ingen krysshenvising til fvl. § 13 om taushetsplikt. Én IOP er fra skoleåret 06/07, så den kan sies å være i samsvar med regelverk/retningslinjer da det er så kort tid etter lovendringen. De tre andre sakene i denne kommunen har imidlertid en IOP fra skoleåret 07/08. Det vil si at det er offentleglova (offl.) som da er gjeldende, og det er derfor ikke samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis på dette punktet. Det er også viktig at malen har en krysshenvising til fvl. § 13 som gir hjemmel for taushetsplikt som jo er det som gjør at offl. § 13 (eventuelt § 5a i offentlighetsloven) kommer til anvendelse. Det er det ingen av sakene i denne kommunen som har.

Kommune B har en noe mer varierende og til dels mangelfull oppfølging av regelverk og retningslinjer. Malen for IOP fremstår som uklar og uoversiktlig. Alle planene begynner med informasjon om eleven og opplæringssituasjonen. Dette bygger på informasjon fra skolen og deres egne kartlegginger av eleven, og ikke på den sakkyndige vurderingen eller vedtaket. Midt i dokumentet kommer det så en overskrift der det står «Den individuelle opplæringsplanen». Denne er i alle sakene ganske kort. Oppbyggingen i IOP fremstår ikke som logisk, og det er vanskelig å se hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Formen på IOP i denne kommunen vurderes å ikke være i samsvar med retningslinjene for en god IOP. Det vises til at IOP bygger på sakkyndig vurdering og halvårsrapporter, men ingen av sakene viser til enkeltvedtaket, som jo er det dokumentet som IOP skal bygge på. Det er i vedtaket rettigheten til eleven er befestet. Dette viser at det ikke er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis. Det er gitt en beskrivelse av elevens funksjonsnivå faglig og sosialt, basert på kartlegginger skolen selv har gjort, og ikke sakkyndig vurdering. Til tross for at det i flere av sakene står at sakkyndig vurdering er et «grunnlagsdokument» for IOP. Det er et eget punkt i IOPen som beskriver eleven sine styrker, disse er hovedsakelig relatert til personlige egenskaper, interesser og sosial fungering. To av sakene har imidlertid også en kort beskrivelse av elevens faglige styrker. Planene bærer slik sett preg av å ville vektlegge elevens utviklingsutsikter slik som lovens

intensjon er etter § 5-1 andre ledd. Dette kan sies å være en praksis som samsvarer med regelverket.

Denne kommunen har også i sin mal en henvisning til offentlighetsloven som ble opphevet i 2006. To av IOPene i denne kommunen er imidlertid utarbeidet i 2006, og da dette er så nært opp mot endringen kan det her sies å være et samsvar mellom regelverket og praksis. De to andre sakene er utarbeidet for skoleåret 07/08, og det vil da være offentleglova som er gjeldende. Dette er ikke oppdatert og endret i malen, og det medfører at det ikke er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis på dette punktet. Ingen av sakene har en henvisning til fvl. § 13. Det er ikke samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis her.

## **Kategori 2. Samarbeid med eleven og foreldrene**

Den andre kategorien som analyseres i denne fasen er samarbeidet med eleven og foreldrene i utarbeidelsen av IOP.

### **Regelverk og retningslinjer**

Det er skolen som har hovedansvaret for å utarbeide en IOP for eleven. Dette er en absolutt plikt for skolen, uansett omfanget av spesialundervisningen. Det anbefales at de som arbeider med eleven utarbeider IOP i samarbeid (Veilederen 2004, s. 43). Samarbeidet<sup>306</sup> med eleven og foreldrene er viktig også i denne fasen av tiltakskjeden, jfr. oppl. § 5-4 siste ledd: *«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.»* Eleven selv og foreldrene har ofte viktig kunnskap om elevens vansker, styrker og behov. Dette er det viktig å bygge videre på når det skal utarbeides en individuell opplæringsplan for eleven (Veilederen 2004, s. 43). Det er ikke et krav at foreldrene må samtykke til IOP før den kan brukes, og de trenger heller ikke å signere den. IOP er å anse som et internt dokument for skolen, et arbeidsverktøy i arbeidet med tilrettelegging av opplæringen til eleven. Det står imidlertid i prinsippene for opplæringen i LK-06 at:

«Hjemmet skal få informasjon om målene for opplæringen i fagene, elevenes faglige utvikling i forhold til målene og hvordan hjemmet kan bidra til å fremme elevenes måloppnåelse. Videre skal hjemmet ha informasjon om hvordan opplæringen er lagt opp og hvilke arbeidsmåter og vurderingsformer som brukes. Det må også legges til rette for

---

<sup>306</sup> Se punkt 2.4



foreldrene/foresatte får nødvendige opplysninger for å kunne delta i reelle drøftinger om utviklingen av skolen» (Utdanningsdirektoratet s. 6)<sup>307</sup>.

Dette kan tolkes slik at foreldrene og eleven bør få en kopi av IOP for å kunne realisere det som er lagt til grunn i forskriften.

Viktigheten av samarbeid med hjemmet er også fremhevet i Prinsipper for opplæringen i LK-06 som blant annet sier følgende:

«Samarbeid mellom skolen og hjemmet er et gjensidig ansvar, men skolen skal ta initiativ og legge til rette for samarbeidet. Opplæringsloven, forskrift til loven og Læreplanverket danner grunnlaget for samarbeidet, og foreldrene/de foresatte skal ha reell mulighet for innflytelse på egne barns læringsarbeid faglig og sosialt.»<sup>308</sup>

Dette understreker at skolen skal ta initiativ for samarbeidet, men at det også er et gjensidig ansvar.

### **Beskrivelse av praksis**

Når det gjelder samarbeid med eleven og foreldrene, så har malen i kommunen A en linje for underskrift fra foreldrene. Det står følgende: «*Vi er enige i at vårt barn får opplæring i tråd med denne IOP*». Alle sakene har underskrift fra foreldrene. Det går ikke frem av IOPene om dette bare er en godkjenning av planen eller om underskriften er uttrykk for et samarbeid i utarbeidningen.

I kommune B ser det ut til at det også i denne kommunen har utviklet seg en praksis der foreldrene godkjenner IOP, det er følgende overskrift i malen: «*Læreplanen er godkjent*», deretter står underskriften fra foreldrene. Det er imidlertid bare to av IOP som har underskrift. Det fremgår ikke av dokumentene om det har vært et samarbeid med eleven eller foreldrene i utformingen av IOP.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Begge kommunene ser altså ut til å ha utviklet en praksis der foreldrene underskriver og godkjenner IOP, uten at dette er et krav etter loven. Kravet til samtykke gjelder før det blir gjort sakkyndig vurdering og før enkeltvedtaket fattes, jfr. oppl. § 5-4. Det fremgår imidlertid ikke av

---

<sup>307</sup> [www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte\\_lareplaner\\_for\\_Kunnskapsloftet/prinsipper\\_lk06.pdf?epslanguage=no](http://www.udir.no/Upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloftet/prinsipper_lk06.pdf?epslanguage=no) s. 6 av 6 (Lesedato: 4.10.12).

<sup>308</sup> [www.udir.no/Lareplaner/Kunnskapsloftet/Prinsipp-for-opplaringa/Samarbeid-med-heimen/?read=1](http://www.udir.no/Lareplaner/Kunnskapsloftet/Prinsipp-for-opplaringa/Samarbeid-med-heimen/?read=1) s. 8 av 9 (Lesedato 4.10.12)

dokumentene om denne underskriften fra foreldrene også er et uttrykk for samarbeid i utarbeidingen av opplæringstilbudet til eleven i IOP. Men ser vi på praksis i de tidligere fasene så viser den, spesielt i forhold til sakkyndig vurdering, at det har vært lagt vekt på foreldrenes informasjon og i noen grad elevens. At eleven og foreldrene blir involvert i hele prosessen er klart i samsvar med kravet om samarbeid i regelverk/retningslinjer. Foreldrenes underskrift må imidlertid ikke føre til lengre saksbehandlingstid, ved at prosessen «stopper opp» mens skolen venter på foreldrenes godkjenning<sup>309</sup>.

### **Kategori 3. Saksbehandlingstid**

Når det gjelder kategorien for saksbehandlingstid vil det bli sett på to ting. For det første vil det bli sett på saksbehandlingstiden mellom enkeltvedtaket og IOP. For det andre vil det bli sett på den totale saksbehandlingstiden i tiltakskjeden fra tilmeldingen til IOP foreligger.

#### **Regelverk og retningslinjer**

For at rekkefølgen i tiltakskjeden skal bli korrekt, så skal enkeltvedtaket til vanlig treffes før IOP ferdigstilles. For at arbeidet med IOP skal komme i gang så fort som mulig er det anbefalt i retningslinjene at skolen kan påbegynne arbeidet med IOP parallelt med PP-tjenestens utredningsarbeid. Det er imidlertid viktig at IOP tar hensyn og følger opp sakkyndig vurdering og vedtaket om spesialundervisning (Veilederen 2004 s. 49), eventuelt gjennom å revidere IOP. Når det gjelder krav til saksbehandlingstiden for IOP fremgår det ikke av verken loven eller retningslinjene. IOP operasjonaliserer det opplæringstilbudet som eleven har rett til etter enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette bør tale for at skolen skriver IOP rett etter vedtak er fattet slik at opplæringen kan starte, og eleven kan få et forsvarlig og likeverdig opplæringstilbud. Skolens ansvar for å lage IOP må også ses i sammenheng med kravet om forsvarlig saksbehandling og kravet om effektivitet i forvaltningen. Dette må bero på en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle.

#### **Beskrivelse av praksis**

Når det gjelder saksbehandlingstiden for IOP har det i analysen blitt beregnet ved å se på datoen for enkeltvedtak og datoen for IOP. Som det fremgår av kategori 2 så ser det ut til å ha utviklet seg en praksis hvor foreldrene underskriver og godkjenner IOP. Det fremgår at de fleste sakene

---

<sup>309</sup> Se kategori 3

har en saksbehandlingstid på ca. 4 måneder. I en av sakene har det bare gått 8 dager. I sak 8 har eleven hatt IOP i over ett år uten at vedtak forelå. I sak 1 og 4 kan det se ut til at skolen har ventet på foreldrenes underskrift. Dette har medført at det har tatt henholdsvis 3 og 6 måneder fra enkeltvedtaket ble fattet til IOP er underskrevet av foreldrene.

I denne siste fasen av tiltakskjeden er det valgt å vise hele saksbehandlingstiden under ett, fra henvisning/tilmeldingen til IOP foreligger. Dette går frem av tabell 13.

*Tabell 13 Oversikt over saksbehandlingstiden fra henvisning fra skolen er mottatt av PPT til IOP foreligger*

Elev	Henvisning/pedagogisk	Sakkyndig	Enkeltvedtak	IOP	Saksbehandlingstid
1	18.02.05	19.10.05	12.05.06	29.09.06	Ca. 19 måneder
2	09.07.07	19.11.07	11.12.07	19.12.07	Ca. 5 måneder
3	01.12.06	13.06.07	20.06.07	10.10.07	Ca. 11 måneder
4	07.04.06	26.01.07	18.06.07	15.09.07	Ca. 17 måneder
5	02.05.05	03.01.07	26.04.07	22.10.07	Ca. 30 måneder
6	24.01.05	01.12.05	31.05.06	08.10.06	Ca. 20 måneder
7	30.11.04	14.10.05	31.05.06	09.10.06	Ca. 22 måneder
8	31.05.05	29.05.07	08.07.08	22.10.07	Ca. 29 måneder

Dette viser at det i flere av sakene har vært lang saksbehandlingstid fra eleven ble henvist til IOP forelå.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

I analysen av saksbehandlingstiden har det blitt sett på to ting. For det første har det blitt sett på saksbehandlingstiden fra enkeltvedtak til IOP. For det andre har det blitt sett på den totale saksbehandlingstiden fra eleven ble henvist til PPT og til IOP foreligger.

Det er en gjennomsnittlig saksbehandlingstid i sakene på ca. 4 måneder fra enkeltvedtak til IOP. Om dette anses å være en forsvarlig saksbehandlingstid er ikke enkelt å avgjøre. I flere av sakene har vedtaket blitt fattet i vårsemesteret, dette innebærer at det kan innberegnes en sommerferie i tiden her. Hvis man trekker fra ca. 8 uker her så vil man nok i enkelte av sakene kunne si at saksbehandlingstiden har vært innenfor det som er anbefalt, og at det dermed er samsvar mellom regelverk og retningslinjer. En av sakene har veldig kort saksbehandlingstid på bare åtte dager,

og dette må vurderes å være innen rimelig tid. Saksbehandlingstiden må imidlertid også ses i sammenheng med prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Det må da vurderes om skolen har gjort en «god nok» jobb med IOP. Har de jobbet med IOP parallelt med sakkyndighetsarbeidet til PPT? Analysen har imidlertid vist at IOP i denne kommunen i stor grad er utarbeidet med utgangspunkt i sakkyndig vurdering og vedtaket og det er god sammenheng.

I en av sakene er enkeltvedtaket laget etter IOP. Det følger av regelverk og retningslinjer at IOP ikke skal tas i bruk før vedtaket foreligger. Det er altså ikke samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis på dette punktet. I denne undersøkelsen har disse dokumentene likevel blitt vurdert i sammenheng<sup>310</sup>. Dette kan ha medført at det synes å være bedre sammenheng mellom dokumentene her enn det i virkeligheten har vært.

I begge kommunene ser det ut til å ha utviklet seg en praksis for at foreldrene skriver under og godkjenner IOP. I enkelte av sakene har det imidlertid tatt noe tid fra skolen har ferdigstilt IOP til foreldrene har underskrevet. Kanskje skolen tror at det er et lovkrav? Dersom dette medfører en trenering av tiden, altså at elevens opplæring ikke settes i gang før underskriften foreligger vil dette være en uheldig praksis. Om dette er tilfellet er ikke mulig å si noe om ut ifra dokumentene. Det kan være like sannsynlig at spesialundervisningen har blitt iverksatt i samsvar med IOP i påvente av foreldrenes underskrift. Eleven/foreldrene bør imidlertid få en kopi av IOP, i de to sakene som ikke har underskrift er det usikkert om de har mottatt kopi. Dette fremgår ikke av dokumentene. Man kan heller ikke utelukke at skolen har vært med å forelegge saken for foreldrene.

Saksbehandlingstiden som fremgår av dokumentene gir et inntrykk av praksis i de to kommunene, men det gir ikke et fullstendig bilde av om det er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis. Dette krever mer informasjon enn det som fremkommer av dokumentene.

Når vi ser hele saksbehandlingstiden under ett så viser det at det i flere av sakene har tatt lang tid fra henvisning til IOP.

---

<sup>310</sup> Som om IOP bygger på vedtaket

## Kategori 4. Mål og innholdet i IOP

Det fremgår av opplæringsloven § 5-5 at en IOP skal inneholde:

- Mål for opplæringen
- Innholdet i opplæringen
- Hvordan opplæringen skal drives<sup>311</sup>

Under denne kategorien vil det bli sett på de to første punktene: mål og innhold for opplæringen. Det er viktig at innholdet i opplæringen utformes på grunnlag av målene, da disse henger nøye sammen. Litt avhengig av de to kommunenes mal så vil det også her bli sett på hjelpemidler etc. for bruk i opplæringen. Hvordan opplæringen skal drives vil det bli redegjort for i kategori 5.

### Regelverk og retningslinjer

Kravet om IOP har sin hjemmel i opplæringsloven § 5-5, som har overskriften «Unntak fra reglane om innhaldet i opplæringa». Det står her følgende:

«Reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjelde for spesialundervisning så langt dei passar. For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuelle opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast»

Når det gjelder mål og innhold i elevens opplæring, er altså utgangspunktet at alle reglene i opplæringsloven med forskrifter også gjelder for de elevene som får spesialundervisning. Dette er tydeliggjort i forarbeidene: «*Den individuelle opplæringsplanen må ta utgangspunkt i den generelle delen av læreplanene og læreplanene i faget så langt dei passar, og også ta utgangspunkt i lærevanskene og læreutsiktene til den enkelte eleven slik dei går fram av den sakkunnige vurderinga*» (Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 170). Forarbeidene understreker her viktigheten av et «både og hensyn», der IOP tar utgangspunkt i lærevanskene til eleven, men samtidig også ser på elevens læreutsikter. Spesialundervisningen må ta utgangspunkt i de alminnelige læreplanene for grunnskolen (Helgeland, 2006). Innholdet i grunnskoleopplæringen er hovedsakelig fastsatt i oppl. § 2-3, forskrift til opplæringsloven § 1-1<sup>312</sup> og formålsparagrafen, oppl. §1-2 (Helgeland, 2006 s. 192). Kompetansemålene i læreplanverket for Kunnskapsløftet er således viktige i utformingen av IOP. Målene skal uttrykke hva spesialundervisningen tar sikte på i forhold til elevens læring og utvikling. Forarbeidene legger også vekt på at IOP må ta

---

<sup>311</sup> Omskrevet til bokmål

<sup>312</sup> Som forskriftsfester læreplanverket for Kunnskapsløftet

utgangspunkt i det som går frem av sakkyndig vurdering hva gjelder elevens lærevansker og læringsutsikter.

Når det gjelder innholdet i spesialundervisningen følger det av oppl. § 5-1 at: «(...) *Opplæringstilbudet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til dei andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven.*» Det fremgår av loven at det er det «samla tilbudet» som skal gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det vil si at spesialundervisningen må ses i sammenheng med den ordinære opplæringen og at dette må fremgå av IOP.

Det er viktig at IOP inneholder mål som er realistiske for eleven, jfr. oppl. § 5-1. andre ledd. Dette åpner for større eller mindre bortvalg av målområder og tilhørende hovedområder i læreplanverket for Kunnskapsløftet. Dette vurderes etter hva som *passer* og er realistisk for eleven ut fra den kompetansen en tar sikte på at eleven skal opparbeide seg, og de områder som eleven kan arbeide med. PPT skal i den sakkyndige vurderingen ha tatt stilling til hva som er realistiske opplæringsmål for eleven, jfr. oppl. § 5-3. Det kan gjøres avvik fra de alminnelige læreplanene og lovbestemmelsene om opplæringens innhold når dette er begrunnet i elevens behov for spesialundervisning. Disse avvikene bør<sup>313</sup> da fremkomme etter en sakkyndig vurdering, og må være nedfelt i enkeltvedtaket til eleven. Dette begrunnes med at avvik her er bestemmende for elevens rettigheter, og dermed er omfattet av fvl. § 2 om enkeltvedtak (Helgeland, 2006). Det kan også være tale om å sette mål på et lavere nivå i stedet for bortvalg. Departementet understreker videre at målene i IOP kan knyttes til andre sider av opplæringen enn kompetansemålene i fag (Veilederen 2004 s. 45)<sup>314</sup>. Dette kan blant annet være mål som er knyttet til den generelle delen<sup>315</sup> av læreplanverket slik som for eksempel sosial kompetanse og holdninger (Veilederen 2004 s. 45). Noen elever med spesialundervisning kan følge de alminnelige læreplanene uten avvik, men kanskje ha behov for en ekstra lærerressurs eller hjelpemidler for å kunne få tilfredsstillende utbytte. Disse elevene har likevel rett til en IOP, da

---

<sup>313</sup> Det står *bør* da sakkyndig vurdering kun er rådgivende og vedtaksorganet kan gi andre rettigheter og avvik enn det som følger av sakkyndig vurdering, så lenge dette er begrunnet i elevens behov og at dette også fører til et forsvarlig og likeverdig opplæringstilbud for eleven.

<sup>314</sup> For noen elever kan det eksempelvis være aktuelt med ADL-trening og dermed vil mål kunne være basert på dette (trening for å mestre aktivitetene i dagliglivet). Dette gjelder ikke for noen av elevene i denne undersøkelsen

<sup>315</sup> Se Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 170

denne skal vise hvordan opplæringen skal tilrettelegges for at eleven kan følge de alminnelige læreplanene.

Når det gjelder innholdet i opplæringen, bør IOP si noe om innhold og arbeidsmåter som eleven skal ta del i for å kunne opparbeide den kompetansen som målene i IOP angir. Dette viser at innhold og mål henger nøye sammen. Hvor spesifiserte og konkrete opplæringsmålene skal være i IOP, er basert på en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle. Det er en balansegang mellom generelle og for konkrete opplæringsmål. Dersom de er for generelle, vil dette kunne føre til at de blir uklare og vanskelig å arbeide etter og evaluere (Veilederen 2004 s. 44). Dette går også frem av forarbeidene ved at det står: «(..) *ein må samordne planen med planen for klassen*» (Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 170). Det bør altså gå frem av IOP at eleven følger den ordinære opplæringen etter læreplanen i de fagene han/hun ikke får spesialundervisning (Veilederen 2004 s. 45).

«Ved at en samordner den individuelle opplæringsplanen med planen for den ordinære undervisningen (klassens plan), framgår det i hvilke fag og emner det skal være en individuell tilrettelegging, og i hvilke fag og emner eleven skal følge planen for den ordinære undervisningen. Samlet skal dette bidra til å ivareta elevens helhetlige opplæringssituasjon» (Veilederen 2004 s. 47).

Er det områder innenfor de enkelte fag hvor eleven kan følge klassens plan, er det da viktig å konkretisere dette noe i IOP. IOP skal fungere som et arbeidsverktøy for skolen for å kunne gjennomføre og realisere opplæringen til eleven. Skolen må i utarbeidelsen av IOP gå til vedtaket og sakkyndig vurdering<sup>316</sup>. IOP er kun en operasjonalisering av den rettigheten som fremkommer av vedtaket om spesialundervisning. Det er, som nevnt tidligere, ikke mulig å gjøre avvik eller gi eleven nye rettigheter, som ikke fremkommer av enkeltvedtaket.

### **Beskrivelse av praksis**

Det kan først sies at det i alle sakene er angitt mål og innhold i IOP. Hvordan dette formuleres varierer imidlertid. Det vil her bli gitt noen eksempler på mål, innhold og arbeidsmåter som fremkommer av analysen av IOP. De to kommunene vil bli analysert hver for seg.

---

<sup>316</sup> Der vedtaket viser til sakkyndig vurdering

I kommune A er det en struktur i malen for IOP der opplæringsmål og innhold er oppført. Dette kan illustreres med et eksempel fra den første saken:

**Mål for spesialundervisning**

*«I lesing skal X bli tryggere på avkoding, og bruke strategiene hun har lært»*

**Innhold og arbeidsmåter**

*«Vi vil fortsatt bruke Jørgen Frosts Helhetslesingsmetode. Den metoden kan hun bruke litt allerede. Denne metoden vil vi bruke både i lesing og skriving.»*

I den ene rubrikken angis mål, i den andre rubrikken står det hvilket innhold opplæringen skal ha og hvilke arbeidsmåter som skal anvendes for at eleven skal kunne nå dette målet. Det er andre mål som går ut på å øke kompetansen på bruk av PC, og i matematikk skal målene nås blant annet ved å ta i bruk lommeregner som hjelpemiddel. Denne strukturen går igjen i alle de fire sakene i denne kommunen. Arbeidsmåtene som skal brukes for elevene i denne kommunen, er i stor grad tilrådd i sakkyndig vurdering, og det fremgår av vedtakene i denne kommunen at de følger tilrådingene i sakkyndig vurdering i utarbeidelsen av elevens opplæringstilbud. Når det gjelder opplæringsmålene viser analysen av sakkyndig vurdering at de i liten grad har tilrådd realistiske opplæringsmål. Opplæringsmålene er imidlertid konkretisert i IOP. De sakkyndige vurderingene har imidlertid tilrådd flere tiltak og arbeidsmåter som igjen videreføres i IOP.

