



Det juridiske fakultet

Retten til spesialundervisning etter opplæringsloven

Hvilke utfordringer foreligger ved dagens regelverk, og hvordan møtes disse utfordringene i forslaget til ny opplæringslov?

Nora Charlotte Hognestad Fjærvoll

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3901, juni 2021

Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Tema, problemstillinger og avgrensninger.....	1
1.2	Likeverdig og inkluderende opplæring.....	3
1.3	Historisk oversikt.....	5
1.4	Begrepsbruk.....	7
1.5	Den videre fremstillingen.....	7
2	Rettskilder og metode.....	9
2.1	Rettsdogmatisk metode.....	9
2.2	Rettskilder.....	9
2.2.1	Lovtekst, forarbeider, rettspraksis og forvaltningspraksis.....	9
2.2.2	Internasjonale rettskilder.....	12
2.2.3	Sentrale prinsipper og reelle hensyn.....	14
2.3	Presentasjon av empiriske studier.....	17
3	Spesialundervisningens plassering i opplæringssystemet.....	21
3.1	Begrepet «spesialundervisning».....	21
3.2	Spesialundervisning og annen tilpasset opplæring.....	22
3.3	Spesialundervisning og tidlig innsats.....	25
3.4	Grensen mellom spesialundervisning og behandling.....	27
3.5	Andelen elever som mottar spesialundervisning.....	29
3.6	Kommer hjelpen for sent?.....	31
4	Vilkår.....	33
4.1	Vilkåret «tilfredsstillende utbytte».....	33
4.2	Det må være tale om en «elev».....	37
5	Hvilken type rettighet er retten til spesialundervisning?.....	41

5.1	Rettighet, ikke plikt	41
5.2	Retten til spesialundervisning – et rettskrav?	41
5.2.1	Generelle kjennetegn ved rettskrav	41
5.2.2	Vektlegging av økonomiske hensyn	42
5.2.3	Overprøving	44
5.3	Konklusjon: Har man et rettskrav på spesialundervisning?	48
6	Hva innebærer retten til spesialundervisning?	51
6.1	Forsvarlig og likeverdig utbytte	51
6.2	Barnets beste.....	52
6.3	Timeantall.....	56
6.4	Andre rettigheter som har sammenheng med retten til spesialundervisning.....	57
6.4.1	Individuell opplæringsplan (IOP).....	57
6.4.2	Kompetansemål og læreplanverk	59
6.4.3	Årsrapporter	61
6.4.4	Fritak fra karakter.....	63
6.4.5	Særskilte rettigheter for elever med spesialundervisning i videregående opplæring.....	63
7	Innhold og gjennomføring av spesialundervisningen	65
7.1	Innholdet i spesialundervisningen	65
7.2	Organisering av spesialundervisningen	67
7.3	Kompetansekrav til undervisningspersonell.....	70
8	Saksbehandling.....	75
8.1	Hvorfor saksbehandlingsregler?	75
8.2	Sakens gang	75
8.3	Skolens plikt til utredning og henvisning	77
8.3.1	Bekymring, undersøkelse og tilpasning	77

8.3.2	Krav om samtykke i oppl. § 5-4 andre ledd	78
8.3.3	Henvisning til PP-tjenesten	80
8.4	PP-tjenestens rolle	81
8.4.1	Om PP-tjenesten	81
8.4.2	Sakkyndig vurdering	82
8.5	Enkeltvedtaket	85
8.5.1	Vedtakskompetanse.....	85
8.5.2	Vedtaket forhold til den sakkyndige vurderingen	86
8.5.3	Utredningsplikt.....	86
8.5.4	Krav til vedtakets innhold	87
8.6	Saksbehandlingstid	89
8.7	Barns rett til å bli hørt.....	92
9	Statlig kontroll og tilsyn.....	97
10	Til slutt	101
	Referanseliste	1

Figurliste

Figur 1:	Tilpasset opplæring og spesialundervisning.....	23
Figur 2:	Elever med spesialundervisning etter trinn, skoleåret 2019-2020.....	31
Figur 3:	Organisering av spesialundervisning skoleåret 2019/2020.	69
Figur 4:	Organisering av spesialundervisning skoleåret 2013/2014.	69
Figur 5:	Undervisningstimer med assistenter skoleåret 2019-2020.	72
Figur 6:	Saksbehandlingstid i PP-tjenesten i 2010.....	91

1 Innledning

1.1 Tema, problemstillinger og avgrensninger

Alle barn i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring. Retten til grunnskoleopplæring er en grunnleggende menneskerett som fremkommer av EMK protokoll nr. 1 art. 2 og Grunnloven (grl.) § 109 første ledd, og både retten og plikten fremkommer av barnekonvensjonen artikkel 28 første ledd bokstav a, ØSK artikkel 13 og opplæringsloven (oppl.) § 2-1.^{1, 2} Videre har alle en rett, men ikke en plikt til videregående opplæring, jf. Grunnloven § 109 andre ledd og opplæringsloven § 3-1. Det er imidlertid ikke alle elevene som har de samme forutsetningene for å motta slik opplæring, og man er derfor avhengig av et utdanningssystem som tar vare på de elevene som har spesielle behov. Dette er bakgrunnen for retten til spesialundervisning.

Spesialundervisning er en individuell rett etter dagens opplæringslov og kan bestå av en rekke tiltak, når det gjelder både metodikk, lærerressurser, organisering av opplæringen, praktisk tilrettelegging og fysisk tilrettelegging i form av særskilt utstyr og særskilt tilpassede læremidler.³

Jeg valgte å skrive om dette temaet fordi retten til spesialundervisning skal bidra til at alle får like muligheter til å få utbytte av opplæringen. Dette er av betydning for barns mestringsfølelse og lyst til å lære der og da, og fordi opplæring skal forberede elevene på deres fremtidige sosiale liv og yrkesliv, jf. oppl. § 1-1 femte ledd og barnekonvensjonen artikkel 29 nr. 1 bokstav d.⁴ Manglende utbytte av undervisningen i grunnskolen er en av de vanligste årsakene til at elever ikke fullfører videregående opplæring. Dette igjen kan føre til

¹Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. November 1950. (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen eller EMK); Lov 17. Mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov; Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989 (entered into force 2 september 1990) (Barnekonvensjonen eller BK); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16. December 1966 (entered into force 3. January 1976) (ØSK-konvensjonen); Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven eller oppl.).

² Elever kan imidlertid fritas for plikten til grunnskoleopplæring dersom hensynet til eleven tilsier det, jf. oppl. § 2-1 fjerde ledd.

³ NOU 2019: 23 Ny opplæringslov s. 345.

⁴ Se også NOU 2016: 17 På lik linje – åtte løft for å realisere grunnledende rettigheter for personer med utviklingshemming s. 50.

begrensninger i senere yrkesmuligheter og videre utdanning.⁵ Det er derfor svært viktig at skolesystemet ivaretar elevenes behov og sørger for en likeverdig opplæring slik at alle får så like muligheter som mulig både under opplæringen og senere i livet. Studier som er foretatt på området viser at det foreligger mange utfordringer rundt denne formen for undervisning, og siden rettigheten er nødvendig for læringsutbyttet for så mange, er det viktig at formålet faktisk realiseres. Rettigheten retter seg ofte mot sårbare grupper og barn som ikke alltid kan forstå hvilke rettigheter de har og hva disse innebærer. Det er derfor avgjørende at vi har et regelverk som ivaretar rettssikkerheten til disse gruppene. I tillegg til dette har Opplæringslovutvalget lagt frem et forslag til en ny opplæringslov. Dette signaliserer behov for endring på opplæringsområdet, samtidig som det gir en anledning til å vurdere om dette forslaget vil kunne møte utfordringene.

Temaet for denne masteroppgaven er retten til spesialundervisning etter opplæringsloven. Formålet er å redegjøre for og analysere hvordan retten til spesialundervisning er regulert i dag. Jeg vil her gå inn på de materielle vilkårene for spesialundervisning, hva retten til spesialundervisning innebærer, og hva slik opplæring kan inneholde. I dag har alle rett til en likeverdig utdanning, og dette ivaretas gjennom et inntatt prinsipp om at all undervisning skal tilpasses elevenes evner og forutsetninger, jf. oppl. § 1-3. Spesialundervisning er et utslag av prinsippet om tilpasset opplæring. Skillet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning er imidlertid ikke alltid like klart, og jeg kommer derfor til å gå nærmere inn på forskjellen mellom disse. Videre tar jeg opp spørsmål knyttet til prosessen rundt tildeling av spesialundervisning.

Underveis i fremstillingen kommer jeg til å anvende forskning som er gjennomført om spesialundervisning, samt analyser av rettskildebildet, for å belyse hvilke utfordringer som foreligger ved dagens regelverk. Kunnskapsdepartementet mottok den 13. desember 2019 et forslag til en ny opplæringslov. Jeg anser det derfor som særlig relevant å ta opp utfordringene ved dagens regelverk for å vurdere om det nye lovforslaget er egnet til å kunne møte utfordringene som finnes i dag på en effektiv måte.

Jeg behandler rettigheten både innenfor grunnskolen og den videregående opplæring. Retten til spesialundervisning for elever i privatskoler blir tatt opp, men hovedvekten ligger på de

⁵ St.meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring. s. 10.

offentlige skolene ettersom forskningen jeg bygger på for å belyse utfordringene er gjennomført på offentlige skoler. Jeg avgrenser mot opplæring av praksisbrevkandidater, lærlinger og lærekandidater. Videre kommer jeg ikke til å behandle spesialpedagogisk hjelp før skolealder. I tillegg avgrenser jeg mot spørsmål knyttet til de som er fritatt for undervisning, elever i voksenopplæring og undervisning som gjennomføres ved spesialskoler (for eksempel spesialskoler for tegnspråk).

1.2 Likeverdig og inkluderende opplæring

Likeverdighet og inkludering er to viktige prinsipper innenfor opplæring.⁶

At opplæringen skal være inkluderende betyr at elever med særskilte behov også skal være en del av fellesskapet i skolen.⁷ Inkludering er tatt inn som et prinsipp for opplæringen i den overordnede delen av læreplanen.⁸ I tillegg pålegger CRPD artikkel 24 nr. 1 statene å danne et system som sikrer mennesker med nedsatt funksjonsevne en inkluderende opplæring der elevene har like muligheter.⁹ I forlengelsen av dette plikter statene å sette i gang tiltak for å tilrettelegge for den enkeltes behov og forutsetninger, jf. CRPD artikkel 24 nr. 2 bokstav c, d og e, nr. 3 og nr. 4.

Det følger av oppl. § 1-1 andre ledd at opplæringen skal bygge på likeverdsprinsipp. For at alle skal ha et likeverdig utdanningstilbud, må opplæringen tilpasses den enkelte elevs forutsetninger og evner. Likeverdig opplæring sikter dermed ikke til et likt tilbud, men et tilpasset tilbud som gir alle like muligheter til å få utbytte av opplæringen. Dette er grunnlovsfestet i grl. § 109 første ledd andre punktum som sier at opplæringen skal utformes slik at den ivaretar elevenes individuelle evner og behov. Bestemmelsen setter den

⁶ St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring s. 85.

⁷ St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 86.

⁸ Utdanningsdirektoratet, *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*, punkt 3.1 2017b, Utdanningsdirektoratet <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/?lang=nob> (Lest 7. juni 2021).

⁹ Convention on the rights of persons with disabilities, 13 December 2006 (entered into force 3 May 2008) (CRPD).

individuelle elevens behov i fokus, ikke klassens eller samfunnets behov.¹⁰ Videre fremkommer det av BK artikkel 28 at alle barn skal ha like muligheter til en utdanning.

Likeverdsprinsippet ligger til grunn for både tilpasset opplæring og spesialundervisning. Ved at opplæringen tilpasses elevenes evner og forutsetninger slik kravet lyder etter oppl. § 1-3 ivaretas prinsippet om likeverd.¹¹ På denne måten får alle elevene delta i og være med å bidra i undervisningen uansett hvilken bakgrunn de har. Det er satt opp felles mål og prinsipper som gjelder alle elever i grunnopplæringen, men alle elever har ulike forutsetninger og behov for å kunne oppnå disse. Derfor bør lovgivningen bygges opp slik at den er fleksibel nok til å kunne danne ulike veier slik at alle skal kunne oppnå målene.¹² Et *likeverdig* tilbud vil derfor ikke bety et *likt tilbud*, men et tilbud der alle gis *like sjanser* til å få utbytte av opplæringen.¹³

Dersom en elev ikke får tilfredsstillende utbytte gjennom ordinær tilpasset opplæring, har eleven rett til spesialundervisning, jf. oppl. § 5-1. Også denne rettigheten bygger på likeverdsprinsippet.¹⁴ I arbeidet med det nye lovforslaget fremhevet Opplæringslovutvalget at regelverket fortsatt må bygge på likhet og likeverdig behandling.¹⁵ Retten til spesialundervisning skal altså sikre enhver adgang til en likeverdig utdanning ved å tilpasse undervisningen på en mer omfattende måte enn det som er mulig ved ordinær opplæring. Spesialundervisning er derfor en måte å kompensere for at noen elever har dårligere forutsetninger enn andre i skolesammenheng ved hjelp av økte ressurser eller tilrettelegginger for å ivareta likeverdsprinsippet.¹⁶

¹⁰ Dokument 16 (2011–2012), *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, s. 225, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2011-2012/Dok16-201112/?lvi=0> (Lest 7. mai 2021).

¹¹ St.meld. nr. 28 (1998-99) s. 10

¹² NOU 2019: 23 s. 19-20.

¹³ NOU 2019: 23 s. 166.

¹⁴ St.meld. nr 43 (1988-89) Mer kunnskap til flere (om livslang læring) s. 62.

¹⁵ NOU 2019: 23 s. 20.

¹⁶ Eifred Markussen m.fl., *Inkluderende spesialundervisning?: om utfordringer innenfor spesialundervisningen i 2007: rapport nr. 1 fra prosjektet: Gjennomgang av spesialundervisning, Evaluering av Kunnskapsløftet, Høgskolen i Hedmark og NIFU STEP 2007*, s. 31, <https://www.nifu.no/publications/968241/> (Lest 12. juni 2021).

1.3 Historisk oversikt

På 1700-tallet sendte kongen ut en skoleforordning som la grunnlaget for grunnskolen i Norge; en skole for alle.¹⁷ Lærerne fikk instruksjoner om å behandle barna likt, og at de måtte ta hensyn til at alle hadde ulike evner slik at det derfor ville variere hvor lang tid de trengte for å lære.¹⁸ På 1800-tallet ble det opprettet institusjoner for døve, blinde, barn med utviklingshemninger og barn med atferdsproblemer.¹⁹ Det ble først innført *særegen undervisning* som en del av Lov om Almueskole-Væsenet av 1860, men kommunen kunne kreve at foreldrene dekte utgiftene for slik undervisning, noe som gjorde at dette ofte ikke ble gjennomført. Fra 1936 kunne ikke lengre kommunene kreve slik dekning av foreldrene. For at elever skulle få særskilt undervisning, måtte imidlertid kommunene ha avsatt midler til dette, noe som ikke ble obligatorisk før i 1955. På dette tidspunktet ble særskilt undervisning en lovfestet rettighet som staten begynte å dekke utgiftene for ved søknad. På begynnelsen av 1900-tallet dukket spesialskoler opp i Norge, og det meste av spesialundervisning ble gjennomført i slike institusjoner.²⁰ Det ble vedtatt en lov om spesialskoler i 1951.²¹

Det utviklet seg økt behov for avklaring av hvem som skulle ha ansvaret for spesialundervisningen, og Lov om grunnskolen av 1969 § 8 jf. § 37 avklarte at dette var kommunens ansvar.²² På 1970-tallet oppstod en endring i synet på spesialskoler. Man ønsket heller at særskilt undervisning skulle skje innenfor den ordinære skolen, og spesialskoler ble derfor mindre utbredt.²³ Spesialscoleloven ble dermed opphevet gjennom endringsloven til

¹⁷ Hans-Jørgen Dokka, *En skole gjennom 250 år: den norske almueskole, folkeskole, grunnskole 1739-1989*, NKS-forlaget 1988, s. 12, http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2014071106106 (Lest 10. mars 2021); Berit H. Johnsen, *Et historisk perspektiv på idéene om en skole for alle: rekonstruksjon av sentrale tanker og tradisjoner med basis i Erik Pontoppidans og Ole Vigs pedagogiske tekster*, Unipub forlag 2000, s. 68, http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2009041504148 (Lest 10. mars 2021).

¹⁸ Dokka (1988) s. 15.

¹⁹ Monica Dalen, *Spesialundervisning til elevens beste?: "Det kommer så an på": rettigheter, kompetanse, kvalitet*, Gyldendal akademisk 2013, s. 23.

²⁰Dordy Wilson, Branca Lie og Rune Sarromaa Hausstätter, *Spesialundervisning i grunnskolen*, Fagbokforlaget 2010, s. 30.

²¹NOU 1995: 18 Ny lovgivning om opplæring «... og for øvrig kan man gjøre som man vil» s. 119.

²² Lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen (opphevet).

²³ Gunn Imsen, *Elevens verden: innføring i pedagogisk psykologi*, 6. utg. Universitetsforlaget 2020, s. 257.

grunnskoleloven i 1975.²⁴ En virkning av at det ble færre spesialskoler var at elever som gikk på spesialskoler ble flyttet til den ordinære skolen, og undervisningen måtte legges om slik at den kunne ivareta behovene til en mer variert gruppe med elever. Denne utviklingen var med på å legge grunnlaget for tilpasset opplæring og spesialundervisning i dagens opplæringslov.²⁵ Statlige spesialskoler ble imidlertid ikke avskaffet før i 1991/1992, og de ble kommunale/fylkeskommunale eller omgjort til regionale kompetansesentre.²⁶ Det er altså opp til kommunene om de ønsker å innfri kravet om tilpasset opplæring gjennom tilpasninger i undervisningen, i undervisningsgrupper eller på egne skoler for spesialundervisning. Statistikk fra GSI viser at det i skoleåret 2019/2020 var 4317 elever i Norge som fikk sin undervisning på spesialskoler eller i spesialgrupper (forsterket avdeling).²⁷ Undervisning gitt på spesialskoler er svært lik den som gis i spesialgrupper på ordinære skoler.²⁸

På 1980-tallet ble tilpasset opplæring innført som et prinsipp i skolen.²⁹ I 1998 ble opplæringsloven vi kjenner i dag vedtatt, der prinsippet om tilpasset opplæring står sterkt. I dag er det høyt fokus på at opplæringen skal være tilpasset elevenes ulike forutsetninger og evner. Prinsippet om tilpasset opplæring drøftes nærmere i punkt 3.2.

²⁴ Lov 13.06.1975 nr. 42 (opphevet), se NOU 1995: 18 s. 119.

²⁵ Camilla Herlofsen, *Spesialundervisningens tiltakskjede – lokal praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer. En kvalitativ dokumentanalyse av elevsaker (Doktorgradsavhandling)*, Universitetet i Oslo 2013, s. 271, <https://www.duo.uio.no/handle/10852/49867?locale-attribute=no> (Lest 02. mars 2021)..

²⁶ Unni Vere Midthassel, *Skoleutvikling i Norge de siste 30 år. Fokus på sentrale og lokale utfordringer forbundet med intensjonen om å utvikle en inkluderende skole*, Nordisk tidsskrift för specialpedagogik, Idunn.no, Universitetsforlaget 2003, s. 14, https://www.idunn.no/spesped/2003/01/skoleutvikling_i_norge_de_siste_3_ar_fokus_pa_sentrale_og_lokale_utfordring (Lest 12. mars 2021); «Spesialskole» i Store norske leksikon, revidert 19. januar 2021, <https://snl.no/spesialskole> (Lest 25.04.2021); «Spesialskolens historie», *Utdanningsnytt*, 21. september 2012, <http://www.utdanningsnytt.no/4/Meny-B/Grunnskole/De-nyespesialskolene/Spesialskolenes-historie/?mode=print> (Lest 02. mars 2021).

²⁷ Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), <https://gsi.udir.no/app/#!/view/units/collectionset/1/collection/88/unit/1/>, (lest 7. juni 2021).

²⁸ Meld. St. 18 (2010-2011) Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov s. 39.

²⁹ Imsen (2020) s. 257.

1.4 Begrepsbruk

Spørsmålet om spesialundervisning skal avgjøres i enkeltvedtakets form, jf. § 5-3.³⁰ Det er imidlertid mange elever som får opplæring som er svært lik opplæringen som kan gis ved vedtak om spesialundervisning, uten at eleven har fått vedtak om dette.³¹ Tallmaterialet som brukes i denne oppgaven er begrenset til å omfatte de elevene som har *vedtak om spesialundervisning*, så når begrepet brukes i denne avhandlingen siktes det til formell spesialundervisning etter enkeltvedtak. Dette kan gi et litt upresist bilde ettersom det i realiteten er flere elever enn statistikken viser som mottar slik type undervisning som etter sitt innhold kan karakteriseres som spesialundervisning.

Videre er det skoleeier som har ansvar å fatte vedtak om spesialundervisning og å sørge for at regelverket følges i prosessen, jf. oppl. § 5-3, jf. § 13-10. For grunnskolen er dette kommunen og for videregående opplæring er det fylkeskommunen, jf. § 13-1 og § 13-3. I praksis delegeres denne rettigheten vanligvis til rektor slik at det er skolen som fatter enkeltvedtak om spesialundervisning.³² For enkelthets skyld kommer jeg derfor ofte å referere til «skolen» som pliktsubjekt i avhandlingen.

1.5 Den videre fremstillingen

I denne oppgaven ligger hovedvekten på retten til spesialundervisning. Jeg vil imidlertid gå inn på andre temaer slik som tilpasset opplæring og tidlig innsats for å definere spesialundervisningens plass i skolesystemet. Underveis i fremstillingen tar jeg opp ulike utfordringer som foreligger ved dagens opplæringslov og hvordan disse utfordringene møtes i forslaget til ny opplæringslov.

I kapittel 2 redegjøres det for metoden og kildene som er bærende for oppgaven. Jeg går her inn på hvilke rettskilder som anvendes i oppgaven, og hvilke særskilte metodespørsmål som gjør seg gjeldende for rettsområdet og temaet for avhandlingen. Videre inneholder kapittelet

³⁰ Spesialundervisning er en rettighet som er rettet mot en bestemt person, og som avgjøres som ledd av utøving av offentlig myndighet. Det er derfor tale om et enkeltvedtak, se lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker § 2 bokstav b, jf. bokstav a.

³¹ Markussen m.fl. (2007) s. 6.

³² Barneombudet, *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*.

Barneombudets fagrapport 2017, 2017, s. 62, <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/uten-mal-og-mening-om-spesialundervisning-i-norsk-skole> (Lest 10. juni 2021).

en oversikt over studiene som brukes i oppgaven for å belyse utfordringer i forhold til spesialundervisning.

Hovedfokuset for kapittel 3 er å sette retten til spesialundervisning i en sammenheng. Først og fremst defineres begrepet *spesialundervisning*. Videre inngår den nedre grensen til ordinær tilpasset opplæring, og den øvre grensen til det som regnes som behandling i regi av andre aktører enn skolen. I tillegg behandles forholdet til tidlig innsats, antallet elever som får spesialundervisning, og en vurdering av om hjelpen kommer for sent for mange elever.

Kapittel 4 omhandler vilkårene for å få rett til spesialundervisning.

I kapittel 5 drøfter jeg hvilken type rettighet spesialundervisning er. Spørsmålet som er i hovedfokus er om man har et rettskrav på spesialundervisning.

Temaet i kapittel 6 er hva rettigheten til spesialundervisning innebærer. Dette dreier seg både om hvilket utbytte elever med spesialundervisning har krav på og hvilke rettigheter som følger med spesialundervisningen.

Kapittel 7 omhandler hva som kan være innholdet i spesialundervisning og hvordan retten til spesialundervisning gjennomføres i praksis. Dette dreier seg om organiseringen av undervisningen og undervisningspersonalet som har ansvar for undervisningen.

I kapittel 8 behandles saksbehandlingsreglene. Kapittelet innledes med å drøfte formålet bak saksbehandlingsreglene. Ettersom forvaltningsloven og forvaltningsrettslige prinsipper og hensyn gjelder i forlengelsen av opplæringsloven, vil saksbehandlingen påvirkes av disse. De forvaltningsrettslige prinsippene og hensynene gjennomgås i metodekapittelet, se punkt 2.2.3. Deretter gir jeg en kort oversikt over sakens gang, før jeg går inn på leddene i saksbehandlingen steg for steg. Barns rett til å bli hørt vil også behandles her ettersom dette må ivaretas i alle ledd i saksbehandlingen.

Kapittel 9 omhandler statens ansvar for å føre tilsyn og kontroll med regeletterfølgelsen rundt tildeling og gjennomføring av spesialundervisning.

Kapittel 10 inneholder noen sluttbemerkinger i forhold til språket og strukturen i den nåværende opplæringsloven og forslaget til ny opplæringslov. Til slutt foretar jeg en kort overordnet vurdering av det nye lovforslaget og hvordan det møter utfordringene som foreligger ved dagens regelverk.

2 Rettskilder og metode

2.1 Rettsdogmatisk metode

I denne oppgaven redegjør jeg for og analyserer hvordan retten til spesialundervisning reguleres i dag, og hvilke saksbehandlingsregler som gjelder. Jeg anvender alminnelig rettsdogmatisk metode.³³ Jeg foretar ingen redegjørelse for generell juridisk metode, men jeg vil i det følgende redegjøre for hvilke rettskilder som er relevante for problemstillingen, og noen av de særlige metodespørsmålene på utdanningsrettens område. Utdanningsrett regnes som spesiell forvaltningsrett, og forvaltningsrettslige trekk vil derfor få betydning for temaet. Videre retter utdanningsretten seg i stor grad mot barn, noe som gjør at oppgaven vil få en delvis barnerettslig innfallsvinkel der barnerettslige prinsipper og regler vil trekkes inn.

Det er også et siktemål med denne oppgaven å foreta en vurdering av forslaget til ny opplæringslov. Her vil jeg se lovforslaget opp mot utfordringene som foreligger ved den nåværende reguleringen, og å vurdere om lovforslaget kan bidra til å redusere utfordringene og dermed gjøre retten mer slik den «bør være». Jeg foretar dermed både de lege lata-betraktninger og de lege ferenda-betraktninger i avhandlingen. De lege ferenda-betraktningene jeg foretar styres av rettslige idealer, altså om både det nåværende og det nye foreslåtte regelverket realiserer rettigheten til utdanning i tilstrekkelig grad, samt om regelverket ivaretar elevenes rettssikkerhet, blant annet ved å sikre forutsigbarhet og likebehandling som er viktige hensyn på dette rettsområdet (se punkt 2.2.3).³⁴

2.2 Rettskilder

2.2.1 Lovtekst, forarbeider, rettspraksis og forvaltningspraksis

Spesialundervisning er en rettighet innenfor utdanningsretten, og den mest sentrale rettskilden er opplæringsloven. Utgangspunktet for tolkningen er lovens ordlyd. Opplæringslovens ordlyd er preget av at den inneholder mange skjønnsmessige begreper og rettslige standarder. Eksempler på dette kan være «tilfredsstillande utbytte» og «forsvarleg utbytte» i oppl. § 5-1.

³³ For en fremstilling av alminnelig rettsdogmatisk metode, se f.eks. Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget 2018.

³⁴ Hans Petter Graver, *Rettsforskningens oppgaver og rettsvitenskapens autonomi*, Tidsskrift for rettsvitenskap, Universitetsforlaget 2011, s. 237, <https://www-idunn-no.mime.uit.no/tfr/2011/02/art05> (Lest 4. april 2021).

Det kan være utfordrende å finne innholdet i disse begrepene. Slike rettslige standarder karakteriseres ved at innholdet i regelen må hentes fra andre normer utenfor loven. Disse normene kan endres over tid, med endrede samfunnsoppfatninger og endringer i kunnskapsnivå.³⁵ For eksempel kan det som regnes som «tilfredsstillende utbytte» av opplæringen i dag være noe helt annet enn det var for 50 år siden. Å finne innholdet i de rettslige standardene kan by på utfordringer både for dem som skal fatte vedtak i tråd med bestemmelsene og for tilsynsmyndighetene som skal vurdere om praksisen oppfyller lovkravene. I tillegg kan det være vanskelig for elever og foreldre å forstå hvilken rett de har etter loven, slik at de kan kreve å få disse rettighetene oppfylt.³⁶

I norsk rett er retten til opplæringen vernet av Grunnloven § 109, og rettigheten er systematisk plassert som en menneskerettighet i Grunnlovens kapittel E. Grunnloven er en lovtekst, og tolkningen vil i utgangspunktet være svært lik generell lovtolkning.³⁷ Grunnloven har imidlertid ikke tilsvarende forarbeider som andre lover, noe som kan medføre at etterarbeider vil kunne måtte tillegges større vekt ved grunnlovstolkning.³⁸

Det er kommunen som fatter vedtak om spesialundervisning. Kommuner er forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 1. Videre er spesialundervisning en rettighet som tildeles under utøvelse av offentlig myndighet til en bestemt person, og et vedtak om spesialundervisning er dermed et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 bokstav b jf. a. Forvaltningsloven kommer derfor til anvendelse på slike vedtak dersom det ikke er bestemt noe annet i opplæringsloven eller andre lover, jf. fvl. § 1. Retten til opplæring retter seg i stor grad mot barn, og da vil barneloven være av betydning for å klargjøre forholdet mellom barn og foreldre i utdanningsrettslig sammenheng.

³⁵ Erik Boe, *Innføring i juss: juridisk tenkning og rettskildelære*, 3. utg. Universitetsforlaget 2010, s. 278-279.

³⁶ NOU 2019: 23 s. 124.

³⁷ Benedikte Moltumyr Høgberg og Alf Petter Høgberg, *Tolkning av Grunnloven*, Jussens venner, 48, nr. 3, s. 195, Universitetsforlaget 2013, s. 193-226 https://www-idunn.no/mime.uit.no/jv/2013/03/tolkning_av_grunnloven (Lest 10. mars 2021).

³⁸ Høgberg og Høgberg (2013) s. 200-201.

En forskrift av betydning for avhandlingen er forskriften til opplæringsloven.³⁹ Videre følger det av forskriften §§ 1-1 og 1-3 at opplæringen må oppfylle kravene etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet, som har status som forskrift.⁴⁰

For å fastsette innholdet i lovteksten, især lovtekst som inneholder skjønnsmessige begreper og rettslige standarder, er forarbeidene av stor betydning. Forarbeidene kan bidra til å utdype hva som ligger bak formuleringene som er inntatt i loven ettersom de gir uttrykk for det lovgiveren mente da loven ble skrevet. I denne oppgaven vil derfor både forarbeidene til den nåværende opplæringsloven og NOU-en om ny opplæringslov benyttes.⁴¹ NOU-en om ny opplæringslov belyser ikke lovgivers mening for dagens opplæringslov, men gir fortsatt beskrivelser av gjeldende rett, hvordan denne gjennomføres i praksis og hvilke utfordringer som foreligger. Det fremkommer av forarbeidene at § 5-1 i opplæringsloven skulle videreføre grunnskoleloven § 11 første ledd.⁴² Tidligere forarbeider vil derfor også være relevant.

Det er knapt med saker på opplæringsområdet som når domstolene, og av de sakene som er tatt opp for domstolene handler hoveddelen om skolemiljø.⁴³ Det som finnes av domstolsavgjørelser om spesialundervisning er nesten utelukkende av lavere domstoler. Videre er det svært få som tar en sak til retten for å få oppfylt retten til spesialundervisning i nåtid, og avgjørelsene omhandler derfor stort sett etterfølgende erstatningskrav som følge av mangelfull opplæring.⁴⁴ Avgjørelser fra lavere domstoler kan ikke vektlegges like mye som Høyesterettsavgjørelser, men de kan imidlertid anvendes som illustrasjoner eller støttemomenter i tolkningen.⁴⁵ Det begrensede omfanget av rettspraksis på området medfører at man må legge større vekt på andre rettskilder.

³⁹ Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova (Forskrift til opplæringslova).

⁴⁰ NOU 2019: 23 s. 201.

⁴¹ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova); NOU 2019: 23.

⁴² Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 167.

⁴³ NOU 2019: 23 s. 127.

⁴⁴ Anborg Bogsti, «Tilpasset opplæring og spesialundervisning», i *Utdanningsrettslige emner: artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område*, Henning Jakhelln og Trond Welstad (red.), Cappelen Damm 2012, s. 206-228 på s. 208.

⁴⁵ Skoghøy (2018) s. 106 og 226; Boe (2010) s. 305.

Det er et stort omfang av forvaltningspraksis på utdanningsrettens område gjennom vedtak, tolkninger og vurderinger foretatt av kommuner og statsforvalteren. Forvaltningspraksis kan tillegges vekt som rettskilde dersom den er «konsistent og har vært fulgt over et lengre tidsrom».⁴⁶ Vedtakene er unntatt offentlighet fordi de inneholder personlige opplysninger, jf. offentleglova § 13, jf. fvl. § 13 nr. 1.⁴⁷ Dette reduserer den rettskildemessige vekten vedtakene kan få. Klageinstansen for slike vedtak er statsforvalteren (se punkt 5.2.3), også disse er unntatt offentlighet. Hvilken statsforvalter som er rett klageinstans, vil variere etter hvilken skole eleven går på. Det finnes altså ikke et felles klageorgan, noe som fører til at det ikke oppstår en enhetlig fast praksis. Dette reduserer forutsigbarheten rundt praksisen, og gjør at den ikke bør tillegges mye vekt.

En annen måte rettsoppfatninger kan komme til uttrykk på er gjennom veiledere og rundskriv innad i forvaltningen. Et eksempel kan være utdanningsdirektoratet sin veileder om spesialundervisning.⁴⁸ Veilederen er ikke rettslig bindende, men den gir uttrykk for en rettsoppfatning og brukes i stor grad av skoler, PPT og kommuner/fylkeskommuner i arbeid med spesialundervisning. Sivilombudsmannen vektlegger også denne veilederen i sine vurderinger.⁴⁹ Slike veiledere og rundskriv brukes derfor som tolkningsmomenter i denne avhandlingen.

2.2.2 Internasjonale rettskilder

Retten til utdanning er i dag en menneskerettighet som er inntatt i artikkel 26 i Verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948, og senere nedfelt i flere internasjonalt bindende konvensjoner.⁵⁰ Selv om det tilbys grunnskoleopplæring og videregående opplæring til voksne, retter hovedvekten av opplæringstilbudet seg mot barn, noe som medfører at barnekonvensjonen er av betydning. Barnekonvensjonen er gjort til norsk lov gjennom

⁴⁶ Skoghøy (2018) s. 208.

⁴⁷ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

⁴⁸ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, 2014, <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/#> (Lest 12. juni 2021).

⁴⁹ SOM-2016-1689.

⁵⁰ FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, 1948.

inkorporeringen i menneskerettsloven § 2 nr. 4, og gir barn særlige rettigheter.⁵¹ Ved motstrid skal barnekonvensjonen gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

To av barnekonvensjonens prinsipper er særlig viktig i vår sammenheng; hensynet til barnets beste og barns rett til å bli hørt. Begge har betydning både for det materielle, altså hva spesialundervisningen skal inneholde, og for saksbehandlingen.

Barnekomiteen er det organet som er satt av FN til å overvåke at statene oppfyller forpliktelsene som følger av konvensjonen, jf. BK. Artikkel 43. Komiteen utgir generelle kommentarer som gir veiledning om bl.a. hvordan artiklene skal tolkes. Kommentarene er utgitt på engelsk som ett av originalspråkene, og er oversatt til norsk. Når jeg bruker disse kommentarene vil jeg forholde meg til begge utgavene for å unngå feiltolkninger på grunn av at ord kan få ulike betydninger ved oversettelse. Uttalelsene til barnekomiteen er ikke bindende for tolkningen av barnekonvensjonen, men er vektlagt av Høyesterett i en rekke saker. I HR-2020-661-S avsnitt 80 uttaler Høyesterett i storkammer at «Høyesterett har anvendt barnekonvensjonen i mange saker, og det er lagt stor vekt på Barnekomiteens generelle kommentarer, blant annet nr. 14 «on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration»». ⁵² Den første generelle kommentaren Barnekomiteen utga handlet om retten til utdanning etter artikkel 29, noe som viser hvor viktig denne rettigheten anses å være. ⁵³

En annen konvensjon som er relevant for spesialundervisning er FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Konvensjonen er relevant fordi funksjonshemninger kan føre til et behov for spesialundervisning. CRPD artikkel 24 regulerer retten til en likeverdig utdanning for personer med nedsatt funksjonsevne. Norge ratifiserte CRPD i 2013, men konvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett. Norsk rett bygger på det dualistiske prinsippet som medfører at konvensjoner må omgjøres til norsk rett for å få status som norsk rett. ⁵⁴ Rettssystemet vårt bygger imidlertid også på presumpsjonsprinsippet som betyr at norsk rett skal tolkes slik at den er i overenstemmelse med folkerettslige

⁵¹ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking i menneskerettigheters stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

⁵² Eksempler på at Høyesterett vektlegger de generelle kommentarene er blant annet HR-2009-1932-A, avsnitt 40-44; HR-2010-1849-A, avsnitt 13; HR-2020-661-S, avsnitt 80.

⁵³ General Comment No. 1 The Aims of Education (CRC/GC/2001/1), 2001.

⁵⁴ HR-2010-2057-P, avsnitt 133.

forpliktelser.⁵⁵ Presumsjonsprinsippet medfører at CRPD vil ha betydning for tolkningen av norsk rett fordi rettsanvenderen skal forsøke å velge en tolkning som samsvarer med CRPD, men dersom det foreligger motstrid får norsk rett forrang. Konvensjonen blir derav vektlagt av Høyesterett.⁵⁶ I en avgjørelse fra Høyesterett i 2019 ble lagmannsrettens dom opphevet blant annet fordi lagmannsretten ikke uttrykkelig hadde tatt stilling til CRPD artikkel 19.⁵⁷

Retten til spesialundervisning er også vernet av EMK dersom du sammenholder vernet mot diskriminering i artikkel 14 med artikkel 2 i tilleggsprotokollen. For å finne frem til innholdet i artiklene i EMK, er praksis fra menneskerettighetsdomstolen en viktig kilde.

Når man skal tolke internasjonale konvensjoner og traktater må man følge tolkningsreglene i Wien-konvensjonen artikkel 31.⁵⁸ Selv om Norge ikke har ratifisert Wien-konvensjonen, har tolkningsreglene status som folkerettslig sedvanerett.⁵⁹ Tolkningsreglene medfører at tolkningene må være lojale («in good faith»), i samsvar med ordlyden, altså den naturlige forståelsen i den aktuelle konteksten («in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context») og i lys av traktatens formål («object and purpose»), jf. Wien-konvensjonen artikkel 31.

2.2.3 Sentrale prinsipper og reelle hensyn

Reelle hensyn er argumenter som bygger på virkeligheten bak rettsreglene og hva som vil være rimelig og hensiktsmessig. Skoghøy deler hensynene inn i *konsekvensbetraktninger*, *innholdsmessige vurderinger*, *rettstekniske vurderinger* og *systemvurderinger*.

Konsekvensbetraktninger er hensyn som anvendes for å oppnå formålet bak reglene eller for å unngå uheldige virkninger. Innholdsmessige vurderinger omfatter argumenter for det som vil være den beste regelen både når det gjelder resultat, forholdsmessighet og ivaretagelse av rettsikkerhet. Rettstekniske vurderinger er praktikalitet- og effektivitetshensyn.

Systemvurderingene brukes for å plassere regelen slik at den passer inn i det spesifikke

⁵⁵ Se f.eks. HR-2016-2591-A, avsnitt 48.

⁵⁶ HR-2016-2591-A, avsnitt 46 flg.

⁵⁷ HR-2019-1637-U, avsnitt 19.

⁵⁸ Vienna Convention on the Law of Treaties, 23. mai 1969 (entered into force 27 january 1980) (Wien-konvensjonen).

⁵⁹ Se f.eks. HR-2008-2183-A, avsnitt 28.

rettsområdet det er tale om, og generelt i rettssystemet.⁶⁰ Reelle hensyn kan få betydning for rettsanvendelsen der det ikke foreligger andre rettskilder som gir en løsning på spørsmålet, og dersom det er tvilsomt hvordan kildene skal tolkes. Slik tolkningstvil kan oppstå både hvis lovgiveren oppstiller fleksible regler som åpner for vektlegging av reelle hensyn, hvis ulike kilder trekker i ulike retninger, og dersom det avdekkes hull i regelverket som ikke var bevisste.⁶¹ Jeg vil i det følgende redegjøre for de reelle hensynene som gjør seg særlig gjeldende for denne avhandlingen.

Rettsikkerhetshensynet veier særlig tungt på forvaltningsrettens område når det foretas inngrep i borgernes rettssfære. Ingen kan pålegges å delta i spesialundervisning, og her er det dermed ikke tale om et inngrep, men om tildeling av en rettighet som kan være avgjørende for elevens skolegang og fremtid. Hensynet til rettsikkerhet er likevel viktig, herunder hensynet til effektivitet, forutberegnelighet og likebehandling.⁶²

Effektivitetshensynet kan gjelde både tidsbruk og bruk av ressurser. Ettersom vedtaket skal fattes før det eventuelt settes i gang tiltak for spesialundervisning, må regelverket sørge for at denne prosessen er effektiv, slik at elevene får hjelp raskt. På den andre siden må effektivitetshensynet veies opp mot andre sider av rettsikkerhetshensynet, som grundighet og forsvarlighet, med andre ord i hvilken grad man oppnår målsetningen.⁶³ Dette gjelder både i saksbehandlingen og ved gjennomføringen av spesialundervisning. Effektivitetshensynet kan ikke vektlegges så tungt at effekten av spesialundervisningen uteblir.

I saksbehandlingsprosessen gjør også misbrukslæren seg gjeldende.⁶⁴ Misbrukslæren innebærer at man ikke kan vektlegge utenforliggende hensyn eller foreta usaklig forskjellsbehandling.⁶⁵ Forbudet mot å vektlegge utenforliggende hensyn kan få betydning for utformingen av tilbudet om spesialundervisning. Etter oppl. § 5-1 andre ledd må tilbudet sørge for at eleven får et forsvarlig utbytte. Dersom kommunen vektlegger manglende

⁶⁰ Skoghøy (2018) s. 42-43.

⁶¹ Skoghøy (2018) s. 43.

⁶² St.meld. nr. 32 (1976-1977) Rettsikkerhet i sosial- og helseinsitusjoner s. 7-8.

⁶³ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg. Universitetsforlaget 2018, s. 64.

⁶⁴ HR-2009-2055-A, avsnitt 31. Se også diskusjonen hos Eckhoff og Smith (2018) s. 204 og 393.

⁶⁵ Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utg. Universitetsforlaget 2019, s. 119-120.

økonomi eller kompetanse slik at utbyttet ikke blir forsvarlig, er det tatt utenforliggende hensyn som medfører brudd på saklighetskravet.⁶⁶

Selv om opplæringsloven inneholder flere skjønsmessige begreper, medfører likhetsprinsippet eller ikke-diskrimineringsprinsippet at man skal unngå usaklig forskjellsbehandling, altså at like tilfeller skal behandles likt, jf. Grunnloven § 98. Dersom to elever har de samme forutsetningene, og bare en av dem får innfridd rett til spesialundervisning, vil dette være usaklig forskjellsbehandling.⁶⁷

Forsvarlighetsprinsippet innebærer at saksbehandlingen må gjennomføres på en forsvarlig måte.⁶⁸ Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og opplæringsloven skal bidra til å oppnå dette. En del av forsvarlighetsprinsippet er utredningsprinsippet. For å oppnå forsvarlig saksbehandling må faktum være tilstrekkelig utredet slik at vedtaket treffes på riktig grunnlag.⁶⁹ En forsvarlig utredning forutsetter også at den som treffer avgjørelse har tilstrekkelig kompetanse på feltet, eventuelt at det innhentes vurderinger fra en sakkyndig med relevant kompetanse.⁷⁰

Skillet mellom reelle hensyn og rettsprinsipper kan være uklart. I litteraturen brukes begrepet *prinsipp* med ulikt meningsinnhold. Det kan være tale om rettsregler, sammenfatninger av rettsregler, verdier og hensyn, eller en kombinasjon av flere av disse.⁷¹ Nygaard omtaler rettsprinsipper som generelle rettstanker som er utformet som rettsregler. Rettsprinsippene må tillegges større vekt enn reelle hensyn.⁷² Det er denne definisjonen som legges til grunn i avhandlingen. Prinsippene kan være ulovfestede eller nedfelt i lov, men Skoghøy mener at de som er uskrevne ikke kan tillegges like mye vekt som de lovfestede.⁷³ Noen ganger må noen hensyn eller prinsipper avveies mot og eventuelt vike for andre.

⁶⁶ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 21.

⁶⁷ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 21.

⁶⁸ Graver (2019) s. 101.

⁶⁹ Graver (2019) s. 117.

⁷⁰ Graver (2019) s. 453.

⁷¹ Eckhoff og Smith (2018) s. 46.

⁷² Nils Nygaard, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utg. Universitetsforlaget 2004, s. 260-261.

⁷³ Skoghøy (2018) s. 219.

Jeg viser også til det jeg allerede har nevnt om at hensynet til barnets beste og prinsippet om barnets medvirkningsrett er viktige barnerettslige prinsipper på utdanningsrettens område.

2.3 Presentasjon av empiriske studier

Et av formålene med denne oppgaven er å vurdere om forslaget til ny opplæringslov er hensiktsmessig og egnet til å avhjelpe utfordringene som foreligger ved den nåværende opplæringsloven. For å identifisere dagens utfordringer tar jeg utgangspunkt i tidligere studier og undersøkelser om temaet. Ettersom undersøkelsene vil bli brukt gjennomgående gjennom teksten, vil jeg i det følgende gi en kort oversikt over studiene og undersøkelsene jeg bygger på for å belyse utfordringene som foreligger ved dagens regelverk og praktisering av dette.

NOU om ny opplæringslov 2019

I 2019 la Opplæringslovsutvalget fram et forslag til en ny opplæringslov.⁷⁴ Selv om dette er et forarbeid, og ikke en rapport, tar utvalget opp utfordringer som foreligger ved den nåværende opplæringsloven og gir beskrivelser om hvordan regelverket fungerer i praksis. I arbeidet med NOU-en har utvalget også innhentet uttalelser fra ulike organisasjoner, deriblant Barneombudet og Utdanningsforbundet. Disse anvendes også i oppgaven for å belyse utfordringer og faktum. Videre kommer jeg til å vurdere om lovforslaget vil kunne imøtekomme utfordringene på en tilfredsstillende måte.

Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisning i grunnskolen

I 2011 la Riksrevisjonen frem resultatet av en undersøkelse som ble gjennomført i 2010-2011.⁷⁵ Undersøkelsen tok sikte på å redegjøre for to hovedproblemstillinger: «I hvilken grad sikres elever med særskilte behov et likeverdig opplæringstilbud?» og «I hvilken grad legger Kunnskapsdepartementet til rette for at kommunene tilbyr elever med særskilte behov en likeverdig opplæring?»⁷⁶ Undersøkelsen ble gjennomført blant annet ved spørreundersøkelser, elevmappegjennomganger og analyser av tilsynsrapporter, og avdekket svakheter i

⁷⁴ NOU 2019: 23.

⁷⁵ Dok.nr.3:7 (2010–2011), *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen*, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2010-2011/dok3-201011/dok3-201011-007/?lvi=0> (Lest 13. juni 2021).

⁷⁶ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 8.

etterlevelsen av reglementet, statlig styring og oppfølging i forbindelse med spesialundervisning.

Prosjektet: «Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen»

«Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen» er et prosjekt av Senter for profesjonsstudier ved OsloMet fra 2019 som tok sikte på å finne ut hvordan regelverket rundt spesialundervisning ble etterlevd i det norske skolesystemet. Undersøkelsen benyttet tilsynsrapporter og intervjuer med ledere i fylkeskommuner og kommuner, rektorer og lærere for å finne ut hvordan regelverket ble anvendt i praksis. I tillegg var et av målene å finne ut hvilke ulikheter som fantes i etterlevelsen og hva som var årsaken bak ulikhetene.⁷⁷

Prosjektet «Gjennomgang av spesialundervisning, evaluering av Kunnskapsløftet».

NIFU-STEP og Høgskolen i Hedmark gjennomførte et prosjekt kalt «Gjennomgang av spesialundervisning, evaluering av kunnskapsløftet» som består av to rapporter:

Rapport 1: «Inkluderende spesialundervisning?»

Den første rapporten ble utgitt i 2007 og redegjorde for noen begreper som er tilknyttet spesialundervisningens innvirkning på fellesskapet på skolen (integrering, segregering, inkludering og ekskludering) og presenterte noen andre undersøkelser om spesialundervisning. Videre beskrev rapporten hvilke politiske føringer som lå for spesialundervisningen og hvordan disse føringene hadde utviklet seg i et historisk perspektiv.⁷⁸

Rapport 2: «Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater»

NIFU-STEP og Høgskolen i Hedmark gjennomførte en ny undersøkelse i 2009 for å evaluere spesialundervisningen på grunnskolen og den videregående skolen. Målet var å øke bevisstheten rundt, og dermed kvaliteten på spesialundervisningen. Undersøkelsen tok sikte på å besvare følgende hovedproblemstilling:

⁷⁷ Sølvi Mausehagen m.fl., *Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen*, 2019, s. 3, <https://www.opplaringslovutvalget.no/nyheter/regelverksetterlevelse-i-grunnopplaeringen/>.

⁷⁸ Markussen m.fl. (2007) s. 5

Hvilken sammenheng er det mellom ulike innsatsfaktorer i spesialundervisning (organisering, innhold, ressurser, læringsmiljø samt forutsetninger og begrunnelser), og resultatet av spesialundervisning i grunnskolen og i skole og bedrift i videregående opplæring?⁷⁹

Problemstillingen ble besvart ved bruk av foreliggende nasjonale oversikter slik som Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), tidligere innsamlet materiale og kvalitative og kvantitative data gjennom intervjuer og spørreundersøkelser for skoleledere, lærere, foreldre og elever.⁸⁰ Disse ble innhentet fra 34 skoler i 13 ulike fylker.⁸¹ Undersøkelsen belyser at kvaliteten på spesialundervisningen som gis i dag ikke er god nok til å sørge for at elevene får det utbyttet de har krav på etter opplæringsloven.⁸²

Tilsynsrapporter fra Statsforvalterne

Statsforvalterne gjennomfører tilsyn med ved ulike skoler jf. oppl. § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A. Det er her tale om vurderinger som er knyttet til enkelte skoler som tilsynet gjennomføres ved, slik at rapportene ikke kan gi et helhetlig bilde på nasjonal praksis. Rapportene kan imidlertid være med på å belyse utfordringer selv om disse ikke nødvendigvis vil være gjennomgående for alle skolene i landet.

Barneombudets rapport: «Uten mål og mening»

Barneombudet utarbeidet en fagrapport i 2017 som skulle belyse om det var mangler ved systemet rundt spesialundervisning.⁸³ Gjennom gjennomgang av saksdokumenter, intervjuer og innsyn i klagesaker fra statsforvalterne avdekket prosjektet at mange ikke får oppfylt sin rett til en forsvarlig opplæring. Manglene rettet seg mot saksbehandlingen rundt, innholdet i

⁷⁹ Thomas Nordahl og Rune Sarromaa Hausstätter, *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Rapport nr. 9.*, s. 19, Høgskolen i Hedmark 2009 <http://hdl.handle.net/11250/133864> (Lest 25. april 2021).

⁸⁰ Nordahl og Hausstätter (2009) s. 62.

⁸¹ Nordahl og Hausstätter (2009) s. 69.

⁸² Nordahl og Hausstätter (2009) s. 214.

⁸³ Barneombudet (2017) s. 5.

og gjennomføringen av spesialundervisningen. I tillegg kritiseres statens kontrollsystemer fordi de ikke sikrer rettighetene på en tilfredsstillende måte.⁸⁴

Sivilombudsmannens rapport om saksbehandlingen ved tildeling av ressurser til spesialundervisningen

Sivilombudsmannen gjennomførte en undersøkelse angående saksbehandlingen ved tildeling av ressurser til spesialundervisningen skoleåret 2000/2001. Undersøkelsen er svært omfattende, men hovedfunnene ble oppsummert av Øystein Stette i 2008.⁸⁵ Undersøkelsen avdekket svakheter i gjennomføringen av regelverket rundt spesialundervisning. Siden undersøkelsen er fra 2000/2001 er informasjonen noe gammel, og man må være oppmerksom på at tilstanden kan ha endret seg noe siden undersøkelsen ble gjennomført.

Prosjektet: «Klart lovspråk? Juridiske tekster i et virksomhetsperspektiv

Studenter ved NTNU gjennomførte et prosjekt på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2015.⁸⁶ Undersøkelsen var basert på intervju og tekstanalyse av ulike fire ulike lover, deriblant opplæringsloven. Det ble gjennomført intervju med kommuneansatte, skoleledere og foreldrerepresentanter for å finne ut hvordan brukerne av loven opplevde den.⁸⁷

⁸⁴ Barneombudet (2017) s. 11, 30, 62 og 77.

⁸⁵ Øystein Stette og Stortingets ombudsmann for forvaltningen, *Saksbehandling ved tildeling av ressurser til spesialundervisningen 2008: redigert utdrag av en rapport fra Sivilombudsmannen*, PEDLEX Norsk skoleinformasjon 2008.

⁸⁶ Gunhild Åm Vatn, Pia Farstad Eriksen og Henning Fjørtoft. 2015. *Klart lovspråk? Juridiske tekster i et virksomhetsperspektiv* https://www.sprakradet.no/globalassets/klarsprak-ny/om-klarsprak/materiell/ntnu-rapport_om_lovtekster_i_et_virksomhetsperspektiv_2015_pdf.pdf. (Lest 12. juni 2021).

⁸⁷ Vatn, Eriksen og Fjørtoft. (2015) s. 24.

3 Spesialundervisningens plassering i opplæringsystemet

3.1 Begrepet «spesialundervisning»

I dagens opplæringslov har elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen rett til *spesialundervisning*. Spesialundervisning er en rett til tiltak og tilrettelegging som skal forbedre elevens utbytte. Rettigheten omfatter alle former for tilrettelegging, for eksempel av praktisk, metodisk, organisatorisk og fysisk art.⁸⁸

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Begrepet *spesialundervisning* indikerer at det er noe *spesielt* eller unormalt med elevene som mottar denne typen undervisning. Dette kan føre til at elever får negative assosiasjoner til begrepet og det kan føre til stigmatisering av elevene som mottar denne undervisningen. I tillegg tilsier begrepet at rettigheten bare gjelder *undervisning*, noe som ikke er tilfellet ettersom det også kan være tale om for eksempel fysiske tilpasninger.⁸⁹

I forslaget til ny opplæringslov har utvalget foreslått en begrepsendring for å redusere stigmatisering og forbedre inkluderingen i opplæringen, i tillegg til å fjerne noe av forvirringen rundt den nåværende begrepsbruken (for eksempel skillet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, se punkt 3.2). Utvalget foreslår derfor at tilpasset opplæring nå skal betegnes som «universell opplæring» og at det som i dag omfattes av begrepet «spesialundervisning» skal deles inn i tre adskilte rettigheter:

1. Rett til individuelt tilrettelagt opplæring
2. Rett til personlig assistanse
3. Rett til fysisk tilrettelegging⁹⁰

Individuelt tilrettelagt opplæring skal gjelde undervisning, altså rett til pedagogisk tilrettelegging for å forbedre elevens utbytte av opplæringen. Rett til personlig assistanse gjelder rett til å ha en assistent som hjelper eleven med ulike aktiviteter i skolen. Dette kan være alt fra for eksempel hjelp til å spise, hjelp til toalettbesøk eller hjelp under forflytning.

⁸⁸ NOU 2019: 23 s. 345.

⁸⁹ NOU 2019: 23 s. 370.

⁹⁰ NOU 2019: 23 s. 366-367.

Rett til fysisk tilrettelegging betyr at arbeidsplassen eller klasserommet til eleven tilpasses med hjelpemidler, for eksempel teleslynge, som skal forbedre elevens utbytte. Av disse nye rettighetene er det bare retten til individuelt tilrettelagt opplæring som skal kreve sakkyndig vurdering før vedtak. For personlig assistanse og fysisk tilrettelegging skal de ordinære saksbehandlingsreglene etter forvaltningsloven følges.⁹¹

Begrepene som brukes i den nye inndelingen innebærer ikke lengre at noe er «spesielt» eller unormalt med undervisningen som gis. Dette kan bidra til å redusere stigmatiseringen mange elever som mottar spesialundervisning føler på. Den nye inndelingen møter også andre utfordringer som tas opp fortløpende i avhandlingen.

3.2 Spesialundervisning og annen tilpasset opplæring

Loven opererer med to kategorier av opplæring; ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning, jf. oppl. §§ 1-3 og 5-1, og denne forskjellen kan være vanskelig å forstå. Tilpasset opplæring er et prinsipp som gjelder all undervisning og oppstiller et krav om at undervisningen skal tilpasses elevenes evner og forutsetninger, jf. oppl. § 1-3. Slik tilpasning kan eksempelvis skje ved varierende arbeidsformer, pedagogiske metoder, læremidler, organisering av undervisningen og tilpasning av progresjonen i opplæringen.⁹²

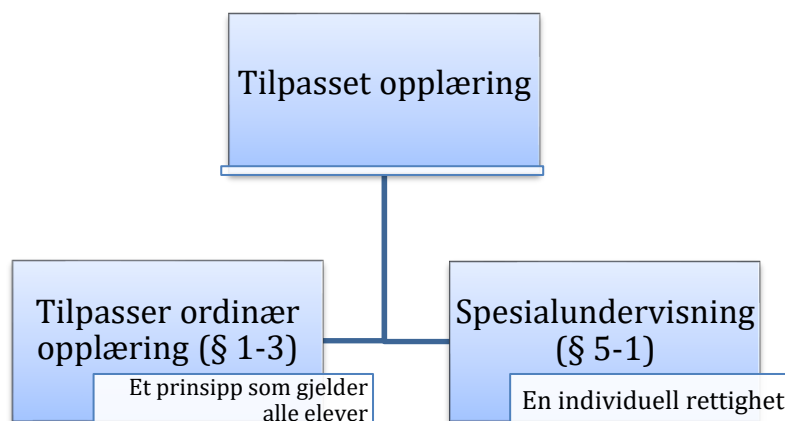
Spesialundervisning er et utslag av prinsippet om tilpasset opplæring, ved at elever som ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære tilpassede opplæringen har rett til spesialundervisning, jf. oppl. § 5-1. For å oppfylle retten til spesialundervisning er det ofte nødvendig å tilføre kompetanse eller gjennomføre andre tiltak for å sørge for at eleven får læringsutbytte.⁹³ Dette kan for eksempel gjøres ved å fastsette individuelle læringsmål, tilsette en lærer eller assistent for å gi eleven ekstra oppfølging eller å gi eleven hjelpemidler som skal bidra til økt læringsutbytte, f.eks. egne lærebøker eller datautstyr.⁹⁴

⁹¹ NOU 2019: 23 s. 371.