Når det gjelder tilrettelegging og hjelpemidler er det noen av elevene som har rett til utvidet tid på eksamen, rett til å få oppgavene i skriftlige fag lest høyt for seg og bruke PC på heldagsprøver og tentamen. Dette er tilrådd i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, og følges videre opp i IOP for de elevene det gjelder.

En IOP har følgende formulering knyttet til fritak for vurdering med karakter:

*«X har rett til fritak for vurdering med karakter i de fag som omfattes av hennes IOP (...).»*

Dette er ikke tilrådd i sakkyndig vurdering og går heller ikke frem av enkeltvedtaket.

De individuelle opplæringsplanene er i noen grad samordnet med planen for klassen. En av sakene har en formulering som angår dette:

*«X er i liten gruppe med lesing/skriving, matte og engelsk i 5 t/u. Ellers blir fagstoffet tilpasset henne både i klassesituasjonen og med lekser.»*



I en av de sakkyndige vurderingene har det blitt tilrådd muligheter for å tilpasse for eleven innenfor ordinære rammer. Dette gjelder blant annet tilpasning av en konkret og detaljert ukeplan, tilrettelegging på prøver og prosjekter. Dette er fulgt opp i eleven sin IOP.

Når det gjelder kommune B viser analysen av IOP en noe mer varierende og uklar praksis, og oppfølging av de forutgående fasene i tiltakskjeden.

Opplæringsmålene er formulert under overskriften:

*«Lærestoffet. Mål – Hovedmomenter»*

I en av sakene er det gitt punktvis opplæringsmål for eleven, eksempelvis:

*«Bli trygg på de 4 regneartene»*

*«X bør oppleve faglig og sosial mestring»*

*«Bli trygg i muntlig engelsk, og kunne lese og skrive enkel tekst.»*

IOP viser videre til arbeidsmåter eleven skal ta i bruk for å kunne oppnå dette.

*«I matematikk jobber X tett sammen med en voksen.»*

*«I engelsk jobber hun i liten gruppe.»*

Når det gjelder hjelpemidler så skal hun bruke lærebøker for lavere klassetrinn, kalkulator og «basic i engelsk». Sakkyndig vurdering tilråder i denne saken at eleven kan følge ordinær fagplan, og oppnå kompetansemålene i alle fag, unntatt matematikk. I matematikk anbefaler PPT kompetansemål på lavere trinn. Dette viser at IOP følger opp tilrådinger fra sakkyndig vurdering. Dette gjøres selv om enkeltvedtaket er uklart her i forhold til om sakkyndig vurdering skal følges i utarbeidelsen av opplæringstilbudet til eleven.

En av sakene i denne kommunen har en IOP på en halv side. Når det gjelder opplæringsmål står det følgende:

*«Matte: X skal tilegne seg stoffet i en del av klassens pensum: Statistikk, algebra, matematikk i dagliglivet og brøk/prosent. Vi vil også fokusere mye på de områdene som «Kartleggeren» viser hun er svak i»*

Når det gjelder arbeidsmåter viser IOP igjen til skolens eget dokument «Kartleggeren»:

*«Kartleggeren har egne arbeidsoppgaver som går direkte på de områdene X sliter med. Disse vil vi bruke i undervisningen. I tillegg skal vi legge opp undervisningen med*

*praktiske oppgaver der det er hensiktsmessig. Når vi jobber med klassens pensum, bruker vi boka.»*

PPT tilråder at eleven må ha individuelle opplæringsmål og tiltak i forhold til vanskene hun har i matematikk. Opplæringsmålene er ikke nærmere konkretisert. PPT har imidlertid tilrådd mange tiltak og arbeidsmåter knyttet opp mot elevens vansker i matematikk. Dette går blant annet på arbeidsvaner, teknikker og bruk av hjelpemidler. Dette er ikke fulgt opp i IOP. Det går heller ikke frem av vedtaket at opplæringstilbudet skal utarbeides i samsvar med sakkyndig vurdering. Skolen har laget IOP med bakgrunn i egne kartlegginger av eleven.

I en annen sak står det at eleven kan følge trinnets plan i alle fag. Målet er at han får opp leseflyten:

*«Ord må automatiseres slik at han ikke trenger å lydere. I forhold til stavelser, må dette innlæres slik at ordene leses rett.»*

IOP følger opp med flere arbeidsmåter for å nå målet om å bedre leseflyten. Blant annet ved lyttetrening, repetert lesing og ordkort. IOP angir også hjelpemidler som eleven skal ta i bruk, slik som PC, programvarer og visuelt materiale. Både opplæringsmål, arbeidsmåter og hjelpemidler er i samsvar med det som er tilrådd i sakkyndig vurdering. Enkeltvedtaket i denne saken har også vist til at opplæringstilbudet til eleven skal gis i samsvar med sakkyndig vurdering.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Når det gjelder kommunen A har analysen av sakkyndig vurdering vist at PPT i liten grad har tilrådd realistiske opplæringsmål som skolen kan bygge videre på i sitt arbeid med IOP. Målene i IOP fremstår likevel som konkrete og realistiske for eleven sett i forhold til det som er tilrådd av PPT i sakkyndig vurdering. Det fremkommer også hvilke arbeidsmåter som skal tas i bruk for å nå målene, dette er i større grad også tilrådd av PPT og IOP følger dette opp. Dette er i samsvar med regelverk og retningslinjer. Når det gjelder rett til utvidet tid ved heldagsprøver og eksamen, og bruk av PC, så er dette i flere av sakene tilrådd av PPT i sakkyndig vurdering. I alle sakene i denne kommunen viser vedtaket til at opplæringen skal gis i samsvar med sakkyndig vurdering. Analysen av IOP viser at de stort sett følger opp tilrådingene fra sakkyndig vurdering med en nærmere konkretisering. Dette indikerer at det er sammenheng her mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtaket og IOP. De generelle tilrådingene fra PPT hva gjelder realistiske opplæringsmål

overlater likevel mye av ansvaret til skolen i forhold til å konkretisere opplæringsmålene til eleven. En av sakene viser at skolen har gått utenfor rammene av vedtaket og gitt rett til fritak for vurdering med karakter i flere fag. Skolen har ikke anledning til å gjøre dette når det ikke fremgår av vedtaket. Dette viser at det ikke er samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis på dette punktet.

Kommune B har en annen praksis. Enkeltvedtaket er ikke nevnt som bakgrunnsdokument for IOP i noen av sakene, til tross for at det er her rettigheten ligger. I to av sakene bygger IOP i stor grad på skolens egne kartlegginger og vurderinger av eleven sitt behov og vansker. Det synes å være liten grad av sammenheng med tidligere faser i tiltakskjeden. Opplæringsmålene er av varierende kvalitet og enkelte synes å være vanskelige å evaluere. Praksis viser imidlertid at de to andre sakene har fulgt opp tilrådinger fra PPT, en av sakene har en klar oppfølging av tilrådingene i sakkyndig vurdering, spesielt i forhold til arbeidsmåter og hjelpemidler. Dette er imidlertid den saken hvor eleven har gått ett helt år uten enkeltvedtak om spesialundervisning. Det er dermed litt uklart hvordan denne sammenhengen dermed skal vurderes. At IOP lages før vedtaket er i strid med regelverk/retningslinjer.

Kommune B har i noen grad samordnet IOP med planen for den ordinære undervisningen, der det fremgår at eleven kan følge ordinær plan i klassen i enkelte fag og for én elev går det frem at eleven trenger tilrettelegging, men at han ellers kan følge ordinær plan. I kommune A er denne samordningen ikke like tydelig i sakene. Det er viktig at IOP ikke fremstår som et dokument som kun brukes i spesialundervisningen. Spesialundervisningen vil da lett kunne bli oppfattet som noe «ved siden av» den ordinære opplæringen og IOP som et dokument som brukes «der». Praksisen er ikke i samsvar med intensjonen i lovverket om at IOP skal samordnes med planen for klassen.

## **Kategori 5. Hvordan opplæringen skal drives**

Den siste kategorien i denne fasen omhandler hvordan opplæringen skal drives.

### **Regelverk og retningslinjer**

Den individuelle opplæringsplanen skal også si noe om hvordan opplæringen skal drives, jfr. oppl. § 5-5. Dette vil da være en videreføring og en konkretisering av det som allerede skal fremgå av vedtaket. Det kan heller ikke her komme nye rettigheter eller avvik i IOP som ikke

fremgår av enkeltvedtaket. Derimot kan og bør IOP gi en nærmere konkretisering innenfor de rammer som vedtaket gir. Når det gjelder hvordan opplæringen skal drives, kan det være aktuelt å omtale organiseringen av opplæringen, læremidler og utstyr slik som PC, personalressurser og bruk av tid. Når det gjelder omtalen av *tid* i IOP fremgår det av veilederen at det kan være aktuelt å si hvor mye tid som skal brukes totalt, og hvordan denne tiden skal fordeles eksempelvis i gruppe, enetimer og i klassen (Veilederen 2004 s. 47). Bruken av hjelpemidler blir også ofte knyttet opp mot innholdet i opplæringen slik som det ble redegjort for i kategori 3. Det er som sagt ingen formkrav til hvordan dette skal fremgå av IOP, så lenge den er utarbeidet i henhold til regelverk og retningslinjene som foreligger. Se også kategori 1 for retningslinjene for en god opplæringsplan. Når det gjelder organiseringen av spesialundervisningen er det viktig at også dette ses i sammenheng med den ordinære undervisningen. Dette er understreket i loven der det står følgende i oppl. § 5-1 andre ledd, «*Opplæringstilbudet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbudet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa (...)*». Opplæringsloven viser her til det samla tilbudet til eleven. Dette er også fremhevet i veilederen:

«Samordningen mellom IOP og planen for den ordinære undervisningen bør blant annet gjøres ut fra en avveining mellom hensyn til individuell tilpasning og inkludering. På den ene side er det viktig at eleven får ta del i aktiviteter og arbeidsmåter som gjør at eleven opplever tilhørighet til den sammenholdte gruppen /klassen som sosialt, faglig og kulturelt fellesskap. Dette må på den annen side avveies mot behovet for å gjøre de tilpasninger og bortvalg som er nødvendige for at eleven skal få et opplæringstilbud i samsvar med sine evner og forutsetninger» (Veilederen 2004 s. 479).

Det er viktig å være kreativ i tilpasningene av undervisningsformer og organisatoriske løsninger, slik at elevens opplæring blir mest mulig inkluderende. I veilederen (2004) understrekes det likevel at det er viktig å ha elevens beste i fokus, slik at i enkelte tilfeller vil elevens behov tilsi at en liten gruppe i større grad vil kunne ivareta inkluderingsperspektivet enn det ville være mulig å få til for denne eleven i klassen/gruppen. Dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Hensynet til organiseringen må ses i sammenheng med prinsippet om likeverdig opplæring og prinsippet om inkludering som også kommer til uttrykk i barnekonvensjonen<sup>317</sup>. Gjøres det slike avvik i IOP, uten at det foreligger et enkeltvedtak, vil det kunne være i strid med oppl. § 8-2.

---

<sup>317</sup> Se punkt 2.5

## Beskrivelse av praksis

Når det gjelder hvordan opplæringen skal drives vil det først bli gitt en oversikt over organiseringen av opplæringen slik den fremgår av IOP i de åtte sakene. Når det gjelder eksempelvis læremidler og utstyr slik som PC, personalressurser og bruk av tid vil dette bli trukket frem i de sakene der dette er beskrevet. I enkelte av sakene er dette også kommentert under kategori 4 i forhold til arbeidsmåter.

Tabell 14 Organiseringen av opplæringen slik det fremgår av IOP

Elev	Organisering
1	X er i liten gruppe med lesing/skriving, matte og engelsk
2	Det er viktig at X får mest mulig hjelp og støtte gjennom det daglige arbeidet i klassen, uten at han skilles ut fra gruppen han går i
3	X er ute i 5 t/u i liten gruppe med spesialpedagog. En av timene jobbes det med data.
4	190 årstimer med spesialundervisning på liten gruppe, med ekstra lærer i klassen eller i enkelte tilfeller med enetimer. Timene kan også benyttes til intensive kurs.
5	Engelsk: Jobber i liten gruppe med trinnets fagstoff Matematikk: Jobber i liten gruppe med tett voksen tetthet Tilrettelegging i klasserommet, samt jobbe i mindre gruppe i engelsk og matematikk. I matematikk blir noe av undervisninga gitt individuelt
6	X skal arbeide i en gruppe på 5 elever på eget grupperom
7	X er ute på mindre gruppe i alle de skriftlige fagene (norsk, engelsk og matematikk)
8	X skal i hovedsak ha all undervisning inne på trinnrommene. Når det er spesifikk trening rundt lesing og skriving så vil dette foregå ute på grupperom

Når det gjelder praksis i kommune A (1-4) viser analysen at IOP i stor grad har konkretisert og angitt organiseringen av opplæringen. Tre av fire elever skal ifølge IOP ha spesialundervisning i liten gruppe. En av elevene skal få tilrettelegginger slik at det er mulig for eleven å ha all opplæring inne i klassen.

I kommune B (5-8) fremgår det av IOP at opplæringen både skjer i liten gruppe og inne på trinnrommene. Enkelte av sakene har også en spesifisering i forhold til hvordan dette skal fordeles i forhold til fag og lærertetthet.

IOP må som sagt bygge på vedtaket også når det gjelder organiseringsform. Det er ikke mulig å angi nye organiseringsformer i IOP som ikke fremgår av vedtaket. Det er derfor funnet nødvendig å se hvordan sammenhengen er mellom sakkyndig vurdering, vedtak og IOP når det

gjelder organisering. Dette blir fremstilt i tabellen under. Sakkyndig vurdering er også med i tabellen da det i enkelte av vedtakene bare vises til at opplæringen gis i samsvar med sakkyndig vurdering.

Tabell 15 Organisering av opplæringen slik det går frem av de tre dokumentene sakkyndig vurdering, enkeltvedtaket og IOP

Elev	Sakkyndig vurdering	Enkeltvedtaket	IOP
1	Liten gruppe	Spesialundervisningen gis i samsvar med den sakkyndige uttalelsen fra PP-tjenesten og den individuelle opplæringsplanen. Den gis i klassen med ekstra lærer, i gruppe sammen med flere elever, i perioder eller i noen tilfeller som enetimer	X er i liten gruppe med lesing/skriving, matte og engelsk
2	Ikke tilrådd organiseringsform	Spesialundervisningen gis i samsvar med den sakkyndige uttalelsen fra PP-tjenesten og den individuelle opplæringsplanen. Den gis i klassen med ekstra lærer, i gruppe sammen med flere elever, i perioder eller i noen tilfeller som enetimer	Det er viktig at X får mest mulig hjelp og støtte gjennom det daglige arbeidet i klassen, uten at han skilles ut fra gruppen han går i
3	Ikke tilrådd organiseringsform	Spesialundervisningen gis i samsvar med den sakkyndige uttalelsen fra PP-tjenesten og den individuelle opplæringsplanen. Den gis i klassen med ekstra lærer, i gruppe sammen med flere elever, i perioder eller i noen tilfeller som enetimer	X er ute i 5 t/u i liten gruppe med spesialpedagog. En av timene jobbes det med data
4	Inne i klassen, i liten gruppe	Spesialundervisningen gis i samsvar med den sakkyndige uttalelsen fra PP-tjenesten og den individuelle opplæringsplanen. Den gis i klassen med ekstra lærer, i gruppe sammen med flere elever, i perioder eller i noen tilfeller som enetimer	190 årstimer med spesialundervisning på liten gruppe, med ekstra lærer i klassen eller i enkelte tilfeller med enetimer. Timene kan også benyttes til intensive kurs
5	I storgruppa, eneundervisning og i liten gruppe ved behov.	Opplæringa i matematikk bør skje i mindre gruppe noen av timene	Engelsk: Jobber i liten gruppe med trinnets fagstoff. Matematikk: Jobber i liten gruppe med tett voksen tetthet. Tilrettelegging i klasserommet, samt jobbe i mindre gruppe i engelsk og matematikk. I matematikk blir noe av undervisninga gitt individuelt

6	I klassen, individuelt, verksted/stasjonsundervisning etter behov	Det meste av skolens spesialundervisning forgår i mindre grupper på egne rom. Denne undervisningen er for elever som trenger tett oppfølging eller spesiell tilrettelegging. Antall elever med spesielle behov, hvilke behov de har, samt skolens ressurstildeling bestemmer hvor mange grupper det blir på hvert trinn. Gruppestørrelsen er på 3-5 elever og varierer fra fag til fag. Neste år er det følgende antall spesialundervisningsgrupper: 8. klasstrinn – 2 grupper i norsk og eng. og 1 gruppe i matte 9. klasstrinn – 2 grupper i norsk, engelsk og matte 10. klasstrinn – 2 grupper i norsk, engelsk og matte	X skal arbeide i en gruppe på 5 elever på eget grupperom
7	I klasserommet eller i liten gruppe	Det meste av skolens spesialundervisning forgår i mindre grupper på egne rom. Denne undervisningen er for elever som trenger tett oppfølging eller spesiell tilrettelegging. Antall elever med spesielle behov, hvilke behov de har, samt skolens ressurstildeling bestemmer hvor mange grupper det blir på hvert trinn. Gruppestørrelsen er på 3-5 elever og varierer fra fag til fag. Neste år er det følgende antall spesialundervisningsgrupper: 8. klasstrinn – 2 grupper i norsk og eng. og 1 gruppe i matte 9. klasstrinn – 2 grupper i norsk, engelsk og matte 10. klasstrinn – 2 grupper i norsk, engelsk og matte	X er ute på mindre gruppe i alle de skriftlige fagene (norsk, engelsk og matematikk)
8	Tilråder ulike organiseringsformer knyttet opp mot et spesifikt opplæringsopplegg i lesing og skriving. Ellers ingen bestemt organiseringsform påkrevd. Det viktige er at eleven får de øvingene og hjelp han trenger hver dag	Følger sakkyndig vurdering	X skal i hovedsak ha all undervisning inne på trinnrommene. Når det er spesifikk trening rundt lesing og skriving, så vil dette foregå ute på grupperom

Tabellen over viser hvordan organiseringen av opplæringen fremgår av de tre dokumentene: sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP. Tabellen viser variasjon i hvordan IOP følger opp de tidligere fasene i tiltakskjeden, og spesielt i relasjon til enkeltvedtaket. I kommune A går det frem av alle fire vedtakene at opplæringen skal gis i samsvar med sakkyndig vurdering. Vedtaket har også en generell og standardisert formulering med ulike organiseringsformer. Skolen må i utarbeidelsen av IOP derfor gå til sakkyndig vurdering for å finne hvilken organiseringsform

som er tilrådd for eleven. To av IOPene i denne kommunen følger opp tilrådingene som er gitt i sakkyndig vurdering. I de to andre sakene har sakkyndige vurdering imidlertid ikke angitt organiseringsform, og vedtaket har som sagt en generell formulering. Dette vanskeliggjør arbeidet med IOP. Analysen viser imidlertid at skolen i disse to sakene likevel har konkretisert organiseringen av opplæringen. Her har skolen blant annet sagt noe om omfanget, kompetansen og bruk av timer konkret knyttet opp mot arbeid med data. I en av sakene har skolen også tatt hensyn til inkluderingsperspektivet konkret i forhold til organiseringen av opplæringen til eleven. I en av sakene står det at eleven skal få opplæring med spesialpedagog.

Når det gjelder kommune B så er det angitt organiseringsform i alle fire IOPene. I de to sakene (6 og 7) der vedtaket har en standardisert formulering knyttet til organisering av elevene i små grupper, videreføres dette i IOP. De to andre sakene følger også opp vedtaket med enkelte konkretiseringer i angivelsen av organiseringsformen. Analysen av vedtaksfasen har imidlertid vist en noe uklar sammenheng mellom vedtak og sakkyndig vurdering<sup>318</sup>, noe som også synes å få følger i praksisen til kommunene i utformingen av IOP.

### **Vurdering av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis**

Analysen av enkeltvedtaket har vist en varierende praksis for hvordan organiseringen er omtalt og sammenhengen mellom sakkyndig vurdering og vedtak. Dette får konsekvenser for skolen når de skal utarbeide en IOP på bakgrunn av sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. I noen av sakene følger ikke vedtaket opp sakkyndig vurdering, og dette gjøres uten at dette begrunnes nærmere. Det blir da vanskelig for skolen å ta stilling til hvordan organisering skal være når det skal utarbeides en IOP. Det er også problematisk i de tilfellene der vedtaket viser til sakkyndig vurdering, og der sakkyndig vurdering ikke er klar og tydelig.

Analysen viser at IOP i kommune A tar utgangspunkt i og bygger på de tidligere fasene i tiltakskjeden. I de sakene hvor verken sakkyndig vurdering eller vedtaket har tilrådd eller angitt en spesiell organiseringsform har skolen likevel konkretisert organiseringen av opplæringen innenfor handlingsrommet av enkeltvedtaket. Dette viser at skolen bygger på fasene i tiltakskjeden og tar ansvar for å gjøre sine egne vurderinger innenfor det handlingsrommet som loven har gitt. Det er her samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis.

---

<sup>318</sup> Se kategori 7 i analysen av enkeltvedtaket



I kommune B er det litt variert samsvar med regelverk/retningslinjer. To av sakene følger opp enkeltvedtaket ved at IOP viderefører organiseringen i liten gruppe. Denne organiseringen er imidlertid ikke helt i samsvar med det sakkyndig vurdering har tilrådd, dette avviket er imidlertid ikke begrunnet i vedtaket. Skolen og lærerne må forholde seg til vedtaket, da det er her rettigheten til eleven er befestet og slik sett er sammenhengen god. Svakheten ligger i vedtaksfasen, og dette får som konsekvens at det videreføres i IOP. IOP kan ikke angi nye organiseringsformer enn det som fremgår av vedtaket, og det er heller ikke gjort. En av sakene har god sammenheng mellom sakkyndig vurdering, vedtak og IOP. I den siste har skolen angitt og konkretisert organiseringen i IOP i tråd med det som sakkyndig vurdering har tilrådd. Vedtaket i denne saken viser ikke til at opplæringen skal gjøres i tråd med sakkyndig vurdering. Vedtaket er imidlertid mangelfullt i sin angivelse av organisering, da det her bare er tatt stilling til organiseringen av spesialundervisningen i ett av tre fag. På den ene siden kan det sies at IOP har tilrådd organiseringsformer som ikke fremkommer i enkeltvedtaket, dette er da ikke i samsvar med regelverket. På den andre siden kan det likevel vurderes slik at skolen har opptrådt forsvarlig ved å konkretisere organiseringen innenfor den rammen som sakkyndig vurderingen har tilrådd. Dette vil også kunne argumenteres for å være en vurdering av eleven beste. Enkelte av sakene har knyttet organiseringen sammen med bruk av tid, dette er i samsvar med regelverk og retningslinjer.