⁹² Utdanningsdirektoratet (2017b) punkt 3.2; Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova s. 13.

⁹³ St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 87.

⁹⁴ Utdanningsdirektoratet, *PPT og spesialundervisning – rettigheter*, 2018b, <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/spesialundervisning---til-deg-som-er-forelder/> (Lest 25. april 2021).



Figur 1: Tilpasset opplæring og spesialundervisning

Retten til spesialundervisning gjelder ikke elever som har høyere kompetanse enn andre elever, ettersom de anses å få utbytte av opplæringen. Her gjelder likevel retten til tilpasset opplæring, jf. § 1-3.⁹⁵

At opplæringen skal være tilpasset gjelder både ordinær undervisning og spesialundervisning. Dette betyr at den ordinære undervisningen skal være tilpasset i tråd med at alle elever har ulike læreforutsetninger. Som sagt har en elev bare rett til spesialundervisning hvis han/hun ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære undervisningen som også skal være tilpasset. Dette medfører at undervisning som er godt tilpasset vil kunne redusere behovet for spesialundervisning.⁹⁶ Kunnskapsdepartementet påpekte at skolene har et visst handlingsrom ved at de kan velge å bruke ressurser på å styrke den ordinære tilpassede opplæringen.⁹⁷ Hvor godt tilpasset den ordinære undervisningen er, vil derfor variere fra skole til skole, og blant annet av den grunn er det stor forskjell mellom skolene i forhold til andelen elever som mottar spesialundervisning (se punkt 3.5).

Kunnskapsdepartementet uttalte at: «Også spesialundervisning er tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning.»⁹⁸ Forskjellen mellom tilpasset opplæring

⁹⁵ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 167; Malin Saabye, *Spesialundervisning og IOP: begreper, saksgang og regelverk*, Pedlex norsk skoleinformasjon 2014, s. 6-7.

⁹⁶ Thomas Nordahl og Terje Overland, *Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner: tilfredsstillende læringsutbytte for alle elever!*, Gyldendal akademisk 2015, s. 21.

⁹⁷ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 34.

⁹⁸ Meld. St. 20 (2012-2013) På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen s. 89.

og spesialundervisning er dermed at tilpasset opplæring er en rett som gjelder alle elever, mens spesialundervisning kun gjelder de elevene som trenger en mer omfattende tilpasning.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Manglende forståelse om forskjellen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning kan være en utfordring for dem som har ansvaret for undervisningstilbudene. Dette kan være fordi begrepet *tilpasset opplæring* og formuleringen i § 1-3 som sier at «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven (...)» kan gi inntrykket av at det er tale om en individuell rett til tilrettelegging.⁹⁹ Riksrevisjonens undersøkelse viste at skolene synes dette er utfordrende, og at skolene ønsker å få mer veiledning om dette skillet. Denne uklarheten gjør at det blir vanskelig for skolene å vurdere om elevene bør få et tilbud som faller inn under ordinær tilpasset opplæring eller om de bør få et tilbud om spesialundervisning.¹⁰⁰ I undersøkelsen «*Regelverkssetterlevelse i grunnopplæringen*» viste intervjuene som ble gjennomført også at skillet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning er vanskelig å forstå.¹⁰¹

Selv om skillet kan være litt uklart, legger denne gråsonen opp til at skolene kan styre litt selv hvor mye fokus de vil ha på den tilpassede opplæringen så lenge den oppfyller minstestandarden.¹⁰² Utdannings- og forskningsdepartementet uttalte i 2004 at det var et mål for opplæringen at færre skulle ha behov for spesialundervisning. En slik endring forutsetter økt fokus og kvalitet på den generelle tilpassede opplæringen.¹⁰³

I forslaget til ny opplæringslov er det som nevnt foreslått å innføre en ny inndeling av rettigheten til spesialundervisning, og dermed å innføre begrepet individuelt tilrettelagt opplæring i stedet for spesialundervisning. Det er også foreslått endre begrepet *tilpasset opplæring* til *universell opplæring*. Universell opplæring som begrep gir et mer passende inntrykk av at det er tale om noe som gjelder alle elevene. I tillegg er bestemmelsen om universell opplæring gitt en annen ordlyd. I stedet for at opplæringen skal tilpasses elevenes

⁹⁹ NOU 2019: 23 s. 367.

¹⁰⁰ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 33.

¹⁰¹ Mausestaden m.fl. (2019) s. 46.

¹⁰² Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 34.

¹⁰³ St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 87.

evner og forutsetninger, lyder lovforslaget at «opplæringa skal vere tilfredsstillande for flest mogleg utan individuell tilrettelegging.»¹⁰⁴ Ordlyden gir ikke inntrykket av at det er en individuell rettighet, og etter min mening er derfor denne endringen egnet til å redusere forvirringen rundt hva tilpasset opplæring er og hvilket forhold prinsippet har til spesialundervisning.

3.3 Spesialundervisning og tidlig innsats

Studier har vist at spesialpedagogiske tiltak har større effekt dersom de gjennomføres tidlig.¹⁰⁵ Det er derfor et politisk mål at tiltakene skal settes i gang så tidlig som mulig slik at problemene ikke forverres over tid.¹⁰⁶ Prinsippet om tidlig innsats er et utslag av prinsippet om tilpasset opplæring.¹⁰⁷ For å ivareta prinsippet om tidlig innsats har skolene en plikt til å sette i gang intensiv opplæring for elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter, jf. oppl. § 1-4. Denne opplæringen kan gis i eneundervisning hvis elevens beste tilsier det. Formålet med tidlig innsats er at det skal være fokus på elevenes behov for tilrettelegging slik at tiltak settes i gang med en gang slike behov kommer til syne.¹⁰⁸

Intensiv opplæring, herunder eventuelt eneundervisning, er bare ment å være midlertidige tiltak som skal føre til at eleven etter hvert klarer å følge den ordinære opplæringen. Hvis eleven har behov for varige tiltak utover den intensive opplæringen, må det skje gjennom et enkeltvedtak om spesialundervisning.¹⁰⁹ Dersom en elev har behov for endringer i kompetansemålene må dette gjøres som vedtak om spesialundervisning, ikke intensiv opplæring.¹¹⁰ Midlertidige tiltak kan imidlertid være veldig hensiktsmessige, særlig fordi det ikke stilles de samme saksbehandlingskravene som det stilles til tiltak som del av

¹⁰⁴ NOU 2019: 23 s. 31.

¹⁰⁵ Se for eksempel Jennifer Ehrhardt m.fl., *Special Education and Later Academic Achievement*, *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*, 34, nr. 2, s. 117, Lippincott Williams & Wilkins 2013, s. 111-119 <https://oce-ovid-com.mime.uit.no/article/00004703-201302000-00006/HTML> (Lest 10. april 2021); Prop. 52 L (2017–2018) Endringer i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.) s. 10.

¹⁰⁶ St.meld. nr. 16 (2006-2007) s. 27 og 74.

¹⁰⁷ Meld. St. 21 (2016–2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen s. 41.

¹⁰⁸ Meld. St. 20 (2012-2013) s. 30.

¹⁰⁹ Prop. 52 L (2017–2018) s. 16-17.

¹¹⁰ Prop. 52 L (2017–2018) s. 11.

spesialundervisning. Det legges derfor til rette for at elever kan få hjelp med en gang behovene kommer til syne, slik at problemene ikke forverres og behovet for spesialundervisning kanskje uteblir.

Forskjellen mellom spesialundervisning og tidlig innsats er dermed at det ikke er et krav om en sakkyndig vurdering eller enkeltvedtak for å sette i gang tiltak i tråd med tidlig innsats. I tillegg er tidlig innsats, i likhet med tilpasset opplæring, en plikt for skolen, og ikke en individuell rettighet slik som retten til spesialundervisning, se kapittel 5. Dersom en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av den intensive opplæringen, har den rett til spesialundervisning etter oppl. § 5-1.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Intensiv opplæring gjelder i dagen opplæringslov bare for elever på 1–4. trinn. Elever på alle trinn kan imidlertid ha behov for ekstra hjelp bare for en periode for å komme seg til et nivå der eleven kan følge den ordinære opplæringen. I forslaget til ny opplæringslov erstattes tidlig innsats og intensiv opplæring med at skolene må sørge for *forsterket innsats* for elever på alle trinn som står i fare for å henge etter, jf. forslaget § 10-2 tredje ledd. I likhet med dagens intensive opplæring kan eleven få undervisning alene uten vedtak hvis det er det beste for eleven.¹¹¹ Det er som nevnt et politisk mål å redusere behovet for spesialundervisning. En slik utvidelse som foreslås der forsterket opplæring skal gjelde alle trinn, vil kunne gjøre at elever får hjelp tidligere siden det ikke kreves enkeltvedtak. Hvis elever som bare har behov for midlertidig hjelp mottar slik hjelp tidligere vil dette kunne føre til et redusert behov for spesialundervisning, og det vil kunne føre til at elever ikke blir hengende etter på grunn av at de må gå veien om spesialundervisning.

Tidlig innsats skal redusere behovet for spesialundervisning, men undersøkelsen til OsloMet viser at skolene ikke har ressursene som kreves for å ha god kvalitet på intensiv opplæring.¹¹² Dersom det er et siktemål å redusere omfanget elever som mottar spesialundervisning, må det settes av tilstrekkelige ressurser for å kunne gjennomføre intensiv opplæring/forsterket innsats med høy kvalitet.

¹¹¹ NOU 2019: 23 s. 31.

¹¹² Mausethagen m.fl. (2019) s. 47.

3.4 Grensen mellom spesialundervisning og behandling

Nøyaktig hva spesialundervisning er eller hva den skal inneholde er ikke definert i lovteksten. Mange av elevene som trenger spesialundervisning har funksjonsnedsettelse som krever særskilte hjelpemidler eller bistand for at disse elevene skal ha de samme forutsetningene som de andre elevene har i opplærings situasjonen. I denne forbindelse kan det oppstå usikkerhet rundt grensedragningen mellom det som er spesialundervisning og det som er behandling som skal dekkes av andre instanser. Grensedragningen har betydning fordi det avgjør hvilken instans som skal ha det økonomiske og organisatoriske ansvaret for tiltaket.

Det fremkommer av forarbeidene at:

Retten etter § 5-1 gjeld opplæring, ikke behandling. Det som skal reknast som opplæring etter den nye opplæringslova er opplæring gitt under leiinga og ansvaret til skolen og på bakgrunn av opplæringsplanen for skolen.¹¹³

Det som regnes som spesialundervisning er derfor den tilretteleggingen som gjøres av skolen som et ledd i å realisere opplæringsmålene for eleven. Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet fastsatte i et brev i 2001 noen veiledende kriterier for å finne ut hva som skal regnes som opplæring;

- 1. Aktiviteten må stå under skolens ledelse og ansvar. Herunder må det også være en tilsatt lærer som står for aktiviteten som oppfyller vilkårene i opplæringslovens kapittel 10, jf. forskrift til opplæringsloven kapittel 14 (om kompetanse).*
- 2. Aktiviteten skjer innenfor rammen av det sentralt fastsatte undervisningstimetallet (eventuelt utvidet lokalt fastsatt timetall).*
- 3. Aktiviteten må ha et pedagogisk siktemål som er innrettet på å oppnå de målene som fremgår av lovens formålsparagraf.*

¹¹³ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 167.

4. Aktiviteten må innebære en oppfyllelse av det sentralt fastsatte læreplanverket for grunnskolen, eller innebære en oppfyllelse av en IOP som er fastsatt i henhold til § 5-5.¹¹⁴

Personer med nedsatt funksjonsevne har som nevnt ofte behov for utstyr eller hjelpemidler for å kunne få utbytte av undervisningen. Hvis disse hjelpemidlene har direkte sammenheng med opplæringen har skolen ansvaret for å tilse at eleven får tilgang til dem.¹¹⁵

Et eksempel kan være logopedhjelp. Hvis en elev ikke får tilstrekkelig utbytte av opplæringen på grunn av kommunikasjonsvansker, vil logopedhjelp kunne gis i regi av skolen som del av enkeltvedtaket om spesialundervisningen. Hvis en elev ikke har krav på logopedhjelp i forbindelse med spesialundervisning, men logopedhjelp er gitt i forbindelse med skade eller sykdom, vil det være NAV HELFO som står ansvarlig for å stille slik hjelp til disposisjon, jf. folketrygdloven § 5-10, jf. forskrift om dekning av logopedutgifter § 10.¹¹⁶

Et annet eksempel er «Activities of Daily Living-trening» (ADL-trening) som omfatter trening for å kunne klare daglige gjøremål slike som påkledning, måltid, toalettbesøk og lignende. Selv om det vanligvis ikke er en del av opplæringen, vil noen elever ha behov for slik assistanse for å kunne ta del i undervisningen og få utbytte av opplæringen. I slike tilfeller vil dette kunne være en del av elevens enkeltvedtak om spesialundervisning.¹¹⁷

Hvordan stiller det seg så med elever som har behov for bistand til medisinerings? Hvis disse elevene får medisinerne de trenger, vil de ofte kunne delta i og få utbytte av undervisning på lik linje med andre elever, og i slike tilfeller «kan» de få tilfredsstillende utbytte av undervisningen, jf. oppl. § 5-1. Det er ingen bestemmelser i opplæringsloven som pålegger skolene ansvar for legemiddelhåndtering i skoletiden. Det er imidlertid utarbeidet et rundskriv

¹¹⁴ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 23-24.

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 167.

¹¹⁶ Lov 28. februar 1997 nr 19 om folketrygd; Forskrift 18. april 1997 om stønad til dekning av utgifter til undersøkelse og behandling for språk- og taledefekter hos logoped og audiopedagog; Utdanningsdirektoratet, *Ansvarsforholdet mellom skoleeigar og NAV HELFO når det gjeld retten til logopedhjelp*, 2016a, <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Elever-med-sarskilte-behov/Ansvarsforholdet-mellom-skoleeigar-og-NAV-HELFO-nar-det-gjeld-retten-til-logopedhjelp/> (Lest 12. april 2021).

¹¹⁷ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 24.

som uttaler at det kan innfortolkes et ansvar for kommunene og fylkeskommunene om å tilse at elever som har behov for bistand til medisinerings i skoletiden får slik bistand. Dette er fordi slik assistanse kan være nødvendig for at elevene skal få en reell rett til opplæring, og kommunen/fylkeskommunen er derfor ansvarlig for å sørge for at retten oppfylles, jf. oppl. §§ 13-1 første ledd og 13-3 første ledd, jf. oppl. § 13-10. Hvis det ikke anses forsvarlig at lærere gir ut legemidlene eller dersom lærerne ikke ønsker å gjøre dette, må kommunen sørge for at helsepersonell er tilgjengelig for å gi disse.¹¹⁸

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov

Som eksemplene illustrerer, kan grensen mellom spesialundervisning og tiltak etter annen lovgivning være uklar. Informantene i forslaget til ny opplæringslov ga uttrykk for at det kan være utfordrende å forstå grensedragningen.¹¹⁹ Siden innholdet i spesialundervisning er så uklart definert, er min vurdering at det ikke vil være mulig å gi en uttømmende beskrivelse av hva som inngår som spesialundervisning og hva som ikke gjør det. Det må foretas en konkret vurdering.

3.5 Andelen elever som mottar spesialundervisning

For å belyse spesialundervisningens plass i opplæringssystemet, kan det være et poeng å vise hvor utbredt slik opplæring er.

I skoleåret 2019/2020 var det 48 939 elever i grunnskolen som fikk spesialundervisning etter enkeltvedtak i Norge, dette utgjør 7,69% av elevene i grunnskolen det skoleåret.¹²⁰ I videregående opplæring ble det funnet 5562 elever med vedtak om spesialundervisning i en undersøkelse NIFU gjennomførte skoleåret 2018-2019. Dette utgjorde 4% av det totale antallet elever. Dette var mer enn dobbelt så mange som det Utdanningsdirektoratet hadde oppgitt. En årsak til dette kan være at Utdanningsdirektoratet gjennomførte sine undersøkelser

¹¹⁸ Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet Rundskriv I-5/2008 Håndtering av legemidler i barnehage, skole og skolefritidsordning, 2008 s. 3, 8 og 12; Utdanningsdirektoratet (2014).

¹¹⁹ NOU 2019: 23 s. 360.

¹²⁰ Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)

i oktober, slik at de som fikk vedtak etter dette ikke ble inntatt i statistikkene.¹²¹ En årsak bak at det er flere elever med spesialundervisning i grunnskolen enn det er i videregående opplæring, kan være at grunnskoleopplæringen er pliktig, mens videregående opplæring er frivillig. Det kan tenkes at elever som har vanskeligheter med å forstå og å få utbytte av opplæringen vil være mindre sannsynlig til å velge å fortsette i videregående opplæring.

Oversikten gjelder bare elever med enkeltvedtak om spesialundervisning. Som nevnt i punkt 1.4 er det mange elever som får undervisning som etter sitt innhold ligner spesialundervisning, uten at det er fattet et formelt vedtak om det. Dette gjør at statistikken ikke viser det hele bildet.

I 2009 hadde noen skoler ingen elever med spesialundervisning, mens på andre skoler fikk opp mot 15% av det totale antallet elever spesialundervisning.¹²² Bogsti uttaler at det kan være flere grunner til at det er så store forskjeller mellom skolene. For det første kan ressurstilgangen utgjøre en faktor, ved at noen skoler har mer ressurser til å tilpasse den ordinære opplæringen enn andre skoler har, og dermed får et redusert behov for spesialundervisning. For det andre kan lovtolkning utgjøre en faktor ved at «tilfredsstillende utbytte» er et skjønnsmessig begrep som kan tolkes på ulike måter, noe som kan medføre at antall elever som får vedtatt spesialundervisning på dette grunnlaget kan variere.¹²³

Selv om det er et politisk mål å redusere bruken av spesialundervisning, har antallet elever med enkeltvedtak om spesialundervisning økt. I skoleåret 2004/2005 var det 36 824 av 620 778 elever som fikk spesialundervisning, altså 5,93% av elevene. I 2019/2020 hadde dette økt til 7,69%.¹²⁴ I riksrevisjonens undersøkelse gis det uttrykk for at dette kan ha sammenheng med at kunnskapsløftet som ble innført gav bedre veiledning i forhold til elevenes læring og utvikling. I tillegg kan rutinene for kartlegging, registrering og oppfølging av elevene ha blitt bedre, samt økt oppmerksomhet rundt rettslige problemstillinger og

¹²¹ Eifred Markussen m.fl., «...respekten for forskjellighet...». *En studie av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge skoleåret 2018–2019. NIFU-rapport 2019:12*, s. 50-51, NIFU 2019 <https://www.nifu.no/publications/1744729/> (Lest 12. juni 2021).

¹²² Nordahl og Hausstätter (2009) s. 97.

¹²³ Bogsti (2012) s. 208.

¹²⁴ Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)

prosedyreregler. Det vises også til at det kan ha sammenheng med tilgang til ressurser.¹²⁵ Selv om det er økt omfang av spesialundervisning, kan ikke målsetningen om mindre spesialundervisning prioriteres så høyt at elever med særskilte behov ikke får den hjelpen de trenger. Etter min mening kan økningen i spesialundervisning indikere en positiv utvikling der flere elever med særskilte behov fanges opp og får tilgang til en opplæring som ivaretar deres behov og forutsetninger.

3.6 Kommer hjelpen for sent?

I vurderingen av spesialundervisningens plass i opplæringssystemet, er det et poeng å ta opp om denne rettigheten inntreffer for sent.

Prinsippet om tidlig innsats taler for at tiltak skal settes i gang så tidlig som mulig, og at et av formålene med spesialundervisning er å gjøre elever i stand til å følge den ordinære opplæringen.¹²⁶ Som nevnt i punkt 3.3 er den tidlige starten viktig for elever med særskilte behov slik at disse behovene ikke forverres. Til tross for dette viser statistikk fra GSI at antall elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak øker jo lengre ut i studieløpet man kommer, se figur 2.

Hvor mange elever får spesialundervisning etter enkeltvedtak?

		Gutter	Jenter	Sum		
1	1. årstrinn	GK	1 556	601	2 157	
2	2. årstrinn	GK	1 863	755	2 618	
3	3. årstrinn	GK	2 494	976	3 470	
4	4. årstrinn	GK	3 022	1 356	4 378	
5	5. årstrinn	GK	3 655	1 731	5 386	
6	6. årstrinn	GK	4 093	1 941	6 034	
7	7. årstrinn	GK	4 184	2 131	6 315	
8	8. årstrinn	GK	3 972	2 006	5 978	
9	9. årstrinn	GK	4 025	2 037	6 062	
10	10. årstrinn	GK	4 193	2 348	6 541	
11	Ikke fordelt på årstrinn (i bruk til og med skoleåret 2005-06)		GK	0	0	0
12	Sum elever som får spesialundervisning etter enkeltvedtak (linje 1..11)		GK	33 057	15 882	48 939

Figur 2: Elever med spesialundervisning etter trinn, skoleåret 2019-2020.¹²⁷

¹²⁵ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 33-34.

¹²⁶ Meld. St. 21 (2016–2017) s. 56.

¹²⁷ Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)

Hva er årsakene til at flere får spesialundervisning senere i studieløpet? En forklaring kan være prinsippet om tidlig innsats. Ettersom det er økt fokus på tilpasninger tidlig i studieløpet, særlig 1-4 trinn etter oppl. § 1-4, vil mange av behovene bli ivaretatt uten at det blir nødvendig med spesialundervisning.¹²⁸ En annen forklaring kan være at de faglige kravene som stilles til elevene øker utover i studieløpet.¹²⁹

I tillegg til disse forklaringene kan økningen utover trinnene ha sammenheng med kartleggingsprosesser og saksbehandlingstid. Dersom skolene ikke har tilfredsstillende rutiner for å kartlegge og vurdere om elever har behov for spesialundervisning, vil det kunne føre til at elever med utfordringer i opplæringen ikke fanges opp slik at utfordringene forverres utover i studieløpet.¹³⁰ Saksbehandlingstid vil også kunne være en faktor ettersom det må påregnes noe tid til utredning og utarbeidelse av henvisning til PPT, sakkyndig vurdering og enkeltvedtak.

¹²⁸ Hans Bonesrønning, Jon Marius Vaag Iversen og Ivar Pettersen, *Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet: Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning. SØF-Rapport 07/10*, Senter for økonomisk Forskning 2010, s. 36, <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/kommunal-skolepolitikk-etter-kunnskapsloftet/> (Lest 8. juni 2021).

¹²⁹ Meld. St. 21 (2016–2017) s. 56.

¹³⁰ Prop. 52 L (2017–2018) s. 10.

4 Vilkår

4.1 Vilkåret «tilfredsstillende utbytte»

Retten til spesialundervisning er forbeholdt elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, jf. oppl. § 5-1 første ledd. Det er altså to ulike alternativer som gir rett til spesialundervisning:

1. Elever som ikke «har» tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
2. Elever som ikke «kan få» tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet

Man har dermed rett til spesialundervisning både hvis man ikke «kan få» tilfredsstillende utbytte, og hvis man ikke «har» slikt utbytte. Dette gir skolene et handlingsrom ved at de kan foreta videre tilpasninger i den ordinære opplæringen slik at elever som ikke «har» tilfredsstillende utbytte kan få det, eller de kan avstå fra å gjøre dette slik at en rett til spesialundervisning utløses. Skolens plikt til å prøve å tilpasse innenfor den ordinære opplæringen drøftes nærmere i punkt 8.3.1. I dette punktet skal jeg imidlertid se nærmere på innholdet i uttrykket «tilfredsstillende utbytte».

§ 5-1 inneholder ingen nærmere vurderingskriterier for hvordan man skal avgjøre om utbyttet er «tilfredsstillende». Hva ligger så i uttrykket «tilfredsstillende utbytte»? En naturlig språklig forståelse av «tilfredsstillende» tilsier at noe må oppfylle ens krav eller forventninger til en situasjon. Videre må utbyttet bare være «tilfredsstillende» og ikke optimalt eller perfekt. Det oppstilles dermed en minstestandard for hva som er akseptabelt. «Utbytte» forstår jeg som erfaringer eller kunnskaper som man tilegner seg gjennom en aktivitet.

Av forarbeidene til opplæringsloven fremgår:

Det er ikkje noko eintydig kriterium kva som er tilfredsstillande utbytte, men spørsmålet må vurderast ut frå ei avveging ut frå skjønn. Dersom eleven i det heile ikkje har noko konkret utbytte av den ordinære opplæringa, er vilkåret oppfylt. Det er likevel sjeldan eleven anten har fullt utbytte eller ikkje noko utbytte i det heile. Som regel har eleven større eller mindre utbytte av opplæringa. I at

*utbyttet skal vere tilfredsstillande, ligg det derfor at eleven kan ha rett til spesialundervisning også der han har eit visst utbytte av opplæringa.*¹³¹

Det går altså en grense der de som ikke kan få tilfredsstillende utbytte har rett til spesialundervisning, mens de som kan få tilfredsstillende utbytte ikke har en slik rett. Det fremkommer av forarbeidene at det må foretas en konkret skjønnsmessig vurdering, men at retten til en likeverdig opplæring må være grunnleggende for vurderingen. En elev har dermed rett til spesialundervisning hvis utbyttet til eleven er så dårlig at opplæringen ikke er likeverdig.¹³² Det er på det rene at en elev som ikke får noe som helst utbytte av opplæringen ikke får oppfylt minstekravet. Det er vanskeligere å trekke grensen for elever som får noe utbytte, men som kanskje ikke får *nok* utbytte. Spørsmålet blir derfor om erfaringene og kunnskapene eleven får gjennom undervisningen svarer til de krav og forventninger som stilles. Kort fortalt: Lærer eleven nok gjennom undervisningen?

Hvordan måles da utbyttet til elevene? Det settes opp kompetansemål i Læreplanen for Kunnskapsløftet som angir hva som er målsetningene for de ulike fagene i opplæringen, og en generell del om de overordnede målene for opplæringen.¹³³ Hvis eleven ikke ser ut til å kunne nå kompetansemålene, kan dette være en indikasjon på at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte. Kompetansen til de andre elevene på trinnet eller på andre skoler, vil også kunne være et moment i vurderingen.¹³⁴ På denne måten vil det enten kunne settes inn tiltak slik at eleven når kompetansemålene, eventuelt kan eleven få individuelle kompetansemål i tråd med enkeltvedtak om spesialundervisning, se punkt 6.4.2.

Retten til spesialundervisning gjelder ikke bare den faglige delen av skolen. Reglene om spesialundervisning skal bidra til å øke elevenes utbytte av både det faglige og sosiale aspektet ved opplæringen. Opplæringen skal forberede elevene på deltakelse i samfunnet og

¹³¹ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 167.

¹³² Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 39.

¹³³ Utdanningsdirektoratet, «Læreplanverket», 2020d, <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/>, (lest 14. april 2021).

¹³⁴ Dette vurderingsmomentet følger av den gamle veilederen til spesialundervisning, men er ikke videreført i den nye veilederen fra 2014. Det kan stilles spørsmålstegn ved om dette er var en bevisst endring, men etter min mening vil også andre elevers utbytte kunne gi indikasjoner på om en elev får tilfredsstillende utbytte. Utdanningsdirektoratet, *Spesialundervisning: veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, Utdanningsdirektoratet 2009b, s. 32.

gi dem kompetansen de trenger for å mestre livene sine, jf. §1-1 femte ledd. Elever som faller utenfor i opplæringen kan oppleve redusert livskvalitet både gjennom skoletiden og i etterkant.¹³⁵ De som ikke får utbytte av den sosiale kompetansebyggingen som foregår gjennom den ordinære skolegangen, har derfor rett til særskilt tilrettelagt opplæring for å fremme denne utviklingen.¹³⁶

Det er ingen krav etter loven rettet mot hva som må være årsaken til at eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Dette bekreftes i Agders lagmannsretts dom LA-2009-159207. I denne saken var spørsmålet om en kommune var erstatningspliktig for ikke å ha tilrettelagt opplæringen for en elev som hadde ADHD og dysleksi. Lagmannsretten kommer i denne dommen til at det avgjørende for om eleven har rett til spesialundervisning ikke er elevens eventuelle diagnoser eller familiære og genetiske betingelser, men om eleven:

Ut i fra dårlig atferd i grunnskolen, manglende utbytte av ordinær undervisning, manglende faglig utvikling og generelt dårlige fungering i skolesammenheng, og som lærerne var kjent med, ikke ble vurdert m h t slik tilpasset opplæring som han hadde krav på.¹³⁷

Det er altså ikke årsaken bak elevens reduserte utbytte som er avgjørende. Det avgjørende er om utbyttet er tilfredsstillende eller ikke. En forutsetning for at så mange elever som mulig skal få tilfredsstillende utbytte er at undervisningen er tilpasset. Som nevnt tidligere er det store forskjeller fra skole til skole i forhold til hvor tilpasset opplæringen er, og dermed hvor mange som har behov for spesialundervisning. Dette betyr at samme elev ville kunne hatt godt nok utbytte på en skole, men ikke på en annen. Utbyttet vil også kunne endres på grunn av bytte av lærer eller lignende. Elevens utbytte vil derfor være et resultat av to forhold; elevens egne forutsetninger for læring og kvaliteten av den ordinære opplæringen på skolen.¹³⁸

¹³⁵ Bogsti (2012) s. 207.