Alle sakene i utvalget har altså angitt hvordan opplæringen «skal drivast», og dette er i samsvar med regelverk og retningslinjer. Analysen har likevel vist at det er varierende sammenheng mellom de ulike fasene i tiltakskjeden. Dette har medført at skolen i sin utarbeidelse av IOP i enkelte tilfeller ser ut til å ha tatt avgjørelser som går utenfor det som står i vedtaket. Det er også eksempler på at IOP viderefører det som står i vedtaket, og at dette er i strid med det som er tilrådd i sakkyndig vurdering, uten at dette er begrunnet.

Når det gjelder hjelpemidler og utstyr fremkommer dette av IOP i de fleste sakene. Dette går også frem av analysen av kategori 3 der dette blir knyttet sammen med mål, innhold og arbeidsmåter.

Analysen viser imidlertid at når det gjelder kompetansekravene til den som skal forestå spesialundervisningen er det i liten grad tatt stilling til det i de sakkyndige vurderingene. I en av

sakene er det sagt at eleven skal få opplæringen i liten gruppe med spesialpedagog.

Kompetansekravet går ikke frem av verken sakkyndig vurdering eller vedtaket.

Det er ingen klar samordning av IOPene med planen for den ordinære undervisningen (klassens plan). Dette er ikke i samsvar med intensjonen i lovverket der det står at det «samla tilbodet» skal gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen<sup>319</sup>.

### **Kort oppsummering og drøfting**

Kvaliteten i tiltakskjeden er avhengig av at IOP bygger videre på vedtaket og sakkyndig vurdering. Analysen av denne fasen danner samlet sett et bilde av varierende kvalitet både når det gjelder utformingen og innholdet i IOP og hvordan IOP henger sammen med de forutgående fasene i tiltakskjeden.

Hovedinntrykket fra kommune A er at IOP følger opp vedtaket og sakkyndig vurdering på en god måte. Dette tyder på at det i denne kommunen legges vekt på å følge opp de tidligere fasene i tiltakskjeden når skolen skal utarbeide IOP. Kommunen har en oversiktlig mal der det klart går frem hvilke mål eleven skal nå, og hvilke arbeidsmåter som skal tas i bruk for at eleven skal nå målene. Målene i IOP gir inntrykk av å være konkrete og realistiske for eleven sett i forhold til det som er tilrådd i sakkyndig vurdering. IOP skal gi et godt grunnlag for å evaluere opplæringen, det er blant annet derfor viktig at det finnes konkrete mål som er mulig å evaluere. I alle sakene i denne kommunen viser vedtaket til at opplæringen skal skje i samsvar med sakkyndig vurdering. Analysen viser at IOP i stor grad har fulgt opp tilrådingene i sakkyndig vurdering med en nærmere konkretisering. De sakkyndige vurderingene har tilrådd mange ulike tiltak, arbeidsmåter og hjelpemidler/verktøy som eleven bør ta i bruk, og dette blir i stor grad fulgt opp i IOP. PPT har imidlertid i liten grad tilrådd realistiske opplæringsmål, dette blir således overlatt til skolen. IOP har i denne kommunen også angitt hvordan spesialundervisningen skal organiseres. Her er det i hovedsak godt samsvar med enkeltvedtaket. Dette indikerer samlet sett at det er god sammenheng mellom sakkyndig vurdering, vedtaket og IOP. Det er imidlertid noe diskrepans mellom dokumentene. Dette gjelder blant annet i forhold til den ene IOPen som gir eleven fritak for vurdering med karakter i flere fag, uten at dette går frem av vedtaket eller er

---

<sup>319</sup> Se kategori 4

tilrådd av PPT. Dette er ikke i samsvar med regelverk og retningslinjer, og vil kunne få konsekvenser for eleven i senere utdannings- og/eller arbeidssituasjon.

Kommune B har en noe mer varierende og mangelfull oppfølging av regelverket. Malen for IOP fremstår som uklar og uoversiktlig. Dette er ikke i samsvar med intensjonen i retningslinjene. Det er ikke klart og tydelig hva slags opplæringstilbud eleven skal få. Det er også flere av sakene der IOP ikke er utarbeidet i samsvar med de tidligere fasene i tiltakskjeden. Dette gjelder spesielt i forhold til mål og innhold i opplæringen. Skolen har i stor grad vist til egne kartleggingsresultater i utarbeidelsen av IOP. Det står i IOP at den bygger på sakkyndig vurdering, og noen av sakene viser til tidligere halvårsrapport, men ingen viser til enkeltvedtaket. Dersom man ser sakkyndig vurdering, enkeltvedtaket og IOP i sammenheng finner man flere eksempler på manglende sammenheng. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at IOP legger opp til en annen organisering enn det som fremgår av sakkyndig vurdering og i andre tilfeller vedtaket. Som det fremgår av analysen av vedtaket ser det ut til at denne kommunen har utviklet en praksis for å ha spesialundervisningen i små grupper. Dette gjøres til tross for at PPT tilrår at eleven eksempelvis kan være i klassen. I en av sakene er IOP eldre enn vedtaket, og er altså utarbeidet før dette formelt forelå. Dette kan tyde på at eleven har hatt ekstra støtte i klassen, og en IOP uten at det formelle i form av et enkeltvedtak som befester rettighetene var laget. Denne eleven har fått enkeltvedtak om spesialundervisning året etter, så dette viser jo at han hadde et reelt behov. Praksisen tyder likevel på at det er uorden i tiltakskjeden, og at regelverk og retningslinjer knyttet til spesialundervisning ikke har blitt fulgt.

Det er i begge kommunene svakheter når det gjelder å se og vurdere elevens helhetlige opplæringssituasjon. Opplæringstilbudet til eleven skal ifølge § 5-1 ha et slikt innhold at det samlede tilbudet kan gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det vil si at elevens spesialundervisning og opplæringen i den ordinære undervisning må ses i sammenheng. Dette fremgår ikke konkret av IOP. IOP synes ut fra analysen å være et dokument som benyttes til spesialundervisning og er i mindre grad samordnet med klassens plan. Dette er ikke i samsvar med intensjonen i regelverket og retningslinjene i forhold til å ivareta elevens helhetlige opplæringssituasjon. Malene i de to kommunene er ikke oppdatert i forhold til henvisningen til offentleglova av 2006. Dette bør kunne forventes å bli gjort av kommunene i løpet av kort tid

etter en slik endring i lovverket, slik at malen er oppdatert til enhver tid. Det er heller ingen krysshenvisning til fvl. § 13 som regulerer taushetsplikten.

Det samlede inntrykket er at det er stor variasjon når det gjelder samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis. Enkelte av sakene viser at det er avvik mellom det som går frem av IOP og det som er fastsatt i vedtaket. Dette indikerer brudd i tiltakskjeden og i enkelte tilfeller gir IOP inntrykk av at skolen gjør sine egne vurderinger. Det kan også reises spørsmål hvorvidt vedtaket og sakkyndig vurdering har et slikt innhold og en form som gjør at de ikke gir tilstrekkelige råd eller avklaringer om opplæringen til eleven.

## 8.0 Konklusjoner, drøftinger og implikasjoner

I dette kapitlet blir det først gitt en oppsummering av resultatene fra denne undersøkelsen ut fra problemstillingene. Deretter følger en drøfting av resultater og implikasjoner, der det blir sett på mulige konsekvenser både for praksisfeltet og for regelverk/retningslinjer. Til slutt drøftes studiens styrker og begrensinger og forskningsmessige implikasjoner.

### 8.1 Samlet oppsummering og konklusjoner

I denne undersøkelsen har oppmerksomheten vært rettet mot spesialundervisningens tiltakskjede i grunnskolen. Det dreier seg om en sammenhengende kjede av tiltak som tar sikte på å oppdage og gi en sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning, videre å fatte vedtak om, planlegge, gjennomføre og vurdere et slikt undervisningstilbud. Spesialundervisningens tiltakskjede involverer ulike administrative og faglige aktører på flere arenaer og følgelig fordrer det et samspill mellom disse. Dette gjelder spesielt skolen, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og skoleeier. Foreldrene og eleven er også rimelig nok sentrale aktører i de ulike fasene.

Spesialundervisningens tiltakskjede omfatter flere hovedfaser. I flere av fasene kreves det at det utarbeides et dokument som skal vise den behandlingen som saken har fått.

Dette forskningsprosjektet har søkt å besvare følgende hovedproblemstilling<sup>320</sup>: *Hvordan fungerer tiltakskjeden for spesialundervisning i praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer?* Hovedproblemstillingen er nærmere konkretisert i to delproblemstillinger.

1. *Hvordan samsvarer de enkelte dokumentenes innhold og utforming i spesialundervisningens tiltakskjede med regelverk og retningslinjer?* (punkt 8.1.1) og

2. *Hvordan er sammenhengen mellom dokumentene i tiltakskjedens ulike faser sett i forhold til regelverk og retningslinjer?* (punkt 8.1.2).

For å vurdere og besvare problemstillingene er det gjennomført en kvalitativ dokumentanalyse av åtte elevsaker. Disse åtte elevsakene er fordelt på to kommuner og to skoler i hver kommune. Det er en tredelt analyse der først regelverk og retningslinjer analyseres, deretter lokal praksis

---

<sup>320</sup> Se nærmere om om problemstillingene i punkt 1.2 og punkt 3.1

basert på de innsamlede dokumentene, til slutt foretas en skjønnsmessig bedømmelse av samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis.

I denne oppsummeringen vil det primært legges vekt på den delen av analysen der samsvaret mellom regelverk/retningslinjer og praksis blir belyst. Dette innebærer at både regelverk/retningslinjer og praksis blir omtalt. Det vil først bli gitt en sammenfatning av resultatene fra analysen knyttet til de to delproblemstillingene. En mer detaljert oppsummering og drøfting av resultatene er gitt i de fire fasene for analyse i kapittel 4-7<sup>321</sup>. Til slutt blir det gitt en samlet oppsummering ut fra hovedproblemstillingen (punkt 8.1.3).

### **8.1.1 Hvordan samsvarer de enkelte dokumentenes innhold og utforming i spesialundervisningens tiltakskjede med regelverk og retningslinjer?**

Tittelen på dette underavsnittet inneholder den første delproblemstillingen som søkes besvart. Det vil søkes å besvare denne for hver av fasene i tiltakskjeden.

*Den første fasen gjelder skolens tilmelding til PPT.* Alle tilmeldingene som foreligger har underskrift fra foreldrene. Dette er i samsvar med kravet om samtykke, jfr. oppl. § 5-4. Derimot fremgår det ikke av noen av dokumentene om eleven selv har blitt hørt og fått sagt sin mening angående henvisningen til PPT, jfr. barnekonvensjonen art.12 og barneloven § 31. Kravet om samtykke henger sammen med at spesialundervisning er en rettighet og ingen plikt. Kravet om å høre elevens egen mening er ikke vektlagt og systematisert slik at det har blitt tatt med i tilmeldingsmalen. Det kan likevel være mulig, og sannsynlig, at dette har blitt ivaretatt ved at eleven har hatt samtaler med foreldrene eller lærerne ved skolen. Ved at malen ikke har et eget punkt om dette, blir det ikke systematisert og brukt formelt videre i dette dokumentet i tiltakskjeden hva eleven har sagt.

Tilmeldingene bærer videre preg av at det ikke er lovregulerte krav til denne fasen i tiltakskjeden. Dette viser seg ved forskjelligartet utforming. Det er likevel gitt noen retningslinjer i veilederen. Mens veilederen legger vekt på at man både skal vurdere vansker og styrker, er sakene preget av at det i størst grad er vansker som blir omtalt. Elevens vansker blir ofte knyttet sammen med behovet for spesialundervisning. Ingen av sakene har en konkret

---

<sup>321</sup> Se oppsummering og drøfting til slutt i hver fase i kapittel 4-7

vurdering av elevens styrker og utbytte av den ordinære opplæringen knyttet opp mot læreplanverket eller i relasjon til den kompetansen de andre elevene har opparbeidet seg. Vurderingene fra skolen synes primært å legge vekt på egenskaper til elevene. Det dreier seg om elevenes mangelfulle evner og forutsetninger for å oppnå et tilfredsstillende læringsutbytte. De relaterer i liten grad denne vurderingen til den ordinære opplæringen og hva som forventes etter den. I noen grad er det sagt noe om hvordan skolen har forsøkt å tilrettelegge for å gi elevene et tilfredsstillende læringsutbytte gjennom adekvat tilpasset opplæring.

Samlet sett viser analysen av denne fasen at det er varierende og til dels mangelfullt samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis.

*Den andre fasen som er analysert er PPTs sakkyndige vurdering.* Det kan for det første konstateres at det, slik loven krever, er utformet en slik vurdering i alle sakene som er analysert. Dette er gjort av PPT. Dokumentene i denne fasen preges også av at det ikke er noen felles formkrav, og de er derfor nokså varierende i sin utforming. Overskrifter og rekkefølge avviker en del fra lovens krav til innholdet i slike vurderinger, og enkelte punkter kan være slått sammen. Variasjon i rekkefølgen på punktene i oppl. § 5-3 i den sakkyndige vurderingen vil ikke i seg selv medføre at det er noen mangler ved den sakkyndige vurderingen. Det vesentlige er at alle punktene blir behandlet. Det fremgår av analysen at alle punktene i oppl. § 5-3, som regulerer den sakkyndige vurderingen, i det vesentlige er behandlet i dokumentene, men kvaliteten på disse er varierende og enkelte av punktene er svært korte og til dels mangelfulle.

Når det gjelder prosedyremessige krav til sakkyndig vurdering viser det seg at det i flere av sakene har vært lang saksbehandlingstid hos PPT, og enkelte har begrunnet dette med at det er ventelister. Ventelister er i strid med det forvaltningsrettslige kravet om forsvarlig saksbehandling og retningslinjene fra departementet.

Kravet om samarbeid med eleven og foreldrene, jfr. oppl. § 5-4 tredje ledd gjelder også for denne fasen i tiltakskjeden. Analysen har vist at PPT har vært i kontakt med foreldrene i alle sakene. Beskrivelsen av hva denne kontakten innebærer varierer imidlertid. I enkelte av sakene er det kun nevnt at det har vært samtaler med foreldrene, mens det i andre saker er gjengitt informasjon fra foreldrene. Det er vanskelig å vurdere om og i hvilken grad foreldrenes syn er vektlagt i den sakkyndige vurderingen.

Når det gjelder kravet om samarbeid med eleven og elevens medbestemmelsesrett viser analysen at elevens egen stemme er lite tilstede i dokumentene. At elevens egen mening i liten grad er vektlagt i de sakkyndige vurderingene harmonerer ikke med de internasjonale forpliktelsene og den nasjonale lovgivningen.

Utredningsdelen er den delen som får størst plass i sakkyndig vurdering. Analysen har vist at det er fylldige beskrivelser i de fleste sakene. Dette er i utgangspunktet i samsvar med regelverk/retningslinjer. Men det er likevel grunn til å stille spørsmål ved sider av innholdet i disse utredningene. I motsetning til hva regelverk/retningslinjer krever har ingen av sakene en vurdering av elevens oppnåelse av opplæringsmålene i LK-06 som grunnlag for å kartlegge elevens utbytte. Tilsvarende er det heller ingen av sakene som har en konkret sammenligning i forhold til elevene som går på samme trinn. Det innebærer at PPT i vurderingen av utbyttet til eleven ikke har forholdet seg til den ordinære opplæringen slik regelverk og retningslinjer krever. Derimot blir elevens utbytte også her nært knyttet opp mot elevens vansker og ikke forutsetninger og styrker. Ut fra loven er imidlertid ikke diagnosen eller vansken i seg selv utløsende for rett til spesialundervisning. Likevel viser PPT i flere av sakene til diagnosen/vansken når de konkluderer med at eleven ikke har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og av den grunn har rett til spesialundervisning, jfr. oppl. § 5-1. Dette viser et gap mellom regelverk/retningslinjer og praksis.

Når det gjelder tilrådsdelen er denne mindre omfattende og mindre konkret. PPT er i stor grad generell i sin tilråding av realistiske opplæringsmål. Flere av sakene har den samme generelle formulering under realistiske opplæringsmål. Denne generelle tilrådingen fra PPT gir i liten grad noe konkret veiledning for skoleeier til å fatte vedtak. Det står blant annet at *det kan* innebære endring av mål, bortvalg av deler av hovedmomenter eller valg av mål på lavere klassetrinn. Dette fremstår som en oppramsing av mulighetene som skolen kan velge mellom for å tilrettelegge for eleven sin opplæring, uten at dette knyttes opp mot elevens vansker og styrker, og hva som vil være realistiske opplæringsmål for akkurat denne eleven. Denne generelle tilrådingen kan neppe antas å være til hjelp for skolen i deres videre arbeid med utarbeidelsen av realistiske opplæringsmål i en individuell opplæringsplan (IOP). Det er med andre ord ikke samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis her.



Når det gjelder kravet om at PPT skal vurdere om en kan hjelpe på de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet, så er dette i liten grad gjort i sakene. PPT har i liten grad sagt noe om hvordan skolen skal tilpasse den ordinære opplæringen i de fagene hvor eleven har spesialundervisning i deler av timene. PPT har slik sett i liten grad gitt råd om elevens samlede opplæringstilbud. Dette viser at det er lite samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis her.

Når det gjelder kravet om å vurdere hvilken opplæring som vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud er det ingen av sakene som har fremhevet dette som et konkret punkt i den sakkyndige vurderingen. Ingen av sakene gir en samlet vurdering av hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Dette må gjøres ved å se spesialundervisningen og den ordinære opplæringen eleven får i sammenheng, og at denne er likeverdig med den opplæringen de andre elevene får. Det er kun to av sakene som har tilrådd både innhold, omfang og organisering av spesialundervisningen. De fleste sakene har tilrådd en rekke tiltak som skolen kan ta i bruk i elevens spesialundervisning.

Det samlede inntrykket av lokal praksis når det gjelder sakkyndig vurdering er at det er varierende og til dels mangelfullt samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis. Dette gjelder spesielt vurderingen av elevens utbytte som vilkår for rett til spesialundervisning og vurderingen av elevens styrker og forutsetninger. Videre er det svakheter ved PPT sine tilrådinger av både realistiske opplæringsmål, organisering og kompetanse hos personalet.

*Den tredje hovedfasen som har blitt studert er enkeltvedtaket om spesialundervisning.* Når det gjelder enkeltvedtakene må det først sies at det foreligger et skriftlig vedtak i alle sakene i denne undersøkelsen. Det er i samsvar med regelverket at det er et skriftlig vedtak. Det er rektor ved skolene som har fattet vedtakene. Det synes med andre ord å ha utviklet seg en delegeringspraksis på dette området. Det er det mulighet til og er derfor i tråd med regelverket. Når det gjelder samtykke fra foreldrene, så viser analysen av sakkyndig vurdering og enkeltvedtak at foreldrene i alle sakene har samtykket til spesialundervisning før vedtak fattes. Dette er i samsvar med kravet i opplæringsloven. Derimot er det ikke i samsvar med regelverket at vedtakene i stor grad er standardiserte. Det er lite som er vurdert individuelt når det gjelder behovene til den enkelte elev. I enkelte av sakene har verken sakkyndig vurdering eller

enkeltvedtakene en konkret og individualisert vurdering av eleven sitt behov knyttet til innhold, omfang eller organisering av opplæringen.

Det fremgår i flere av vedtakene at spesialundervisningen skal gis i samsvar med sakkyndig vurdering. Dette gjøres selv om sakkyndig vurdering ikke gir en konkret tilråding av opplæringsmål. Dette innebærer at vedtaket ikke legger opp til at eleven kan få en tilpasning som innebærer endring av måloppnåelse i forhold til det som er uttrykt i læreplanen, bortvalg av deler av hovedmomenter i de ulike fag eller valg av mål fra hovedelementer som i læreplanen er beskrevet på et lavere klassetrinn enn det trinnet eleven tilhører. Disse avvikene må fremkomme av enkeltvedtaket konkret eller av sakkyndig vurdering som enkeltvedtaket viser til.

Enkeltvedtakene har i stor grad ivaretatt kravet knyttet til klage og omgjøring.

Samlet sett fremstår vedtakene som uttrykk for en praksis som representerer en både uklar og uheldig oppfølging av regelverket, og som til dels kan antas å gå på bekostning av elevenes rettsikkerhet og reelle opplærings- og støttebehov.

*Den fjerde og siste fasen som har vært gjenstand for analyse er individuell opplæringsplan (IOP).* I samsvar med opplæringsloven er det utarbeidet en skriftlig IOP i alle sakene. Det synes å ha utviklet seg en praksis der foreldrene underskriver IOP, selv om det er ikke er formelt krav om dette. Kravet til samtykke gjelder før det blir gjort sakkyndig vurdering og før enkeltvedtaket fattes, jfr. oppl. § 5-4. Det går ikke konkret frem av noen av sakene i utvalget om underskriften fra foreldrene også er et uttrykk for samarbeid i utarbeidingen av opplæringstilbudet til eleven i IOP jfr. oppl. § 5-4 siste ledd. Underskriften kan følgelig være gjort etter at IOP er ferdig utformet. Det fremgår ikke av dokumentene om det har vært et samarbeid med eleven i utformingen av IOP.

Loven har ingen formkrav knyttet til utformingen av IOP, bortsett at det skal være et skriftlig dokument. Derimot har retningslinjene noen anbefalinger knyttet til formkravene. Analysen har vist stor forskjell i utformingen. Enkelte av IOPene har i stor grad ivaretatt retningslinjene ved at IOP har en enkel form, er lett å forstå, har en relativt lite arbeidskrevende utfylling og en logisk oppbygning. Det er imidlertid eksempler på IOPer som har en uklar og uoversiktlig mal. Det er vanskelig å tolke hva som er bakgrunnskunnskap om eleven og hva som er den individuelle

opplæringsplanen. Dette viser en praksis som ikke harmonerer godt med retningslinjene i veilederen.

Når det gjelder innholdskravene knyttet til IOP, viser analysen at PPT i liten grad har tilrådd realistiske opplæringsmål, dette blir overlatt til skolen å utarbeide. Til tross for svake tilrådinger fra PPT så viser analysen at enkelte av IOPene har konkrete opplæringsmål og følger opp med tiltak for å nå disse målene. Men det er også eksempler på det motsatte der opplæringsmålene også i IOP fremstår som uklare og synes å være vanskelige å evaluere.

Alle dokumentene har svakheter når det gjelder å sette fokus på og vurdere elevens helhetlige opplæringssituasjon. Opplæringstilbudet til eleven skal ifølge oppl. § 5-1 ha et slikt innhold at det samlede tilbudet kan gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det vil si at elevens spesialundervisning og opplæringen i den ordinære undervisningen må ses i sammenheng. Dette fremgår ikke konkret av IOPene.