¹³⁶ Sven Oscar Lindbäck og Odd Ivar Strandkleiv, *Spesialundervisning og ordinær opplæring: hva er spesialundervisning og hva er ordinær opplæring?*, Elevsiden 2010, s. 30-31.

¹³⁷ LA-2009-159207, (Dommen har verken sidetall eller avsnittsnummerering).

¹³⁸ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 167.

For å ta stilling til om en elev får «tilfredsstillende utbytte» av opplæringen må man først kartlegge den ordinære opplæringen, for så å vurdere om dette tilbudet gir eleven et utbytte som er tilfredsstillende.¹³⁹ Det må foretas en konkret vurdering, og det er liten veiledning å finne i forhold til grensedragningen i lovtekst og forarbeider.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Vilkåret «tilfredsstillende utbytte» er et skjønnsmessig begrep som kan være utfordrende å finne meningsinnholdet i. Som det fremkommer av fremstillingen ovenfor er det få holdepunkter for hva som skal vektlegges i vurderingen og hvor grensen for hva som er *tilfredsstillende* skal trekkes. Hvilke utfordringer skaper dette for de som skal utarbeide sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak, og hvilke utfordringer skaper det for elevene og foreldrene som skal prøve å sette seg inn i sine egne rettigheter?

I arbeidet med NOU-en til ny opplæringslov uttalte Utdanningsforbundet at uttrykket er vanskelig å praktisere og at skjønnsmessigheten i begrepet kan få konsekvenser for elevenes opplæringstilbud.¹⁴⁰ I riksrevisjonens undersøkelse viste intervjuer med skolene at de synes denne vurderingen er krevende, og det stilles spørsmål ved om dette går ut over opplæringen til elevene. Utdanningsdirektoratet ga uttrykk for en lignende mening.¹⁴¹ Kunnskapsdepartementet påpekte imidlertid at det ville være vanskelig og uhensiktsmessig med en mer detaljert regulering av vilkåret.¹⁴²

Undersøkelsene jeg har lest i forbindelse med denne avhandlingen gjør det tydelig at det er store variasjoner mellom skolene i forhold til spesialundervisning. Dette gjelder både hvor mange elever som får spesialundervisning og hvordan skolene forstår de skjønnsmessige begrepene.¹⁴³ Dette tyder på at dagens regelverk er tvetydig og resulterer i ulik praksis fra skole til skole. Hva medfører dette for elevenes rettssikkerhet?

En vurdering som er så skjønnsmessig vil kunne gjøre det vanskelig for elever og foreldre å forutberegne om eleven har rett på spesialundervisning eller ikke. Dersom skolene ikke

¹³⁹ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 11.

¹⁴⁰ NOU 2019: 23 s. 360.

¹⁴¹ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 33.

¹⁴² Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 55.

¹⁴³ Nordahl og Hausstätter (2009) s. 97.

forstår hva som ligger i begrepet kan det føre til vilkårlighet i avgjørelsene og usaklig forskjellsbehandling. Den manglende forståelsen kan medføre at en elev med den samme graden av utbytte kan bli tildelt spesialundervisning ved en skole og ikke bli tildelt det ved en annen skole fordi skolene har ulike forståelser av hva som er tilfredsstillende. Det er heller ikke noe felles klageorgan for vedtak om spesialundervisning ettersom klageinstansen er de ulike statsforvalterne. Det finnes derfor ingen helhetlig praksis fra et felles klageorgan som man kan hente veiledning fra. Videre har ikke alltid elevene og foreldrene verken kunnskapene til å vite hva de har krav på eller ressursene til å ta saken til domstolene. Et vilkår som er så skjønnsmessig og vanskelig å fastsette innholdet i kan derfor ha innvirkning på elevenes rettssikkerhet.

Til tross for utfordringene som foreligger ved begrepet *tilfredsstillende utbytte* er det ikke foreslått å klargjøre vilkåret for retten til spesialundervisning i den nye opplæringsloven.¹⁴⁴ Jeg er enig i det Kunnskapsdepartementet sier om at det er utfordrende å formulere en uttømmende regulering av et slikt vilkår. Elevenes typer behov og forutsetninger vil variere på mange ulike måter. Det vil derfor være vanskelig å finne en konkret målestokk som kan rekke over alle ulike utfordringer elever kan ha i opplærings situasjonen. Jeg synes likevel det er problematisk at vilkåret er så vagt at det forventes at de som jobber med vedtakene, ofte ikke-jurister, må henvende seg til ulike kilder for å finne frem til meningsinnholdet. Etter min mening vil det kunne være hensiktsmessig å formulere noen ikke-uttømmende, veiledende punkter f.eks. i forskrifts form.

4.2 Det må være tale om en «elev»

Etter § 5-1 har «elever» som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen rett til spesialundervisning. Dette omfatter elever i grunnskoleopplæring og videregående opplæring jf. den systematiske plasseringen av § 5-1, lærekandidater jf. § 4-2 femte ledd og voksne i grunnskoleopplæring jf. § 4A-2 første ledd.

Et spørsmål som kan stilles er om elever i privatskole har rett til spesialundervisning. Private grunnskoler *med* statsstøtte omfattes av friskoleloven, jf. frskol. § 1-2. Etter frskol. § 3-6 gjelder oppl. § 5-1 om rett til spesialundervisning også for elever i privatskoler *med* statlig støtte. Hvordan er det da med skoler *uten* statlig støtte? Disse skolene reguleres ikke av

¹⁴⁴ NOU 2019: 23 s. 371.

friskoleloven, jf. frskol. § 1-2 andre ledd, og oppl. § 2-12 må derfor anvendes. § 2-12 fastsetter hvilke av bestemmelsene i opplæringsloven som gjelder private skoler uten statsstøtte. Kapittel 5 om spesialundervisning er ikke nevnt i § 2-12, noe som taler for at retten til spesialundervisning ikke gjelder for elever ved privatskoler uten statlig støtte. Noe som kan tale mot en slik løsning er retten til en likeverdig opplæring fordi elever som ikke får tilgang til spesialundervisning når de trenger det, ikke vil ha de samme forutsetningene for å få utbytte av den ordinære opplæringen. Det må imidlertid vektlegges at skolegang ved en privat skole som ikke har statsstøtte er et valg elev og foreldre tar, slik at eleven kan flyttes til en offentlig skole eller en privatskole med statsstøtte dersom et slik behov oppstår. Det konkluderes derfor med at elever ved privatskoler *med* statsstøtte har rett til spesialundervisning, men elever ved privatskoler *uten* statsstøtte har ikke en slik rett.

Det er flere elever i privatskoler som har vedtak om spesialundervisning enn det er i offentlige skoler.¹⁴⁵ En mulig forklaring på dette kan være at foreldre kan velge at barna deres skal gå på privatskoler dersom enkelte privatskoler har bedre og mer omfattende tilbud for barn med særlige opplæringsbehov.

I tillegg til elever i privatskole uten statsstøtte er det også noen andre grupper elever som ikke har rett til spesialundervisning. Jeg nevner noen viktige eksempler her:

Elever i privat hjemmeundervisning: Oppl. § 2-13 regulerer hvilke bestemmelser som gjelder for disse elevene. § 5-1 er ikke en av bestemmelsene som nevnes, noe som medfører at retten til spesialundervisning ikke gjelder denne gruppen elever.

Elever i SFO: Elever i skolefritidsordningen har ikke rett til spesialundervisning fordi retten er for elever i grunnskoleopplæringen, og SFO er ikke en del av grunnskoleopplæringen.¹⁴⁶

Elever i videregående opplæring for voksne: For voksne i grunnskoleopplæringen følger det av § 4A-2 at de har rett til spesialundervisning hvis de ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. En tilsvarende rett gjelder ikke for voksne i videregående opplæring, jf. § 4A-3.

¹⁴⁵ Utdanningsdirektoratet, *Hva vet vi om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning?*, 2018a, <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/notat-om-spesialundervisning/> (Lest 29. april 2021).

¹⁴⁶ Utdanningsdirektoratet, *Regelverk for skolefritidsordningen (SFO)*, 2015, <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Leksehjelp/Regelverk-for-skolefritidsordningen-SFO/?depth=0&print=1#Barn-med-sarskilte-behov-i-skolefritidsordningen> (Lest 30. april 2021).

Elever i høyskole og universitet: Universitets- og høyskoleloven kapittel 4 regulerer rettighetene til elever ved høyskole og universitet.¹⁴⁷ Det fremkommer her ingen rett til spesialundervisning for elever i høyskole og universitet.

Det er flere typer utfordringer som kan medføre et behov for særlig tilrettelegging. Utfordringene kan være fysiske, f.eks. bevegelseshemming, de kan være kognitive, f.eks. lese- og skrivevansker eller de kan være psykiske, f.eks. en vanskelig hjemmesituasjon. Årsaken bak manglende utbytte er som nevnt ikke avgjørende for om eleven har rett til spesialundervisning, men elevene som mottar spesialundervisning har særlige utfordringer som gjør at læringsprosessen blir vanskeligere.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Lov 1. april 2005 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

¹⁴⁸ Imsen (2020) s. 256-257.

5 Hvilken type rettighet er retten til spesialundervisning?

5.1 Rettighet, ikke plikt

Alle elever har en plikt til å gå på grunnskole. Har elevene en lignende plikt til å motta spesialundervisning? Det følger av oppl. § 5-1 første ledd at elever som ikke får tilfredsstillende utbytte, har **rett** til spesialundervisning. Videre følger det av oppl. § 5-4 andre ledd at eleven og/eller foreldrene må samtykke før det blir innhentet en sakkyndig vurdering og før det fattes vedtak, jf. oppl. § 5-4 andre ledd, se punkt 8.3.2. For at et krav om samtykke skal være reelt, må det innebære at en rett til spesialundervisning også kan avslås. Dette betyr at eleven eller foreldrene kan avslå retten til å få utarbeidet en sakkyndig vurdering og/eller avslå et vedtak om å sette i gang spesialundervisning, jf. oppl. §5-4 andre ledd. Man har dermed ikke noen plikt til å motta spesialundervisning. Dette er også lagt til grunn i forarbeidene til opplæringsloven.¹⁴⁹

5.2 Retten til spesialundervisning – et rettskrav?

5.2.1 Generelle kjennetegn ved rettskrav

Det er på det rene at spesialundervisning er en **rettighet**, men er det også **rettskrav**?

Det følger av oppl. § 5-1 at noen elever har «rett til spesialundervisning». Dette taler for at det er tale om en individuell rettighet. Betyr dette at man har rettskrav på spesialundervisning? I velferdsretten er det et skille mellom de rettighetene man har en ubetinget individuell rettighet til og de rettighetene som man må konkurrere med andre om for å få tilgang til, fordi ressursene er begrenset. For å vurdere om det foreligger et individuelt rettskrav må følgende momenter vektlegges¹⁵⁰:

1. Loven må angi vilkår for å få tilgang til rettigheten og regler for hvordan den skal utmåles
2. Det må foreligge saksbehandlingsregler som ivaretar rettssikkerheten rundt ytelsen
3. Rettigheten må ikke kunne nektes på grunn av manglende ressurser

¹⁴⁹ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 167.

¹⁵⁰ Asbjørn Kjønstad, *Helserett: pasienters og helsearbeideres rettsstilling*, 2 utg. Oslo, Gyldendal akademisk 2007, s. 32, https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2015072308304.

4. Rettighetshaverne må kunne påklage vedtaket og gå til søksmål for domstolene

Oppl. § 5-1 angir vilkårene som må være oppfylt for at en elev skal ha rett til spesialundervisning, se kapittel 4. Bestemmelsen angir også momenter i vurderingen om innholdet i spesialundervisningen. Det første momentet taler for at retten til spesialundervisning er et rettskrav.

Videre inneholder oppl. §§ 5-3 og 5-4 supplert med reglene etter forvaltningsloven saksbehandlingsregler som ivaretar rettssikkerheten til elevene rundt tildelingen av spesialundervisningen, se kapittel 8. Det andre momentet taler for at retten til spesialundervisning er et rettskrav.

Det tredje momentet om at spesialundervisningen ikke må være betinget av tilgjengelige ressurser og det fjerde momentet om klage- og søksmålsadgang krever litt mer inngående drøftelser, og de drøftes derfor i hvert sitt underkapittel.

5.2.2 Vektlegging av økonomiske hensyn

Spesialundervisning medfører ekstra tildeling av ressurser til elever som ikke får utbytte av den ordinære undervisningen.¹⁵¹ Spørsmålet er om elever kan nektes rett til spesialundervisning fordi kommunene ikke har ressursene som er nødvendig for å gi slik opplæring.

Skolens budsjett skal dekke alle forpliktelsene til skolen, og når det da skal fattes en beslutning om spesialundervisning kan man risikere at budsjettet blir en faktor dersom dette er strengt.¹⁵² Det følger av opplæringsloven § 13-10 at kommunen/fylkeskommunen har ansvar for å oppfylle kravene som følger av opplæringsloven og legge av ressursene som er nødvendige i denne sammenheng. Ettersom det er et krav at elevene som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen har rett til spesialundervisning, tilsier § 13-10 at kommunene plikter å sette av midler til dette. Manglende ressurser er da ikke grunnlag for å avstå fra å tilby spesialundervisning til elever som har behov for det.¹⁵³

¹⁵¹ Bogsti (2012) s. 213.

¹⁵² Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 10.

¹⁵³ Dette bekreftes i Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 167.

I *G.L. mot Italia* kom EMD frem til at det forelå konvensjonskrenkelse i en sak der en jente med autisme ikke hadde fått spesialundervisning delvis fordi kommunen ikke hadde ressurser å avse til tilpasningen.¹⁵⁴ Dette medførte et brudd på jentas rett til undervisning etter EMK TP1 artikkel 2 og brudd på vernet mot diskriminering etter EMK artikkel 14.

Et tilbud om spesialundervisning skal være utformet slik at det sikrer at eleven får *forsvarlig* utbytte av opplæringen, jf. oppl. § 5-1 andre ledd. Retten innebærer dermed ikke at tilbudet skal være *optimalt*, men at det skal være *forsvarlig*. I HR-1993-79-B gjaldt saken en kvinne på da snart 28 år som var fysisk og psykisk utviklingshemmet og mente at hun ikke hadde fått det undervisningstilbudet hun hadde krav på. Høyesterett uttaler her at det må foretas en totalvurdering av hvilket opplæringstilbud eleven har krav på, hvor økonomiske hensyn utgjør en faktor.¹⁵⁵ Dette fremhever at det ikke gjelder et forbud mot å vektlegge økonomiske interesser dersom tilbudet overstiger minstekravet om et forsvarlig utbytte. Hvis skolen vurderer flere ulike opplæringstilbud som tilfredsstillende minstekravet, kan de vektlegge økonomiske hensyn i vurderingen av hvilket av tilbudene som skal gis.¹⁵⁶ Dette betyr at ressursene som anvendes i utformingen av spesialundervisningstilbudet, bl.a. i form av timeantall, hjelpemidler og kompetanse kan reduseres så lenge tilbudet fortsatt er «forsvarleg», jf. oppl. § 5-1 andre ledd. Økonomiske hensyn kan dermed vektlegges dersom det eventuelle tilbudet overstiger minstekravet.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Det følger av analysen ovenfor at kommunene ikke har adgang til å avslå rett til spesialundervisning på grunn av mangel på ressurser. Riksrevisjonens undersøkelse viser imidlertid tilfeller der elever ikke har fått rett til spesialundervisning selv der den sakkyndige vurderingen anbefaler det, fordi skoleeier ikke har satt av midler til det. Gjennomgangen av tilsynsrapportene viste også tilfeller der økonomiske hensyn ble vektlagt i vurderingen.¹⁵⁷

¹⁵⁴ *G.L. mot Italia* [J], no. 59751/15, ECHR 250 (2020) 10.09.2020. Dommen finnes bare på fransk, men det er laget et engelsk sammendrag; <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6784328-9068635>

¹⁵⁵ HR-1993-79-B, s. 824.

¹⁵⁶ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 39.

¹⁵⁷ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 41.

Dersom dette fører til at eleven får et kontinuerlig utilfredsstillende utbytte av opplæringen vil dette medføre et brudd på oppl. § 13-10.

Riksrevisjonen viser til en årsrapport fra statsforvalteren i Nordland som viser at mange får medhold i klagesaker om spesialundervisning fordi skoleeier har vektlagt økonomiske hensyn i vurderingen.¹⁵⁸ Foreldre og organisasjoner mener også at slike hensyn blir tatt, men at det ofte ikke fremkommer skriftlig av vedtakene. Dette kan gjøre det utfordrende for foreldrene å dokumentere at det er foretatt utenforliggende hensyn dersom de skal klage på vedtaket.¹⁵⁹ Disse kildene tyder på at kommunene ofte vektlegger økonomiske hensyn selv når minstekravet ikke er oppfylt.

Vektlegging av økonomiske hensyn i avgjørelser om spesialundervisning kan ha sammenheng med en generell mangel på ressurser. Grunnskolene får normalt bare en pott med penger som skal dekke alle utgifter skolen har.¹⁶⁰ Dersom det er tale om nye enkeltvedtak senere i studieåret er det dermed vanskelig for skolene å få tak i ressurser til det dersom årsbudsjettet allerede er planlagt.¹⁶¹ Hvis ressursene ikke strekker til alle postene som må dekkes, vil dette kunne føre til at økonomi vektlegges i vurdering av enkeltvedtak, selv om dette ikke er tillatt. Dersom skolen skal nå målsetningene om en likeverdig og inkluderende opplæring, må det avsettes tilstrekkelige ressurser til å ivareta kvaliteten til både den ordinære tilpassede opplæringen og spesialundervisningen. Dersom ressursene som tildeles skolen øremerkes de ulike postene, vil dette kanskje kunne redusere den urettmessige vektleggingen av økonomiske hensyn. Dette vil imidlertid være en problemstilling som retter seg mot statens ressursfordeling, og ikke noe som reguleres gjennom lovgivningen. Jeg går derfor ikke nærmere inn på dette i denne avhandlingen.

5.2.3 Overprøving

De som ikke har tilfredsstillende utbytte av undervisningen, har rett til spesialundervisning. Betyr dette at man kan klage og/eller gå til søksmål dersom man ikke tilkjennes rett til

¹⁵⁸ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 41.

¹⁵⁹ Barneombudet (2017) s. 50.

¹⁶⁰ Thomas Nordahl, *Inkluderende fellesskap for barn og unge*, Fagbokforlaget 2018, s. 91, <https://www.ks.no/contentassets/53a5da025f404022ad59c68b552dc928/inkluderende-fellesskap-for-barn-og-unge-til-publisering-04.04.18.pdf> (Lest 10. mai 2021).

¹⁶¹ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 41.

spesialundervisning, dersom man mener innholdet i spesialundervisningen ikke er i samsvar med kravene etter loven eller dersom innholdet i enkeltvedtaket ikke gjennomføres?

Klageadgangen ivaretar rettsikkerheten til elevene.¹⁶² Forvaltningskomiteen beskrev det slik: «Klageretten har til formål å sikre riktige vedtak og trygge den enkeltes rett».¹⁶³ Spesielt siden opplæringsloven er preget av skjønsmessige begreper, vil en adgang til overprøving kunne forebygge vilkårlighet i vurderingene.¹⁶⁴

5.2.3.1 Klageadgang

Forvaltningsloven kommer til anvendelse på enkeltvedtak om spesialundervisning dersom det ikke er bestemt noe annet i opplæringsloven eller andre lover, se punkt 2.2.1. Dette betyr at reglene om klageadgang i forvaltningsloven gjelder for vedtak om spesialundervisning dersom det ikke fremkommer noe annet av opplæringsloven.

Dersom noen ønsker å klage på et vedtak, sendes klagen først til det organet som fattet vedtaket, jf. fvl. § 32 bokstav a. For vedtak om spesialundervisning er dette kommunen/fylkeskommunen eller skolen, se punkt 1.4. Dersom vilkårene for å behandle klagen er til stede, kan skolen velge å oppheve eller endre enkeltvedtaket, jf. fvl. § 33 andre ledd. Hvis skolen ikke finner grunn til å gjøre dette, må saken oversendes til klageinstansen, jf. § 33 andre og fjerde ledd.

Klageinstansen for enkeltvedtak om spesialundervisning i grunnskolen og den videregående opplæring er departementet, jf. oppl. § 15-2 første og andre ledd. Denne myndigheten som klageinstans er delegert til statsforvalterne i de enkelte fylkene.¹⁶⁵ For at statsforvalteren skal kunne behandle klagen, må vilkårene for å klage være oppfylt. Det må dermed foreligge klagerett, det må gjelde en sak som kan påklages, formkravene må være oppfylt og klagen må

¹⁶² Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) s. 214.

¹⁶³ NUT 1958: 3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning s. 243.

¹⁶⁴ Henning Jakhelln og Trond Welstad, «Rettsikkerhet og regelverk i utdanningsretten», i *Utdanningsrettslige emner: artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område*, Henning Jakhelln og Trond Welstad (red.), Cappelen Damm 2012, s. 57-85 på s. 76.

¹⁶⁵ Jf. delegeringsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet av 13.9.2013 og brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmennene av 5.11.2013, se Utdanningsdirektoratet (2014) s. 68.

være sendt før klagefristen utløper, jf. fvl. §§ 28, 29 og 32.¹⁶⁶ Hvis vilkårene ikke er oppfylt, må statsforvalteren avvise saken, jf. fvl. § 34 første ledd.

Hvis vilkårene er oppfylt, kan statsforvalteren «prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter», men det må legges stor vekt på kommunens frie skjønn, jf. fvl. § 34 andre ledd. Hva som ligger i kravet til «tilfredsstillende utbytte» er en skjønnsmessig vurdering. Denne vurderingen er ikke en del av forvaltningsskjønnet, men et profesjonelt rettsanvendelsesskjønn som går ut på å finne frem til det nærmere innholdet i uttrykket. Det er tale om en rettslig minstestandard.¹⁶⁷ Selve subsumsjonen, om en elev har slikt utbytte eller ikke, kan sannsynligvis også prøves av statsforvalteren. Dette er ikke en del av kommunens selvstyre.¹⁶⁸ Når det gjelder hva spesialundervisningen skal gå ut på, hvilket innhold og omfang tilbudet skal ha, kan det være større grunn for statsforvalteren til å være tilbakeholdende med overprøvingen, i hvert fall så lenge man er over en forsvarlig minstestandard.

Hvis statsforvalteren behandler saken og mener at vedtaket ikke kan stadfestes, kan han enten fatte et nytt vedtak selv, eller oppheve vedtaket og sende det tilbake til skolen slik at saken kan behandles på nytt, jf. § 34 fjerde ledd.

Statsforvalterens vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28 tredje ledd. Hvis en part ønsker å overprøve statsforvalterens vedtak, må det reises sak for domstolene.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Skolen skal som nevnt foreta en fornyet vurdering av vedtaket før det oversendes til statsforvalteren, jf. fvl. § 33 andre ledd. Sivilombudsmannens undersøkelse skoleåret 2000/2001 viste imidlertid at skolens økonomi ble høyt vektlagt i klagesakene, og at det ofte ikke ble gjennomført en reell vurdering av klagene.¹⁶⁹ Dette medfører et brudd på § 33 andre ledd.

¹⁶⁶ Jeg går ikke nærmere inn på vilkårene for å fremsette klage her, se forvaltningsloven kapittel 6.

¹⁶⁷ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 167.

¹⁶⁸ NOU 2004: 17 Statlig tilsyn med kommunesektoren s. 104.

¹⁶⁹ Stette og Stortingets ombudsmann for forvaltningen (2008) s. 24.

Det er ikke foreslått noen endringer i opplæringsloven for klagesaker om spesialundervisning. Sivilombudsmannens sak er gammel, så det er ikke nødvendigvis slik at situasjonen er den samme i dag. I Riksrevisjonens undersøkelse viste gjennomgangen av statsforvalternes rapporter at det er et økt antall klagesaker som får medhold.¹⁷⁰ Dette kan indikere at det i større grad foretas realitetsbehandling av klagesakene.

5.2.3.2 Søksmålsadgang

Klageinstansens vedtak i klagesaken kan bringes inn for domstolen til overprøving. Retten til å få saken sin prøvd for domstolene var lenge allment anerkjent på konstitusjonelt sedvanerettslig grunnlag. I dag er denne kontrollmyndigheten regulert gjennom Grl. § 89.¹⁷¹

Et spørsmål som må stilles er hvilke sider av vedtaket domstolene kan prøve. Domstolenes adgang til å overprøve forvaltningsvedtak er utviklet gjennom rettspraksis, som dermed er en viktig kilde når man skal trekke grensene for hva som kan prøves.¹⁷²

I HR-1995-134-B oppsummerte høyesterett hovedtrekkene om hva domstolene kan prøve:

(...) domstolene kan prøve forvaltningens generelle lovtolkning, om forvaltningen har bygget på riktig faktum, om det foreligger feil i saksbehandlingen, om det er tatt utenforliggende hensyn, om det foreligger myndighetsmisbruk, vilkårlighet eller en så høy grad av urimelighet at det må få betydning for vedtakets gyldighet.¹⁷³

Siden domstolene kan prøve saksbehandlingen, vil det for eksempel bety at de kan prøve om saken ble godt nok utredet, at vedtaket ble fattet av riktig organ, at barnet ble hørt i vurderingene og at de andre saksbehandlingsreglene ble fulgt. De kan også prøve om det er foretatt utenforliggende hensyn, som betyr at de blant annet kan prøve om skolen har vektlagt økonomiske hensyn i større grad enn det er adgang til.

Siden domstolene kan prøve lovtolkningen til skolen, betyr det at de kan vurdere om skolen har lagt til grunn riktig forståelse av begrepene «tilfredsstillende utbytte» og «forsvarleg

¹⁷⁰ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 42.

¹⁷¹ Eckhoff og Smith (2018) s. 519-520.

¹⁷² HR-2012-2398-P, avsnitt 54.

¹⁷³ HR-1995-134-B, s. 1435.

utbytte» i § 5-1. Disse begrepene er å regne som minstestandarder. I Rt. 1990 s. 360 uttalte Høyesterett at loven oppstiller minstekrav til kvaliteten på opplæringen, og at domstolene kan prøve om disse minstekravene er oppfylt.^{174, 175} Hvilke spesifikke tiltak skolen bruker for å oppnå disse minstekravene er imidlertid ikke fastsatt i loven, og er dermed en del av skolens skjønn. Dette er ikke en del av det domstolene kan prøve. Domstolene kan bare prøve om resultatet av tiltakene tilfredsstillende minstekravene som oppstilles i loven.

Dersom et vedtak om spesialundervisning lider av mangler, kan domstolene kjenne vedtaket ugyldig.¹⁷⁶ Selv om det foreligger feil ved et enkeltvedtak, er det fortsatt gyldig hvis «det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold», jf. fvl. § 41. Ordlyden i bestemmelsen tilsier at den bare gjelder enkeltvedtak etter forvaltningsloven, men det er lagt til grunn i juridisk litteratur at den også gjelder for andre lover.¹⁷⁷ Mangelfull opplæring kan også utløse erstatningskrav dersom de øvrige erstatningsvilkårene er oppfylt.¹⁷⁸ Et eksempel på at en elev har blitt tilkjent erstatning for mangelfull opplæring er LA-2009-159207.¹⁷⁹

5.3 Konklusjon: Har man et rettskrav på spesialundervisning?

Retten til spesialundervisning er betinget i loven ved at vilkårene må være oppfylt. Loven oppstiller også regler for hvordan rettigheten skal utmåles. Man kan ikke nektes adgang til spesialundervisning på det grunnlag at kommunen ikke har avsatt ressurser til det. Dersom man ikke får spesialundervisning når man har rett på det, eller hvis innholdet eller gjennomføringen av spesialundervisningen ikke er tilfredsstillende, kan man klage til et overordnet organ, eventuelt gå til søksmål til domstolene om vedtaket. I tillegg finnes det saksbehandlingsregler som ivaretar elevenes rettssikkerhet rundt tildelingen av

¹⁷⁴ Rt. 1990 s. 360, (Dommen har verken sidetall eller avsnittsnummerering).

¹⁷⁵ Se også HR-1993-79-B, s. 813.

¹⁷⁶ Eckhoff og Smith (2018) s. 528-529.

¹⁷⁷ Eckhoff og Smith (2018) s. 467-468.

¹⁷⁸ Jeg går ikke nærmere inn på vilkårene for erstatning for spesialundervisning her, men dette er behandlet blant annet i Runde Aslak, *Skoleeiers erstatningsansvar for mangelfull opplæring i offentlige skoler*, Lov og rett, 53, nr. 6, Universitetsforlaget 2013, s. 428-447 https://www-idunn.no/mime.uit.no/lor/2013/06/skoleeiers_erstatningsansvar_for_mangelfull_opplaering_i_off (Lest 5. april 2021).

¹⁷⁹ LA-2009-159207.

spesialundervisning. Dette medfører at alle momentene taler for at det foreligger en individuell rettighet. Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen har dermed et **rettskrav** på spesialundervisning.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Dette er også lagt til grunn i bl.a. NOU 2019: 23 s. 363.