Den individuelle opplæringsplanen synes ut fra analysen å være et dokument som kun benyttes til spesialundervisning. Samordningen med klassens plan fremgår i liten grad av IOP, selv om retningslinjene anbefaler dette. Når det gjelder IOP har analysen vist at det er til dels manglende samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis.

Det samlede inntrykket av analysen av dokumentene er at det er et varierende samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis i de fire fasene av spesialundervisningens tiltakskjede. Visse deler av regelverket ser ut til å bli fulgt opp på en god måte, på de fleste andre områder er oppfølgingen imidlertid langt mer uklar og til dels mangelfull.

### **8.1.2 Hvordan er sammenhengen mellom dokumentene i tiltakskjedens ulike faser sett i forhold til regelverk og retningslinjer?**

Det er vektlagt et fokus på tre sammenhenger mellom de ulike dokumentene i tiltakskjeden slik regelverk/retningslinjer forutsetter. Et sentralt spørsmål er: På hvilken måte bygger innholdet i de enkelte leddene på hverandre?

*For det første* har analysen vist at det er til dels god sammenheng mellom skolens tilmeldingsdokument og PPT sin sakkyndig vurdering ved at PPT i stor grad søker å bygge videre på skolens tilmelding. For at PPT skal gjøre det kreves det at dette materialet er egnet til å

belyse behovet for spesialundervisning. Hva skolen har oversendt av informasjon i tilmeldingen varierer imidlertid<sup>322</sup>, og dermed også grunnlaget for PPT sitt arbeid. PPT skal også gjøre tilleggsundersøkelser og utredninger for å ta stilling til elevens behov for spesialundervisning. De til dels mangelfulle tilmeldingene fra skolen gjør disse undersøkelsene ekstra viktige.

*Den andre sammenhengen* som er analysert er forholdet mellom sakkyndig vurdering og vedtaket. Det er varierende og til dels manglende sammenheng mellom sakkyndig vurdering og vedtaket. I flere tilfeller inneholder vedtaket bare en henvisning til den sakkyndige vurderingen når det gjelder det nærmere innholdet i spesialundervisningen. Skolene må da gå tilbake til sakkyndig vurdering når de skal skaffe seg forståelse for hva vedtaket går ut på. Regelverket åpner for at det er tilstrekkelig med henvisning til den sakkyndige vurderingen her, men dette fordrer en god kvalitet på den sakkyndige vurderingen fra PPT. Den sakkyndige vurderingen må således være klar og tydelig, ikke minst når det gjelder tilrådinger om opplæringen som eleven bør få.

Analysen viser imidlertid at en del av de sakkyndige vurderingene er lite konkrete i sine tilrådinger. I noen tilfeller kan dessuten et standardisert vedtak gi føringer som peker i en annen retning enn de noe mer individualiserte tilrådingene som en kan finne i den sakkyndige vurderingen. Vedtakene fremstår også som uklare, og det er flere eksempler på at det er uoverensstemmelse mellom det vedtaket sier om organisering, omfang og innhold og den sakkyndige tilrådingen, samtidig som vedtaket viser til sakkyndig vurdering. Dette må antas å skape usikkerhet og forvirring når skolene skal vurdere vedtaket og den sakkyndige uttalelsen i sammenheng, og må også anta å svekke sammenhengen mellom fasene i tiltakskjeden.

*Den tredje sammenhengen* dreier seg om forholdet mellom IOP, enkeltvedtaket og sakkyndig vurdering. Kvaliteten i tiltakskjeden er avhengig av at skolen i sitt arbeid med IOP bygger videre på enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen. Sammenhengen mellom IOP og de to foregående leddene i spesialundervisningens tiltakskjede er varierende og enkelte steder mangelfull. I enkelte av sakene ser det ut til at det har utviklet seg en praksis der IOP forsøker å følge opp vedtaket og den sakkyndige vurderingen på en god måte. Skolen ivaretar dermed intensjonen om å bygge videre på de tidligere leddene i tiltakskjeden når de utarbeider IOP. Det

---

<sup>322</sup> Se punkt 8.1.1 og analysen av tilmeldingen i kapittel 4

er imidlertid utfordringer knyttet til klarheten til den sakkyndig vurdering og enkeltvedtaket i flere av sakene.

I de andre sakene er det imidlertid ingen klar sammenheng mellom leddene i tiltakskjeden. Skolen har i stor grad vist til egne kartleggingsresultater i utarbeidelsen av IOP. Det står i IOP at den bygger på sakkyndig vurdering, og noen av sakene viser til tidligere halvårsrapport, men ingen viser til enkeltvedtaket. Dette kommer også til uttrykk ved at IOP legger opp til en annen organisering enn det som fremgår av sakkyndig vurdering og i andre tilfeller vedtaket. IOP, vedtaket og den sakkyndige vurderingen blir atskilte faser slik at den ene fasen ikke bygger på den foregående eller skaper premisser for den neste. I den ene saken ser det ut til at eleven har gått et helt år med en IOP som ikke er basert på et enkeltvedtak. Dette er alvorlig i forhold til elevens rettssikkerhet og mulighet til å klage. Det er mulig at denne eleven har hatt et opplæringstilbud som i praksis er bedre enn det som kan synes å være tilfellet ut fra disse dokumentene. Det anses likevel som viktig for opplæringstilbudet at skolen i sitt IOP-arbeid bygger videre på de vurderingene og beslutningene som er gjort i de andre fasene i tiltakskjeden. Dette forutsetter imidlertid at kvaliteten er god i disse dokumentene, slik at skolen opplever at de er relevante og nyttige å bygge videre på. Det fremgår imidlertid av punkt 8.1.1 at denne kvaliteten er varierende og enkelte av dokumentene har klare brudd i forhold til kravene i regelverk og retningslinjer, slik at det er lite eller ingenting for skolen å bygge videre på. Dette gjelder spesielt i forhold til realistiske opplæringsmål.

Samlet sett viser analysen at det er en varierende og til dels manglende sammenheng mellom dokumentene i tiltakskjedens ulike faser.

### **8.1.3 Hvordan fungerer tiltakskjeden for spesialundervisning i praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer?**

Dette er undersøkelsens hovedproblemstilling, og den er konkretisert og belyst gjennom de to foregående delproblemstillingene. Når vi ser resultatene samlet er hovedinntrykket at det er varierende samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis i de ulike fasene av tiltakskjeden. På noen områder er regelverket fulgt opp på en god måte, på andre områder er det en uklar og mangelfull oppfølging av regelverk og retningslinjer. Dette gjelder særlig lovens krav om samarbeid med eleven og foreldrene. Hovedinntrykket er at foreldrene sitt syn på elevens behov, styrker og vansker i liten grad er vektlagt i dokumentene. Hva eleven selv mener om

opplæringen fremgår ikke. Dette står i sterk kontrast til lovens ordlyd som sier at det skal legges stor vekt på elevens og foreldrenes syn. Det må ses på som alvorlig når skolen og PPT ikke ivaretar de internasjonale og nasjonale kravene til å involvere eleven i de ulike fasene i tiltakskjeden.

Det er positivt at det foreligger skriftlige dokumenter i sakene<sup>323</sup>. Det mangelfulle knytter seg særlig til innholdet i dokumentene.

Analysen har vist at både skolen og PPT primært har et individfokus, der det hovedsakelig er elevens vansker som blir utredet og beskrevet. Det er i liten grad fokus på elevens styrker og det eleven mestrer. Likeledes er det sagt lite om hvordan skolen kan tilrettelegge for å møte elevens behov. Elevens vansker og utbytte blir ofte knyttet sammen. Derimot kommer det mindre tydelig frem hvordan elevens utbytte av opplæringen er sett i forhold både til kompetansemålene i læreplanverket og til den kompetansen som andre elever på samme alderstrinn har. Begge deler er sentrale kriterier når spørsmålet om tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring skal vurderes. Det er elevens læringsutbytte av opplæringen som avgjør om eleven har rett til spesialundervisning og ikke elevens diagnose eller vansker. Vilkåret for spesialundervisning er følgelig ikke behandlet i tråd med loven. Dette representerer alvorlige mangler i den lokale praksisen. PPT har i stor grad fyldige utredninger av eleven, men tilrådingene er mindre konkrete spesielt knyttet til realistiske opplæringsmål. Når det gjelder vedtakene er disse i det vesentlige standardiserte og i liten grad knyttet opp mot en den enkelte elev slik loven krever. Alle dokumentene har svakheter når det gjelder å se og vurdere elevens helhetlige opplæringssituasjon.

På samme måte har analysen vist at det er en varierende sammenheng mellom de ulike fasene i tiltakskjeden. Enkelte steder er det sammenheng mellom dokumentene, mens det andre ganger er eksempler på det motsatte. Dette gjelder særlig at det ofte henvises til sakkyndig vurdering i enkeltvedtaket uten at denne omtaler det særlig konkret. Det er også eksempler på at IOP i flere tilfeller ikke følger opp vedtaket, men like gjerne følger skolens egne kartlegginger. I enkelte av sakene har IOP søkt å følge vedtak og sakkyndig vurdering, men tilrådingene har vært få og lite konkrete. Det er positivt at skolen selv tar ansvar og søker å konkretisere og utforme egne mål.

---

<sup>323</sup> Mangler et tilmeldingsdokument

Det er likevel vanskelig å bedømme i hvilken grad disse IOPene møter det eleven har behov for. Denne mangelen på sammenheng medfører at tiltakskjeden brytes opp og at det i praksis fungerer som isolerte ledd i istedenfor en kjede. Dette representerer alvorlige utfordringer som kan ha store konsekvenser for de elevene det gjelder.

Helhetsinntrykket indikerer at det er behov for kvalitetsutvikling i hvert enkelt ledd i tiltakskjeden, men i særlig grad mellom leddene. Utfordringen blir at tiltakskjeden for spesialundervisning i praksis skal fungere bedre sett i forhold til hva regelverk/retningslinjer krever.

## **8.2 Drøfting av resultater og implikasjoner**

Spesialundervisningens tiltakskjede kan betraktes som en innovasjonsprosess (Nilsen, 2012; Skogen, 2004), der utgangspunktet er at eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring jfr. oppl. § 5-1. Det er altså et behov for en forbedring av praksis og slik sett opplæringen av eleven. Nilsen (2003, 2012) peker på at spesialundervisningens tiltakskjede har til hensikt å bidra til kvalitetsutvikling av opplæringen til eleven. Målet med tiltakskjeden er således at eleven skal få et forsvarlig læringsutbytte.

Rett til spesialundervisning er en sentral bestemmelse i opplæringsloven og innebærer en tilsvarende plikt for skoleeier å oppfylle denne<sup>324</sup>. Hva innebærer det i praksis å få en rett til spesialundervisning? Det er et krav at saksgangen og arbeidet med spesialundervisning skal gå gjennom flere ledd. Det er her tale om en kjede av tiltak som tar sikte på å klargjøre og stille krav til skolene og kommunen, og den skal fungere som en støtte for skolen og nå frem til eleven med et adekvat og godt opplæringstilbud. Leddene henger sammen og er avhengig av hverandre. Kvaliteten på hvert ledd og kvaliteten på sammenhengen mellom de enkelte leddene er viktig for hvor god spesialundervisning eleven får (Nilsen, 2012).

Spesialundervisningens tiltakskjede må antas å skulle innfri flere siktemål. For det første har den et *formelt administrativt siktemål*, det innebærer at en forholder seg til korrekt regelverk og retningslinjer først og fremst regulert av bestemmelser i opplæringsloven og forvaltningsloven. For det andre vil formålet med tiltakskjeden også ha en *praktisk-pedagogisk side*. Dette innebærer at kjeden skal bidra til å bygge opp et best mulig støttesystem for den enkelte elev

---

<sup>324</sup> Se punkt 2.1 og 2.10

med spesialundervisning, slik at en legger til rette for elevens læring. Disse to siktemålene skal sammen bidra til å avklare og ivareta retten til spesialundervisning (ibid). Denne undersøkelsen har imidlertid vist at det er varierende og til dels manglende samsvar mellom regelverk/retningslinjer og praksis i de enkelte dokumentene i tiltakskjeden. Dette gjelder også for sammenheng mellom dokumentene i tiltakskjeden. Dette representerer en stor utfordring for det enkelte ledd i tiltakskjeden og for kjeden som helhet.

Denne undersøkelsen gir et helhetlig bilde av fire faser i tiltakskjeden. Selv om det er sparsomt med forskning som belyser tiltakskjeden som helhet, understøttes resultatene fra denne undersøkelsen av enkeltresultater fra andre undersøkelser og av tilsyn på området som også har vist at det er avvik og mangler i forhold til hvordan regelverk/retningslinjer følges opp av skole og PPT i de ulike fasene i tiltakskjeden<sup>325</sup>. Resultatene fra denne undersøkelsen indikerer i stor grad at tiltakskjeden ikke fungerer etter sitt formål. Det gjelder for det første den juridiske siden – der tiltakskjeden skal bidra til at eleven sin rett til spesialundervisning blir ivaretatt. Det dreier seg for det andre om tiltakskjedens praktisk-pedagogiske formål som vektlegger at innsatsen i de ulike leddene skal bidra til at det bygges opp et godt støttesystem for elever med spesialundervisning. Det vil her være relevant å spørre: Bidrar innsatsen i de enkelte leddene i tiltakskjeden til at det legges til rette for elevens læring på en klart bedre måte enn om disse leddene og denne kjeden ikke fantes?

Når man vet hvor mye ressurser som går med i denne kjeden både av tid, økonomi og kompetanse, må man kunne forvente at elevene som får en rett til spesialundervisning også samtidig får et kvalitativt bedre opplæringstilbud enn det som eleven hadde *før* tiltakskjeden ble igangsatt<sup>326</sup>.

Denne arbeidet har vist at det er klare behov for kvalitetsutvikling av tiltakskjeden. Denne kvalitetsutvikling bør ha fokus på både praksis og regelverk, samt sammenhengen dem imellom.

Resultatene fra denne undersøkelsen har vist at både skole og PPT har størst fokus på elevens vansker og behov. Det er i mindre grad fokus på elevens mestring og hvordan elevens styrker eventuelt kan brukes for å kompensere for de vanskene elevene har. Elevens vanske eller

---

<sup>325</sup> Se punkt 1.1.2 og 2.8

<sup>326</sup> Se punkt 2.11



diagnose fremstår i flere av sakene som vilkåret for at eleven har fått rett til spesialundervisning. Elevens utbytte, som er vilkåret for rett til spesialundervisning, er i svært liten grad vurdert. Dette er en alvorlig mangel, og viser at det kan være et stort behov for kompetanseutvikling både av skolens personale og PPT når det gjelder kompetansen for å tolke regelverket. Sjøvoll (2010) fant i sin undersøkelse at begrunnelsene for spesialundervisning i to av tre tilfeller var omtalt som egenskaper ved eleven<sup>327</sup>.

Retten til spesialundervisning er ikke knyttet opp mot en diagnose eller vanske, slik det var i spesialskoleloven av 1951. Etter spesialskoleloven § 1 ble elevene kategorisert med behov for spesialundervisning etter hva slags handikap de hadde (Kjellemo & Jakhelln, 1995). At PPT har fokus på vansker henger selvsagt også sammen med at loven stiller krav om at dette utredes, men det er samtidig et krav om å vurdere opplæringstilbudet til eleven. Det er derfor nødvendig å styrke oppmerksomheten på systemet, slik at det ikke blir et ensidig individfokus. Hva kan skolen og PPT gjøre for å møte elevens behov? Det er her viktig å avdekke elevens ressurser og hva som mestres slik at det kan bygges videre på elevens utviklingspotensial i tilretteleggingen av opplæringen. Et helhetlig og mulighetsorientert perspektiv kan motvirke et ensidig fokus på *«mangler og feilutvikling hos individet»* (Befring, 2012b s. 49).

Undersøkelsen har videre vist at PPT i liten grad har gitt tilrådinger som skolene kan bygge videre på i sitt arbeid med IOP. Dette samsvarer med annen forskning (Grøgaard et al., 2004) som indikerer at det som lærerne savner og etterspør mest fra PPT er gode pedagogiske tilrådinger for hvordan de kan tilrettelegge for læringssituasjonen til eleven. De som arbeider i PPT skal også gi råd om hvordan eleven kan hjelpes gjennom ordinær opplæring, det gjelder i særlig grad i de fagene hvor de mottar spesialundervisning og hvor eleven deltar i noen av timene i faget i ordinær opplæring. Dette peker på en stor utfordring til hvordan PPT i større grad skal møte lovens krav og skolens behov.

For at det arbeidet som foregår i spesialundervisningens tiltakskjede skal kunne føre frem til et godt opplæringstilbud for eleven, er det blant annet viktig med samarbeid mellom de aktørene som har ansvaret for hver fase, men også samarbeid mellom enkeltpersoner i det enkelte

---

<sup>327</sup> Se side 28

systemet i hver fase. Både oppl. §§ 5-1 og 5-3 vektlegger viktigheten av et samarbeid mellom skole og PPT.

Resultatene fra denne undersøkelsen tyder på at skolen og PPT har ulik forståelse for hva samarbeid innebærer og når det bør være et samarbeid. Skogen (2008b) uttrykker en bekymring for at manglende samarbeid fører til at eleven ikke får den hjelpen som hun/han har behov for<sup>328</sup>.

Et viktig tiltak, som flere skoler har iverksatt, for å skape en arena for samarbeid mellom PPT og skole består av organisering av spesialpedagogiske team. Det spesialpedagogiske teamet kan fungere som et møtepunkt mellom PPT og skolen for å diskutere bekymringer knyttet til elever. Det kan her være muligheter til å diskutere anonyme elevsaker før de blir vurdert tilmeldt til PPT. Videre kan det spesialpedagogiske teamet være en møteplass for instansene når eleven eventuelt er henvist og videre når den spesialpedagogiske opplæringen skal planlegges og vurderes. PPT befinner seg i et krysspress for hva som skal være hovedfokuset; individualsaker eller systemrettet arbeid. Dersom skolen og PPT har ulike forventninger knyttet til dette kan det vanskeliggjøre samarbeidet (Fylling & Handegård, 2009). Prosjektet *Faglig løft for PPT (2008-2012)*<sup>329</sup> har hatt som målsetting å utvikle og forbedre samordningen og samarbeidet mellom PPT og skoler.

Tiltakskjeden krever videre et ganske omfattende samarbeid mellom spesiallærer og faglærer/kontaktlærer. Det gjelder allerede i vurderingen av vilkåret for spesialundervisning hvor fokuset som nevnt må rettes mot den ordinære opplæringen og det utbyttet eleven får av denne sett i relasjon til de ordinære kompetansemålene for fagene og i forhold til den kompetansen de andre elevene på trinnet har oppnådd. En må anta at dette er en vurdering som også de som underviser i fagene må delta i. Behovet for samarbeid følger også av den generelle retningslinjen om å samordne IOP med klassens plan. Denne samordningen er det nødvendig at går begge veier.

Når det gjelder kravet om at PPT og skolen skal samarbeide med foreldrene i de ulike fasene i tiltakskjeden, tyder undersøkelsen på at dette i varierende grad er ivaretatt. Foreldrene har ofte viktig kunnskap om barnet som kan være nyttig å ha med i skolens og PPT sitt arbeid i de ulike

---

<sup>328</sup> Se punkt 2.4

<sup>329</sup> Prosjekt på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet til Møller-Trøndelag kompetansesenter (Moen & Tveit, 2012)

fasene i tiltakskjeden. Av det som fremkommer av dokumentene er det ikke tydelig hvor reelt samarbeidet har vært og i hvilken grad foreldrene har blitt trukket inn i samarbeidet med PPT og skolen i utarbeidelsen av elevens opplæringstilbud. De har i flere tilfeller skrevet under på dokumentene, men det er uklart hvordan de har medvirket.

Tilsvarende når det gjelder samarbeid med eleven, er det høyst uklart om eleven er spurt. Undersøkelsen viser at eleven sin egen stemme i liten grad er representert i dokumentene. Dette samsvarer ikke med de internasjonale forpliktelsene og den nasjonale lovgivningen. I den grad det fremkommer noe som kan tolkes som «elevens egen mening» i dokumentene, så er dette ofte knyttet opp mot elevens sosiale funksjon, trivsel og interesser og ikke opplæringssituasjonen hva gjelder styrker, vansker og behov. Resultatene fra denne undersøkelsen samsvarer i stor grad med resultatene fra Grøgaard mfl. (2004) sin undersøkelse «Eleven i fokus?» som viser at foreldrene og eleven selv i for liten grad slippes til i utformingen av det spesialpedagogiske opplæringstilbudet. Lærerne uttalte i denne undersøkelsen at PPT sin arbeidsform i liten grad setter eleven i fokus. Barnets beste skal være det grunnleggende hensyn i alle handlinger som omhandler barn. I saker som berører barnet, slik som eksempelvis retten til spesialundervisning, har barnet også rett til å bli hørt og rett til å gi uttrykk for sine meninger. Hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt henger nøye sammen, da det er vesentlig å høre barnets mening og ta det i betraktning når det skal avgjøres hva som er til barnets beste (Sandberg, 2009). Eleven selv vil ofte kunne bidra med viktig og relevant informasjon og ytre ønsker om egen opplæringssituasjon. Høilund og Juul (2005) understreker at det er en egenverdi i seg selv at mennesker gis muligheten til å beskrive sin egen situasjon og dermed kunne forsvare sine interesser. Smith (1996) trekker frem at god saksbehandling også handler om verdighet i forhold til å bli hørt og bli tatt på alvor. Resultatene fra undersøkelsen kan tyde på at skolen og PPT ikke har et system for å dokumentere elevens egen mening. Det er som nevnt mulig at praksis er bedre enn det som blir dokumentert og at eleven selv får gitt uttrykk for sin mening, og at dette tas med i vurderingen uten at det skriftliggjøres. Når det gjelder tiltakskjeden vil det likevel kunne være behov for å synliggjøre i dokumentene i hvilken grad eleven selv har blitt hørt og hvorfor akkurat dette opplæringstilbudet vil være det beste for akkurat denne eleven.

Norge har inkorporert barnekonvensjonen i den nasjonale lovgivningen med forrang foran annen lovgivning. Dette gir barns rettigheter en sentral rettslig stilling og et sterkt vern sammenliknet

med mange andre land i verden. At elevens stemme i så liten grad er til stede i dokumentene er alvorlig. Kommunen har en selvstendig plikt til å følge opp og respektere rettighetene som følger av konvensjonen i alle prosesser som angår barn (Haugli, 2008). Dette er et ansvar som kommunene må være seg bevisst, og som de sentrale myndigheter har et desto større ansvar for å formidle nedover i systemet. Elevens stemme skal bli hørt.