6 Hva innebærer retten til spesialundervisning?

6.1 Forsvarlig og likeverdig utbytte

Det følger av oppl. § 5-1 andre ledd andre punktum at elever med vedtak om spesialundervisning har krav på et opplæringstilbud som gir «eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven».

Elever med spesialundervisning har altså et minstekrav på et utbytte som er *forsvarlig*. Spørsmålet jeg skal forsøke å besvare er hva som ligger i dette uttrykket. Hvor mye utbytte må eleven få for at det skal være forsvarlig?

Det fremkommer av bestemmelsen at utbyttet må være forsvarlig «i forhold til andre elevar». Dette betyr at prinsippet om likeverdig opplæring må ivaretas, slik at de med spesialundervisning skal ha et tilbud som er likeverdig med det de andre elevene får, se punkt 1.2.¹⁸¹ Den ordinære opplæringens innhold og kvalitet vil variere fra skole til skole, og hva som vil være likeverdig vil derfor variere ut fra hvem de andre elevene er og hvilket utbytte de får. Det vil kunne være relevant å dra sammenligninger til andre elever i landet, fylket eller kommunen, men det som i hovedsak vil være veiledende er de andre elevene på skolen.¹⁸²

Hva som vil være forsvarlig for den enkelte eleven må imidlertid også ses i sammenheng med «dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven». For at tilbudet skal være likeverdig må elever med spesialundervisning ha de samme mulighetene for å nå målene som er fastsatt i deres individuelle opplæringsplan (IOP) som andre elever har til å oppnå kompetansemålene etter Læreplanverket.¹⁸³

For å ta stilling til om eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen må man foreta en konkret vurdering av opplæringstilbudet som helhet. Vurderingstemaet er om det samlede opplæringstilbudet gir eleven et utbytte som er forsvarlig og likeverdig med utbyttet de andre elevene får av det ordinære opplæringstilbudet, og om det gir eleven like sjanser til å nå de målene som er realistiske for han/henne.

¹⁸¹ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 168.

¹⁸² Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 168.

¹⁸³ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 168.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Barneombudets rapport viser at elever med spesialundervisning ofte ikke får en opplæring som gir dem et forsvarlig og likeverdig utbytte.¹⁸⁴ Som vi skal se gjennom denne avhandlingen er det gjennomgående mangler i forhold til gjennomføring av spesialundervisning og konkretisering av spesialundervisningens innhold i sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og IOP-er. Alle disse forholdene kan påvirke elevenes muligheter til å få et forsvarlig og likeverdig utbytte av opplæringene. Fortløpende i avhandlingen tar jeg opp utfordringer og hvordan de møtes i det nye lovforslaget. Disse endringene skal blant annet bidra til å sikre at elevenes krav på et forsvarlig og likeverdig utbytte oppfylles.

6.2 Barnets beste

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og grunnloven § 104 at en individuell vurdering av hva som er til barnets beste skal ligge til grunn for alle avgjørelser som berører barn. Dette gjelder blant annet handlinger som foretas av administrative myndigheter. Et vedtak om spesialundervisning er en avgjørelse som berører barnet det retter seg mot, og vedtak angående utdanning er en handling som gjennomføres av en administrativ myndighet.¹⁸⁵ Hensynet til barnets beste skal dermed være grunnleggende i denne avgjørelsen.

Ettersom en stor del av de som har rett til spesialundervisning er barn, vil hensynet til barnets beste være et sentralt prinsipp. FNs barnekomité har uttalt at barnets beste har tre deler. For det første er det en rettighet for barn om at dets beste skal være i fokus under avgjørelser. For det andre er det et tolkningsprinsipp som medfører at dersom det foreligger ulike mulige tolkninger, skal den som vil være det beste for barnet velges. For det tredje er barnets beste en prosedyreregulering som gjør at beslutningstakerne må vurdere hva som kan være virkningene av vedtaket for barnet, og denne vurderingen må følge eksplisitt av vedtaket slik at det tydeliggjøres at vurderingen er gjennomført.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Barneombudet (2017) s. 30.

¹⁸⁵ General Comment No. 14 On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)(CRC/C/CG/14), 2013, avsnitt 30.

¹⁸⁶ General Comment No. 14, avsnitt 6.

Hensynet til barnets beste må derfor ivaretas i alle ledd i prosessen. For det første må barnets beste være i fokus i lovgivningsprosessen ved at man må forsøke å vedta lover som ivaretar det som er det beste for barn.¹⁸⁷ Det må videre ses hen til at barnets beste blir ivaretatt i saksbehandlingsprosessen, for eksempel ved at barnet blir hørt og at saksbehandlingstiden ikke er for lang. Barnets beste må også være i fokus når sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP utformes, ved at fokuset skal være hvilket opplæringstilbud som vil være det beste for eleven, og hvilke tiltak det skal innebære. Fastsettelse av individuelle kompetansemål som del av spesialundervisning vil kunne påvirke barnets muligheter videre i livet. Det må derfor også tas stilling til om dette er det beste for barnet (individuelle mål drøftes nærmere i punkt 6.4.2). Siden barnets beste er en prosedyreregulering vil det være tale om en saksbehandlingsfeil dersom det ikke foretas en slik vurdering.

Noen eksempler fra Barnekomitéen på elementer som kan inngå i en barnets beste-vurdering i vedtak om spesialundervisning er:

Barnets syn: Barnets rett til å bli hørt har en nær sammenheng med hensynet til barnets beste. FNs barnekomité har fremhevd at artikkel 3 om barnets beste og artikkel 12 om barnets rett til medvirkning utfyller hverandre ved at barnets mening vil være et tungtveiende moment i vurderingen av hva som er til barnets beste.¹⁸⁸ Barnets rett til å bli hørt drøftes nærmere i punkt 8.7.

Barnets identitet: Barnets personlige, fysiske og sosiale evner vil kunne påvirke hva som vil være det beste utfallet for eleven både i forhold til om eleven skal få spesialundervisning og eventuelt hva spesialundervisningen skal inneholde.¹⁸⁹

Barnets familieliv og relasjoner: Barnets relasjon til de andre elevene på skolen vil kunne påvirkes av et vedtak om spesialundervisning.¹⁹⁰ Dette er blant annet fordi spesialundervisning kan være stigmatiserende og fordi undervisningen ofte skjer i mindre

¹⁸⁷ Lena R. L. Bendiksen og Trude Haugli, *Sentrale emner i barneretten*, 4. utg. Universitetsforlaget 2021, s. 26.

¹⁸⁸ General Comment No. 12 The right of the child to be heard (UN doc. CRC/C/GC/12), 2009, avsnitt 56; General Comment No. 14, avsnitt 53-54.

¹⁸⁹ General Comment No. 14, avsnitt 55.

¹⁹⁰ General Comment No. 14, avsnitt 70.

grupper eller alene, noe som kan ha innvirkning på elevens bånd med andre elever. Ettersom skolen er en viktig arena for utvikling av sosiale ferdigheter for unge, er det viktig å ta dette i betraktning når man fatter vedtak om, og bestemmer innholdet i spesialundervisningen.

Beskyttelse, omsorg og sikkerhet: Staten skal sikre omsorg og beskyttelse for å ivareta barnets trivsel, jf. BK artikkel 3 nr. 2. Barnets trivsel, herunder pedagogiske og emosjonelle behov, vil være et relevant moment i vurderingen av om spesialundervisning er til barnets beste eller ikke.¹⁹¹ Hvis barnets pedagogiske behov ikke kan ivaretas gjennom det ordinære opplæringstilbudet, taler det for at det er til barnets beste å få spesialundervisning. På den andre siden er elevens trivsel et relevant moment, noe som gjør at det er relevant å vurdere om eleven vil trives med spesialundervisning eller ikke.

Sårbarhet: Elever med særskilte behov, slik som funksjonshemninger, er ofte i sårbare situasjoner som må tas hensyn til.¹⁹² Det må da foretas en vurdering av om det beste for eleven er å møte disse behovene innenfor den ordinære opplæringen eller om behovene er så vidtrekkende at det er et behov for spesialundervisning.

Barnets rett til utdanning: Det å få en god utdanning er til barnets beste, noe som medfører at alle beslutninger om spesialundervisning må gjøres i form av hvilket opplæringstilbud som vil være det beste for eleven. Dette preger både valg av undervisningspersonale, læremetoder og læremidler.¹⁹³ Noen ganger har elever behov for tettere oppfølging for å få en god utdanning, noe som kan medføre at det vil være til barnets beste å få spesialundervisning.

Denne listen er ikke uttømmende, og hvilke momenter som vektlegges og i hvilken grad de vektlegges, vil variere fra sak til sak. Hensikten med eksemplene er å illustrere hvilke typer argumenter som vil kunne inngå i en barnets beste-vurdering.

Spesialundervisning gjelder bare enkelteleven, noe som medfører at hensynet til dette barnets beste vil stå enda mer sentralt enn der et vedtak retter seg mot flere personer. Det følger av rettspraksis at andre hensyn enn barnets beste kun kan være avgjørende dersom ingen av de

¹⁹¹ General Comment No. 14, avsnitt 71.

¹⁹² General Comment No. 14, avsnitt 75-76.

¹⁹³ General Comment No. 14, avsnitt 79.

mulige løsningene utpeker seg som den beste for barnet.¹⁹⁴ Dette betyr blant annet at skolen bare kan vektlegge økonomiske hensyn i valget av opplæringstilbud dersom ingen av løsningene utpeker seg som den beste løsningen for eleven.

Oppl. § 5-1 gir elever med spesialundervisning rett til et forsvarlig opplæringstilbud. Slik som Barnekomitéen fremhever, er barnets beste en egen rettighet. Barnets beste kan derfor strekke seg lengre enn retten til et forsvarlig tilbud. Et opplæringstilbud som er forsvarlig vil ikke alltid være tilbudet som er det *beste* for barnet. Dersom det er ulike tilbud som vil kunne være forsvarlige, må beslutningstakerne fortsatt ta i betraktning hvilket av disse tilbudene som vil være best.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

I barneombudets undersøkelse ble det foretatt en gjennomgang av sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner. Gjennomgangen viste at det sjelden ble gjennomført barnets beste-vurderinger av skolen/kommunen, og at i de få tilfellene barnets beste ble tatt opp, var det for å begrunne hvorfor eleven fikk redusert eller fjernet tiltak i spesialundervisningen.¹⁹⁵ Tilsynsrapporter fra statsforvalterne viser også at barnets beste-vurderinger sjelden gjennomføres i praksis.¹⁹⁶

Det er foreslått at den nye opplæringsloven skal inneholde en egen bestemmelse som fastslår at en barnets beste-vurdering skal ligge til grunn for alle avgjørelser som berører eleven.¹⁹⁷ Bestemmelsen er ikke begrenset til at *barnets* beste skal være et grunnleggende hensyn, den gjelder *elevenes* beste. Bestemmelsen sørger derfor for at hensynet til *eleven* skal være

¹⁹⁴ Se for eksempel Rt. 1984 s. 728, s. 732.

¹⁹⁵ Barneombudet (2017) s. 62.

¹⁹⁶ Se f.eks. Fylkesmannen i Oslo og Viken, *Tilsynsrapport. Spesialundervisning*, s. 22, 2020 <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/75502812ad194a909632caef2de4b8e1/endelig-rapport-prestasen.pdf> (Lest 10. juni 2021); Fylkesmannen i Agder, *Tilsynsrapport: spesialundervisning. Felles nasjonalt tilsyn 2019*, s. 23 og 36, 2019 https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/tilsyn/barnehage-og-opplaring/endelig-rapport-fnt2019_gjerstad-spesialundervisning.pdf (Lest 10. juni 2021); Utdanningsdirektoratet, *Funn fra fylkesmennenes tilsyn 2019, 2020c* <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-fylkesmennenes-tilsyn-2019/#154011> (Lest 12. juni 2021).

¹⁹⁷ Se § 2-1 i det nye lovforslaget: NOU 2019: 23 s. 24.

bærende, uavhengig av alder.¹⁹⁸ For eksempel vil voksne i grunnskoleopplæring være vernet i bestemmelsen selv om de ikke omfattes av BK Artikkel 12 og Grl. § 104.

Selv om kravet til barnets beste-vurderinger allerede følger av barnekonvensjonen, grunnloven og barneloven, er det som oftest ikke-jurister som arbeider med vedtak om spesialundervisning. Det er ikke sikkert at de har kunnskap om at dette kravet finnes eller hva det innebærer.¹⁹⁹ En egen bestemmelse i loven kan gi økt bevissthet om kravet til barnets beste ved at det ikke kreves undersøkelse av andre rettskilder ved utarbeidelse av vedtak etter opplæringsloven. Av denne grunn er det veldig hensiktsmessig å innta en egen bestemmelse om barnets/elevens beste i den nye opplæringsloven.

6.3 Timeantall

Elever som mottar spesialundervisning har krav på det samme totale timeantallet som andre elever, jf. § 5-1 andre ledd tredje punktum. Opplæringen må derfor fordeles over minimum 38 uker per år, og maksimalt 45 sammenhengende uker, jf. § 2-2 og § 3-2. Videre fremkommer det av disse bestemmelsenes første ledd at timeantallet fastsettes i forskriften til opplæringsloven. I forskriften til opplæringsloven § 1-4 vises det til at Læreplanverket for Kunnskapsløftet fastsetter kravet til timefordelingen.

Læreplanverket beskriver hvilke minstetimeantall elevene har krav på, hvordan timene skal fordeles på fagene, og hvilke særregler som gjelder for bl.a. elever som skal ha opplæring i samisk, kvensk eller finsk og elever med tegnspråk som førstespråk.²⁰⁰ Hvis skolene velger å gå utover minsteantallet, må fortsatt kravet i § 5-1 andre ledd tredje punktum oppfylles, slik at elever med spesialundervisning har krav på tilsvarende timer som de andre elevene på skolen.²⁰¹ Et unntak fra timefordelingen i læreplanverket er skolens adgang til å omdisponere 25% av timene.²⁰²

¹⁹⁸ NOU 2019: 23 s. 211.

¹⁹⁹ NOU 2019: 23 s. 211.

²⁰⁰ Jeg går ikke nærmere inn på de spesifikke timekravene og særreglene, de ulike oversiktene finnes her: Utdanningsdirektoratet, *Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Udir-1-2020*, 2020b, <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/innhold-i-oppleringen/udir-1-2020/> (Lest 14. april 2021).

²⁰¹ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 168.

²⁰² Utdanningsdirektoratet (2020b).

Noen elever med vedtak om spesialundervisning kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen dersom eleven får spesialundervisning noen få timer i uka.²⁰³ Læreplanverket oppstiller som sagt krav til hvor mange timer som skal tildeles hvert fag. Dersom en elev bare har behov for spesialundervisning i ett fag eller noen få fag, vil læreplanverket kunne være veiledende for hvor mange timer spesialundervisning som bør tildeles. De timene eleven ikke får som spesialundervisning, skal den få som ordinær undervisning slik at den har samme timeantall som de andre elevene.

Kravet om at elever med spesialundervisning skal ha det samme timeantallet som andre elever, jf. § 5-1 andre ledd, retter seg bare mot det totale minsteantallet timer i opplæringen. Det er derfor adgang til å foreta avvik fra timefordelingen i de ulike fagene dersom dette er nødvendig for å sikre elevens læringsutbytte.²⁰⁴ Dette kan for eksempel være hensiktsmessig der en elev kun har utfordringer med å forstå matematikk. Da vil eleven kunne få omorganisert timefordelingen slik at han/hun får ekstra timer til dette faget.

6.4 Andre rettigheter som har sammenheng med retten til spesialundervisning

6.4.1 Individuell opplæringsplan (IOP)

Alle elever med enkeltvedtak om spesialundervisning har krav på en individuell opplæringsplan (IOP). IOP-en skal beskrive hvilke kompetansemål som settes, hvilket innhold opplæring skal ha, og hvordan opplæringen skal gjennomføres jf. § 5-5 første ledd. Enkeltvedtaket om spesialundervisning skal være grunnlaget for IOP-en.²⁰⁵

Foruten at det stilles krav til at mål, innhold og gjennomføringsmåte skal inkluderes i IOP-en, finnes det ingen krav i opplæringsloven til hvordan planen skal utformes. Kommunene bruker derfor ulike maler for IOP-er. Forarbeidene til opplæringsloven gir noen nærmere retningslinjer om hvordan IOP-en skal utformes:

²⁰³ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 167.

²⁰⁴ Geir Helgeland, *Opplæringslova: lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61: kommentarutgave*, 2 utg., Universitetsforlaget 2006, s. 180, https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2013013008234 (Lest 28. april 2021).

²⁰⁵ Saabye (2014) s. 14; Utdanningsdirektoratet (2014) s. 68.

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 læreanskane og læreutsiktene til den enkelte eleven slik dei går fram av den sakkunnige vurderinga. Den individuelle opplæringsplanen skal vise mål for – og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast, og ein må samordne planen med planen for klassen.²⁰⁶

Det er viktig at individuelle opplæringsplaner utformes på en slik måte at de kan benyttes som hjelpemiddel av lærerne. Hvor inngående en IOP bør være vil variere etter elevens vansker og behov. Elever med mindre vansker har et lavere behov for en detaljert IOP enn en elev som har mer omfattende og kompliserte vansker.²⁰⁷ Dette betyr at «[...] hvor grundig den bør være, må bero på en faglig vurdering i det enkelte tilfelle».²⁰⁸

IOP-en skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning. Dette vedtaket må derfor være fattet før elevens individuelle opplæringsplan kan ferdigstilles. Siden IOP-en skal fungere som et hjelpemiddel for lærerne i spesialundervisningen, bør den settes opp så tidlig som mulig. Videre, ettersom IOP-en skal bygge på enkeltvedtaket, kan ikke IOP-en endres så mye at den ikke lengre bygger på enkeltvedtaket. Hvis dette er tilfellet, må det fattes et nytt vedtak.²⁰⁹

Et krav om at det skal utarbeides en individuell opplæringsplan til alle elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, bidrar til å sikre at undervisningen som gis er nøye gjennomtenkt og tilsiktet eleven det gjelder. Undervisning som er godt planlagt er med på å sikre eleven et forsvarlig utbytte.²¹⁰

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Riksrevisjonens undersøkelse avdekket svakheter ved bruk av IOP i 25% av kommunene som var inkludert i undersøkelsen, særlig i forbindelse med fastsettelsen av spesialundervisningens innhold og elevens individuelle opplæringsmål. 12% av IOP-ene oppstilte ikke realistiske

²⁰⁶ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 170.

²⁰⁷ Saabye (2014) s. 14.

²⁰⁸ NOU 1995: 18 s. 151.

²⁰⁹ Saabye (2014) s. 19.

²¹⁰ Helgeland (2006) s. 193.

opplæringsmål for eleven. I tillegg fantes det mangler ved beskrivelsene i IOP-ene om omfang og organisering av undervisningen. Tilsynsrapportene som ble gjennomgått illustrerte de samme utfordringene.²¹¹ Det er som nevnt hensiktsmessig at IOP-er utarbeides så raskt som mulig etter vedtaket treffes. Riksrevisjonens rapport viser at det som oftest utarbeides IOP i løpet av 1-2 måneder, men noen ganger tar det veldig lang tid. I særskilte tilfeller får elever spesialundervisning i flere år uten at det blir utarbeidet en IOP.²¹² I statsforvalternes tilsyn i 2019 fantes det fortsatt mangler ved innholdet i IOP-ene, men det var bare «i noen tilfeller.»²¹³ Dette kan tyde på at skolene begynner å ha økt fokus på at IOP-ene skal oppfylle lovens krav.

Utfordringene synes ikke etter min mening å være relatert til regelverket ettersom loven klart konkretiserer hva planen skal vise. Forsterket veiledning og informasjon til de som utarbeider opplæringsplanene kan dermed være en god start. Den økte tilsynsførselen virker også til å øke oppmerksomheten og bidra til å rette opp skolenes manglende kunnskaper om lovens krav.

6.4.2 Kompetansemål og læreplanverk

Det følger av oppl. § 5-5 første ledd at reglene i opplæringsloven og forskriften i utgangspunktet også gjelder elever med vedtak om spesialundervisning. Det følger av forskriften til opplæringsloven § 3-3 andre ledd at grunnlaget for vurdering av elevene skal være kompetansemålene i læreplanen. Elever med spesialundervisning skal dermed i utgangspunktet vurderes ut fra kompetansemålene i læreplanen.²¹⁴

Enkelte ganger må elever få spesialundervisning for å kunne oppnå de ordinære kompetansemålene i fagene. Andre ganger har ikke elevene de forutsetningene som kreves for å kunne nå de ordinære målene, selv med tilpasninger i opplæringen. I disse tilfellene er det nødvendig å foreta justeringer i kompetansemålene slik at eleven har mulighet til å nå dem. Oppl. § 5-5 gir adgang til å fravike reglene som gjelder for den ordinære opplæringen etter opplæringsloven med forskrifter. Elever med spesialundervisning har derfor rett til en individuell opplæringsplan som kan oppstille egne mål for opplæringen som er realistiske for

²¹¹ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 10 og 42.

²¹² Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 42.

²¹³ Utdanningsdirektoratet (2020c).

²¹⁴ NOU 1995: 18 s. 150.

eleven, jf. oppl. § 5-5 andre og tredje ledd. Slike avvik fra Læreplanen kan bare gjennomføres dersom det fra et faglig-pedagogisk perspektiv anses hensiktsmessig for elevens læringsutbytte. Det kan dermed ikke foretas avvik fra Læreplanen for å ivareta økonomiske hensyn.²¹⁵ Les mer om vektleggingen av økonomiske hensyn i punkt 5.2.2.

Dersom en elev har behov for avvik fra målene i Læreplanen, trenger det ikke nødvendigvis bare være tale om kompetansemålene for fag. Elever med vedtak om spesialundervisning kan få oppstilt individuelle faglige kompetansemål, sosiale kompetansemål eller mer spesifikke mål for elever med særskilte utfordringer, for eksempel mål om egenomsorg, kommunikasjon, praktiske ferdigheter eller lignende.²¹⁶ Hvilke kompetansemål som oppstilles er svært varierende, og viser at spesialundervisningens utforming kan se svært ulik ut. For eksempel vil noen elever med spesialundervisning kunne følge den ordinære læreplanen, mens andre vil måtte jobbe mot mål om å mestre av- og påkledning, matlaging eller lignende.²¹⁷

Avvik fra kompetansemålene i Læreplanen kan få konsekvenser for videregående opplæring, i tillegg til at det kan få konsekvenser for mulighetene til å ta høyere utdanning. Det er derfor viktig at skolen informerer eleven og foreldrene om konsekvensene som følger av avvikene.²¹⁸

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Barneombudets rapport viste at en stor del av elevene med spesialundervisning ikke hadde tydelige og realistiske mål for opplæringen.²¹⁹ Riksrekvisisjonens undersøkelse avdekte svakheter ved formuleringen av opplæringsmålene i de sakkyndige vurderingene, de individuelle opplæringsplanene og enkeltvedtakene. 60% av enkeltvedtakene om spesialundervisning omtalte ikke hvilke opplæringsmål som skulle gjelde for eleven, og om det skulle foretas noen avvik fra den ordinære læreplanen for eleven. Den viste også at 12% av de individuelle opplæringsplanene ikke hadde satt opp mål for eleven, og at 20% av de

²¹⁵ NOU 1995: 18 s. 150.

²¹⁶ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 71-72.

²¹⁷ Bogsti (2012) s. 227.

²¹⁸ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 6.

²¹⁹ Barneombudet (2017) s. 69.

sakkyndige vurderingene ikke hadde tatt stilling til hvilke mål som ville vært realistiske for eleven.²²⁰ Rapportene fra statsforvalterne i 2018 viste også at det ofte mangler beskrivelser av realistiske opplæringsmål i de sakkyndige vurderingene, men dette er ikke kommentert i rapportene fra 2019.²²¹ Dette kan indikere at PPT endrer praksisen sin i tråd med regelverket og tilbakemeldingene fra tilsyn.

Utfordringene i forbindelse med fastsettelse av elevens individuelle opplæringsmål dreier seg i hovedsak om at skolene og PP-tjenesten ikke utformer saksdokumentene på en tilfredsstillende måte. Dersom målene ikke er fastsatt kan det tyde på at det ikke er gjennomtenkt, noe som kan gå ut over elevenes rett til et forsvarlig og likeverdig utbytte. Det er tydelig avklart i loven at individuelle opplæringsplaner og sakkyndige vurderinger skal vise til hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven, jf. oppl. §§ 5-3 andre ledd og § 5-5 første ledd. En lignende fastsettelse i loven finnes ikke for enkeltvedtak, men som vi skal se i punkt 8.5.2 bør også enkeltvedtaket si noe om dette.

Det er ikke foreslått noen endringer i opplæringsloven angående krav til innholdet i enkeltvedtakene. Statistikken viser at 60% av enkeltvedtakene manglet beskrivelse av målene, mens bare 20% av de sakkyndige vurderingene hadde den samme mangelen. Dette gir et inntrykk av at et direkte krav i opplæringsloven om at opplæringsmål skal nevnes fører til at det i større grad blir gjennomført. Dette skal jeg se nærmere på i punkt 8.5.2, men etter min vurdering kan det derfor være hensiktsmessig å innta en beskrivelse av hva et enkeltvedtak bør inneholde direkte i loven. I forbindelse med beskrivelse av opplæringsmål i IOP og sakkyndig vurdering følger kravet direkte av opplæringsloven, og utfordringen virker da ikke å ligge i regelverket, men heller i implementeringen og gjennomføringen av det.

6.4.3 Årsrapporter

For elever med spesialundervisning skal det en gang i året utarbeides en vurdering av hvordan eleven har utviklet seg, og denne vurderingen skal ta utgangspunkt i elevens IOP. Når årsrapporten er utarbeidet skal den sendes til eleven/foreldrene og kommunen/fylkeskommunen, jf. oppl. § 5-5 andre ledd. Vurderingen skal vise om eleven har

²²⁰ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 41-42.

²²¹ Utdanningsdirektoratet, *Funn fra fylkesmennenes tilsyn 2018, 2019*, <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-fylkesmennenes-tilsyn-2018/#148612> (Lest 25. april 2021); Utdanningsdirektoratet (2020c).

nådd de individuelt utformede målene og ellers vurdere hvordan den oppsatte undervisningen har fungert. Dette gjøres for å finne ut hvilke endringer som må gjøres i undervisningen for å optimalisere utbyttet til eleven. For at en slik evaluering skal være mulig, må målene i IOP-en være klare og målbare.

Det må imidlertid poengteres at de øvrige reglene etter opplæringsloven med forskrifter også gjelder elever med spesialundervisning, jf. oppl. § 5-5. Dette betyr at elevene med spesialundervisning også skal få undervisvurderinger slik som de øvrige elevene (se punkt 8.3.1). Undervisvurderingene vil kunne anvendes for å vurdere om opplæringstilbudet fungerer etter sin hensikt ved at eleven får et forsvarlig utbytte. Årsrapportene alene er dermed ikke tilstrekkelig, det må fortløpende vurderes om opplæringstilbudet er godt nok.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

I riksrevisjonens undersøkelse tok 50% av årsrapportene ikke stilling til om undervisningen ble gjennomført slik den ble konkretisert i enkeltvedtaket og IOP-en. Det vises også til tilfeller der rapportene ikke ble foretatt eller oversendt.²²² Undersøkelsen viste også svakheter ved utformingen av IOP-er (se punkt 6.4.1) og utfordringer med utformingen av konkrete opplæringsmål for eleven (se punkt 6.4.2). Hvis målene er ikke er konkrete eller IOP-en er mangelfull eller ikke enda utarbeidet, blir det vanskelig å vurdere hvordan undervisningen har fungert. Dette fører til at det blir vanskelig å finne ut om det må foretas endringer i elevens opplæringstilbud, og funksjonen til både årsrapporten og IOP-en reduseres.²²³

I forbindelse med gjennomføring og oversending av rapportene er også dette krav som følger direkte av dagens opplæringslov § 5-5 andre ledd. § 5-5 har overskriften: «Unntak frå reglane om innhaldet i opplæringa og om kompetansekrav». Kravet til årsrapport er ikke et krav som etter min vurdering faller naturlig inn under denne overskriften, noe som kan gjøre at brukerne av loven kan ha utfordringer med å finne frem til det i lovverket. I forslaget til ny opplæringslov er dette kravet flyttet til en egen bestemmelse.²²⁴ Endringen gjør det lettere å finne frem til kravet til årsrapportene, noe som kan bidra til at de gjennomføres på riktig måte.

²²² Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 44.

²²³ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 10 og 43.

²²⁴ Se lovforslagets § 10-8 i NOU 2019: 23 s. 32.

6.4.4 Fritak fra karakter

Utgangspunktet er at elever med spesialundervisningen skal følge de samme reglene om innhold som gjelder for de øvrige elevene, jf. oppl. § 5-5. Elevene skal dermed i utgangspunktet motta undervisvurderinger i fag både med og uten karakter, samt sluttvurdering som standpunkt karakterer fra og med 8. klasse, jf. forskriften til opplæringsloven §§ 3-5 og 3-15.

Det følger imidlertid av forskriften § 3-17 at elever med spesialundervisning i grunnskolen kan få fritak fra vurdering med karakter i fag dersom foreldrene bestemmer det. Eleven kan både få fritak fra skriftlig og/eller muntlig karakter i fag som har begge vurderingene, i tillegg til at de kan få fritak for en eller begge målformene i norsk skriftlig. I videregående opplæring finnes ingen slik fritaksadgang. Det eneste elever med spesialundervisning kan få fritak fra er skriftlig sidemål dersom foreldrene bestemmer det, jf. § 3-17.

Hvis en elev får fritak fra karakter i fag, skal de likevel få vurdering ut fra de realistiske opplæringsmålene som er fastsatt i IOP-en til eleven.

Fritak fra karakter kan få konsekvenser for videregående opplæring, i tillegg til at det kan få konsekvenser for mulighetene til å ta høyere utdanning. Det er derfor viktig at skolen informerer eleven og foreldrene om konsekvensene som følger av å velge bort vurdering med karakter.

6.4.5 Særskilte rettigheter for elever med spesialundervisning i videregående opplæring

Elever med enkeltvedtak om spesialundervisning har også noen særskilte rettigheter i videregående opplæring. For oversiktens skyld nevnes disse rettighetene, jeg vil imidlertid ikke gå nærmere inn på disse i denne avhandlingen.

For det første kan elever med spesialundervisning ha fortrinnsrett til inntak i videregående opplæring. Dette gjelder elever med spesialundervisning med en sakkyndig vurdering som sier at eleven har et særlig behov for det og elever med vedtak om spesialundervisning som har sterkt nedsatt funksjonsevne som medfører et tilretteleggingsbehov. Fortrinnsretten reguleres i forskriften til opplæringsloven §§ 6-14 til 6-17, 6-19, 6-22, 6-30, 6-32 og 6-35.

For det andre har elever med spesialundervisning rett til opptil to ekstra opplæringsår på videregående skole, jf. oppl. § 3-1 femte ledd første punktum. Dette gjelder bare dersom det

foreligger en sakkyndig vurdering som sier at elevens særlige behov tilsier utvidet tid for å kunne oppnå de opplæringsmålene som er satt for denne eleven, jf. § 3-1 femte ledd første og andre punktum. Elever med rett til utvidet tid kan ha fortrinnsrett på inntak til Vg2 og Vg3 dersom en individuell vurdering tilsier dette, jf. forskriften til opplæringsloven § 6-32.

Elever med spesialundervisning har også utvidet søknadsfrist for videregående opplæring, jf. forskriften § 6-8 første ledd bokstav a.

7 Innhold og gjennomføring av spesialundervisningen

7.1 Innholdet i spesialundervisningen

Oppl. § 5-1 andre ledd regulerer retten til spesialundervisning. Bestemmelsen gir ikke noen nærmere beskrivelse om hvilke spesifikke tiltak spesialundervisningen kan eller skal gå ut på. Dette er fordi spesialundervisningen skal forbedre elevens utbytte, og ettersom alle elever lærer på ulike måter, vil ikke en uttømmende regulering være mulig. I dette delkapittelet vil jeg gi noen eksempler på hvilke tiltak og tilrettelegginger spesialundervisningen kan inneholde.

Forarbeidene kommer med noen uttalelser angående utformingen av innholdet i spesialundervisningen. Det understrekes først og fremst at vurderingsmomentene i lovteksten ikke er uttømmende, og at det er tale om en skjønnsmessig vurdering hvor også andre momenter kan tillegges vekt. Blant annet nevnes det at elevens tidligere opplæringstilbud kan tillegges vekt når man skal fastsette innholdet i spesialundervisningen. Videre fremheves det at et vedtak om spesialundervisning ikke trenger å bety at alle undervisningstimer eleven får skal være spesialundervisning. Noen ganger er det tilstrekkelig at eleven får noen få timer spesialundervisning i uka, mens de resterende timene er ordinær opplæring. Det kan også være tilstrekkelig at eleven bare får spesialundervisning i enkeltfag eller deler av fag, eller bare for en periode. Dette kan være fordi ekstra tiltak i en periode kan få eleven opp på det nivået de øvrige elevene i klassen er på, slik at eleven etter hvert kan klare seg uten spesialundervisning.

Spesialundervisning kan bestå av en rekke ulike tilpasninger:²²⁵

Det kan være tale om en organisatorisk tilpasning ved at eleven blir tatt ut av klassen og får undervisning i en mindre gruppe eller alene. Dette går jeg nærmere inn på i punkt 7.2. Et annet tiltak som kan gjennomføres er at man tilfører ekstra kompetanse, dette går jeg nærmere inn på i punkt 7.3.

En annen viktig tilretteleggingsmetode er bruk av særskilte hjelpemidler i undervisningen. For barn med funksjonshemminger kan det være tale om praktiske hjelpemidler som en spesialpult eller det kan være hjelpemidler som lese Brett eller teleslynge for blinde eller

²²⁵ NOU 2016: 17 s. 51.

døve.²²⁶ Andre elever har lese- og skrivevansker som medfører et behov for lærebøker, lydbøker eller teknologiske læremidler for å forstå stoffet. Statped har blant annet utarbeidet skolelydbøker og teknologiske hjelpemidler som skal gi økt utbytte til elever med særskilte behov.²²⁷ Staten har ansvar for at det produseres lærebøker og andre hjelpemidler til bruk i spesialundervisning, jf. oppl. § 5-9.

Elever som har talevansker eller andre utfordringer med kommunikasjon kan ha rett til å bruke kommunikasjonsformer eller kommunikasjonsmidler for å forbedre utbyttet vedkommende har av opplæringen.²²⁸

Det må understrekes at kravene til spesialundervisningen ikke nødvendigvis oppnås ved bare én type tiltak, ofte vil en kombinasjon av ulike tiltak være nødvendig for å sikre at eleven får et utbytte som er forsvarlig etter § 5-1.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Loven oppgir at elever som ikke får tilfredsstillende utbytte har rett på *spesialundervisning*, jf. oppl. § 5-5 første ledd. Det fremkommer av bestemmelsens andre ledd at det er tale om et opplæringstilbud med et innhold som skal gi eleven bedre utbytte. Det nye begrepet *individuell tilrettelagt opplæring* er mer informativt enn *spesialundervisning* ved at det tydeliggjør at det er tale om tilrettelegginger i opplæringstilbudet.

Loven gir ingen nærmere veiledning på hvilke tiltak og tilpasninger spesialundervisningen kan eller skal innebære. Hvorfor er det slik?

Alle har rett på en likeverdig utdanning, og alle har ulike forutsetninger for å oppnå et utbytte som er likeverdig med andres utbytte. Det kan være mange ulike årsaker til at en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Som nevnt i punkt 4.1 er ikke årsaken avgjørende for om eleven har rett til spesialundervisning eller ikke, men siden det finnes så mange ulike årsaker vil spesialundervisningen innta ulike former for tilpasninger og tiltak for å dekke elevens spesifikke behov. Det er derfor vanskelig med en uttømmende regulering av hva spesialundervisningen kan inneholde, og etter min vurdering vil det verken være

²²⁶ Nordahl og Overland (2015) s. 104.

²²⁷ Statped, «Læringsressurser», u.å, <https://www.statped.no/laringsressurser/>, (lest 2. juni 2021).

²²⁸ NOU 2016: 17 s. 51.

hensiktsmessig eller nødvendig med en opprømsing i loven. Undersøkelsene som er foretatt viser ikke til at det er en utfordring. Selv en ikke-uttømmende opprømsing vil kunne tilsløre det faktum at spesialundervisning kan være hvilke tilpasninger som helst avhengig av hva eleven trenger for å få utbytte av opplæringen.

7.2 Organisering av spesialundervisningen

I utgangspunktet skal elever med spesialundervisning følge de ordinære reglene om organisering av undervisningen, jf. oppl. § 5-5 første ledd. Etter oppl. § 8-2 skal all undervisning organiseres slik at den ivaretar elevenes behov for sosial tilhørighet. Klassene skal imidlertid ikke være så store at det strider mot pedagogiske og sikkerhetsmessige hensyn. At undervisningen skal være inkluderende (se punkt 1.2) kan ha betydning for organiseringen av spesialundervisning. Derfor er utgangspunktet i opplæringsloven at inndeling av klasser ikke skal baseres på «fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør», jf. § 8-2. Etter oppl. § 5-5 kan likevel elever med spesialundervisning ha særskilt organisering av undervisningen som en del av deres IOP og enkeltvedtak. Den individuelle opplæringsplanen skal beskrive hvordan opplæringen skal organiseres, jf. oppl. § 5-5.

Spesialundervisningen skal organiseres slik at den oppfyller elevens behov for tilrettelegging. Måten dette gjøres på vil derfor variere fra elev til elev, alt etter den enkeltes behov.

Undervisningen kan organiseres slik at den foregår sammen med den ordinære klassen, i grupper eller i enetimer.²²⁹ Hvis barnets beste taler for det, kan opplæringen skje utenfor skolens område, på en alternativ opplæringsarena.²³⁰

Dersom elever med spesialundervisning plasseres i en liten gruppe eller alene gjennom store deler av undervisningen, kan dette påvirke elevenes tilhørighet til fellesskapet på skolen.²³¹

For å ivareta prinsippet om inkluderende opplæring bør man dermed være tilbakeholden med å ta elever ut av klassen over lengre perioder.

²²⁹ Saabye (2014) s. 17.

²³⁰ Utdanningsdirektoratet, *Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen Udir-3-2010*, 2020a, <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/innhold-i-opplaringen/udir-3-2010-bruk-av-alternative-opplaringsarenaer-i-grunnskolen/> (Lest 1. juni 2021).

²³¹ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 60.

Organisering av elevens undervisning kan være et område der det kan oppstå utfordringer knyttet til økonomiske ressurser. Dersom elever har behov for undervisning i mindre grupper eller alene, vil dette kunne kreve mer ressurser enn hvis eleven skulle vært i den ordinære klassen. Dette er fordi slik undervisning vil kreve lokale til å ha undervisningen i og personale som kan gjennomføre undervisningen. Som nevnt i punkt 5.2.2 kan ikke økonomiske hensyn vektlegges hvis det medfører at eleven ikke oppnår et forsvarlig utbytte. Hvis det derimot foreligger ulike tilbud som alle vil innfri minstekravet til utbyttet og ingen av løsningene utpeker seg som det beste for barnet, vil eleven kunne bli plassert i den ordinære klassen for å spare penger.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Det fremkommer av forarbeidene til opplæringsloven at enkeltvedtak må beskrive hvordan spesialundervisningen skal organiseres.²³² Riksrevisjonens undersøkelse viste at 25% av de sakkyndige vurderingene og 24% av enkeltvedtakene som det ble foretatt innsyn i ikke omtalte organiseringen av elevenes spesialundervisning. I tillegg fantes det mangler ved mange av IOP-ene, blant annet at organiseringen ikke var beskrevet.²³³ I stedet var organiseringen ofte omtalt slik i enkeltvedtakene: «opplæringen kan gis som enetimer, i smågrupper eller sammen med klassen».²³⁴ Slike formuleringer er svært uheldige når man skal sikre elevens læringsutbytte. Hvordan spesialundervisningen skal gjennomføres kan ha stor betydning for enkelteleven og dens evne til å fokusere, og det er derfor svært viktig at vurderingene foretas av personer med relevant kompetanse. Hvis dette ikke inntas i de sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP kan dette bety at det ikke er gjennomtenkt, og eleven kan ende opp med å få organisert spesialundervisningen på en måte som ikke møter behovene eleven har.

²³² Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 169.

²³³ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 36, 41 og 42.

²³⁴ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 43.

Organisering av spesialundervisning					
			Gutter	Jenter	Sum
15	Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig i (den ordinære) klassen?	GK	15 193	7 191	22 384
16	Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 6 elever eller flere?	GK	2 416	1 310	3 726
17	Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 2 til 5?	GK	10 909	5 496	16 405
18	Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig alene?	GK	4 539	1 885	6 424
19	Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig organisert på en annen måte? (i bruk til og med skoleåret 2012-13)	GK	0	0	0

Figur 3: Organisering av spesialundervisning skoleåret 2019/2020.²³⁵

Organisering av spesialundervisning					
			Gutter	Jenter	Sum
15	Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig i (den ordinære) klassen?	GK	9 645	4 447	14 092
16	Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 6 elever eller flere?	GK	3 730	1 843	5 573
17	Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig i grupper på 2 til 5?	GK	16 657	8 185	24 842
18	Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig alene?	GK	4 563	1 907	6 470
19	Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig organisert på en annen måte? (i bruk til og med skoleåret 2012-13)	GK	0	0	0

Figur 4: Organisering av spesialundervisning skoleåret 2013/2014.²³⁶

Til tross for at opplæringen skal ivareta elevens tilhørighet til fellesskapet, får over halvparten av elevene med spesialundervisning utenfor klassen. Skoleåret 2019/2020 fikk 46% av elevene undervisning hovedsakelig i den ordinære klassen og 54% fikk undervisning hovedsakelig i små grupper eller alene, se figur 3. Det har imidlertid foregått en økning i antallet elever som får spesialundervisning i klasserommet. I 2013/2014 var det bare 27% av elevene som fikk spesialundervisning hovedsakelig i den ordinære klassen, se figur 4. Dette tyder på at skolene har et økt fokus på inkludering av elever med spesialundervisning. Noen elever har særskilte behov som gjør at det ikke vil være hensiktsmessig eller mulig at de får et forsvarlig utbytte i den ordinære klassen. Dette kan for eksempel gjelde elever med konsentrasjonsvansker som ikke klarer å holde fokus i store grupper.

Det er ikke foreslått noen endringer i den nye opplæringsloven i forhold til regulering av organisering av spesialundervisning. Etter min vurdering kunne det vært hensiktsmessig å understreke at utgangspunktet for elever med spesialundervisning også er at de skal få

²³⁵ Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)

²³⁶ Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)

undervisningen i den ordinære klassen, og at avvik fra dette må presiseres i enkeltvedtaket dersom det er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen. På denne måten kan prinsippet om en inkluderende opplæring ivaretas bedre.

7.3 Kompetansekrav til undervisningspersonell

I utgangspunktet gjelder de samme kompetansekravene for spesialundervisning som for ordinær opplæring jf. § 5-5 første ledd første punktum. Det følger av oppl. § 10-2 at ansatte må ha relevant kompetanse i det aktuelle faget for å undervise i det, og kompetansekravene gis i forskrifter fra utdanningsdepartementet.

Dette gjelder ikke for midlertidige ansatte dersom det ikke finnes søkere som innfrir kompetansekravene etter § 10-1, jf. § 10-2 tredje ledd. I tillegg kan kompetansekravet fravikes dersom det er nødvendig fordi skolen ikke har nok lærere som er kvalifiserte til å undervise i faget, jf. § 10-2 siste ledd. De nasjonale kompetansekravene til personalet i skolen skal ivareta elevenes rett til en likeverdig opplæring.²³⁷

Det følger av oppl. § 5-5 siste ledd at kompetansekravene etter § 10-2 kan fravikes dersom en konkret vurdering tilsier det. Det uttales i forarbeidene at slike avvik ikke kan gjøres av økonomiske årsaker.²³⁸ Noen ganger vil en elev være bedre tjent dersom personer med annen kompetanse enn pedagogisk kompetanse tilsettes i opplæringen. Eksempler på dette kan være «Vernepleiere, fysioterapeuter, ergoterapeuter, psykologer og andre».²³⁹ Det er ikke noe krav om spesialpedagogisk kompetanse for de ansatte som er ansvarlig for spesialundervisning, men å innføre slik kompetanse kan være et tiltak for å sikre kravet til forsvarlig utbytte etter oppl. § 5-1.²⁴⁰

I forarbeidene uttales det at elever som har noe utbytte av ordinær opplæring kan få deler av opplæringen gitt av en assistent.²⁴¹ Utdanningsdirektoratet definerer assistent slik;

²³⁷ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 20.

²³⁸ Prop. 84 L (2011–2012) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.) s. 57.

²³⁹ NOU 1995: 18 s. 151.

²⁴⁰ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 27.

²⁴¹ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 167.

En assistent er en ansatt som ikke kan ha selvstendig ansvar for en læresituasjon. Begrepet omfatter både ufaglærte uten formell bakgrunn og faglærte som ikke oppfyller krav for undervisning. Selv om det ikke stilles utdanningskrav for assistenter, har flere assistenter en fagutdanning.²⁴²

Assistenten kan være viktige bidrag for å forbedre elevens utbytte, og noen ganger kan ekstra hjelp fra en assistent være det eleven trenger for å få et forsvarlig utbytte av opplæringen.²⁴³ Dette kan for eksempel være i form av at en assistent hjelper eleven i den ordinære klassen. Hjelpen kan både dreie seg om praktisk hjelp til for eksempel skriving, den kan gå ut på personlig assistanse til dobesøk e.l., eller den kan handle om ekstra hjelp til forklaring.²⁴⁴

Skoleeier har ansvar for at spesialundervisningen skal gi et forsvarlig utbytte, jf. § 5-1, og assistenter kan dermed ikke brukes dersom det fører til at minimumskravet til utbyttet ikke oppfylles. Dette blir videre sikret i § 10-11 som fastsetter at assistenter ikke skal ha ansvaret for undervisningen, og bare kan brukes dersom de får «nødvendig rettleiing» som gjør at eleven får «forsvarleg utbytte av opplæringa».

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Tallene fra GSI (se figur 5) viser at 22 621 av de 48 684 som har vedtak om spesialundervisning i 219/2020, har undervisningstimer med assistent som del av enkeltvedtaket. Tallene i GSI skiller imidlertid ikke mellom assistenter som bidrar sammen med en annen lærer og assistenter som gjennomfører undervisningen på egen hånd. I riksrevisjonens undersøkelse ble det avdekket en økning i antallet elever med spesialundervisning som fikk undervisningstimer med en assistent. Videre sa en statsforvalter at mange av klagesakene de behandlet var i forbindelse med at elever fikk undervisning av assistenter og ikke av lærere med pedagogisk kompetanse.²⁴⁵ Barneombudets rapport viste at assistenter ofte har for mye ansvar for spesialundervisningen.²⁴⁶

²⁴² Utdanningsdirektoratet (2018a).

²⁴³ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 167.

²⁴⁴ NOU 2019: 23 s. 346.

²⁴⁵ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 44.

²⁴⁶ Barneombudet (2017) s 63.

Antall elever som får tildelt timer med assistenter som del av enkeltvedtaket om spesialundervisning					
		Gutter	Jenter	Sum	
26	Hvor mange får 1-75 timer med assistenter per år?	GK	466	255	721
27	Hvor mange får 76-190 timer med assistenter per år?	GK	2 876	1 297	4 173
28	Hvor mange får 191-270 timer med assistenter per år?	GK	1 701	733	2 434
29	Hvor mange får 271 timer eller mer med assistenter per år?	GK	11 378	4 164	15 542
30	76-270 timer med assistenter per år? (i bruk til og med 2007-08)	GK	0	0	0
31	Sum elever som får timer med assistenter (linje 26..30)	GK	16 421	6 449	22 870

Figur 5: Undervisningstimer med assistenter skoleåret 2019-2020.²⁴⁷

Rapporten «Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater» viste at assistenter gjennomførte 1/3 av spesialundervisningstimene, og at de ofte fikk ansvaret for gjennomføringen av den sosiale delen av undervisningen og at de i noe mindre grad var ansvarlige for gjennomføringen av faglige delen av undervisningen. 10% av skolelederne ga uttrykk for at assistenter nesten alltid fikk aleneansvar for spesialundervisningen uten at en lærer var der.²⁴⁸ I tillegg viste prosjektet at spesialundervisning ble nedprioritert i forhold til den ordinære opplæringen dersom det var mangel på vikarer, lokaler eller lignende.²⁴⁹

Elever med vedtak om spesialundervisning har særskilte behov som gjør at de ikke får utbytte av den ordinære opplæringen. Disse behovene skal blant annet møtes med å tilsette ekstra ressurser for å øke elevens utbytte. Assistenter uten pedagogisk eller faglig kompetanse har sjelden kunnskap om særskilte behov i skolen og hvordan de bør imøtekommes. Det virker ikke hensiktsmessig at ansatte med lite kompetanse skal settes til å undervise de elevene som allerede er faglig svake, i alle fall ikke i de tilfellene der assistenten har mye ansvar for planleggingen og gjennomføringen av timene. Bruk av assistent kan være hensiktsmessig for å gi eleven ekstra oppfølging, og dersom assistent brukes i ordinær undervisning kan denne gi eleven den ekstra hjelpen den trenger for å kunne følge den ordinære undervisningen. Dette kan redusere bruk av undervisning utenfor den ordinære klassen ved at eleven kan få hjelp til å forstå stoffet eller få praktisk hjelp.

Den nye inndeling av rettighetene som ble forklart i punkt 3.1 vil kunne ha innvirkning på kompetansekravene til personalet for undervisningen ettersom assistenter ofte uten problem

²⁴⁷ Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)

²⁴⁸ Nordahl og Hausstätter (2009) s. 106-109.

²⁴⁹ Nordahl og Hausstätter (2009) s. 5.

vil kunne imøtekomme behovene til elever med rett til personlig assistanse og fysisk tilrettelegging. Dette vil gjøre at det kan rettes ytterligere fokus mot kompetansen til personalet som skal gjennomføre undervisning for elever med individuelt tilrettelagt opplæring.

I det nye lovforslaget er det foreslått å innføre en egen bestemmelse som fastsetter at det bare er lærere som tilfredsstillere kompetansekravene etter opplæringsloven som kan gi individuelt tilrettelagt opplæring. Dette kan bare fravikes dersom eleven har særlige behov for en annen form for kompetanse. Personer med slik annen kompetanse må ha høyere utdanning fra universitet eller høyskole.²⁵⁰ Assistenter kan fortsatt hjelpe til i undervisningen, så lenge det er en lærer som har det faglige ansvaret for, og forbereder og følger opp undervisningen. I tillegg skal læreren i utgangspunktet også være til stede i undervisningen.²⁵¹

Den nye reguleringen av kompetansekrav til undervisningen legger mye tydeligere vekt på at lærere med pedagogisk kompetanse skal ha ansvaret for opplæringen, også for elever med spesialundervisning. Når det er inntatt en egen bestemmelse om kompetansekrav til lærerne i kapitlet om individuelt tilrettelagt opplæring, bidrar dette til å vektlegge viktigheten av undervisningspersonalet i slik undervisning. I den nåværende opplæringsloven er det bare krav om at assistenter skal få «nødvendig rettleiing», jf. oppl. § 10-11. I forslaget til ny opplæringslov skal læreren både forberede, følge opp og være ansvarlig for undervisningen som gjennomføres. Dette kravet er egnet til å redusere forekomsten av assistenter som er ansvarlige for planleggingen og gjennomføringen av spesialundervisning. Samlet sett tror jeg den strengere reguleringen av kompetansekrav er viktig for å påse at barn med særskilte behov blir møtt av pedagoger som har kompetansen som trengs for å imøtekomme disse behovene. Slik kompetanse ivaretar ikke nødvendigvis personlig egnethet til å ivareta elever med spesialpedagogiske behov, men kompetansekrav kan likevel bidra med nødvendig faglig og pedagogisk kvalitet i møte med elever med spesielle behov i opplæringssystemet.

²⁵⁰ Se forslaget § 10-6: NOU 2019: 23 s. 31.

²⁵¹ Se forslaget § 15-4: NOU 2019: 23 s. 36.

8 Saksbehandling

8.1 Hvorfor saksbehandlingsregler?

Det er en rekke regler som skal sørge for at saksbehandlingen er forsvarlig. Utdanningsretten er preget av materielle regler som åpner for skjønn. Dette skjønnnet kan føre til uforutsigbarhet og forskjellsbehandling, og det er derfor viktig med saksbehandlingsregler som ivaretar rettssikkerheten.²⁵² Saksbehandlingsreglene bidrar til rettssikkerhet for elevene ved at det er klare fremgangsmåter og rutiner for hvordan vurderinger om spesialundervisning skal gjennomføres, i tillegg til at de legger til rette for at de faktiske forholdene utredes og ligger til grunn for vedtakene. På denne måten skal det sikres at opplæringstilbudet får et innhold som er forsvarlig og av god kvalitet.²⁵³ Saksbehandlingsreglene sikrer også forutsigbarhet ettersom elevene vet hva som er vurderingstemaet, og hvordan de skal forholde seg til prosessen.

Saksbehandlingsreglene sørger også for etterprøvbarehet som både ivaretar rettssikkerheten og klagemulighetene. Et eksempel er reglene om skriftlighet. Staten har mange tilsynsprosesser i forhold til utdanning blant annet for å sørge for at elevenes rettigheter oppfylles og for å undersøke om det foreligger noen utfordringer ved regelverket eller utøvelsen av det. Statens tilsynsføring i forhold til spesialundervisning drøftes nærmere i kapittel 9. For å kunne gjennomføre slike undersøkelser på en effektiv måte er det viktig med prosesser som er dokumenterbare og etterprøvbare.

8.2 Sakens gang

I det følgende vil jeg gi en kort oversikt over saksgangen for vedtak om spesialundervisning. Jeg går deretter nærmere inn på de ulike fasene av saksgangen.

En elev har bare rett til spesialundervisning dersom han/hun ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen. Det første steget i veien mot spesialundervisning er derfor at noen uttaler bekymring om elevens utbytte. Dette kan være en lærer, en forelder eller eleven selv. Dersom en lærer tror at en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen, må læreren ta kontakt med rektor for å få saken utredet videre, jf. oppl. § 5-4 første ledd andre punktum. Hvis foreldrene eller eleven selv er bekymret for elevens utbytte kan de kreve at

²⁵² NOU 1995: 18 s. 137; Eckhoff og Smith (2018) s. 61.

²⁵³ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 12.

skolen gjennomfører undersøkelser for å vurdere elevens behov, jf. oppl. § 5-4 første ledd første punktum. Vurderingen tar sikte på om utbyttet eleven får av opplæringen er tilfredsstillende, jf. § 5-1 første ledd.

Dersom vurderingen viser at eleven ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære undervisningen, plikter skolen å vurdere og eventuelt forsøke å foreta justeringer i undervisningen for å innfri elevens behov, jf. ordlyden «ikkje **kan få** [min utheving] tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet» i oppl. § 5-1.²⁵⁴ Dersom dette ikke fører til tilfredsstillende utbytte, må skolen innhente samtykke fra foreldrene eller eleven for å kunne sende en henvisning til PPT, jf. oppl. § 5-4 andre ledd. PPT foretar da en vurdering av om eleven trenger spesialundervisning eller ikke, og hvilket opplæringstilbud eleven bør få, jf. oppl. § 5-3 første ledd. Deretter skal skoleeier fatte et vedtak som tar stilling til om eleven har rett til spesialundervisning eller ikke, jf. oppl. § 5-3.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Riksrevisjonens undersøkelse avdekket mangler ved etterlevelsen av saksbehandlingsreglene i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning. Det ble synliggjort at feil som gjøres på et tidlig stadium i saksbehandlingen får konsekvenser for de senere leddene i prosessen.²⁵⁵ For eksempel vil en mangelfull sakkyndig vurdering kunne føre til at en IOP får et innhold som ikke møter elevens behov på en tilfredsstillende måte, ettersom IOP-en skal bygge på enkeltvedtaket, og enkeltvedtaket tar som regel utgangspunkt i den sakkyndige vurderingen. En IOP som ikke imøtekommer elevens behov vil kunne føre til at eleven ikke får et forsvarlig opplæringstilbud. Dette illustrerer hvordan feil tidlig i saksbehandlingen kan få virkninger for senere deler av prosessen.

²⁵⁴ Se også Prop. 129 L (2012–2013) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.) s. 99.

²⁵⁵ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 10.

8.3 Skolens plikt til utredning og henvisning

8.3.1 Bekymring, undersøkelse og tilpasning

Det første steget mot et vedtak om spesialundervisning er som nevnt at noen uttrykker bekymring for utbyttet til eleven. Spørsmålet er imidlertid hvem som har ansvaret for å uttrykke slik bekymring.

Det følger av oppl. § 5-4 at skolen må undersøke læringsutbyttet til en elev dersom eleven eller foreldrene ber om det. Videre følger det av bestemmelsen at skolen skal «vurdere om ein elev treng spesialundervisning». Denne vurderingen skal gjennomføres som en del av undervisvurderingen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-10 tredje ledd. Undervisvurdering er all muntlig og skriftlig vurdering elever får før de er ferdig med opplæringen, jf. § 3-10 første ledd. Dette betyr at lærere skal benytte alt av elevenes arbeid for å fortløpende vurdere om elevene har behov for spesialundervisning. Lærere har altså et selvstendig ansvar for å være oppmerksomme overfor elevenes utbytte, og om dette er «tilfredsstillende». Dette ansvaret innebærer en viss aktsomhetsplikt for skolen i forbindelse med elevenes utbytte av opplæringen. I en dom fra Agder lagmannsrett ble en elev tilkjent erstatning for mangelfull opplæring fordi skolen ikke gjennomførte videre undersøkelser selv om det var tydelig at eleven ikke hadde tilfredsstillende utbytte av opplæringen.²⁵⁶

Hvis det oppstår bekymring for elevens utbytte, må undervisningspersonalet foreta undersøkelser for å vurdere om eleven har behov for spesialundervisning, jf. § 5-4. Det som skal vurderes er om eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dersom skolens undersøkelser viser at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av undervisningen, må skolen ta stilling til om det foreligger et behov for spesialundervisning. I denne forbindelse oppstår spørsmålet om utbyttet kan forbedres gjennom tilpasninger i den ordinære opplæringen, eller om eleven skal henvises til PPT.

Det følger av oppl. § 5-4 første ledd tredje punktum at skolen har en plikt til å vurdere og eventuelt å gjennomføre tilpasninger for å forbedre elevens utbytte av den ordinære opplæringen før eleven henvises til PPT. Dette gjelder imidlertid ikke for de elevene åpenbart ikke vil kunne få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.²⁵⁷ Bakgrunnen for

²⁵⁶ LA-2009-159207, (Dommen har verken sidetall eller avsnittsnummerering).