Det faglige arbeidet med spesialundervisning i de ulike fasene i tiltakskjeden skal gjøres innenfor rammen av regelverk og retningslinjer som tar sikte på å regulere den lokale praksisen. Hva som skjer på hvert enkelt ledd i tiltakskjeden avhenger i stor grad av kompetansen til fagfolk som er involvert. God kvalitet i tiltakskjeden forutsetter derfor at de som arbeider med de ulike fasene har kjennskap til de juridiske rammene for sin faglige virksomhet og i tillegg kan utøve det faglige pedagogiske skjønn som er nødvendig for å ta hensyn til den enkelte elevs behov og situasjon. Denne kunnskapen og praktiseringen er en forutsetning for at retten til spesialundervisning kan bli innfridd på en god måte. Resultatene fra denne undersøkelsen viser at det er til dels store mangler når det gjelder etterlevelsen av kravene som følger av regelverk og retningslinjer.

Flere undersøkelser som er gjort både på utdanningsrettens område og i forhold til sosialretten har vist at det ofte svikter i praktiseringen av regelverket (Andenæs, 1992; Andenæs & Olsen, 1990; Welstad, 2011c). Stor avstand mellom intensjon og praksis, kan gi loven en mytedannende funksjon (Aubert, 1976, 1978). Praksis kan bli forvekslet med intensjonene og spesialundervisningen fremtrer som bedre enn den er (Nilsen, 1993; Tangen, 1998). Denne undersøkelsen viser at det er til dels stor avstand mellom regelverk/retningslinjer og praksis. Dersom dette skjules kan det innebære et rettssikkerhetsproblem, ved at foreldrene og eleven kan slå seg til ro med at eleven nå har fått rett til spesialundervisning og at problemet nå er løst (Tangen, 1998). Hva denne retten egentlig innebærer hva gjelder innhold, organisering og omfang fremstår i flere av sakene i denne undersøkelsen som uklart. Dette er spesielt problematisk når vi vet at elever er spesielle rettighetssubjekter (Bratholm, 1980) som i stor grad er avhengig av at de voksne forvalter deres rettigheter<sup>330</sup>.

---

<sup>330</sup> Se punkt 2.10

Denne undersøkelsen indikerer at skolen og PPT blant annet har vanskeligheter med å anvende riktig lov, tolke loven og å se lover i sammenheng. Dette fremgår også av andre undersøkelser som har pekt på at rettslige spørsmål i stor grad blir løst på andre måter enn det som følger av rettskildelæren (Andenæs & Olsen, 1990 s. 103; Welstad, 2011b)<sup>331</sup>. Rundskrivet blir ofte trukket frem som forvaltningens fremste rettskilde, og lovteksten blir ikke lest eller tatt med i betraktning i løsningen av et juridisk spørsmål (Mathiesen, 2005s. 232-233). I den grad lovteksten blir lest er dette ofte det eneste tolkningsgrunnlaget<sup>332</sup> (Andenæs & Olsen, 1990). Det er viktig at de som arbeider med de enkelte leddene i tiltakskjeden får større forståelse for det regelverket de skal forvalte. Det gjelder både bestemmelsene i opplæringsloven og forvaltningsloven. For at saksbehandlingen skal bli riktig er det vesentlig at brukerne forstår formålet med saksbehandlingsreglene. Et viktig moment som nevnes som forklaring av svikten i etterlevelsen av forvaltningsloven, kan nettopp være dette at saksbehandlingsreglene i stor grad er samlet i denne loven, og ikke i særlovene slik som eksempelvis opplæringsloven. De fleste er ikke vant til å anvende flere lover samtidig<sup>333</sup> (Eckhoff & Smith, 2010).

Skolens personale består og skal bestå av pedagoger – ikke av jurister. Likevel må det handles innenfor en juridisk ramme. Resultatene tydeliggjør et behov for økt kompetanse når det gjelder juridisk metode. Det gjelder både for tolkning av lovteksten og bruk av øvrige rettskilder<sup>334</sup>, samt utøvelsen av pedagogiske skjønn. Jussen stående alene og betraktet isolert, er ikke alene nok for å ivareta elevens rettighet. Tilsvarende er heller ikke pedagogikken i seg selv tilstrekkelig for at skolen og PPT handler innenfor lovens rammer. Det er vesentlig at både PPT og skolen utøver et godt pedagogisk skjønn kombinert med økt oppmerksomhet og kunnskap om lovverket. Vi har et omfangsrikt og komplekst regelverk på opplæringsens område og dette skal i stor grad forvaltes av fagfolk som ikke er jurister. Dette er et stort ansvar og krever at det legges til rette for at dette er mulig.

Kommunen har et ansvar<sup>335</sup> for at kravene i opplæringsloven og tilhørende forskrifter blir ivaretatt. Det er da viktig at den stiller de nødvendige ressursene til disposisjon for at dette skal

---

<sup>331</sup> Se punkt 2.9

<sup>332</sup> Se punkt 3.4.2

<sup>333</sup> Noe som også undersøkelser på sosialsektoren har vist, se punkt 2.9

<sup>334</sup> Se punkt 3.4.2, punkt 2.6 og punkt 2.7

<sup>335</sup> Se punkt 2.8

kunne gjøres, jfr. oppl. § 13-10. Her må man anta at de retningslinjene som kommunene utarbeider om tiltakskjeden, spiller en betydningsfull rolle som en nærmere konkretisering av det nasjonale regelverket, slik at de bidrar til å videreformidle, klargjøre og konkretisere regelverket ut fra nasjonale lover og forskrifter. Dette bør imidlertid ikke bare dreie seg om at kommunen opplyser om og stiller krav til skolene om korrekt saksgang.

Denne undersøkelsen, annen forskning og tilsyn på området underbygger også et behov for at kommunen veileder, støtter og følger opp skolene. Dette må gjøres med sikte på at de opparbeider innsikt i hva som kreves og forventes ut fra regelverk og retningslinjer, og slik at de systematisk søker å forbedre kvaliteten på den spesialundervisningen som gjennomføres (Nilsen, 2008c, 2011). De kommunale malene må ivareta alle kravene som følger av regelverket og bør også følge opp gjeldende retningslinjer. Dersom de kommunale malene ikke ivaretar regelverket vil dette videreføres i praksisen i skolen og PPT. Kommunen skal videre ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, jfr. § 13-10 andre ledd. De nasjonale tilsynene som er gjort har imidlertid vist store avvik i kommunenes praksis her (Utdanningsdirektoratet, 2006, 2007b). Den manglende oppfyllelsen av oppl. § 13-10 kan bety at skoleeier har en sviktende tilstandsovervåking, og at de har mangler i forhold til kvalitetsutvikling på dette området (Utdanningsdirektoratet, 2007a)<sup>336</sup>.

Riksrevisjonen understreker i sin undersøkelse viktigheten av et godt samspill mellom statlig styring og kommunalt selvstyre. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen påpeker i Innst. S. nr 42 (2008-2009) viktigheten av at regelverk og retningslinjer blir fulgt for at de nasjonale målsettingene om kvalitet i opplæringen skal kunne realiseres. Dette understreker viktigheten og behovet for å forbedre og styrke det statlige tilsynet. Tilsynet må imidlertid også følges opp med veiledning slik at tilsynet medfører kompetanseheving i sektoren, og herunder en forbedring av praksis, og ikke bare en stadfesting av «avvik» (Riksrevisjonen, 2010-2011). Denne undersøkelsen underbygger dette behovet.

Et annet viktig tiltak for kvalitetsutvikling på dette området vil kunne være et økt fokus på regelverket og juridisk metode i utdannelsene av fagfolk som skal arbeide med de ulike leddene i tiltakskjeden. Opplæringsloven er i stor grad preget av pedagogisk skjønn og det er som nevnt

---

<sup>336</sup> Se punkt 2.8 om nasjonale tilsyn

avgjørende at lærerne og PP-rådgiverne har kunnskap om de juridiske rammene for det pedagogiske skjønnet.

Den andre siden av dette er imidlertid at det formelle ikke må overskygge det som faktisk når frem til eleven, altså det reelle tilbudet. At en elev har rett til spesialundervisning «på papiret» betyr ikke nødvendigvis at dette viser seg i praksis<sup>337</sup> (Jakhelln & Welstad, 2012b s. 60). Riktignok kan det også antas å være eksempler på det motsatte, der eleven ikke har formelt riktig vedtak, eller der det svikter i andre deler av tiltakskjeden om spesialundervisning, men der praksis viser seg å ivareta elevens behov og opplæring på en kvalitativ god måte. Imidlertid må man anta at en godt fungerende tiltakskjede under ellers like vilkår vil være – og er ment å være – en støtte for et godt spesialpedagogisk tilbud for eleven.

For at lærere og PPT skal kunne utføre sine oppgaver i tråd med intensjonen i lovverket er det blant annet avgjørende å stille de nødvendige ressursene tilgjengelige for de som arbeider med tiltakskjeden. Lærere får ikke økt arbeidskapasitet ved «papirbestemmelser». For at de skal kunne ivareta regelverk og retningslinjer må det tas hensyn til de ressursene som stilles til disposisjon for skolene. Det gjelder ikke bare ressurser i form av timer til spesialundervisning til elevene. Det gjelder også å sørge for at lærerne har tilstrekkelige tidsressurser og faglige ressurser til å ivareta sine oppgaver. Tidsressurser dreier seg om hvordan de kan få tid til å delta i de ulike leddene i tiltakskjeden som skolen er involvert i<sup>338</sup>. De må ha tid til å samarbeide med hjelpeinstanser og tid til å kvalitetsutvikle sin kompetanse. Likeledes gjelder dette for PPT som må ha tilgjengelige ressurser for å kunne ivareta kravene i regelverket.

Denne undersøkelsen har vist at PPT blant annet har en saksbehandlingstid som er i strid med regelverket. I flere av sakene er den lange saksbehandlingstiden begrunnet med sykdom og at de har ventelister på grunn av personalmangel. Dette er klart i strid med regelverket og viser en alvorlig svikt i et system som skal ivareta elevens rett til et forsvarlig opplæringstilbud. Det er ikke anledning til å innføre ventelister i PPT. Det er imidlertid kommunen sitt ansvar å sørge for at PPT har de nødvendige ressursene slik at de kan utføre de oppgavene de er satt til å gjøre. Det synes å være et behov for å tydeliggjøre kommunens ansvar her. Riksrevisjonens tilsyn på området har pekt på at kommunen i liten grad ivaretar sitt ansvar her. Dette tyder på at

---

<sup>337</sup> 2.6.1 Barneombudets høringsuttalelse

<sup>338</sup> Se punkt 2.9

kommunene har en sviktende tilstandsovervåking og at de har mangler i forhold til kvalitetsutvikling på dette område (Utdanningsdirektoratet, 2007a)<sup>339</sup>.

Denne undersøkelsen kan også gi grunn til å rette søkelyset mot regelverket. Collin-Hansen skriver i sin avhandling at *«et mål på regelverkets egnethet for formålet er hvordan det tåler møtet med virkeligheten»* (Collin-Hansen, 2008 s. 549). Samtidig som det er viktig at brukerne har kunnskap om regelverket og kan lese og tolke disse rett, er det også viktig å vurdere om regelverket og retningslinjene som regulerer dette området er klart og tydelig. Er det juridiske språket tilgjengelig og forståelig for de som skal praktisere det? Dette setter fokus på rettens sosiale funksjon. Det er viktig at regelverket virker relevant for praksisfeltet og at det gir retningslinjer som oppfattes som rimelige og hensiktsmessige. Her handler det om å regulere en kompleks og omfangsrik kontekst. For at skolen og PPT skal kunne ivareta intensjonen i regelverket, må de oppleve at det er mulig å handle innenfor regelverkets rammer med de ressursene de har tilgjengelig. Regelverket må også oppleves som nyttig. Lærerne har ofte en hektisk hverdag og det stilles stadig flere krav til dokumentasjon. Dette understreker behovet for at det legges opp til prosedyrer som kan ivaretas av lærerne uten å stille krav om unødvendig tidkrevende papirarbeid (Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 50-51). Dersom det blir det formelt administrative siktemålet som blir fremtredende vil de som arbeider i skole og PPT lett oppleve regelverket som unødig formalisme og byråkrati (Nilsen, 2012). Mindre saksbehandling og papirarbeid er også bakgrunnen for lovvedtaket om å erstatte kravet til egen halvårsrapport for elever som får spesialundervisning med et krav om skriftliggjøring av elevens utvikling og fremgang minst en gang i året som ledd i oppfølging/videreføring av elevens IOP (Innst. 50 S (2011-2012) s. 8, Prop. 129 L (2012-2013), Lovvedtak 131 (2012-2013)).

Denne undersøkelsen har vist at tilmeldingene er preget av at det ikke er presisert noen lovkrav til innholdet. Det har vist seg å være spesielt problematisk når det gjelder å vurdere elevens utbytte av opplæringen før eleven blir henvist til PPT. Det er således ikke direkte krav til dette i regelverket<sup>340</sup> og det er ulikt hva de enkelte PP-tjenestene krever at skolen gjør før de henviser en elev. At regelverket ikke gir retningslinjer for denne fasen, har ført til svært ulik praksis i elevsakene. Regjeringen går nå inn for å lovfeste skolens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut

---

<sup>339</sup> Se punkt 2.8

<sup>340</sup> Vilkåret for spesialundervisning, jfr. oppl. § 5-1



tiltak innenfor det ordinære opplæringsstilbudet (Lovvedtak 131 (2012-2013)). Det vil selvsagt alltid være elever som har behov for spesialundervisning. Målet med dette kravet er imidlertid å sikre at skolene gjør en grundig vurdering av om elevene kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet før de melder elever til PP-tjenesten.

Tilpasset opplæring og behovet for spesialundervisning henger nøye sammen. Det innebærer at variert opplæring, tilpasning og differensiering vil kunne bidra til at færre elever vil ha behov for spesialundervisning. Det er enkelte skoler som ikke prøver ut ulike former for læringshjelp før de henviser til PPT. Dette vil kunne medføre økt og unødvendig belastning på PPT. Målet er at flere elever skal kunne ivaretas innenfor ordinær tilpasset opplæring. Skolene kan på et tidlig tidspunkt få veiledning fra PPT om løsninger og tiltak som gjør at eleven<sup>341</sup> kan få et tilfredsstillende utbytte innenfor den ordinære opplæringen. Det vil da ikke være nødvendig å henvide eleven til PPT.

Færre henvisninger vil på sikt kunne bidra til at PPT i større grad kan ivareta sine lovfestede oppgaver om systemrettet arbeid i skolen. Lovendringen vurderes også som et nødvendig og godt tiltak for å heve kvaliteten på tilmeldingsdokumentene ved at det nå er krav om å dokumentere hva skolen har satt inn av tiltak før tilmeldingen. Det vil være av betydning for PPT sitt videre utredningsarbeid. Dette krever blant annet at skolen har kompetanse om tilpasset opplæring og samtidig at PPT i større grad bistår skolene i veiledning på systemnivå, samt anonyme drøftinger av elever.

Analysen av de sakkyndige vurderingene tyder på at PPT opplever at enkelte av kravene i oppl. § 5-3 er overlappende<sup>342</sup>. Dette er knyttet til kravene i strekpunkt 1 og 2 der elevens utbytte blir nært knyttet opp mot elevens vansker. Dette er problematisk da elevens vansker ikke er utslagsgivende for rett til spesialundervisning. Denne praksisen kan tyde på at PPT har behov for en presisering av vilkåret for spesialundervisning. Enda mer tydelig blir det i relasjon til strekpunkt 1 og 4, der resultatene fra undersøkelsen kan tyde på at PPT opplever at punkt 4 er en presisering av elevens behov for spesialundervisning slik det går frem av punkt 1. Dette får som konsekvens at PPT i liten grad gir tilrådinger om hvordan skolen kan tilpasse for eleven også på de områder eleven deltar i ordinær opplæring i fag de har vansker. En slik praksis kan tyde på et

---

<sup>341</sup> Anonyme drøftinger av elever i eksempelvis spesialpedagogisk team eller samarbeidsteam.

<sup>342</sup> Se nærmere om dette i kapittel 5.0 om sakkyndig vurdering

følt behov for presisering og tydeliggjøring av lovkravene. Dette kan eventuelt gjøres i veilederen knyttet til vurderingen av elevens utbytte av opplæringen og kravet om å vurdere og gi tilrådinger knyttet til elevens helhetlige opplæringstilbud. Det er ikke slik at det nødvendigvis er regelverket som må endres, men det kan være behov for andre tiltak for å bedre praksis. Dette kan være knyttet til eksempelvis veiledning av PPT og presiseringer i kommunale maler for sakkyndig vurdering<sup>343</sup>.

Egelund og Tetler (2009) har understreket at kompetanse er en vesentlig faktor for å lykkes med tilpasset opplæring, både innenfor den ordinære opplæringen og når det gjelder spesialundervisning. Det kan ikke anses å være noe overraskende funn, men opplæringsloven stiller ingen kompetansekrav ut over vanlig undervisningskompetanse til de fagfolk som skal gjennomføre spesialundervisningen. Det kreves således ikke spesialpedagogisk utdanning for å drive spesialundervisning. Det må stilles spørsmål om en allmenn undervisningskompetanse er tilstrekkelig for å ivareta de elevene som har spesialpedagogisk behov? En annen side når det gjelder kompetanse er at vi vet at mange elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, får sin opplæring gitt av assistenter (NOU 2003:16, Riksrevisjonen, 2005-2006, 2010-2011). Assistenter skal imidlertid aldri ha ansvaret for opplæringen, men være under veiledning og tilsyn av læreren. I hvor stor grad dette er tilfelle er uklart, men utbredelsen av assistentbruken knyttet til spesialundervisning har vært diskutert politisk og ut fra en faglig vurdering har det vært et behov for å innføre tydeligere presiseringer av assistentens rolle i opplæringsloven (St.meld 18 2010-2011, Innst. 18 (2011-2012)). Dette er nå presisert i ny § 10-11 (Lovvedtak 131 (2012-2013)). Det gjenstår å se om dette vil kunne føre til at elever med rett til spesialundervisning i større grad også får rett til opplæring ledet av kvalifisert personale.

Opplæringsloven taler om at de som er i undervisningsstilling skal ha «relevant fagleg og pedagogisk kompetanse». Når det gjelder kompetansen til PP-tjenesten (PPT), stiller ikke loven noen spesifikke krav<sup>344</sup>. Det bør vurderes om det vil være hensiktsmessig med en tilsvarende bestemmelse i opplæringsloven som stiller faglige krav til de som skal arbeide som pedagogisk-psykologisk rådgiver i PPT<sup>345</sup>. Det skal ofte utøves et skjønnsområde som krever kompetanse om barns

---

<sup>343</sup> Se nærmere diskusjonen i kapitlet knyttet til kommunale maler

<sup>344</sup> Se punkt 2.2

<sup>345</sup> Eventuelt med mulighet for dispensasjon fra disse kravene i de kommunene der det er vanskelig å få tak i kvalifisert personale

læring og utvikling og hvilke tiltak som kan stimulere en god utvikling. Helgesen (2006) hevder at det er et indirekte krav til kompetanse i og med at PPT har ansvaret for de sakkyndige vurderingene må tjenesten ha et minimum av faglig kompetanse. Det kan likevel være behov for at kompetansekravene fremgår direkte av loven for å sikre at PPT har tilstrekkelig god faglig kompetanse til å ivareta de oppgavene de er satt til å gjøre etter oppl. § 5-6.

Både foreldre og lærerne har innsikt om elevens behov og muligheter, og denne innsikten øker gjennom praksis. Eleven har også selvinnikt. Behov og kompetanse kan og vil ofte endre seg underveis i skoleåret. Dette vil kunne medføre endringer av mål, tiltak eller organisering i elevens IOP. Veilederen er imidlertid tydelig på at det ikke kan gis rettigheter i IOP som ikke fremgår av enkeltvedtaket. Vedtak må i tråd med forvaltningsrettslige hensyn alltid kreves dersom elevens rettigheter begrenses. Dette har et klart rettssikkerhetshensyn da rettighetene til eleven skal fremgå av enkeltvedtaket. At det må fattes nytt vedtak i alle tilfeller der det gjøres endringer kan likevel fremstå som mekanisk byråkratisk spesielt hvis endringene er knyttet til måloppnåelse eller andre tilrettelegginger. Det er tidkrevende å fatte nye vedtak og det kan oppfattes som firkantet og negativt begrensende. Det er av stor betydning at regelverket gir lærerne muligheter til å utøve sitt pedagogiske skjønn. Regelverket skal være med på å regulere virksomheten, og det må ikke bli slik at regelverket fremstår som lite hensiktsmessig og «tungvint». Dette vil øke sannsynligheten for at lærerne ikke følger regelverket, men gjør det slik som det praktisk er mulig å gjennomføre. Undersøkelser har vist at de som anvender loven må forstå hensikten med loven og oppleve den som nyttig og viktig (Andenæs, 1992; Andenæs & Olsen, 1990). Hensikten med regelverket må ikke være å binde lærere, skoleledere og PPT på «hender og føtter», det må inspirere til faglig profesjonelt skjønn innenfor en juridisk ramme. Alle endringer må selvsagt gjøres i nært samarbeid og forståelse med eleven og foreldrene og med elevens beste i fokus.

Resultatene har vist at skolen og PPT i liten grad ivaretar kravene i barnekonvensjonen ved at eleven i liten grad blir hørt. Dette viser at det er behov for kvalitetsutvikling på dette området. Det dreier seg blant annet om kompetanse om regelverket. Videre kan det være behov for at barnekonvensjonens bestemmelser blir satt i system. Skolen har et ansvar for å støtte elevene i deres utvikling og modning knyttet til ivaretagelse og forvaltning av sine rettigheter jfr. bk. art 5. Dersom skolen skal veilede elevene er det en forutsetning at de kjenner regelverket.

Undersøkelsen tyder på at det er behov for forbedring her. Collin-Hansen (2008) uttrykker også bekymring for at dette i liten grad gjøres i skolen og påpeker at det er alvorlig at dette ikke har fått en mer fremtredende plass i lovgivningen. Det bør stilles krav til at innholdet i vurderinger som gjelder barn bør tydeliggjøres. Dette kan gjøres ved at PPT og skolen skriver hva som medførte at den løsningen ble vurdert som den beste for barnet og hva slags momenter som inngikk i den vurderingen (Haugli, 2008). Likeledes synes det å være et behov for å tydeliggjøre skolen sitt ansvar for å gjøre elevene kjent med sine rettigheter jfr. art. 5<sup>346</sup>.

Når det gjelder regelverket kan det også være relevant å se nærmere på forvaltningsloven og denne brukt i skolekonteksten. Det kan også være ulike oppfatninger av hvor hensiktsmessig forvaltningslovens regler oppleves i saker om spesialundervisning. Det kan blant annet dreie seg om at deler av disse saksbehandlingsreglene kan oppleves litt «stivbente» i den svært dynamiske virkeligheten som skolen utgjør. Welstad (2012) viser til at forvaltningsloven er en lov som i hovedsak ble laget for andre formål enn forvaltning av skolens virksomhet. Loven er fra 1967 og er svært anvendbar i saker angående eksempelvis byggesaker, der spørsmålet kan være ja eller nei til å bygge en garasje. Skolen som rettslig arena er en spesiell kontekst som er av mer dynamisk art. Det er av stor viktighet å ha saksbehandlingsregler, ikke minst for å motvirke muligheten for vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling (NOU 1995:18 s. 102). Men det er likevel viktig at disse reglene som nevnt ikke blir for «stivbente» slik at brukerne opplever at den faglige kreativiteten og tilnærmingen ikke kan utføres innenfor det forvaltningsrettslige rammeverket. Det kan blant annet være utfordringer knyttet til saksbehandlingstiden i utarbeidelsen av sakkyndig vurdering. Saksbehandlingstiden er regulert av fvl. § 11a. Kapasiteten til PPT må være tilstrekkelig stor til at utredningsoppgavene kan bli løst «innen rimelig tid» (Veilederen 2004 s. 25). Denne undersøkelsen har vist at det i flere av sakene er lang saksbehandlingstid. Riksrevisjonens undersøkelser og nasjonale tilsyn har også vist at det er lang saksbehandlingstid i saker om spesialundervisning (Riksrevisjonen, 2010-2011; Utdanningsdirektoratet, 2007b). Lang saksbehandlingstid er meget uheldig i de tilfeller der dette fører til at eleven ikke får den opplæringen hun/han har krav på og behov for. I de tilfeller der det er påvist lang saksbehandlingstid hos PPT, er det ikke nødvendigvis alltid at det er forårsaket av ressursmangel. Den lange saksbehandlingstiden kan også være forårsaket av at PPT har tilrådd

---

<sup>346</sup> Se punkt 2.5

tiltak overfor eleven og at de har vært i jevnlig dialog med eleven, foreldrene og skolen for å vurdere om eleven likevel kan ivaretas innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

Kunnskapsdepartementet har også påpekt at saksbehandlingstiden avhenger av «hvordan man måler start- og sluttunkt i behandlingen» (Riksrevisjonen, 2010-2011 s. 36). Vurderingen av saksbehandlingstiden illustrerer noen av utfordringene i en dynamisk skolehverdag. Vi har å gjøre med mennesker og det er ulike individuelle hensyn som må tas i hvert enkelt tilfelle og herunder utøvelse av fagspesifikt skjønn.

Dersom den lange saksbehandlingstiden et resultat av en «ventelistepraksis» i kommunen, vil dette være lovstridig. PPT har ikke anledning til å innføre ventelister. Det er imidlertid viktig at det gjøres en helhetsvurdering av hva som har blitt gjort i saken. Arbeidet med elever er en dynamisk prosess som krever tiltak og evaluering i et samspill. Det er alltid viktig å ha prinsippet om barnets beste i fokus når en ser på hva som er gjort i saken, og det vil være relevant å spørre om eleven har hatt et forsvarlig opplæringstilbud i ventetiden.

Flere av fasene i tiltakskjeden krever at det utarbeides et dokument. Flere av disse dokumentene har slik det er vist i denne undersøkelsen en rekke krav til utforming og innhold. Den manglende sammenhengen mellom regelverk/retningslinjer og praksis kan som nevnt være et uttrykk for manglende kompetanse på området eller at det eksempelvis ikke er nok tilgjengelige ressurser. Både sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP har krav som ikke kan fravikes. Det kan her blant annet diskuteres om det hadde vært hensiktsmessig med en felles mal for dokumentene i det enkelte ledd i tiltakskjeden. En egen nasjonal mal ville kunne inneholde minimumskravene som følger av regelverk og retningslinjer. Et enkeltvedtak skal eksempelvis utformes i henhold til forvaltningsrettslige regler og det er ikke til å komme fra at det er enkelte ting som *må* være med i et slikt vedtak og som ikke gir kommunene noe reelt valg til å gjøre sine egne varianter av vedtakene.

En felles nasjonal mal ville kunne spare kommunene for dette arbeidet og samtidig sikre at alle kriteriene blir ivaretatt. Det vil da være tale om minstekrav til vedtaket som ivaretas i en nasjonal mal. Det vil være anledning for kommunene til å komme med tilleggskrav utover minstekravene. En nasjonal mal vil kunne medføre at den enkelte skoleeier/rektor blir tryggere i sin utførelse av arbeidet og dermed at det er i tråd med lovverket. Det vil også da kunne fremgå tydeligere hva

slags opplæring eleven har krav på og rettssikkerheten til eleven styrkes. En nasjonal mal vil kunne bidra til at praksis i de ulike kommunene blir tilnærmet lik og elevenes rettssikkerhet blir bedre ivaretatt. Det vil også ivareta *likhetsprinsippet*<sup>347</sup>. Disse malene må utarbeides i henhold til regelverk og retningslinjer, og det må som nevnt være rom for lokale variasjoner utover disse kravene.

Spesialundervisningens tiltakskjede er en prosessorientert arbeidsmodell med ulike faser som griper over i hverandre. Denne prosessen krever at det foregår en samhandling mellom de ulike fasene i utviklingen av opplæringstilbudet til elever med spesialundervisning. Det vil følgelig kunne være hensiktsmessig å utarbeide malene for de enkelte dokumentene som «tannhjul i et maskineri», med dette menes at overskrifter og krav i eksempelvis sakkyndig vurdering går igjen i vedtaket slik at de bygger på hverandre og sammenhengen mellom dokumentene i kjeden ivaretas slik intensjonen er.

I saker om spesialundervisning vil det imidlertid ikke være mulig å standardisere hele saksbehandlingen. Til det vil sakene være for ulike og influerende hensyn vil være for forskjellige. Det er viktig å behandle hver sak som en individuell sak og med de hensynene som er relevante og nødvendige i hvert enkelt tilfelle. Det er viktig at dokumenter som inneholder sensitive personopplysninger blir unntatt fra innsynsretten. Det er derfor av stor betydning at skolen og PPT viser til riktig hjemmel for dette. Det kan synes som om det er litt usikkerhet i kommunene i forhold til hvordan dette skal gjøres, og hvilken lov som er gjeldende. Her ville en nasjonal mal kunne ivareta dette kravet.

På den ene siden kan det argumenteres for at en nasjonal mal med minimumskrav vil gripe inn i kommunenes selvstyre og mulighet for kommunal frihet til selv å utforme egne maler for dette<sup>348</sup>. På den andre siden må det påpekes at kommunene i utgangspunktet allerede er styrt og kontrollert av staten gjennom ulike virkemidler<sup>349</sup>. Spørsmålet er da om en nasjonal mal i praksis vil medføre en større inngripen i kommunenes handlefrihet, enn det de allerede har av begrensninger gjennom juridisk- og økonomisk styring og nasjonale tilsyn med virksomheten<sup>350</sup>?

---

<sup>347</sup> Punkt 2.6.1

<sup>348</sup> Se punkt 2.6 og 2.8

<sup>349</sup> Se punkt 2.8

<sup>350</sup> Se punkt 2.6 og 2.8

Gjentakende tilsyn på området har vist at det ikke er betydelige forbedringer. Det har her blitt diskutert ulike årsaker knyttet til både kompetanse, ressurser og regelverket selv. Brudd på reglene om forvaltningens saksbehandling kan bare utløse sanksjoner som ugyldighet og erstatning. Disse sanksjonene er heller ikke umiddelbare, saksbehandlingsfeilen må ha innvirkning for resultatet for at disse skal kunne komme til anvendelse. Dette fører, ifølge Eckhoff og Smith, til at det er stor sannsynlighet for at regelbrudd får passerer uten at det får noen formell reaksjon (Eckhoff & Smith, 2010). Et regelverk uten sanksjoner kan fort medføre at andre hensyn slik som eksempelvis økonomi og effektivitet blir prioritert og at regelverket blir fulgt «når det passer». Det kan videre være slik at de som anvender loven utvikler sin egen praksis, der lovtolkningen er i strid med loven, eller der bare deler av loven blir etterlevd. Dersom en slik praksis får festet seg uten at det får «forvaltningsmessige og/eller rettslige konsekvenser» vil det kunne bidra til at skolen eller PPT tror at det de gjør er i samsvar med gjeldende rett eller at den praksisen de fører er «godkjent» (Tangen, 1998 s. 402). Denne praksisen kan slik sett vise seg å være langt fra lovens intensjon. Men en manglende kontroll- og sanksjonsutøvelse vil her kunne bidra til å holde liv i en praksis som er lovstridig og som kan medføre at elevene ikke får det de har krav på etter loven. Et relevant spørsmål i denne sammenhengen vil være; er det behov for andre sanksjonsmuligheter overfor rektor, kommunen eller PPT når det foretas regelbrudd?

Tilpasset opplæring forutsetter at læring starter der eleven er i sin læring og utvikling. Opplæringen må relateres til læreplanverket og foregå i et tempo som er tilpasset elevens forutsetninger (Skogen, 2004). Nedbyggingen av spesialskolene og fremveksten av fellesskolen har som nevnt ført til større behov for tilpasninger av opplæringen, ved at skolen nå skal omfatte flere og flere elever med ulik bakgrunn, evner og forutsetninger. Det innebærer at «skolen både skal ha rom for alle og blikk for den enkelte. Undervisningen må tilpasses ikke bare fag og stoff, men også alderstrinn og utviklingsnivå, den enkelte elev og den sammensatte klasse»<sup>351</sup>. Fenomenet tilpasset opplæring er, ifølge Skogen (2004), lettfattelig i prinsippet, men uoppnåelig i praksis. Det er en uoppnåelig visjon som vi bare kan nærme oss, ikke nå. Hva gjør vi så med en

---

<sup>351</sup> Den generelle delen av læreplanen s. 10.

uoppnåelig visjon? Skogen påpeker at vi kan nærme oss visjonen med små steg i en kontinuerlig forbedring av praksis<sup>352</sup> (2004 s. 19).

Lærerne har ansvar for å utarbeide undervisningsopplegg og anvende kreative metoder for å inspirere og motivere elevene. De skal følge med i elevens utvikling og jevnlig kartlegge den enkelte elevs faglige ståsted. De skal gi ekstra hjelp til de som trenger det og sørge for å gi nye mål til elever som er faglig sterke og som trenger ekstra utfordringer. Opplæringsmålene til den enkelte elev må vurderes som realistiske for eleven å nå – noe som eleven kan strekke seg mot (Vygotsky, 1978), og som tar hensyn til de evner og forutsetninger som eleven har (Bjørnsrud & Nilsen, 2011; Nilsen, 2008a). Det er svært krevende for mange skoler å klare å møte mangfoldet i elevenes evner og forutsetninger gjennom ordinær opplæring som er tilpasset og virker inkluderende. Det gjelder også overfor elever som ikke har særskilte opplæringsbehov.

Det ligger sterke politiske føringer på målet om at flere og flere elever skal kunne ivaretas innenfor ordinær tilpasset opplæring (St.meld nr. 18 2009-2010). Tilpasset opplæring og behovet for spesialundervisning henger nøye sammen på en slik måte at variert opplæring, tilpasning og differensiering vil kunne bidra til at færre elever vil ha behov for spesialundervisning. Vi må likevel ha en «sikkerhetsventil» for de elevene som ikke har forutsetninger for å følge den ordinære opplæringen, eller der skolen ikke klarer å tilrettelegge slik at eleven kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen (Sjøvoll, 1999). Disse elevene trenger «noe annet» eller et supplement for at de skal få et likeverdig opplæringstilbud, det er her retten til spesialundervisning kommer inn. Tiltakskjeden blir her et viktig redskap for skolen og PPT for å utvide og utvikle forståelsen for den enkelte elevs behov i arbeidet med å utvikle et forsvarlig opplæringstilbud.

Denne undersøkelsen har påpekt at det er varierende og til dels manglende sammenheng mellom regelverk/retningslinjer og praksis. For at elever skal få sine rettigheter oppfylt fordrer det at systemet rundt har innsikt i regelverket og prosedyrer for saksbehandling. I tillegg kreves det også en forståelse av og kunnskap om den nødvendige faglig-pedagogiske skjønnsutøvelsen som må ligge til grunn i vurderingen av den enkelte elev i de ulike fasene i tiltakskjeden.

---

<sup>352</sup> Se punkt 2.11



Sammenhengen mellom ordinær opplæring som er tilpasset og spesialundervisning er nokså komplisert, og en eventuell endring av lover og rettigheter på dette området må vurderes med omhu. Samtidig er det til stede et klart behov for kvalitetsutvikling med sikte på en bedre praktisering av det regelverket vi har.

### **8.3 Studiens styrker og begrensninger og forskningsmessige implikasjoner**

Denne undersøkelsen har tatt for seg fasene i tiltakskjeden fra tilmelding og til en individuell opplæringsplan er utarbeidet og bidrar dermed med kunnskap på et område der det er lite tilsvarende forskning fra før. Dette kan bidra til økt forståelse for samsvaret mellom regelverk og retningslinjer og praksisen som utføres i spesialundervisningens tiltakskjede.

Det må påpekes at de elevsakene som er undersøkt ikke gir grunnlag for noe representativt bilde av situasjonen på området i landet som helhet. Det kan heller ikke uten videre legges til grunn at det gir et representativt bilde av situasjonen i de to kommunene som undersøkelsen omfatter. Det kan påpekes at det er hovedmønstre som er forsøkt avdekket og beskrevet i denne undersøkelsen. På bakgrunn av det begrensede materialet må det tas forbehold om hvor valide slutningene er som gjelder forskjeller mellom de to kommunene. Det har heller ikke vært praktisk mulig å gjennomføre reliabilitetskontroll av egne tolkninger og vurderinger, men det er lagt stor vekt på egenkontroll. Det vises til den kildevurdering som er gjort under punkt 3.5 med hensyn til dokumentenes tilgjengelighet, relevans, autensitet og troverdighet.

I denne undersøkelsen er det nytteverdien av resultatene som er viktige. Det er tale om å utvikle en tekst som kan invitere til drøfting og derved videreutvikling og bedre praksis i lignende settinger (Postholm, 2010 s. 108). Med utgangspunkt i Stake og Trumbull (1982) anvender Postholm (2010) begrepet naturalistisk generalisering for å sette fokus på nytteverdien av forskningsfunnene (Postholm, 2010 s. 131). Resultatene i denne undersøkelsen er knyttet til dokumenter som er utarbeidet på et bestemt tidspunkt, likevel vil resultatene kunne ha nytteverdi for andre i lignende settinger. Leseren kan kjenne seg igjen beskrivelsene i undersøkelsen og oppleve det som nyttig for egen praksis. Dersom leseren oppdager likheter mellom det som er beskrevet og egen kontekst (Dalen, 2011), kan det frembringe nye måter å se og tolke praksisfeltet på (Postholm, 2010 s. 131). Dette innebærer samtidig å være en skjønnsmessig generalisering hvor man vurderer likheter og forskjeller mellom situasjonene (Kleven et al., 2011).

Praksis er trolig mer variert enn det som fremgår av denne undersøkelsen. Men sakene i denne undersøkelsen utgjør i det minste eksempler på en type praksis som finnes en del steder. Det er videre liten grunn til å anta at en slik praksis kun gjør seg gjeldende de stedene der denne undersøkelsen har funnet sted. Denne antakelsen styrkes også av de til dels klare fellestrekkene som er funnet i materialet på tvers av kommunene og skolene når det gjelder lokal praksis i tiltakskjeden. Antakelsen støttes også av at andre undersøkelser som før nevnt har funnet klare indikasjoner på en praksis hvor man tilbyr spesialundervisning uten at de juridiske kravene er oppfylt (Grøgaard et al., 2004; Nordahl & Sunnevåg, 2008; Riksrevisjonen, 2005-2006, 2010-2011; Welstad, 2011c)<sup>353</sup>. Tilsyn på dette området har også avdekket at det er en rekke mangler i hvordan regelverket følges opp i praksis, blant annet i forhold til sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP (Utdanningsdirektoratet, 2007b)<sup>354</sup>. Disse undersøkelsene tar imidlertid bare for seg enkeltområder av tiltakskjeden og gir ikke et bilde av tiltakskjeden som helhet og sammenhengen mellom fasene. Det er begrenset med forskning som belyser spesialundervisningens tiltakskjede som helhet, og særlig sammenhengen mellom leddene. Det er derfor behov for mer forskning. Videre er det behov for mer forskning knyttet til de fasene det ikke er satt fokus på i denne undersøkelsen. Det gjelder gjennomføringsfasen og vurderingsfasen.

Dette er et felt som er mangesidig og komplekst. Denne undersøkelse er kun et begrenset bidrag til forskningen. Det vil være nyttig å belyse det fra flere innfallsvinkler både teoretisk, metodisk og analytisk. Når det gjelder undervisningspraksis kunne det være interessant med observasjon av og intervju med lærere som underviser i spesialundervisning. Man kunne her koble sammen det som skjer i tiltakskjeden med den undervisningen som skjer i klassen. Hvordan samordner de den ordinære tilpassede opplæringen med spesialundervisningen? Hvordan er tiltakskjeden til hjelp for dem i tilpasningen av opplæringen til elevene som har behov for spesialundervisning? Har de noen forslag til forbedring av kjeden? Det kunne videre være interessant å se på det som Goodlad karakteriserte som den «erfarte læreplanen» (Goodlad, 1979). Det innebærer elevenes opplevelser av spesialundervisningen de mottar. Hva slags støtte og hjelp har de behov for? Det kunne også vært interessant å se nærmere på elevs medbestemmelsesrett og ivaretagelsen av barnekonvensjonen i skolen.

---

<sup>353</sup> Se punkt 1.1.2

<sup>354</sup> Se punkt 2.8

Denne undersøkelsen har tatt for seg dokumentene forut for undervisningspraksis. Det er som nevnt ikke mulig å gi noen systematisk vurdering av hvordan elevens opplæring har vært i praksis. Det er likevel slik at disse dokumentene skal legge premissene for opplæringstilbudet til eleven, og det er derfor av stor viktighet at disse utarbeides i samsvar med intensjonene i regelverket og derfor også med grunnlag i elevens behov for støtte til læring.



## Referanser

- Alvesson, M., & Sköldberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andenæs, J. (1985). *Innføring i rettsstudiet*. Oslo: Grøndahl.
- Andenæs, K. (1992). *Sosialomsorg i gode og onde dager*. Oslo: Tano.
- Andenæs, K. & Olsen, L.O. (1990). *Sosial rett II Sosialrettens oppgaver mot år 2000*. Oslo: Tano.
- Andenæs, K. & Skre, Å. (1990). Praktiseringen av forvaltningsloven og lov om sosial omsorg i tre kommuner. Oslo: Institutt for retts sosiologi.
- Arneberg, P., & Ravn, B. (1995). *Mellan hem och skola: en fråga om makt och tillit*. Stockholm: Liber utbildning.
- Aubert, W. (1976). *Rettsens sosiale funksjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aubert, W. (1978). Lovgivning som skinnintegrasjon. I D. Østerberg (Ed.), *Handling og samfunn - sosiologisk teori i utvalg* (pp. 241-255). Oslo: Pax Forlag.
- Aune, H. (2012). Opplæringslovens og barnehagelovens formålsbestemmelser. Utdanning, likestilling og stereotype kjønnsroller. I H. Jakhelln & T. Welstad (red.), *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område* (pp. 102-132). Livonia Print SIA, Latvia: Cappelen Damm Akademisk.
- Bachmann, K.E., & Haug, P. (2006). *Forskning om tilpasset opplæring*. Volda: Høgskulen i Volda.
- Befring, E. (2002). *Forskningsmetode, etikk og statistikk*. Oslo: Samlaget.
- Befring, E. (2007). *Forskningsmetode med etikk og statistikk*. Oslo: Samlaget.
- Befring, E. (2012a). *Skolens for barnas beste*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Befring, E. (2012b). Spesialpedagogikk: historisk framvekst, ansvarsoppgaver, forståelsesmåter og nye perspektiver. I E. Befring & R. Tangen (red.), *Spesialpedagogikk* (pp. 33-58). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bernt, F. J., & Rasmussen, Ø. (2010). *Frihagens forvaltningsrett Bind 1 (Vol. 2)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bjørnsrud, H., & Nilsen, S. (2008). Tilpasset opplæring under Kunnskapsløftet - Intensjoner og skoleutvikling. Introduksjon. I H. Bjørnsrud & S. Nilsen (red.), *Tilpasset opplæring - intensjoner og skoleutvikling* (pp. 9-24). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bjørnsrud, H., & Nilsen, S. (2011). Lærerarbeid for tilpasset opplæring og elevenes læring. I H. Bjørnsrud & S. Nilsen (red.), *Lærerarbeid for tilpasset opplæring - tilrettelegging for læring og utvikling* (pp. 215-228). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bowen, A. G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.
- Bratholm, A. (1980). *Retts og rettspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development: experiments by nature and design*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Bronfenbrenner, U. (2005). *Making Human Beings Human. Bioecological Perspectives on Human Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Buli-Holmberg, J., Nilsen, S., & Skogen, K. (2008). Tilpasset opplæring ved starten av Kunnskapsløftet. En forundersøkelse med fokus på læreplanarbeid, lærerrollen og skolelederrollen. *Spesialpedagogikk*, 73(6), 42-52.
- Collin-Hansen, R. (2008). *Barnets rett til opplæring og til vern mot marginalisering i skolen*. (Avhandling (dr.juris) ), Universitetet i Bergen, Bergen.
- Cooper, P. (1996). Are individual Education Plans a waste of paper? *British Journal of Special Education*, 23 (3), 115-119.
- Dalberg-Larsen, J. (2009). *Perspektiver på ret og retsvidenskab: retssociologiske og retsteoretiske artikler*. København: Jurist- og økonomforbundets Forlag