²⁵⁷ Prop. 129 L (2012–2013) s. 98.

dette kravet er å sikre at skolen utreder elevens utbytte og om dette kan forbedres gjennom den ordinære opplæringen.²⁵⁸ Hvis eleven får tilfredsstillende utbytte av de nye tilpasningene avsluttes prosessen her ved at eleven ikke lengre har behov for spesialundervisning. Hvis eleven til tross for tilpasningene ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, skal eleven henvises til PP-tjenesten for videre utredning.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Som nevnt i punkt 3.5 har det vært en økning i antall elever som får spesialundervisning. Dette kan tyde på at skolene har utarbeidet rutiner for kartlegging og fortløpende vurdering av elevene, slik at flere elever som har behov for spesialundervisning fanges opp. Rapporter fra stasforvalterne om tilsyn med spesialundervisningen tyder også på at skolene har gode rutiner for å avdekke behov for spesialundervisning.²⁵⁹ I forslaget til ny opplæringslov presiseres skolens plikt til følge med på utbyttet til elevene, melde fra ved bekymring og prøve ut tiltak i den ordinære opplæringen.²⁶⁰ Den nye bestemmelsen klargjør lærernes behov for å fortløpende vurdere om elevene får tilfredsstillende utbytte av undervisningen.

8.3.2 Krav om samtykke i oppl. § 5-4 andre ledd

Det følger av oppl. § 5-4 andre ledd at det kreves samtykke fra «eleven eller foreldra til eleven» før det innhentes sakkyndig vurdering og før det fattes vedtak om spesialundervisning. Det kreves altså samtykke på to steder i saksbehandlingen. Hvis det er eleven eller foreldrene selv som har søkt om spesialundervisning, er dette et implisitt samtykke.

Ordlyden «elev eller forelder» antyder at det bare kreves at enten eleven eller foreldrene trenger å samtykke for å innfri kravet. Her oppstår spørsmål om hvordan dette skal

²⁵⁸ NOU 2019: 23 s. 373.

²⁵⁹ Se f.eks. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, *Tilsynsrapport: spesialundervisning. Felles nasjonalt tilsyn 2018*, 2018, s. 6, <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/tilsyn/barnehage-og-opplaring/tilsynsrapport-spesialundervisning---felles-nasjonalt-tilsyn-2018-mandal-002.pdf> (Lest 10 juni 2021); Fylkesmannen i Agder, *Tilsynsrapport: spesialundervisning. Felles nasjonalt tilsyn 2018*, 2018, s. 6, https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/tilsyn/barnehage-og-opplaring/endelig-tilsynsrapport_fevik_spufnt2018_grimstad.pdf (Lest 10. juni 2021).

²⁶⁰ Se forslaget § 10-2: NOU 2019: 23 s. 31.

gjennomføres dersom foreldrene er uenige om saken eller dersom eleven og foreldrene er uenige om saken. I tillegg kan det spørres om dette er likt for samtykke til sakkyndig vurdering og til enkeltvedtak.

Det følger av forarbeidene til opplæringsloven at spørsmålet om hvem som må samtykke reguleres av barneloven.²⁶¹ Det følger av barneloven § 30 at det er den eller de som har foreldreansvaret som kan og skal ta avgjørelser på vegne av barnet.²⁶² Hvis foreldrene har felles foreldreansvar, må de bli enige om hvilke avgjørelser som skal tas. Det følger av bestemmelsens andre ledd at de må utøve foreldreansvaret slik at barnet får en utdanning som er tilpasset dets evner og anlegg.²⁶³

Et unntak fra kravet om at de som har felles foreldreansvar skal treffe avgjørelsene sammen, følger av § 37. Etter § 37 kan den barnet bor hos ta «avgjerder som gjeld vesentlige sider av omsuta for barnet, m.a. spørsmålet om barnet skal vere i barnehage, kor i landet barnet skal bu og andre større avgjerder om dagleglivet». Spørsmålet blir derfor om samtykke til spesialundervisning er å anse som en avgjørelse «som gjeld vesentlige sider av omsuta for barnet» eller «større avgjerd om dagleglivet».

Min oppfatning er at situasjonen er ulik for samtykke til sakkyndig vurdering og samtykke til at det fattes enkeltvedtak. Det at barnet har vært utredet av PPT vil nok følge barnet videre gjennom registreringer i barnets journal på skolen. En sakkyndig vurdering vil foruten dette ikke i seg selv føre med seg noen virkninger for utdanningssituasjonen for barnet, noe som gjør at jeg anser det som rimelig at den barnet bor hos kan be om dette uten samtykke fra eventuelle andre med foreldreansvar. Et vedtak om spesialundervisning vil imidlertid påvirke barnets utdanning og fremtid i en slik grad at det vil være en avgjørelse «i personlege tilhøve», jf. bl. § 30, og slik jeg ser det bør derfor samtlige med foreldreansvar samtykke til at et slikt vedtak fattes.²⁶⁴

²⁶¹ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 170.

²⁶² Jeg går ikke nærmere inn på hvem som har foreldreansvaret her, men viser til Bendiksen og Haugli (2021) s. 109-112.

²⁶³ Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova).

²⁶⁴ En lignende konklusjon fremkommer av Utdanningsdirektoratet, *Samtykke til spesialundervisning*, 2017c, <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Elever-med-sarskilte-behov/samtykke-til-spesialundervisning/> (Lest 22. mai 2021).

Foreldreansvaret må imidlertid ses i sammenheng med barnets med- og selvbestemmelsesrett, jf. bl. §§ 31-33 og BK artikkel 12. At barn har medbestemmelsesrett innebærer at barnet skal få uttale seg og at det barnet sier skal vektlegges før de som har foreldreansvaret tar avgjørelser på vegne av barnet, jf. bl. § 31 og BK artikkel 12 nr. 1. Denne selvbestemmelsesretten øker jo eldre barnet blir, jf. § 33. Når barnet er 7 år gammelt eller «yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkt» skal de få informasjonen som trengs for å kunne uttale seg før slike avgjørelser tas. Vekten denne meningen skal tillegges varierer etter barnets modenhet og alder, men når barnet har fylt 12 år skal den tillegges stor vekt, jf. § 31 og BK artikkel 12 nr. 1.

Etter bl. § 32 kan barn fra de fyller 15 år foreta valg om utdanning selv. Barnets selvbestemmelsesrett når det kommer til valg av utdanning omfatter også spesialundervisning.²⁶⁵ Dette betyr at barnet selv kan samtykke til sakkyndig vurdering og enkeltvedtak etter fylte 15 år.

Samtykke er en forutsetning både for å henvise en elev til PP-tjenesten for utredning og for å fatte vedtak om spesialundervisning. Dersom det ikke foreligger samtykke, må dermed skolen avstå fra å foreta steg mot spesialundervisning. Hvis skolen er bekymret for at mangelen på samtykke vil gå utover elevens mulighet til å få en forsvarlig opplæring, kan skolen i alvorlige tilfeller kontakte barnevernstjenesten.²⁶⁶

8.3.3 Henvisning til PP-tjenesten

Dersom det oppstår bekymring knyttet til elevens utbytte, og skolen etter vurdering og eventuelt utprøving av tilpasninger finner at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsopplegget, må skolen henvise eleven til PP-tjenesten. Dette forutsetter at det foreligger samtykke. Opplæringsloven oppstiller ingen krav til form eller innhold i henvisningen til PP-tjenesten, men det er vanlig, og anbefalt, at henvisningen inneholder en pedagogisk rapport som beskriver undersøkelser og tilpasninger skolen har gjennomført for å utrede elevens utbytte og behov.²⁶⁷ Videre er det anbefalt at den gjøres skriftlig.²⁶⁸

²⁶⁵ NOU 2020: 14 Ny barnelov - Til barnets beste s. 344.

²⁶⁶ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 40.

²⁶⁷ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 34; Utdanningsdirektoratet (2014) s. 42.

²⁶⁸ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 34.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

I Riksrevisjonens undersøkelse viser intervjuene at 23% av PP-tjenestene får henvisninger som sjelden eller aldri inneholder en pedagogisk rapport. Elevmappegjennomgangene viste at 77% av henvisningene ikke inneholdt en pedagogisk rapport.²⁶⁹ Mangel på pedagogisk rapport er ikke et brudd på regelverket, men kan utgjøre en utfordring fordi det gjør PP-tjenestens arbeid mindre effektiv ettersom de må finne ut hvilke tilpasninger som allerede er gjort. 90% av PP-tjenestene fra riksrevisjonens undersøkelse uttrykte derfor at slike rapporter fra skolene er viktige for deres utredning. Rapporten viste imidlertid også at PP-tjenestene i økt grad krever pedagogisk rapport ved henvisning.²⁷⁰

Det er ikke foreslått noen endringer om hvordan henvisningen til PPT skal utformes i forslaget til ny opplæringslov. Etter min vurdering kan det vært hensiktsmessig med et krav om at henvisningene skal inneholde beskrivelser av hvilke tiltak og tilpasninger skolen allerede har prøvd, slik at PPT har et klarere utgangspunkt for sine vurderinger.

8.4 PP-tjenestens rolle

8.4.1 Om PP-tjenesten

Alle kommuner og fylkeskommuner må ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Det følger ingen krav av loven om hvordan den skal organiseres, og det stilles innen særskilte kompetansekrav. Noen kommuner har egne PP-tjenester, og andre velger å slå seg sammen med andre kommuner.²⁷¹ Denne tjenesten har to hovedoppgaver. For det første skal den utarbeide sakkyndige vurderinger, og for det andre skal den veilede skolene i forbindelse med utvikling av kompetanse og organisering for å gjøre opplæringen mer tilrettelagt for elever med særlige behov, jf. oppl. § 5-6.²⁷²

Som nevnt i punkt 2.2.3, innebærer utredningskravet i forvaltningsretten at vedtak må fattes av personer med kompetanse i feltet, eventuelt at det må innhentes vurderinger fra sakkyndige

²⁶⁹ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 35.

²⁷⁰ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 35.

²⁷¹ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 34.

²⁷² Se eksempler på hvordan slik veiledning kan foregå på Utdanningsdirektoratet, *Hva gjør PP-tjenesten?*, 2017a, <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/hva-gjor-pp-tjenesten/#124903>.

med kompetanse i feltet. Utforming av vedtak om spesialundervisning krever kunnskap om ulike utfordringer i læringsprosessen og hvordan disse kan møtes gjennom tilpasninger og tiltak. De som fatter vedtak om spesialundervisning har ikke alltid denne typen kompetanse. PP-tjenesten har særskilt kompetanse om elever med særskilte læringsutfordringer og behov.²⁷³ Kravet til sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før det fattes vedtak ivaretar dermed utredningskravet.

PPT er en offentlig tjeneste. Vil da privatskoler kunne benytte seg av tjenesten? I forbindelse med dette viser jeg til drøftelsen i punkt 4.2, der jeg konkluderer med at elever ved privatskoler *med* statsstøtte har rett til spesialundervisning, mens elever ved privatskoler *uten* statsstøtte har ikke en slik rett. En sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten etter oppl. § 5-3 skal ta stilling til om en elev trenger spesialundervisning eller ikke. En slik vurdering vil ikke være nødvendig dersom eleven ikke har rett til slik undervisning. Konklusjonen samsvarer derfor med konklusjonen i punkt 4.2, det vil si at elever ved privatskoler *med* statsstøtte har rett til en sakkyndig vurdering fra PPT, men elever ved privatskoler *uten* statsstøtte har ikke en slik rett.²⁷⁴

8.4.2 Sakkyndig vurdering

En av PP-tjenestens oppgaver er å utarbeide sakkyndige vurderinger i forbindelse med spesialundervisning. Dersom eleven ikke kan få tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen, må skolen tilmelde saken til PP-tjenesten for å få utredet en sakkyndig vurdering. En slik vurdering må foreligge før kommunen kan fatte vedtak om spesialundervisning, jf. oppl. § 5-3, jf. § 5-6 andre ledd. PP-tjenesten skal her vurdere om eleven trenger spesialundervisning, og hvordan spesialundervisningen eventuelt bør gjennomføres, jf. § 5-3.

Et spørsmål som oppstår, er om PPT må utarbeide sakkyndige vurderinger ved alle henvendelser fra skolen. Det følger av § 5-6 andre ledd at PPT må utarbeide sakkyndige

²⁷³ Utdanningsdirektoratet, *PP-tenesta er ei fagleg kompetent teneste*, 2016b, <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/pp-tenesta-er-ei-fagleg-kompetent-teneste/>.

²⁷⁴ Utdanningsdirektoratet, *Spørsmål om rett til sakkyndig vurdering for elever i skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12, 2009c*, <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Elever-med-sarskilte-behov/Spesialundervisning-i-privatskoler-uten-statsstotte/> (Lest 25. april 2021).

vurderinger «der lova krev det». Videre følger det av § 5-3 at skolen må ha fått en sakkyndig vurdering før de kan fatte vedtak. Dersom skolen da skal fatte et vedtak om spesialundervisning, enten det innvilges eller ikke, stiller loven krav om at det må foreligge en sakkyndig vurdering. PPT må derfor utarbeide sakkyndige vurderinger ved alle henvendelser.

Opplæringsloven § 5-3 stiller krav til innholdet i de sakkyndige vurderingene. Først og fremst skal den sakkyndige vurderingen klargjøre om eleven trenger spesialundervisning, og hvis dette er tilfellet skal den også oppgi hvilket spesialundervisningstilbud eleven bør motta. Når PP-tjenesten utreder disse forholdene, bidrar det til å ivareta utredningsplikten etter fvl. § 17. Bestemmelsen inneholder også noen ikke-uttømmende krav til hva vurderingen må inneholde, jf. § 5-3 andre ledd:

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- realistiske opplæringsmål for eleven
- om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbudet
- kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod²⁷⁵

Det er altså to hoveddeler av den sakkyndige vurderingen som kan utledes av oppl. § 5-3 andre ledd;

Den ene delen utreder elevenes lærevansker og behov, og tar stilling til hvilket utbytte eleven har av opplæringen. I denne prosessen er samarbeid mellom skolen og PPT viktig, og henvisningen til PPT legger grunnlaget for hvor PPT må starte sin utredning. Det er viktig å poengtere at PPT må foreta sine egne utredninger, henvisningen kan imidlertid effektivisere arbeidet med utredningen ettersom PPT da ikke trenger å først finne ut hvilke tiltak og undersøkelser som allerede er gjort av skolen. Den andre delen er en vurdering av hvilket opplæringstilbud som vil kunne møte behovene til eleven, og hvilke opplæringsmål som er realistiske. For å utrede saken vil vanlige fremgangsmåter være å snakke med eleven,

²⁷⁵ Oppl. § 5-3 andre ledd.

foreldrene, ansatte ved skolen eller andre, at PPT instruerer skolen om videre undersøkelser, at PPT foretar egne undersøkelser eller at PPT innhenter vurderinger fra andre sakkyndige.²⁷⁶

Etter en vurdering av hvilket opplæringstilbud eleven burde få for å møte behovene han/hun har og hvilke opplæringsmål som er realistiske, må PPT gi en anbefaling om eleven bør få spesialundervisning eller ikke, jf. § 5-3 første ledd. Avvik fra kompetansemålene kan bare gjøres for elever med vedtak om spesialundervisning. Hvis de målene som PPT anser som realistiske for eleven avviker fra de ordinære kompetansemålene, må de dermed anbefale spesialundervisning.

Dersom PPT anbefaler spesialundervisning, må den sakkyndige vurderingen også inneholde en beskrivelse av hvilket opplæringstilbud eleven bør få, altså hva spesialundervisningen bør inneholde, jf. oppl. § 5-3 første ledd. En angivelse av omfanget timer med spesialundervisning er nødvendig for å oppfylle kravet til innholdet i den sakkyndige vurderingen.²⁷⁷ Andre forhold som vil være av betydning for beskrivelsen av opplæringstilbudet er hvordan spesialundervisningen skal organiseres, om det kreves undervisningspersonale med særskilt kompetanse, om eleven har behov for assistent eller om eleven har behov for hjelpemidler i opplæringen.²⁷⁸

Dersom eleven eller foreldrene ønsker det, kan de innhente en alternativ sakkyndig vurdering fra andre med relevant kompetanse. Skolen må da også ta den alternative sakkyndige vurderingen i betraktning når de fatter vedtak om spesialundervisning.²⁷⁹

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Undersøkelsene som er gjennomført i forbindelse med spesialundervisning avdekker flere mangler ved de sakkyndige vurderingene.

For det første viser riksrevisjonens undersøkelse at 15% av enkeltvedtakene om spesialundervisning ble fattet uten sakkyndig vurdering fra PPT.²⁸⁰ I tillegg forelå det mangler

²⁷⁶ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 46.

²⁷⁷ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 51.

²⁷⁸ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 50-53; Helgeland (2006) s. 188.

²⁷⁹ NOU 1995: 18 s. 133; Utdanningsdirektoratet (2014) s. 56.

²⁸⁰ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 42.

ved innholdet i de sakkyndige vurderingene. Dette gjelder blant annet at det ikke ble oppstilt realistiske opplæringsmål (20%), det ble ikke vurdert hvordan undervisningen burde organiseres (25%) eller det ble ikke bestemt timeomfang (over 50%).²⁸¹ Statsforvalternes tilsyn viser blant annet at sakkyndige vurderinger ofte ikke inneholder beskrivelser av elevens utbytte av den ordinære opplæringen, hvilken opplæring som vil gi forsvarlig utbytte, innholdet i spesialundervisningen eller realistiske opplæringsmål.²⁸² Sivilombudsmannens undersøkelse viste også lignende mangler i forhold til beskrivelsene av opplæringsmål, omfang og innhold i spesialundervisningen.²⁸³ Ettersom denne undersøkelsen ble gjennomført i 2000/2001, tyder det på at det har vært utfordringer med innholdet i de sakkyndige vurderingene lenge.

Det er ikke foreslått noen endringer i kravene til innholdet i de sakkyndige vurderinger fordi utvalget mener oppramsingen er tilstrekkelig.²⁸⁴ Loven oppstiller tydelige krav om at det skal foreligge sakkyndig vurdering før vedtak, at PPT må beskrive hvilket opplæringstilbud eleven bør få og det skal oppstilles realistiske mål for eleven. Etter min mening er det derfor ikke regelverket som skaper utfordringene, men heller mangel på kunnskap om regelverket. For å redusere manglene som foreligger ved de sakkyndige vurderingene vil det dermed være hensiktsmessig å sørge for at PP-tjenestene er informert om hva regelverket krever. I tillegg vil fortsatte tilsyn kunne bidra ved at PP-tjenester får tilbakemelding om feil som gjøres, slik at de kan rettes opp.

8.5 Enkeltvedtaket

8.5.1 Vedtakskompetanse

Det er skoleeier som skal fatte enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. oppl. § 5-3. Skoleeier for grunnskoler er kommunen, og skoleeier for videregående skoler er fylkeskommunen, jf. §§ 13-1 og 13-3. Det vanligste er at denne vedtakskompetansen delegeres til rektor ved de enkelte skolene som da kan delegerer kompetansen videre til andre ansatte på skolen.²⁸⁵ NIFU undersøkte hvem som utformer vedtakene i praksis. Undersøkelsen viste at det som oftest var

²⁸¹ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 36.

²⁸² Utdanningsdirektoratet (2019); Utdanningsdirektoratet (2020c).

²⁸³ Stette og Stortingets ombudsmann for forvaltningen (2008) s. 13.

²⁸⁴ NOU 2019: 23 s. 379.

²⁸⁵ Dok.nr.3:7 (2010–2011) 10; Barneombudet (2017) s. 62; Utdanningsdirektoratet (2014) s. 8.

spesialpedagogisk leder, spesialpedagogisk leder i samarbeid med noen andre, rådgiver i samarbeid med noen andre eller rektor som utformer vedtak om spesialundervisning.²⁸⁶

8.5.2 Vedtakets forhold til den sakkyndige vurderingen

Den sakkyndige vurderingen fra PPT er bare rådgivende, men dersom vedtaket fraviker den sakkyndige vurderingen som er gitt av PPT, må det begrunnes hvorfor kommunen/fylkeskommunen likevel mener at eleven vil få et tilfredsstillende opplæringstilbud av den ordinære opplæringen., jf. oppl. § 5-3 siste ledd. Denne begrunnelsesplikt supplerer begrunnelsesplikten etter fvl. § 24 (se neste punkt). Dette skal sikre at skolen/kommunen tar den sakkyndige vurderingen i betraktning når de fatter et vedtak. PPT har som nevnt sakkyndig kompetanse om særskilte behov i opplæringssituasjonen. Skolen må derfor ha en god grunn til å fravike anbefalingene. Det følger av forarbeidene at kravene til denne begrunnelsen vil være mer omfattende jo større avviket fra den sakkyndige vurderingen er.²⁸⁷

8.5.3 Utredningsplikt

Et annet spørsmål som kan stilles er hvilke krav det stilles når det gjelder utredning av de faktiske forholdene før det fattes et vedtak om spesialundervisning. I tidligere ledd i prosessen har skolen foretatt egne vurderinger og undersøkelser, i tillegg til at PP-tjenesten har utarbeidet en sakkyndig vurdering om eleven. Er saken da tilstrekkelig utredet eller stilles det ytterligere krav til en selvstendig utredning før vedtaket treffes?

Det følger av fvl. § 17 første ledd at skolen «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Dette går ut på å utrede faktiske og rettslige forhold og foreta vurderinger basert på disse forholdene.²⁸⁸ «Så godt opplyst som mulig» må tolkes innskrenkende, slik at hvor godt en sak må utredes vil variere etter blant annet sakens viktighet og kompleksitet.²⁸⁹ For eksempel vil det måtte foretas mer omfattende utredninger for elever med sammensatte eller kompliserte lærevansker. Skolen skal ha foretatt undersøkelser for å kartlegge elevens behov før henvisning til PPT, og den sakkyndige vurderingen vil være hjelpelig for utredning av saken. Skolen som vedtaksorgan må imidlertid sørge for at saken er godt nok

²⁸⁶ Markussen m.fl. (2019) s. 75.

²⁸⁷ NOU 1995: 18 s. 128.

²⁸⁸ Graver (2019) s. 448.

²⁸⁹ Graver (2019) s. 450-451.

utredet. Dersom forhold fortsatt er uavklarte, må dermed skolen foreta supplerende utredninger.

8.5.4 Krav til vedtakets innhold

Forvaltningsloven kommer til anvendelse på vedtak om spesialundervisning så lenge det ikke fremkommer noe annet av opplæringsloven eller andre lover jf. fvl. § 1 og oppl. § 15-1 første ledd. Dersom skoleeier kommer til et resultat som avviker fra PPT's sakkyndige vurdering, må vedtaket inneholde en begrunnelse for hvorfor eleven fortsatt får et tilfredsstillende utbytte gjennom dette avviket. Foruten denne modifikasjonen gjelder reglene om begrunnelse etter forvaltningsloven. Det er derfor i hovedsak reglene i forvaltningsloven kapittel 5 som fastsetter hva vedtakene skal inneholde.

Enkeltvedtak om spesialundervisning skal i all hovedsak være skriftlige, jf. fvl. § 23. Dersom vedtaket er skriftlig, vil det ivareta forsvarlighetsprinsippet ved at det er enklere å dokumentere og spore vurderingene som ble foretatt og om disse innfrir lovens krav.²⁹⁰ Unntaket er dersom skriftlighet ville være «særlig byrdefullt» for den som fatter vedtaket, jf. fvl. § 23. Dette er en snever unntaksregel som kun skal benyttes for vedtak som haster. Et eksempel fra forarbeidene på en situasjon som kan unntas skriftlighetskravet er brannvesenets tillatelse til å rive en bygning for å slukke en brann.²⁹¹ Dette eksempelet illustrerer at terskelen for unntaksregelen er svært høy, og vil nok ikke være anvendelig i forhold til vedtak om spesialundervisning, hvor vedtak fattes mens man sitter på kontor.

Enkeltvedtak må begrunnes samtidig som vedtaket treffes, jf. fvl. § 24. Dette kan bare fravikes dersom vedtaket «innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket», jf. fvl. § 24 tredje ledd. Fvl. § 25 fastsetter at begrunnelsen skal inneholde en henvisning til reglene som ligger til grunn for vedtaket og en gjengivelse av reglenes innhold dersom mottakeren trenger dette for å forstå vedtaket. Gjengivelsen vil som regel gå ut på å klargjøre hva som er vurderingstemaet for vedtaket.²⁹² Videre skal vedtaket inneholde en beskrivelse av de faktiske forholdene som ligger til grunn, men dette kan unnlates dersom de faktiske forholdene beskrives i et annet dokument som er kjent for parten,

²⁹⁰ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 56.

²⁹¹ NUT 1958: 3 s. 444.

²⁹² Graver (2019) s. 478.

jf. fvl. § 25. I tillegg bør det gjøres rede for hvilke hensyn som ble vektlagt under avgjørelsen, jf. § 25 siste ledd. Begrunnelseskravet ivaretar mulighetene til å etterprøve om skjønnsutøvelsen og saksbehandlingen var forsvarlig.²⁹³

For innhold i vedtak om spesialundervisning betyr dette at det må vises til oppl. § 5-1 som rettslig grunnlag for rettigheten, og en gjengivelse av bestemmelsen der det er nødvendig for at eleven/foreldrene skal forstå vedtaket. Gjengivelsen vil i hovedsak gå ut på å fremheve at vurderingstemaet er om eleven har «tilfredsstillende utbytte» av opplæringen. Vedtaket skal også inneholde en beskrivelse av de «faktiske forhold» som ligger til grunn. Ofte vil det faktiske grunnlaget være så godt beskrevet i den sakkyndige vurderingen til PPT, at det vil være tilstrekkelig å vise til den.²⁹⁴ Den sakkyndige vurderingen er kjent for eleven/foreldrene, noe som medfører at unntaket i § 25 andre ledd andre punktum kan anvendes.

Videre fremkommer det av forarbeidene at et vedtak om spesialundervisning må «være så klart og fullstendig at det ikke etterlater tvil om hva slags opplæringstilbud den enkelte elev skal få», slik at det ikke er tilstrekkelig å oppgi antall timer eleven har krav på. Vedtaket må som regel også beskrive hva undervisningen skal inneholde og hvordan den skal organiseres.²⁹⁵ I tillegg bør det inkluderes i vedtaket dersom eleven skal ha avvik fra de ordinære målene i læreplanen.²⁹⁶ Som nevnt i punkt 6.2 må det fremkomme av vedtaket at det er foretatt en barnets beste-vurdering.

Så snart som mulig etter vedtaket er fattet må partene underrettes, jf. fvl. § 27. Hvis eleven er over 15 år og representeres av en forelder eller annen verge, skal skolen informere eleven selv om vedtaket. Hovedregelen er at underretningen skal gjennomføres av organet som traff vedtaket, og at det skal gjøres skriftlig, jf. fvl. § 27 første ledd tredje og fjerde punktum. Underretningen skal informere om klagereglene og innsynsretten, jf. § 27 andre ledd første punktum.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

²⁹³ HR-2008-88-A, avsnitt 58.

²⁹⁴ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 65.

²⁹⁵ NOU 1995: 18 s. 128.

²⁹⁶ Helgeland (2006) s. 193.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at mange av enkeltvedtakene hadde mangelfulle beskrivelser av hva spesialundervisningen skulle inneholde, hvordan den skulle organiseres (24%) og hvor omfattende den skulle være (11%). 60% av vedtakene som ble gjennomgått beskrev ikke avvik fra læreplanen eller fagene elevene skulle ha spesialundervisning i. Gjennomgangen av tilsynsrapportene viste også svakheter i forbindelse med vedtakenes innhold. Slike mangler kan ha konsekvenser for elevenes rett til en forsvarlig opplæring ved at det ikke er sikkert at opplæringstilbudet er gjennomtenkt eller at skolen har gjennomført de vurderingene som skal ligge til grunn for enkeltvedtaket. Slike mangler vil også kunne vanskeliggjøre elevens mulighet til å klage og statens mulighet til å føre tilsyn ved at man ikke kan finne ut hvilke vurderinger som ble gjennomført, og dermed om det foreligger feil.²⁹⁷

I NOU-en er det ikke foreslått å innta krav til enkeltvedtakenes innhold. Selv om kravene fremkommer av forvaltningsloven, viser statsforvalternes undersøkelser at vedtakene ofte er mangelfulle. Etter min mening ville en bestemmelse i opplæringsloven som beskriver hva vedtakene må inneholde kunne avhjelpe utfordringene. Dersom det inntas en bestemmelse som beskriver innholdet i vedtakene slik som de beskriver innholdet i de sakkyndige vurderingene, vil det være enklere å finne frem til og anvende lovverket. Som illustrert tidligere i avhandlingen, for eksempel i punkt 8.4.2, er det ikke alltid kravene som følger direkte av opplæringslovene følges. En ny bestemmelse om vedtakenes innhold bør derfor følges opp med god informasjon til de som fatter vedtakene, og tilsynsførsel med at kravene oppfylles i praksis.

8.6 Saksbehandlingstid

Grunnen til at elever trenger spesialundervisning er at de ikke får utbyttet de har krav på av ordinær undervisning, og derfor trenger høyere grad av tilrettelegging enn det som omfattes av tilpasset opplæring. Det er svært viktig at elevene mottar slik tilpasning tidlig slik at de får muligheten til å oppfylle sitt potensiale, og dermed øke mestringsfølelse og motivasjon.²⁹⁸ Dette vil kunne redusere antallet unge som faller utenfor i utdanningssystemet.