- Dale, E. L. (2008). Fellesskolen og tilpasset opplæring: En kritisk og konstruktiv analyse. I H. Bjørnsrud & S. Nilsen (red.), *Tilpasset opplæring - intensjoner og skoleutvikling* (pp. 81-114). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dale, E. L., & Wærness, J. I. (2007). Tilpasset opplæring og inkludering i skolefaglige læreprosesser. I G. Dalhaug Berg & K. Nes (red.), *Kompetanse for tilpasset opplæring : artikkelsamling* (pp. 39-54): Utdanningsdirektoratet.
- Dalen, M. (2011). *Intervju som forskningsmetode - en kvalitativ tilnærming* (Vol. 2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Duedahl, P., & Jacobsen, M. H. (2010). *Introduktion til dokumentanalyse*. : Syddansk Universitetsforlag.
- Eckhoff, T., & Helgesen, J. E. (2001). *Rettskildelære* (5 ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T., & Smith, E. (2010). *Forvaltningsrett* (Vol. 9). Oslo: Universitetsforlaget.
- Egelund, N., & Tetler, S. (2009). *Effekter af specialundervisningen: pædagogiske vilkår i komplicerede læringsituationer og elevernes faglige, sociale og personlige resultater*: Danmarks Pædagogiske Universitetsforl.
- Engelsen, B. U. (2006). *Kan læring planlegges? Arbeid med læreplaner - Hva, hvordan, hvorfor?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ertesvåg, S. K. (2012). *Leiing av endringsarbeid i skulen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fylling, I., & Handegård, T. L. (2009). Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten *NF-rapport nr.5/2009*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Gadamer, H. G. (1975). *Truth and method*. London: Sheed & Ward.
- Gadamer, H. G. (2004). *Sandhed og metode: grundtræk af en filosofisk hermeneutik*. Århus: Systime.
- Gadamer, H. G. (2007). *Sandhed og metode: grundtræk af en filosofisk hermeneutikk*. København: Academica.
- Giddens, A. (1976). *New rules of sociological method: a positive critique of interpretative sociologies*. London: Hutchinson.
- Gisle, J., Andenæs, K., Bernt, F. J., Falkanger, T., Gjønnnes, D. A., Matningsdal, M., & Aarbakke, M. (1999). *Jusleksikon*. Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Goodlad, J. I. (1979). *Curriculum inquiry : the study of curriculum practice* New York: McGraw-Hill.
- Graver, H.P. (1996). *Forvaltningsprosessen. Lærebok i reglene om forvaltningens saksbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Graver, H.P. (2007). *Alminnelig forvaltningsrett* (3 ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grøgaard, J. B., Hatlevik, I., & Markussen, E. (2004). Eleven i fokus? En brukerundersøkelse av norsk spesialundervisning etter enkeltvedtak (Vol. 09/2004). Oslo: NIFU STEP.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Haugli, T. (2008). Hensynet til barnets beste. I N. Høstmælingen, E. S. Kjørholt & K. Sandberg (red.), *Barnekonvensjonen - Barns rettigheter i Norge* (pp. 46-98). Oslo: Universitetsforlaget.
- Helgeland, H. (2006). *Opplæringslova. Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holme, I. M., & Solvang, B. K. (1996). *Metodevalg og metodebruk* (3 ed.). Oslo: Tano.
- Holst-Jæger, J. E. (2010). Arbeid med individuelle opplæringsplaner. *Skolepsykologi*, 03/2010, 51-59.
- Højlund, P., & Juul, S. (2005). *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Høstmælingen, N. (2012). Menneskerettigheter og skolemiljø - særlig om forholdet mellom privatliv og ytringsfrihet. I H. Jakhelln & T. Welstad (red.), *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område* (pp. 488-503). Livonia Print, SIA, Latvia: Cappelen Damm Akademisk.
- Høstmælingen, N., Kjørholt, E. S., & Sandberg, K. (2009). *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Jakhelln, H. (2000). Retten til spesialundervisning på grunnskolens område. I H. Jakhelln (Ed.), *Rettslige studier IV* (pp. 1805-1889). Oslo: Universitetsforlaget.
- Jakhelln, H., & Welstad, T. (2012a). Artikkelsamlingens formål og oppbygning. I H. Jakhelln & T. Welstad (red.), *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område* (pp. 37-42). Livonia Print SIA, Latvia: Cappelen Damm Akademisk.
- Jakhelln, H., & Welstad, T. (2012b). Rettssikkerhet og regelverk i utdanningsretten. I H. Jakhelln & T. Welstad (red.), *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område* (pp. 57-86). Livonia Print SIA, Latvia: Cappelen Damm Akademisk.
- Johannessen, E., Kokkersvold, E., & Vedeler, L. (2010). *Rådgivning. Tradisjoner, teoretiske perspektiver og praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Justisdepartementet. (2000). Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Oslo.
- Kemp, P. (2005). *Verdensborgeren som pædagogisk ideal: pædagogisk filosofi for det 21. århundrede*. København: Reizel.
- Ketscher, K. (1989). *Offentlig barnepasning i retlig belysning*: Jurist- og økonomforbundets forlag
- Kierkegaard, S., & Kierkegaard, P.C. (1859). Synspunktet for min Forfatter-Virksomhed: en ligefrem Meddelelse: Rapport til Historien. Kjøbenhavn.
- Kjellemo, B. T., & Jakhelln, H. (1995). *Rett til spesialundervisning i grunnskolen*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Kjønstad, A. (2006). Reelle hensyn som rettskilde. I H. Jakhelln, O. K. Fauchald & A. Syse (red.), *dog Fred er ej det Bedste... Festskrift til C.A. Fleischer på hans 70-årsdag 26.august 2006* (pp. 357 - 382): Universitetsforlaget.
- Klefbeck, J., & Ogden, T. (2003). *Nettverk og økologi. Problemløsende arbeid med barn og unge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kleven, T. A., Hjørdemaal, F., & Tveit, K. (2011). *Innføring i pedagogisk forskningsmetode: en hjelp til kritisk tolking og vurdering*. Oslo: Unipub.
- Knoph, R. (1939). *Rettslige Standarder*. Oslo: Grøndahl og søns boktrykkeri.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Krøgenes, R. H., & Larsen, M. Y. (1989). Omsorgsovertakelse uten samtykke: Juss-Buss/Institutt for retts sosiologi.
- Kvale, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lassen, L. M., & Breilid, N. (2012). *Foreldresamarbeid i praksis. Et verktøy for foreldre, lærere og elever for å skape utviklingsfremmende prosesser*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Mathiesen, T. (2005). *Retten i samfunnet*: Pax.
- Moen, T., & Tveit, A. (2012). *Samhandling mellom PP-rådgivere og lærere*. Trondheim: Akademika forlag.
- Molven, O., & Vetvik, E. (1986). Saksbehandling i kommunal forvaltning: Diakonhjemmets sosialhøgskole.
- Nilsen, S. (1993). Undervisningstilpasning i grunnskolen - fra intensjoner til praksis. En kildeanalytisk og deskriptiv-analytisk studie. Oslo: Institutt for spesialpedagogikk, UIO.
- Nilsen, S. (1997a). Individuelle opplæringsplaner - utbredelse, innhold og kvalitet. Analyse av kartleggingsdata fra skoler og kommuner og av kommunale maler og retningslinjer *Kvalitet i spesialpedagogisk arbeid - et paraplyprosjekt* Oslo, Universitetet i Oslo: Institutt for spesialpedagogikk.
- Nilsen, S. (1997b). Lærernes erfaringer med individuelle opplæringsplaner. En intervjuundersøkelse. Universitetet i Oslo: Institutt for spesialpedagogikk.
- Nilsen, S. (2003). Kvaliteten på videreutdanningsstudiet i tilpasset opplæring. Oslo: Institutt for spesialpedagogikk.

- Nilsen, S. (2008a). Spesialundervisning i grunnskolen som ledd i tilpasset og inkluderende opplæring. I E. Befring & R. Tangen (red.), *Spesialpedagogikk* (Vol. 4, pp. 509-530). Oslo: Cappelen - Akademisk Forlag.
- Nilsen, S. (2008b). Tilpasset opplæring gjennom spesialundervisning - i samspill mellom fellesskap og mangfold. I H. Bjørnsrud & S. Nilsen (red.), (pp. 115-140). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Nilsen, S. (2008c). Vurdering av retningslinjer for den spesialpedagogiske tiltakskjeden. I J. B. Holmberg (Ed.), *Elevens beste. Vurdering av kvalitet i spesialundervisning* (pp. 48-53). Oslo: Institutt for spesialpedagogikk.
- Nilsen, S. (2010). Moving towards an educational policy for inclusion? Main reform stages in the development of the Norwegian unitary school system. *International Journal of Special Education*, 14:5, 479-497.
- Nilsen, S. (2011). The chain of action I special education - the relationship between national guidelines and municipal follow-up: An evaluation based on a case study from one Norwegian municipality. *International Journal of Special Education*, Vol. 26(No 1), 33-43.
- Nilsen, S. (2012). Spesialundervisningens tiltakskjede. I E. Befring & R. Tangen (red.), *Spesialpedagogikk* (5 ed., pp. 240-264). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Nilsen, S., & Herlofsen, C. (2012a). National Regulations and Guidelines and Local Follow-up in the Chain of Actions in Special Education. *International Journal of Special Education*, 27(2), 135-146.
- Nilsen, S., & Herlofsen, C. (2012b). Tiltakskjeden ved rett til spesialundervisning - regelverk og praksis. I H. Jakhelln & T. Welstad (red.), *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område* (pp. 229-255). Livonia Print SIA: Cappelen Damm Akademisk
- Nordahl, T. (2007). *Hjem og skole. Hvordan skape et bedre samarbeid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordahl, T., & Sunnevåg, A.-K. (2008). *Spesialundervisningen i grunnskolen: stor avstand mellom idealer og realiteter*. Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Pedersen, Å. (2006). *Skolen som forvaltningsorgan. En innføring i skolens rettslige rammer*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Postholm, M. B. (2010). *Kvalitativ metode. En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier* (2 ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Postholm, M. B., & Moen, T. (2009). *Forsknings- og utviklingsarbeid i skolen. En metodebok for lærere, studenter og forskere*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rapley, T. (2007). *Doing Conversation, Discourse and Document Analysis*. London: Sage Publications.
- Riksrevisjonen. (2005-2006). Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen.
- Riksrevisjonen. (2010-2011). Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen.
- Sandberg, K. (2008). Barns diskrimineringsvern, særlig om utdanning. I A. Hellum & K. Ketscher (red.), *Diskriminerings- og likestillingsrett* (pp. 92-111). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandberg, K. (2009). Barns rett til å bli hørt. I N. Høstmælingen, E. S. Kjørholt & K. Sandberg (red.), *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge* (pp. 77-96). Oslo: Universitetsforlaget.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: SAGE Publications Ltd.
- Sivesind, K., & Bachmann, K. (2011). Et felles nasjonalt tilsyn - om forholdet mellom statlig styring og faglig skjønn. I J. Møller & E. Ottesen (red.), *Rektor som leder og sjef. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen* (pp. 51-73). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sjøvoll, J. (1999). *Rom for alle - syn for hver enkelt. Studier av implementeringen av individuelle opplæringsplaner i norsk skole*. Luleå: Doktorsavhandling. Institutionen för pedagogik och ämnesdidaktik. Centrum för forskning i lärande. Luleå tekniska universitet.
- Sjøvoll, J. (2010). Spesialundervisning ut - ekstra tilrettelegging inn. *Skolepsykologi*, 03/2010, s. 29-41.
- Skogen, K. (2004). *Innovasjon i skolen. Kvalitetsutvikling og kompetanseheving*. Oslo: Universitetsforlaget.



- Skogen, K. (2008a). Innovasjon og kvalitetsutvikling for tilpasset opplæring. I H. Bjørnsrud & S. Nilsen (red.), *Tilpasset opplæring - intensjoner og skoleutvikling* (pp. 146-165). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skogen, K. (2008b). Spesialpedagogisk arbeid. Innovasjon med organisasjonsforståelse. I E. Befring & R. Tangen (red.), *Spesialpedagogikk* (pp. 193-225). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Smith, E. (1996). Ny opplæringslov - bedre rettssikkerhet? *Spesialpedagogikk*, 1/96, s. 10-17.
- Solstad, K. J. (2004). Einskapskolen - Likeverd og mangfold under same tak? I K. J. Solstad & T. O. Engen (red.), *En likeverdig skole for alle? Om enhet og mangfold i grunnskolen* (pp. 9-28). Oslo: Universitetsforlaget.
- Stake, R.E., & Trumbull, D. (1982). Naturalistic generalization. *Review Journal of Philosophy and Social Science*, 7(1), 1-12.
- Strømstad, M. (2004). Inkluderende skole - hva er det? I K. J. Solstad & T. O. Engen (red.), *En likeverdig skole for alle? Om enhet og mangfold i grunnskolen* (pp. 115-134). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sunde, M. (2008). Juristkontakt. nr. 7.
- Tangen, R. (1998). *Skolelivskvalitet på særvilkår - elever og foreldre i møte med videregående skole*. (Avhandling til dr.philos- graden), Universitet i Oslo, Oslo.
- Tangen, R. (2004). Retten til utdanning, tilpasset opplæring og spesialundervisning. I E. Befring & R. Tangen (red.), *Spesialpedagogikk* (3 ed., pp. 121-141). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Tangen, R. (2008). Tilnæringsmåter og temaer i spesialpedagogikk - en introduksjon. I E. Befring & R. Tangen (red.), *Spesialpedagogikk* (4 ed., pp. 17-42). Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Tangen, R. (2012). Tilnæringsmåter og temaer i spesialpedagogikk - en introduksjon. I E. Befring & R. Tangen (red.), *Spesialpedagogikk* (5 ed., pp. 17-22). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Tetler, S. (2010). Et inkluderende blik på læreprosesser i klasserummet. I K. Göransson, U. Janson & C. Nilholm (red.), *Vetenskaplig artikkelssamling om spesialpedagogikk* (Vol. FoU nr. 1/2011): Spesialpedagogiska skolmyndigheten.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Toresen, J., & Moen, B. (1993). Grunnskolen og nytt inntektssystem (Vol. 03/1993): NIBIR rapport.
- Tvinnereim, H. (2012). Tilsyn på utdanningssektoren. I H. Jakhelln & T. Welstad (red.), *Utdanningsrettslige emner - Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område* (pp. 647-654). Livonia Print, SIA, Latvia: Cappelen Damm Akademisk
- Ulstein, J. O. (2006). Tolking av autoritative tekster - nokre kryssande perspektiv. I M. Brekke (Ed.), *Å begripe teksten. Om grep og begrep i tekstanalyse* (pp. 107-139). Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- UNESCO. (1994). The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education. Salamanca. Spania.
- Utdanningsdirektoratet. (2006). Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2006: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet. (2007a). *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2007*. Oslo.
- Utdanningsdirektoratet. (2007b). Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2007: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet. (2008). *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn og tilsyn med årstimetall (2007/2971)*. Oslo.
- Utdanningsdirektoratet. (2009a). Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009 og forslag til områder for nasjonale tilsyn: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet. (2009b). *Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*. Oslo.

- Vestre, S. E. (2012). Opplæringsplikt og foreldrerett. I H. Jakhelln & T. Welstad (red.), *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område* (pp. 162-173). Livonia Print, SIA, Latvia: Cappelen Damm Akademisk.
- Vygotsky, L. (1978). *Mind in society. The Development of Higher Psychological Processes*. Cambridge: Harvard University Press.
- Welstad, T. (2011a). Om mobbing, juss og følelser. *Bedre skole, Nr. 3*.
- Welstad, T. (2011b). Skoleledere som rettsanvendere. I J. Møller & E. Ottesen (red.), *Rektor som leder og sjef. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen* (pp. 119-146). Oslo: Universitetsforlaget.
- Welstad, T. (2011c). Skolerett og elever - En gjennomgang og analyse av klagesaker for Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Rapport for forskningsprosjektet "Utdanning og klagesaker - en analyse av fylkesmannens praksis, skoleeiers forvaltningskompetanse og elevenes rettssikkerhet *Institutt for offentlig retts skriftserie* (Vol. nr. 6/2011). Oslo: Institutt for offentlig rett. UIO.
- Welstad, T. (2012). Skoleledere som rettsanvendere. I H. Jakhelln & T. Welstad (red.), *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område* (pp. 700-722). Livonia Print SIA, Latvia: Cappelen Damm Akademisk.
- Wendelborg, C. (2011). Når tilsynet drar hjem. Hvordan lukker skoleeier avvik. Trondheim: NTNU.
- Wettré, L. H. (2012). "En ting jeg ikke har helt taket på, er dette med rollene" Reflekterende team: En kvalitativ intervjustudie av PP-rådgiveres opplevelser av et utviklingsprosjekt. I T. Moen & A. Tveit (red.), *Samhandling mellom PP-rådgivere og lærere*. Trondheim: Akademika forlag.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods* (4 ed.). Thousand Oaks, Calif.: Sage

## **Lover**

- Lov 10. februar 1967 nr. 103 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen (grunnskoleloven) (opphevet)
- Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) (opphevet)
- Lov 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring (opphevet)
- Lov 13. juni 1975 nr. 42 (integreringsloven) (opphevet)
- Lov 23. mai 1980 nr.13 om fagopplæring i arbeidslivet (fagopplæringsloven) (opphevet)
- Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)
- Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
- Lov 19. mai. 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokumenter i offentlig verksemd (Offentleglova)

## **Forskrifter**

- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova
- Forskrift 4. mars 2008 nr. 214 (i kraft 5 mars 2008) til opplæringslova

## **Planer**

- Det kongelige kirke-, utdannings- og forskningsdepartement (1998): Læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring, L-97
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2005): Læreplanverket for Kunnskapsløftet i grunnskolen og i videregående opplæring. Oslo: Utdanningsdirektoratet  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/grunnopplaring/kunnskapsloeftet.html?id=1411>  
<http://www.udir.no/Lareplaner/>

## **Forvaltningspraksis/veiledere**

- Utdannings- og forskningsdepartementet: Veiledning. Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Regelverk, prosedyrer og prosesser. Revidert utgave 2004

- Utdanningsdirektoratet (2009): Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

### **Stortingsproposisjoner**

- St. meld. nr. 29 (1994-95) Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan
- St. meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring
- St. meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring
- St. meld. nr.31 (2007-2008) Kvalitet i skolen
- Meld. St. 18 (2010-2011) Melding til Stortinget. Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov
- St.prp. nr. 1 (2005-2006) For budsjettåret 2005 - 2006

### **Norges offentlige utredninger**

- NOU 1995: 18 Ny lovgivning om opplæring «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»
- NOU 2003: 16 I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle
- NOU 2009:18 Rett til læring,

### **Innstillinger til Stortinget**

- Innstilling om lovregler for spesialundervisning. m. v. Fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 28. februar 1969. Innstilling avgitt 21. desember 1970 (Blom-utvalgets innstilling)
- Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova. Innst. O. nr. 105 (2004-2005)
- Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring. Innst. S. nr. 164 (2006-2007)
- Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova Innst. O. nr.86 (2008–2009)
- Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om læring og fellesskap. Innst. 50 S (2011–2012)

- Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.) Innst. 369 L (2012-2013)

### **Odelstingsproposisjoner**

- Ot. prp. nr. 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Ot. prp. nr. 57 (2004-2005) Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova
- Ot. prp. nr. 40 (2007-2008) Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova
- Ot. prp. nr. 55 (2008-2009) Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova
- Prop. 129 L (2012-2013). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Det kongelige kunnskapsdepartement. Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)
- Vedtak til lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.) Lovvedtak 131 (2012-2013)

### **Rettspraksis**

- Rt. 1990 s. 362
- Rt. 1993 s. 811 Malvik-saken, rett til spesialundervisning
- RG. 1987 s. 66 Line-dommen

### **Internasjonale rettskilder**

#### *Konvensjoner*

- Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter
- De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter
- De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter
- De forente nasjoners internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner

- De forente nasjoners internasjonale konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter

### **Erklæringer**

- The Salamanca Statement and Framework for action on Special Needs Education. Adopted by the World Conference on Special Needs Education Access and Quality. Salamanca, Spain 7-10 June 1994, Salamancaerklæringen

### **Rapporter**

- Sluttrapport fra modellprosjektet Faglig løft for PPT. Prosjekt på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet til Møller-Trøndelag kompetansesenter (2008-2012)

## Tabeller

Tabell 1 Den vertikale analysen av dokumentene i elevmappen .....	102
Tabell 2 Den horisontale analysen av dokumentene i elevmappen.....	102
Tabell 3 Tilmeldingen i de åtte elevsakene.....	116
Tabell 4 Skolens vurdering av elevens vansker og bakgrunnen for tilmeldingen til PPT .....	121
Tabell 5 Saksbehandlingstid i PPT.....	138
Tabell 6 Oversikt over primære henvisningsgrunner .....	149
Tabell 7 En oversikt over hva PPT har basert sin utredning på .....	150
Tabell 8 PP-tjenestens vurdering av vanskene etter de har foretatt en utredning av eleven .....	154
Tabell 9 En sammenlikning av skolens henvisningsgrunn og PPT sin vurdering av vanskene.....	155
Tabell 10 Saksbehandlingstid fra sakkyndig vurdering til enkeltvedtak .....	184
Tabell 11 Omfanget av spesialundervisningen .....	201
Tabell 12 Organisering av spesialundervisningen.....	206
Tabell 13 Oversikt over saksbehandlingstiden fra henvisning fra skolen er mottatt av PPT til IOP foreligger .....	227
Tabell 14 Organiseringen av opplæringen slik det fremgår av IOP .....	237
Tabell 15 Organisering av opplæringen slik det går frem av de tre dokumentene sakkyndig vurdering, enkeltvedtaket og IOP .....	238

## Figurer

Figur 1 Tilpasset opplæring .....	25
-----------------------------------	----





## **Vedleggsliste**

Vedlegg 1 – Søknad til NSD om behandling av personopplysninger

Vedlegg 2 – Søknad til NSD om utvidet behandlingsperiode av personopplysninger

Vedlegg 3 – Brev til foresatte i forbindelse med forprøven

Vedlegg 4 – Brev til skole i forbindelse med forprøven

Vedlegg 5 – Brev til kommune i forbindelse med forprøven

Vedlegg 6 – Brev til kommune i forbindelse med hovedundersøkelsen

Vedlegg 7 – Brev til skole i forbindelse med hovedundersøkelsen

Vedlegg 8 – Brev til foresatte i forbindelse med hovedundersøkelsen

## Vedlegg 1

### Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29  
N-5007 Bergen  
Norway  
Tel: +47-55 58 21 17  
Fax: +47-55 58 96 50  
nsd@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Org.nr. 985 321 884

Camilla Herlofsen  
Institutt for spesialpedagogikk  
Universitetet i Oslo  
Postboks 1140 Blindern  
0318 OSLO

Vår dato: 11.05.2007

Vår ref :16746/JE

Deres dato:

Deres ref:

#### KVITTERING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 18.04.2007. Meldingen gjelder prosjektet:

16746	<i>Spesialpedagogisk planarbeid i grunnskolen. En innholdsanalyse av dokumentene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Universitetet i Oslo, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Camilla Herlofsen</i>

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

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

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/endrings skjema>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/register/>

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.08.2011, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

  
Vigdis Namtvedt Kvalheim

  
Janne Sigbjørnsen Eie

Kontaktperson: Janne Sigbjørnsen Eie tlf: 55 58 31 52

Vedlegg: Prosjektvurdering

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no  
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrr.svarva@svt.ntnu.no  
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no

## Personvernombudet for forskning



### Prosjektvurdering - Kommentar

---

16746

Personvernombudet har vurdert prosjektmeldingen og finner at behandlingen av personopplysninger kan hjemles i personopplysningsloven § 8 første ledd, samtykke.

Datainnsamlingen gjøres ved gjennomgang av dokumenter utarbeidet i forbindelse med elever som har spesialundervisning. Rektor ved hver av de utvalgte skolene formidler informasjonsskriv til foreldre/foresatte som samtykker skriftlig til innsyn i dokumentene tilknyttet deres barn.

Prosjektet avsluttes 01.08.2011. Datamaterialet skal da anonymiseres ved at verken direkte eller indirekte personidentifiserbare opplysninger fremgår, dokumentene makuleres og koblingsnøkkel slettes.

## Vedlegg 2

Subject Prosjektnr: 16746. Spesialpedagogisk planarbeid i grunnskolen. En innholdsanalyse av dokumentene i den spesialpedagogiske tiltakskjeden  
From Marie Schildmann <marie.schildmann@nsd.uib.no>  
To <camilla.herlofsen@uv.uio.no>  
Date 2013-07-26 10:06

---

Hei,

Jeg viser til statusrapport, mottatt hos oss den 28.02.2013 hvor du ber om en forlengelse av prosjektperioden. Det er tidligere gitt forlengelse og du er orientert om at forlengelser på over ett år innebærer at en bør vurdere å gi utvalget/de registrerte ny informasjon. Da informasjonen opprinnelig ble formidlet til elever/foreldre via skole, antar jeg at du ikke sitter på kontaktinformasjon til de registrerte. Å sikre at ny informasjon når alle registrerte via henvendelse fra skolen vil kunne være vanskelig da elever kan ha skiftet skole etc. Vi gir dermed forlengelse uten krav om ny informasjon, men understreker at det bør etterstrebes å anonymisere innen ny frist den 31.12.2013 og eventuelt jobbe videre med anonyme data.

Du vil motta en ny statushenvendelse ved prosjektslutt.

--

### Vennlig hilsen

Marie S. Schildmann  
Seniorrådgiver

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS  
(Norwegian Social Science Data Services)  
Personvernombud for forskning  
Harald Hårfagres gate 29, 5007 BERGEN

Tlf. direkte: (+47) 55 58 31 52  
Tlf. sentral: (+47) 55 58 21 17  
Faks: (+47) 55 58 96 50

Email: [marie.schildmann@nsd.uib.no](mailto:marie.schildmann@nsd.uib.no)

Internettadresse [www.nsd.uib.no/personvern](http://www.nsd.uib.no/personvern)



**UNIVERSITETET I OSLO**  
**DET UTDANNINGSVITENSKAPELIGE FAKULTET**

Til Foreldre/Foresatte

Institutt for spesialpedagogikk

Postboks 1140, Blindern  
0318 Oslo

Sem Sælandsvei 7

Telefon: 22 85 80 59

Telefaks: 22 85 80 21

Web-adr.: <http://www.uv.uio.no/isp/>

Dato: 23.05.07

Deres ref.:

Vår ref.:

**Forespørsel om adgang til innsyn i dokumenter til bruk i forskningsprosjekt om spesialpedagogisk planarbeid**

Mitt navn er Camilla Herlofsen, jeg er spesialpedagog, og er for tiden tilsatt som stipendiat ved Institutt for Spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo. Temaet for mitt doktorgradsarbeid er: *Spesialpedagogisk planarbeid i grunnskolen*.

Saksbehandlingen i forbindelse med spesialundervisning er en prosess som kan være svært tidkrevende. Det kan ofte ta lang tid fra en elev blir tilmeldt PPT til eleven får tilbud om spesialundervisning. Det vil derfor være viktig å undersøke nærmere hvordan denne prosessen foregår. Det kan også belyse hvorvidt det er behov for og hvordan det gis muligheter for forenkling av prosedyrer for saksbehandling og utarbeiding av individuelle opplæringsplaner. Min undersøkelse innebærer at jeg ønsker å studere dokumenter som blir utarbeidet i forbindelse med elever som har spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Dokumentene som omfattes av undersøkelsen er:

- Skolens pedagogiske rapport (tilmelding til PPT)
- PPTs sakkyndige vurdering
- Skoleeiers vedtak om spesialundervisning
- Den individuelle opplæringsplanen (IOP).

Det er viktig at dokumentanalysen gjennomføres på best mulig måte, det er derfor nødvendig for meg å foreta en forprøve. Denne forprøven vil være nyttig for å øve meg og for å få et klarere innblikk i hvordan slike dokumenter kan analyseres.

Informasjon som samles inn ved hjelp av forprøven vil ikke inngå som en del av hovedundersøkelsen i avhandlingen. Forprøven vil likevel bli presentert i avhandlingen som en del av utarbeidelsen av analyseredskap for hovedundersøkelsen. Informasjonen fra forprøven vil bli anonymisert.

Hovedfokuset for undersøkelsen er å se på saksbehandling og prosedyrer i forbindelse med spesialundervisning. Navn og personopplysninger i dokumentene erstattes med tall (koder), dette gjøres for at det ikke skal være mulig å tilbakeføre opplysninger til det enkelte barn.

Det er frivillig å delta i prosjektet og du/dere kan på hvilket som helst tidspunkt trekke deg/dere fra undersøkelsen uten å måtte begrunne dette nærmere. All informasjon vil bli behandlet etter gjeldende regler for oppbevaring av konfidensielle papirer. Ingen andre enn undertegnede, som er underlagt



**UNIVERSITETET I OSLO**  
**DET UTDANNINGSVITENSKAPELIGE FAKULTET**

Side 2 av 3

taushetsplikt, vil få tilgang til dokumentene. Dokumentene vil bli slettet ved prosjektets slutt, senest 1.8.2011. Resultatene fra undersøkelsen vil ikke bli presentert slik at de kan tilbakeføres til enkeltpersoner.

Prosjekter er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste A/S.

Jeg håper dere med dette har fått tilstrekkelig informasjon til at jeg får tilgang til dokumentene som angår spesialundervisning for deres barn. Dersom dere sier ja til dette, ber jeg dere om å signere den vedlagte samtykkeerklæringen og returnerer den til rektor ved skolen så snart som mulig. Har dere eventuelt spørsmål i forbindelse med denne henvendelsen ber jeg dere ta kontakt med rektor.

Med vennlig hilsen

Camilla Herlofsen  
Stipendiat ISP  
Tlf. 22 84 48 67/95 24 75 82  
camilla.herlofsen@uv.uio.no

Som foresatt har jeg lest informasjonsbrevet angående spesialpedagogisk planarbeid.

Jeg samtykker til at dokumenter som angår spesialundervisningen til mitt barn kan brukes i forskningsprosjektet.

Dato .....2007

---

Underskrift



**UNIVERSITETET I OSLO**  
DET UTDANNINGSVITENSKAPELIGE FAKULTET

Side 3 av 3



**UNIVERSITETET I OSLO**  
DET UTDANNINGSVITENSKAPELIGE FAKULTET

Institutt for spesialpedagogikk

Postboks 1140, Blindern  
0318 Oslo

Sem Sælandsvei 7

Telefon: 22 85 80 59

Telefaks: 22 85 80 21

Web-ads.: <http://www.uv.uio.no/isp/>

Dato: 23.05.07

Deres ref.:

Vår ref.:

**Søknad om adgang til å gjennomføre forprøve til en doktorgradsundersøkelse**

Mitt navn er Camilla Herlofsen, jeg er spesialpedagog, og er for tiden tilsatt som stipendiat ved Institutt for Spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo. Temaet for mitt doktorgradsarbeid er *Spesialpedagogisk planarbeid i grunnskolen*.

Saksbehandlingen i forbindelse med spesialundervisning er en prosess som kan være svært tidkrevende. Det kan ofte ta lang tid fra en elev blir tilmeldt PPT til eleven får tilbud om spesialundervisning. Det vil derfor være viktig å undersøke nærmere hvordan denne prosessen foregår. Det kan også belyse hvorvidt det er behov for og hvordan det gis muligheter for forenkling av prosedyrer for saksbehandling og utarbeiding av individuelle opplæringsplaner (IOP).

Med denne henvendelsen ønsker jeg å be om tillatelse til å gjennomføre en dokumentundersøkelse av elevsaker om spesialundervisning ved skolen. Det er viktig at dokumentanalysen gjennomføres på best mulig måte, det er derfor nødvendig for meg å foreta en forprøve. Dette vil være nyttig for å øve meg og for å få et klarere innblikk i hvordan slike dokumenter kan analyseres. Informasjon som samles inn ved hjelp av forproven vil ikke inngå som en del av hovedundersøkelsen i avhandlingen. Forproven vil likevel bli presentert i avhandlingen som en del av utarbeidelsen av analyseredskap for hovedundersøkelsen. Informasjonen fra forproven vil bli anonymisert.

Dokumentene det gjelder er:

- Skolens tilmelding til PPT (pedagogisk rapport)
- PPTs sakkyndige vurdering
- Skoleeiers vedtak om spesialundervisning
- Den individuelle opplæringsplanen.

Jeg ønsker tilgang til de nevnte fire dokumentene for to elever ved skolen. Jeg ber om at de to elevene blir valgt ut etter følgende kriterier:

- Elever som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning
- 1 gutt og 1 jente
- Elever med lese- og skrivevansker og/eller matematikkvansker
- Elever med norsk som morsmål/forstespråk
- Elever på 6. trinn





**UNIVERSITETET I OSLO**  
**DET UTDANNINGSVITENSKAPELIGE FAKULTET**

Side 2 av 2

Alle fire dokumentene (skolens tilmelding, PPTs sakkyndige vurdering, vedtaket og IOP) gjeldende hver av elevsakene må være tilgjengelige, jeg anmoder rektor/enhetsleder til å bidra til at dokumentene kan fremskaffes.

I forbindelse med utvelgelsen av elevsaker er det nødvendig å innhente samtykke fra foresatte. Vedlagt følger et brev til foresatte med informasjon om undersøkelsen. Det er ønskelig at skolen videreformidler denne informasjonen og innhenter samtykke (se vedlagt skriv til foresatte til de to elevene hvis saker velges ut).

Hovedfokuset for undersøkelsen er saksbehandling og prosedyrer. Elevsakene vil behandles konfidensielt og oppbevares slik at ingen andre får tilgang til dem.

Med vennlig hilsen

-----  
Camilla Herlofsen  
Stipendiat UIO  
Tlf. 22 84 48 67/95 24 75 82  
Camilla.herlofsen@uv.uio.no



Til

20.08.07

Til orientering

### Informasjon om forprøve til en doktorgradsundersøkelse

Mitt navn er Camilla Herlofsen, jeg er spesialpedagog, og er for tiden tilsatt som stipendiat ved Institutt for Spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo. Temaet for mitt doktorgradsarbeid er *Spesialpedagogisk planarbeid i grunnskolen*. I forbindelse med dette arbeidet skal jeg foreta en undersøkelse ved [redacted] skole. Jeg har vært i kontakt med rektor [redacted] og spesialpedagog [redacted]. De har sagt ja til å delta i undersøkelsen. I forbindelse med at jeg skal foreta denne undersøkelsen ønsker jeg å underrette dere. Sender derfor dette informasjonsbrevet der jeg redegjør kort for undersøkelsen. (Dere trenger ikke ta noen avgjørelser i forbindelse med dette, jeg ønsker altså bare å underrette dere om at det vil bli foretatt en undersøkelse ved skolen).

I min undersøkelse vil jeg legge vekt på å studere ulike faser i planlegging og saksbehandling av spesialundervisning.

Dokumentene det gjelder er:

- Skolens tilmelding til PPT (pedagogisk rapport)
- PPTs sakkyndige vurdering
- Skoleeiers vedtak om spesialundervisning
- Den individuelle opplæringsplanen (IOP)

Saksbehandlingen i forbindelse med spesialundervisning er en prosess som kan være svært tidkrevende. Det kan ofte ta lang tid fra en elev blir tilmeldt PPT til eleven får tilbud om spesialundervisning. Det vil derfor være viktig å undersøke nærmere hvordan denne prosessen foregår. Det kan også belyse hvorvidt det er behov for og hvordan det gis muligheter for forenkling av prosedyrer for saksbehandling og utarbeiding av individuelle opplæringsplaner (IOP).

Jeg ønsker å gjennomføre en dokumentundersøkelse av elevsaker om spesialundervisning hvor de nevnte dokumentene studeres. Det er viktig at dokumentanalysen gjennomføres på best mulig måte, det er derfor nødvendig for meg å foreta en forprøve. Dette vil være nyttig for å øve meg og for å få et klarere innblikk i hvordan slike dokumenter kan analyseres. Informasjon som samles inn ved hjelp av forprøven vil ikke inngå som en del av hovedundersøkelsen i avhandlingen. Forprøven vil likevel bli presentert i avhandlingen som en del av utarbeidelsen av analyseredskap for hovedundersøkelsen. Informasjonen fra forprøven vil bli anonymisert.

Jeg vil be rektor/spesialpedagog ved skolen om å velge ut 2 elevsaker ut i fra bestemte kriterier (disse kriteriene vil rektor/spesialpedagog bli nærmere informert om). Jeg vil også be rektor/spesialpedagog om på forhånd å innhente samtykke fra foresatte til å få innsyn i



UNIVERSITETET  
I OSLO

---

INSTITUTT FOR SPESIALPEDAGOGIKK

PB 11 40 Blindern, 0318 Oslo  
Besøksadresse: Sem Sælands v 7  
Telefon 22 85 80 59  
Telefaks 22 85 80 21  
<http://www.isp.uio.no>

elevsakene. Hovedfokuset for undersøkelsen er saksbehandling og prosedyrer. Elevsakene vil behandles konfidensielt og oppbevares slik at ingen andre får tilgang til dem.

Ta gjerne kontakt dersom du/dere har noen spørsmål eller ønsker mer informasjon.

Med vennlig hilsen

---

Camilla Herlofsen  
Stipendiat UIO  
Tlf. 22 84 48 67/95 24 75 82  
[Camilla.herlofsen@uv.uio.no](mailto:Camilla.herlofsen@uv.uio.no)



Til [REDACTED]

4.9.2007

## Søknad om adgang til å gjennomføre forskningsprosjekt om Spesialpedagogisk planarbeid i grunnskolen

Viser til tidligere brev vedrørende *Søknad om adgang til å gjennomføre forskningsprosjekt om Tilpasset opplæring og spesialundervisning som ledd i Kunnskapsløftet* fra en forskergruppe ved Institutt for spesialpedagogikk (Holmberg, Skogen, Nilsen).

Mitt navn er Camilla Herlofsen, jeg er spesialpedagog, og er for tiden tilsatt som stipendiat ved Institutt for spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo. Temaet for mitt doktorgradsarbeid er *Spesialpedagogisk planarbeid i grunnskolen*.

I min undersøkelse vil jeg legge vekt på å studere ulike faser i planlegging og saksbehandling av spesialundervisning.

Jeg ønsker å studere behandlingen av følgende dokumenter:

- Skolens tilmelding til PPT (pedagogisk rapport)
- PPTs sakkyndige vurdering
- Skoleeiers vedtak om spesialundervisning
- Den individuelle opplæringsplanen (IOP)

Med denne henvendelsen ønsker jeg å be om tillatelse til å gjennomføre en dokumentundersøkelse av elevsaker om spesialundervisning i kommunen hvor de nevnte dokumentene studeres.

Foruten [REDACTED] kommune vil jeg rette tilsvarende henvendelse til en annen kommune.

Jeg ønsker å gjennomføre undersøkelsen i følgende to skoler i [REDACTED] kommune, en på barnetrinnet og en på ungdomstrinnet:

Barneskole: [REDACTED]  
Ungdomsskole: [REDACTED]



UNIVERSITETET  
I OSLO

INSTITUTT FOR SPESIALPEDAGOGIKK

PB 11 40 Blindern, 0318 Oslo  
Besøksadresse: Sem Sælands v 7  
Telefon 22 85 80 59  
Telefaks 22 85 80 21  
<http://www.isp.uio.no>

Jeg kommer tilbake til videre tidsplan for innsamling av dokumentene etter jeg har fått svar på dette brevet. Tar da direkte kontakt med rektor ved skolene. Jeg vil be rektor ved den enkelte skole om å velge ut 2 elevsaker ut i fra bestemte kriterier (disse kriteriene vil rektor bli nærmere informert om senere). Jeg vil også be rektor om på forhånd å innhente samtykke fra foresatte til å få innsyn i elevsakene. Jeg vil derfor sende med et informasjonsskriv til foresatte samt en samtykkeerklæring som de kan bruke.

Hovedfokuset for undersøkelsen er saksbehandling og prosedyrer. Undersøkelsen vil ikke omfatte direkte identifiserbare personopplysninger knyttet til enkeltelever eller lærere. Det vil si at resultatene fra undersøkelsen vil bli presentert slik at de ikke kan tilbakeføres til enkeltpersoner.

Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste A/S.

Med vennlig hilsen

---

Camilla Herlofsen

Sem Sælandsvei 7  
Postboks 1140 Blindern  
0318 Oslo  
Tlf. 22 84 48 67/95 24 75 82  
[Camilla.herlofsen@uv.uio.no](mailto:Camilla.herlofsen@uv.uio.no)



Til rektor [REDACTED]

27.11.07

## Informasjon om forskningsprosjekt om spesialpedagogisk planarbeid i grunnskolen

Jeg viser til tidligere kontakt med sektorsjef for undervisning i [REDACTED] kommune, [REDACTED], som har gitt tillatelse til å gjennomføre en undersøkelse ved deres skole.

Mitt navn er Camilla Herlofsen, jeg er spesialpedagog, og er for tiden tilsatt som stipendiat ved Institutt for Spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo. Temaet for mitt doktorgradsarbeid er *Spesialpedagogisk planarbeid i grunnskolen*. Mitt prosjekt inngår som et delprosjekt til en forskergruppe ved Institutt for spesialpedagogikk (Holmberg, Skogen, Nilsen). Denne forskergruppen vil også gjennomføre undersøkelser i [REDACTED] kommune og deres skole.

Saksbehandlingen i forbindelse med spesialundervisning er en prosess som kan være svært tidkrevende. Det kan ofte ta lang tid fra en elev blir tilmeldt PPT til eleven får tilbud om spesialundervisning. Det vil derfor være viktig å undersøke nærmere hvordan denne prosessen foregår. Det kan også belyse hvorvidt det er behov for og hvordan det gis muligheter for forenkling av prosedyrer for saksbehandling og utarbeiding av individuelle opplæringsplaner (IOP).

Jeg ønsker å gjennomføre en dokumentundersøkelse av elevsaker om spesialundervisning ved skolen.

Dokumentene det gjelder er:

- Skolens tilmeldingsdokument til PPT (pedagogisk rapport)
- PPTs sakkyndige vurdering
- Skoleeiers vedtak om spesialundervisning
- Den individuelle opplæringsplanen (IOP)



Jeg ønsker tilgang til de nevnte fire dokumentene for to elever ved skolen. Jeg ber om at elevene blir valgt ut etter følgende kriterier:

- Elev som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning
- Hovedvansken må være fagvansker. Lese- og skrivevansker og/eller matematikkvansker (men eleven kan også ha andre vansker i tillegg).
- Elever med norsk som morsmål/førstespråk.

Dokumentene må omfatte skoleåret 2006-2007.

Sakkyndig vurdering trenger ikke å være fra 2006-2007, men må være den siste vurderingen som foreligger.

Alle fire dokumentene (skolens tilmelding, PPTs sakkyndige vurdering, vedtaket og IOP) for de to elevene må være tilgjengelige. Jeg anmoder rektor til å bidra til at dokumentene kan fremskaffes og oversendes til meg.

I forbindelse med utvelgelsen av elevsaker er det nødvendig å innhente samtykke fra foresatte. Vedlagt følger et brev til foresatte med informasjon om undersøkelsen. Det er ønskelig at skolen videreformidler denne informasjonen og innhenter samtykke (se vedlagt skriv til foresatte til elevene som skal velges ut).

Hovedfokuset for undersøkelsen er saksbehandling og prosedyrer. Elevsakene vil behandles konfidensielt og oppbevares slik at ingen andre får tilgang til dem. Opplysninger om navn, skole og kommune vil ikke gjøres offentlig kjent.

Jeg håper på velvilje i forhold til denne undersøkelsen. Skulle det være behov for ytterligere opplysninger kan dere kontakte meg på mail eller telefon.

Med vennlig hilsen

Camilla Herlofsen  
Stipendiat UIO  
Tlf. 22 84 48 67/95 24 75 82  
[camilla.herlofsen@uv.uio.no](mailto:camilla.herlofsen@uv.uio.no)



Til foreldre/foresatte

06.11.08

### Forespørsel om tilgang til dokumenter som angår spesialundervisning

Mitt navn er Camilla Herlofsen, jeg er spesialpedagog, og er for tiden tilsatt som stipendiat ved Institutt for Spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo. Temaet for mitt doktorgradsarbeid er: *Spesialpedagogisk planarbeid i grunnskolen.*

Saksbehandlingen i forbindelse med spesialundervisning er en prosess som kan være svært tidkrevende. Det kan ofte ta lang tid fra en elev blir tilmeldt PPT til eleven får tilbud om spesialundervisning. Det vil derfor være viktig å undersøke nærmere hvordan denne prosessen foregår. Det kan også belyse hvorvidt det er behov for og hvordan det gis muligheter for forenkling av prosedyrer for saksbehandling og utarbeiding av individuelle opplæringsplaner. Min undersøkelse innebærer at jeg ønsker å studere dokumenter som blir utarbeidet i forbindelse med elever som har spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Dokumentene som omfattes av undersøkelsen er:

- Skolens skriftelige tilmelding til PPT (pedagogiske rapport/tilmeldingsdokument)
- PPTs sakkyndige vurdering
- Skoleeiers vedtak om spesialundervisning
- Den individuelle opplæringsplanen (IOP).

Hovedfokuset for undersøkelsen er å se på saksbehandling og prosedyrer i forbindelse med spesialundervisning. Navn og personopplysninger i dokumentene erstattes med tall (koder), dette gjøres for at det ikke skal være mulig å tilbakeføre opplysninger til det enkelte barn.

Det er frivillig å delta i prosjektet og du/dere kan på hvilket som helst tidspunkt trekke deg/dere fra undersøkelsen uten å måtte begrunne dette nærmere.

All informasjon vil bli behandlet etter gjeldende regler for oppbevaring av konfidensielle papirer. Ingen andre enn undertegnede, som er underlagt taushetsplikt, vil få tilgang til dokumentene. Dokumentene





UNIVERSITETET  
I OSLO

---

INSTITUTT FOR SPESIALPEDAGOGIKK

PB 11 40 Blindern, 0318 Oslo  
Besøksadresse: Sem Sælands v 7  
Telefon 22 85 80 59  
Telefaks 22 85 80 21  
<http://www.isp.uio.no>

vil bli slettet ved prosjekrets slutt. Resultatene fra undersøkelsen vil ikke bli presentert slik at de kan tilbakeføres til enkeltpersoner.

Jeg håper dere med dette har fått tilstrekkelig informasjon til at jeg får tilgang til dokumentene som angår spesialundervisning for deres barn. Dersom dere sier ja til dette, ber jeg dere om å signere den vedlagte samtykkeerklæringen og returnerer den til rektor ved skolen så snart som mulig. Har dere eventuelt spørsmål i forbindelse med denne henvendelsen ber jeg dere ta kontakt med rektor.

Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste A/S.

Med vennlig hilsen

Camilla Herlofsen

Stipendiat ISP

Tlf. 22 84 48 67/95 24 75 82

[camilla.herlofsen@uv.uio.no](mailto:camilla.herlofsen@uv.uio.no)

---

#### SAMTYKKEERKLÆRING

Som foresatt har jeg lest informasjonsbrevet angående spesialpedagogisk planarbeid.

Jeg samtykker til at dokumenter som angår spesialundervisningen til mitt barn kan brukes i forskningsprosjektet.

Dato .....2008

---

Underskrift