²⁹⁷ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 9 og 41-42.

²⁹⁸ St.meld. nr. 16 (2006-2007) s. 11.

Ordlyden i oppl. § 5-1 tilsier at retten til spesialundervisning inntreer med en gang eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det må imidlertid regnes med noe saksbehandlingstid.

Opplæringsloven oppstiller ingen frist for utarbeidelsen av den sakkyndige vurderingen eller vedtaket. Det eneste lovfestede kravet følger da av forvaltningsloven. Fvl. § 11 bokstav a første ledd fastsetter at saker skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Dette er et skjønnsmessig begrep som vil variere basert på sakstype.²⁹⁹ I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning uttales det at vurderingen må utarbeides innen rimelig tid, og at en total saksbehandlingstid (fra skolens vurdering av elevens behov til enkeltvedtaket er fattet) som overstiger tre måneder kan være for lenge.³⁰⁰

Hva som vil være innen rimelig tid eller «uten ugrunnet opphold» vil variere fra sak til sak, ettersom noen saker krever grundigere utredning enn andre saker. Hensynet til barnets beste og forsvarlighetsprinsippet taler for at sakens bør utredes godt slik at eleven får et godt utbytte av spesialundervisningen, men barnets beste og effektivitetshensyn kan tale for at saksbehandlingstiden ikke bør være for lang, ettersom dette kan få konsekvenser for barnets utdanningsløp. Noen situasjoner vil da ha et mer vidtrekkende behov for utredning, for eksempel kan det i noen tilfeller være nødvendig med psykiatrisk eller medisinsk utredning, som vil medføre at saksbehandlingstiden vil være lengre.³⁰¹ For å ivareta hensynet til eleven og dens læringsutbytte ga statsforvalteren i Agder uttrykk for at PP-tjenesten burde veilede skolene i hvilke tiltak som kan være til hjelp for eleven i mellomtiden.³⁰²

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

I Riksrevisjonens undersøkelse viste spørreundersøkelser til PPT at de brukte mer enn tre måneder på å utarbeide sakkyndig vurdering i 70% av sakene, og mer enn seks måneder i 25% av sakene, se figur 6. Dette utgjør mer enn henholdsvis ¼ eller ½ av elevens skoleår. Tilsynsrapportene fra statsforvalterne ga uttrykk for det samme problemet.³⁰³ Når det tar så

²⁹⁹ Ot.prp. nr. 75 (1993–1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv s. 59.

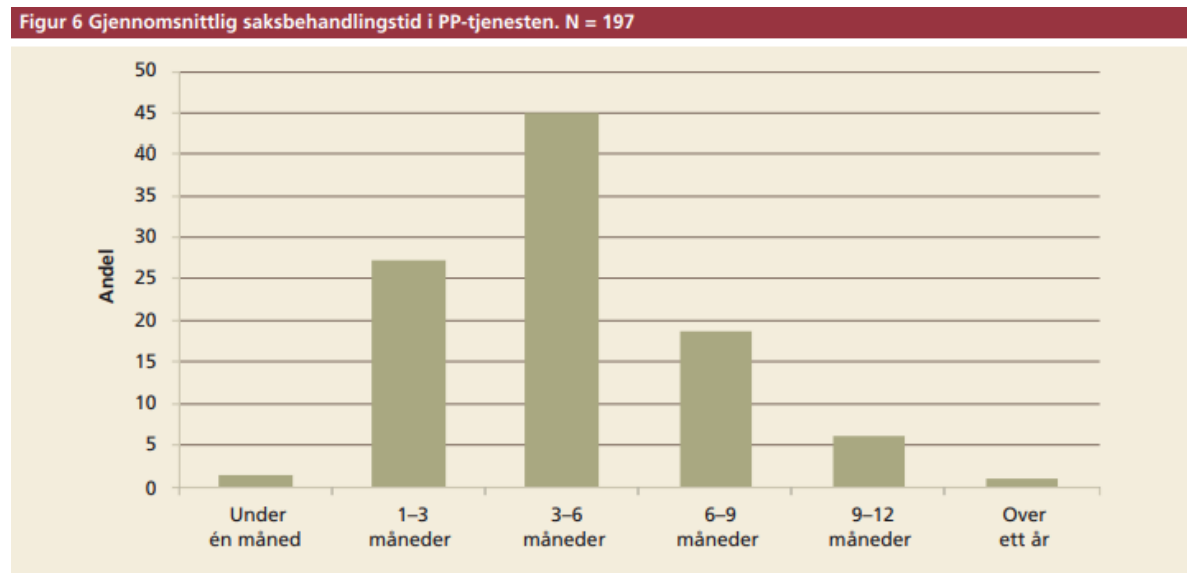
³⁰⁰ Utdanningsdirektoratet (2014) s. 54.

³⁰¹ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 36.

³⁰² Fylkesmannen i Agder (2019) s. 14.

³⁰³ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 36.

lang tid før elevene får hjelpen de trenger, vil elever med behov for spesialundervisning gå lenge uten et forsvarlig utbytte av opplæringen, noe som kan gjøre at elevenes vansker forverres.



Figur 6: Saksbehandlingstid i PP-tjenesten i 2010.³⁰⁴

Dersom enten PP-tjenesten eller skolen mangler informasjon etter tre måneder, bør de fatte et vedtak på det informasjonsgrunnlaget de har, og så eventuelt utarbeide ny sakkyndig vurdering og enkeltvedtak dersom ny informasjon taler for det.³⁰⁵

Som nevnt i punkt 3.1 har opplæringslovutvalget foreslått en ny inndeling av rettigheter som skal erstatte det som i dag betegnes som spesialundervisning. En slik oppdeling skal blant annet gjøre saksgangen enklere ved at det ikke skal være et krav om sakkyndig vurdering for personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging.³⁰⁶ Dersom PPT-tjenestens ansvar reduseres til bare å gjelde individuelt tilrettelagt opplæring, vil dette gjøre at arbeidsmengden blir mer håndterlig, slik at saksbehandlingstiden blir kortere. Det er imidlertid vanlig at den sakkyndige vurderingen består av en kombinasjon av de ulike gruppene, altså at en elev trenger både individuelt tilrettelagt opplæring og personlig assistanse/fysisk tilrettelegging. Hvis dette er tilfellet, må det fortsatt innhentes sakkyndig vurdering. Arbeidsmengden til PPT vil likevel begrenses. Noen ganger vil skolen måtte innhente sakkyndige vurderinger fra PPT

³⁰⁴ Hentet fra Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 36.

³⁰⁵ NOU 2012: 1 Til barnas beste - Ny lovgivning for barnehagene s. 301.

³⁰⁶ NOU 2019: 23 s. 371.

også for vedtak om personlig assistanse og fysisk tilrettelegging for å få utredet saker godt nok, men det er ikke et krav som gjelder alle saker om personlig assistanse og fysisk tilrettelegging.³⁰⁷ Dersom PP-tjenestens arbeidsmengde reduseres i forbindelse med sakkyndige vurderinger, vil de få mer tid til å veilede skolen innenfor kompetanse- og organisasjonsutvikling.³⁰⁸ Dette vil kunne forbedre skolenes ordinære opplæringstilbud og dermed bidra til å redusere behovet for spesialundervisning. Dersom skolene veiledes av PPT og dermed får økt kompetanse i forhold til elever med særskilte behov, vil dette også kunne øke kvaliteten på spesialundervisningen.

Til tross for at denne foreslåtte endringen vil kunne redusere saksbehandlingstiden, synes jeg fortsatt at en regulering i opplæringsloven om total saksbehandlingstid fra henvisning til PPT til det foreligger et vedtak kan være hensiktsmessig. Ettersom veilederen til Utdanningsdirektoratet gir uttrykk for en grense på tre måneder, kan en bestemmelse som beskriver en slik grense være god. Det er imidlertid viktig at sakene utredes godt, så en ufravikelig grense vil kunne ha uheldige virkninger for vedtakets kvalitet. En slik bestemmelse kan dermed for eksempel fastslå at enkeltvedtak om spesialundervisning skal avgjøres innen rimelig tid, og at saken bør være avgjort innen tre måneder dersom særlige forhold ved saken ikke tilsier en lengre utredningsperiode.

8.7 Barns rett til å bli hørt

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 12 og grunnloven § 104 at barn skal høres i saker som angår dem selv, og at barns meninger skal vektlegges ut fra alder og modenhet. Denne retten omtales også som *medbestemmelsesretten*.

Opplæringsloven har et eget krav om at det skal innhentes samtykke fra elev eller forelder før det blir innhentet en sakkyndig vurdering fra PPT og før det fattes vedtak om spesialundervisning, jf. oppl. § 5-4 andre ledd. Eleven og foreldrene har rett til å få informasjon om den sakkyndige vurderingen slik at de kan uttrykke sine meninger om opplæringen før det fattes vedtak om spesialundervisning jf. § 5-4 andre ledd. Opplæringstilbudet eleven får i enden av prosessen skal være utformet gjennom et samarbeid

³⁰⁷ NOU 2019: 23 s. 364 og 370-371.

³⁰⁸ NOU 2019: 23 s. 379.

med både eleven og foreldrene, og synspunktene deres skal tillegges stor vekt, jf. oppl. § 5-4 tredje ledd.

Barnekonvensjonen artikkel 12 gir ikke barn rett til selvbestemmelse, men en rett til å bli hørt og å få sine meninger vektlagt. Barnekomiteen understreker i sine generelle kommentarer at det er viktig at barn ikke gis rett til å uttale seg kun for formalitetens skyld. Barns synspunkter skal lyttes til og vektlegges fordi dette er et viktig virkemiddel for å kunne finne frem til hva som er best for barnet og å gjennomføre barns rettigheter på en god måte.³⁰⁹

Barnekomiteens generelle kommentarer oppstiller noen krav til hvordan barns medbestemmelsesrett skal praktiseres. Kommentarene er ikke rettslig bindende, men de er anerkjent som viktige tolkningsmomenter for konvensjonen, se punkt 2.2.2.

For det første må prosessen være transparent og informativ, det vil si at barnet må gis hensiktsmessig informasjon om at det har en rett til å bli hørt, og hvordan denne retten skal gjennomføres og vektlegges. Både informasjonen som gis, samtalemiljøet og samtalemetodene må tilpasses barnets alder og egnethet. Videre må det avsettes tid til å støtte barnet slik at det er forberedt på å fremstille sine synspunkter. Det må også tydeliggjøres at retten til å uttale seg er frivillig, og barnet må vite at det kan ombestemme seg når som helst gjennom prosessen.³¹⁰ Enkelte elever med behov for spesialundervisning har kommunikasjonsvansker eller lavere modenhet enn øvrige elever i aldersgruppa. I slike tilfeller må skolen/PPT tilrettelegge slik at eleven forstår det som blir fortalt og klarer å gi uttrykk for sine synspunkter. Dette kan for eksempel være ved at foreldrene hjelper eleven i samtalen

Høringen må være respektfull overfor barnet, og samtaleemnene må være relevante for livet til barnet, samtidig som det må være rom for at barnet kan ta opp temaer det selv synes er viktige. Samtaler om elevens egen opplæring vil alltid være relevante for barnet. Prosessen skal være inkluderende og sørge for like muligheter for at alle barn høres og at synspunktene

³⁰⁹ General Comment No. 5 General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6) (UN doc. CRG/GC/2003/5), 2003, avsnitt 12 og General Comment No. 12, avsnitt 132

³¹⁰ General Comment No. 12, avsnitt 134 bokstav a og b.

deres tillegges likeverdig vekt. De som gjennomfører høringen, må derfor være sensitive overfor kulturelle ulikheter.³¹¹

For å sørge for at disse kravene gjennomføres må de voksne som er del i denne prosessen ha kompetansen til å sørge for en effektiv fremgangsmåte som samsvarer med barnets kapasitet. Dette betyr at personalet på skolen og i PPT må ha gode forutsetninger for å snakke med barn og forstå hva barn mener. Det må også være trygt for barnet å uttrykke sine synspunkter. Til slutt oppstilles det et krav om at det må følges opp i etterkant for eksempel ved at barnet får informasjon om hva uttalelsene deres ble brukt til, at barnet får gi tilbakemelding om dets opplevelse rundt prosessen og at de blir inkludert hvis det gjennomføres oppfølginger relatert til deres medvirkning.³¹²

Disse kravene må tilfredsstilles i prosessen med spesialundervisning. Barn skal som sagt inkluderes i alle ledd i prosessen, og det må forsikres at dette gjøres på en forsvarlig måte som innfrir de kravene som oppstilles av barnekomiteen i deres generelle kommentar.

Av respekt for barnets integritet og autonomi skal barn høres i saker som angår dem selv, og deres meninger skal vektlegges ved avgjørelser som påvirker dem. I forbindelse med spesialundervisning er denne respekten viktig, ettersom en effektiv opplæring i stor grad er avhengig av elevens motivasjon og velgående. En elev som føler at den blir hørt og får uttrykke meningene sine om sin egen opplæring blir sannsynligvis mer positiv til opplæringstilbudet denne prosessen resulterer i, og en elev som er positiv til opplæringen har bedre forutsetninger for å få utbytte og lykkes.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Barneombudets rapport «*Uten mål og mening*» viser at elevene ikke i tilstrekkelig grad blir hørt i saker om deres egen opplæring. Barneombudet anbefalte derfor å opprette en egen bestemmelse som sikrer barnets medvirkningsrett i både vedtaksfasen og gjennomføringsfasen av spesialundervisningen.³¹³

³¹¹ General Comment No. 12, avsnitt 134 bokstav c, d, e og f.

³¹² General Comment No. 12, avsnitt 134 bokstav g, h og i.

³¹³ Barneombudet (2017) s. 9.

Blant annet på bakgrunn av barneombudets rapport er det foreslått en egen bestemmelse i den innledende delen av opplæringsloven som skal fastsette barnets rett til medvirkning.³¹⁴ Selv om kravet til medvirkning fremkommer av Barnekonvensjonen og Grunnloven, er det ofte ikke-jurister som arbeider med spesialundervisning. Det er dermed ikke sikkert at de har kjennskap til disse regelverkene og hva som ligger i kravene. En direkte regulering i opplæringsloven vil derfor være hensiktsmessig for at regelen skal være tilgjengelig og godt kjent for dem som arbeider med enkeltvedtak om spesialundervisning.

³¹⁴ NOU 2019: 23 s. 24 og 374.

9 Statlig kontroll og tilsyn

Klageadgangen til statsforvalteren og domstolenes prøvingsadgang ble drøftet i punkt 5.2.3 for å ta stilling til om elever som ikke får tilfredsstillende utbytte har et **rettskrav** på spesialundervisning. Dette kapittelet omhandler hvilke andre kontroll- og tilsynsprosesser som finnes for å ivareta rettssikkerheten rundt spesialundervisningen.

Et alternativ til domstolsbehandling er å sende en klage til Sivilombudsmannen.

Sivilombudsmannen er utnevnt av staten til å drive uavhengig kontroll av forvaltningen, jf. grl. § 74 bokstav l, jf. sivilombudsmannsloven § 1.³¹⁵ Sivilombudsmannen skal tilse at det ikke gjøres urett overfor borgerne og at forvaltningen ivaretar menneskerettighetene, jf. sivilombudsmannsloven § 3. Det følger av § 5 at sivilombudsmannen kan behandle saker både dersom noen sender inn en klage etter § 6, og av eget tiltak. Dersom en elev eller forelder mener at forvaltningen har gjort feil i saksbehandlingen eller at de er uenige i vedtaket, kan de klage til Sivilombudsmannen. Ombudsmannen avgjør selv om det er grunnlag for å behandle klagen, jf. § 6.

Elever har rett til tilrettelegging i skolen etter likestillings- og diskrimineringsloven § 21. Bestemmelsen gir ikke rettigheter som overstiger det som følger av opplæringsloven.³¹⁶ Likestillings- og diskrimineringsombudet skal gi veiledning om bestemmelsene i loven, jf. diskrimineringsombudsloven jf. § 5, jf. § 1 andre ledd bokstav a. og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal håndheve bestemmelsene, jf. § 7, jf. § 1 andre ledd bokstav a. Nemnda kan ikke oppheve eller endre vedtak som er fattet, men de kan gi uttalelser dersom det foreligger brudd, jf. § 14.

Statped er en statlig tjeneste som skal bistå kommunene i arbeidet med opplæring for elever med særskilte behov, og skal blant annet veilede brukere, PPT og skoler. Statped er spesialisert innenfor syn, hørsel, hjerneskader, lærevansker og språk og tale.³¹⁷ Den

³¹⁵ Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).

³¹⁶ Prop. 81 L (2016 –2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) s. 327.

³¹⁷ Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO s. 90.

kommunale helsetjenesten og den statlige spesialisthelsetjenesten kan også veilede skolen og PPT i arbeidet med spesialundervisning.³¹⁸

Det følger av opplæringsloven § 13-10 at kommunen og fylkeskommunen er ansvarlige for å sikre at opplæringslovens krav gjennomføres, og at de nødvendige ressursene for å oppnå dette er tilgjengelige. Dette betyr at kommunen/fylkeskommunen ansvarlige for at både saksbehandlingsreglene for vedtak om, og krav til innhold i spesialundervisningen oppfylles.

For å sørge for at kommunen/fylkeskommunen oppfyller sine plikter, skal statsforvalteren føre tilsyn med opplæringsloven, jf. oppl. § 14-1 første ledd. Formålet er å tilse at elevene får oppfylt sine rettigheter³¹⁹ Departementet skal se til at andre pliktsubjekter oppfyller sine plikter etter opplæringsloven, jf. andre ledd. Dette vil for eksempel gjelde private skoler etter § 2-12.³²⁰ Formålet med tilsynene er todelt. For det første skal tilsynene føre kontroll slik at brudd på regelverket blir avdekket. For det andre har denne typen tilsyn en preventiv effekt, både ved at pliktsubjektene vil være påpasselige med at de oppfyller sine plikter dersom det vil gjennomføres tilsyn, i tillegg til at synliggjøring av avvik vil gjøre kommunene oppmerksomme på feil slik at de kan foreta nødvendige endringer i sine rutiner.³²¹ Dersom kommunen ikke oppfyller sine plikter, kan statsforvalteren gi pålegg om å rette opp det som er i strid med regelverket, jf. kommuneloven § 30-4.³²² Gjennomføring av tilsyn på opplæringsområdet fører derfor til økt oppmerksomhet og kunnskap rundt regelverket omkring enkeltvedtak om spesialundervisning.

Utfordringer og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov:

Riksrekvisisjonens undersøkelse viste at tilsynene og kontrollen på opplæringsområdet var mangelfullt, og det ble fremhevet at dette kan medføre at elevene ikke får et forsvarlig opplæringstilbud.³²³ Innsamlingen av informasjon til undersøkelsen ble gjennomført i 2010, og noe av informasjonen som ble brukt var innhentet fra rapporter og tilsyn som var

³¹⁸ St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 88.

³¹⁹ Prop. 96 L (2010–2011) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (politiattest m.m.) s. 32.

³²⁰ Prop. 96 L (2010–2011) s. 32.

³²¹ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 14.

³²² Lov 22. juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

³²³ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 12.

gjennomført enda tidligere enn dette.³²⁴ Dette gjør at informasjonen er innhentet før lovendringen i 2011. Før endringen var tilsynsmyndigheten lagt til departementet, men endringen innebar et kompetanseskifte til statsforvalteren.³²⁵ Kompetansen var imidlertid delegert fra departementet til fylkesmannen før endringen, noe som medfører at jeg anser informasjonen anvendelig til tross for lovendringen.³²⁶

Til tross for mangler ved tilsynsføringen, viser undersøkelsen til at det har foregått en positiv endring i tilsynene. Det ble innført felles nasjonale tilsyn i 2006. Tilsynene undersøker blant annet retten til spesialundervisning. De nasjonale tilsynene publiseres offentlig, noe som kan føre til at skolene har ekstra høyt fokus på å unngå regelbrudd.³²⁷ Denne økte forekomsten av tilsyn vil kunne ha positiv effekt ved at kommuner, skoler og PP-tjenester får informasjon dersom deres praksis ikke er i tråd med regelverket, slik at de kan rette opp i eventuelle avvik og dermed unngå dem i fremtiden.

Det er ikke foreslått noen endringer i reguleringen av tilsynsføring i forslaget til ny opplæringslov.³²⁸ Etersom utviklingen ser ut til å gå i riktig retning med et økt fokus på opplæringsområdet, er min vurdering at det ikke vil være nødvendig med ytterligere reguleringer av dette.

³²⁴ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 8.

³²⁵ Loven ble endret ved lov nr. 61/2011

³²⁶ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 10.

³²⁷ Dok.nr.3:7 (2010–2011) s. 47 og 49.

³²⁸ NOU 2019: 23 s. 43 og 670.

10 Til slutt

Barn og unge har ikke alltid forutsetningene for selv å hevde sine rettigheter. De er derfor avhengige av at ansatte i skoleverket forstår regelverket slik at de kan bidra til å ivareta barnets beste i utdanningen. Dette bidraget avhenger av at regelverket er utformet på en slik måte at ansatte i skoleverket, som ofte ikke er jurister, kan finne frem til og forstå regelverket slik at de kan anvende det i møte med elevene.³²⁹

Utdanningsdirektoratet oppfatter regelverket som retts teknisk og vanskelig å anvende for skoleeiere. I tillegg har loven blitt endret en rekke ganger, noe som gjør at loven nå oppleves som noe oppstykket der sammenhengen i loven til dels uteblir.³³⁰ I NOU-en blir regelverket omtalt som «omfattende, fragmentert og komplekst» og språket blir oppfattet som «juridisk», noe som kan påvirke mulighetene brukerne har til å oppfylle kravene som stilles.³³¹

Rapporten «*Klart lovspråk? Juridiske tekster i et virksomhetsperspektiv*» viser at informantene måtte hente informasjon andre steder slik som i andre dokumenter, fra kollegaer eller fra bekjente for å forstå innholdet i loven ettersom lovteksten ofte ikke ga noe svar.³³²

Av denne grunn hadde opplæringslovutvalget en målsetning om å forbedre lovens språk og struktur. For å oppnå dette gjennomførte utvalget brukertester for å få tilbakemeldinger om utkastet.³³³ Jeg som leser opplever det nye lovforslaget som forståelig, og det er et mye tydeligere system i strukturen slik at det er lettere å finne frem i lovverket. Loven er imidlertid fortsatt preget av skjønnsmessige begreper som kan prege forståelsen av innholdet i loven. Den nye strukturen og språkendringene kan imidlertid bidra til at regelverket blir mer forståelig og anvendelig.

Statsforvalterne gjennomførte tilsyn med opplæringsområdet i 2018, der ett av temaene for tilsynet var spesialundervisning. Målsetningen for tilsynet var å avdekke forhold som ikke var

³²⁹ Kristian Andenæs og Jorunn Møller, *Retten i skolen: mellom pedagogikk, juss og politikk*, Universitetsforlaget 2016, s. 139.

³³⁰ Utdanningsdirektoratet, *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009 (Kontroll av forsvarlig system for organisering av elevene i grupper) og forslag til områder for nasjonale tilsyn*, 2009a, s. 4, https://www.udir.no/globalassets/upload/tilsyn/5/felles_nasjonalt_tilsyn_2009_rapport.pdf (Lest 12. juni 2021).

³³¹ NOU 2019: 23 s. 21 og 138.

³³² Vatn, Eriksen og Fjørtoft. (2015) s. 24-26.

³³³ NOU 2019: 23 s. 177.

i tråd med regelverket. Det ble gjennomført i alt 36 tilsyn i forbindelse med spesialundervisning, og ingen av disse var uten brudd på regelverket.³³⁴ Dette viser at det er mange utfordringer på opplæringsområdet, deriblant ved retten til spesialundervisning.

Gjennom avhandlingen har jeg tatt opp noen av disse utfordringene og hvordan de møtes i forslaget til ny opplæringslov. Etter mine vurderinger er det noen av utfordringene som møtes på en hensiktsmessig måte, og som derfor vil kunne reduseres dersom forslaget vedtas. Det er imidlertid noen utfordringer som etter min mening ikke møtes på en tilfredsstillende måte, og noen som ikke møtes i det hele tatt. Noen av utfordringene som ikke møtes har blitt noe synliggjort gjennom at de er diskutert i NOU-en og undersøkelsene. Denne synliggjøringen vil til en viss grad kunne rette fokus mot temaene, og kan dermed gjøre at de som praktiserer regelverket er mer oppmerksomme på de aktuelle problemstillingene i vedtakelsen og gjennomføringen av spesialundervisning.

Det er viktig med et regelverk som er forståelig og egnet til å oppnå målsetningene for opplæringen. For at regelverket skal ha den ønskede effekten må det også gis informasjon til de som skal arbeide med opplæringsloven om hva reglene innebærer³³⁵, og det må være politisk vilje til å sikre at regelverket oppfylles i praksis. I tillegg er kvaliteten på spesialundervisningen avhengig av at skolen har ressursene som trengs for å iverksette tiltak og tilpasninger for elever med særskilte behov. Lovverket alene vil dermed ikke kunne sikre spesialundervisningens kvalitet.

Selv om ikke alle utfordringene møtes på en tilfredsstillende måte, har jeg gjennom arbeidet med avhandlingen sett at det har blitt gjennomført en rekke prosjekter om spesialundervisning de siste årene. Dette indikerer at det er økt fokus på retten til og kvaliteten på spesialundervisning. Statistikken viser at det er mange elever som trenger spesialundervisning, og det er dermed svært viktig at kvaliteten på denne typen opplæring er god. Dette økte fokuset kan bidra til at færre faller gjennom i systemet, og at man ivaretar mangfoldet i skolen ved at man legger til rette for elevenes ulike forutsetninger og evner.

³³⁴ Utdanningsdirektoratet (2019).

³³⁵ NOU 1995: 18 s. 137.

Referanseliste

Lover og forskrifter

Forskrift 18. april 1997 om stønad til dekning av utgifter til undersøkelse og behandling for språk- og taledefekter hos logoped og audiopedagog.

Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova (Forskrift til opplæringslova).

Lov 1. april 2005 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova).

Lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen (opphevet).

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven eller oppl.).

Lov 17. Mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking i menneskerettigheters stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).

Lov 22. juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Lov 28. februar 1997 nr 19 om folketrygd.

Forarbeider

Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>.

Meld. St. 18 (2010-2011) Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20102011/id639487/>.

Meld. St. 20 (2012-2013) På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-20-20122013/id717308/>.

Meld. St. 21 (2016–2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20162017/id2544344/>.

NOU 1995: 18 Ny lovgivning om opplæring «... og for øvrig kan man gjøre som man vil».
Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1995-18/id140365/>.

NOU 2004: 17 Statlig tilsyn med kommunesektoren. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-17/id386918/>.

NOU 2012: 1 Til barnas beste - Ny lovgivning for barnehagene. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-1/id669113/>.

NOU 2016: 17 På lik linje – åtte løft for å realisere grunnledende rettigheter for personer med utviklingshemming. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-17/id2513222/>.

NOU 2019: 23 Ny opplæringslov. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2682434/>.

NOU 2020: 14 Ny barnelov - Til barnets beste. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-14/id2788399/>.

NUT 1958: 3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/forarbeid/nut-1958-3>.

Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-40-200708>.

Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-42/id677295/>.

Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-46-1997-98-/id158981/>.

Ot.prp. nr. 75 (1993–1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv. Hentet fra
<https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-75-199394>.

Prop. 52 L (2017–2018) Endringer i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.). Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-52-l-20172018/id2594304/>.

Prop. 81 L (2016 –2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-81-l-20162017/id2547420/>.

Prop. 84 L (2011–2012) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.). Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-84-l-20112012/id678176/>.

Prop. 96 L (2010–2011) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (politiattest m.m.).

Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-96-l-20102011/id640414/>.

Prop. 129 L (2012–2013) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-129-l-20122013/id724126/>.

St.meld. nr 43 (1988-89) Mer kunnskap til flere (om livslang læring). Hentet fra <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=6656>.

St.meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-16-2006-2007-/id441395/>.

St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/>.

St.meld. nr. 32 (1976-1977) Rettssikkerhet i sosial- og helseinsituasjoner Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksside/?pid=1970-1981&mtid=45&vt=a&did=DIVL113925>.

Praksis

HR-1993-79-B.

HR-1995-134-B.

HR-2008-88-A.

HR-2008-2183-A.

HR-2009-1932-A.

HR-2009-2055-A.

HR-2010-1849-A.

HR-2010-2057-P.

HR-2012-2398-P.

HR-2016-2591-A.

HR-2019-1637-U.

HR-2020-661-S.

LA-2009-159207.

Rt. 1984 s. 728.

Rt. 1990 s. 360.

SOM-2016-1689. Hentet fra <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/fylkesmannens-behandling-sak-om-opplaering-og-pa-tegnsprak/>.

Litteratur

- «Spesialscole» i Store norske leksikon, revidert 19. januar 2021, <https://snl.no/spesialscole> (Lest 25.04.2021).
- «Spesialscolens historie» i *Utdanningsnytt*, 21. september 2012, <http://www.utdanningsnytt.no/4/Meny-B/Grunnskole/De-nyespesialscolene/Spesialscolenes-historie/?mode=print> (Lest 02. mars 2021).
- Andenæs, Kristian og Jorunn Møller, *Retten i skolen: mellom pedagogikk, juss og politikk*, Universitetsforlaget 2016.
- Aslak, Runde, *Skoleeiers erstatningsansvar for mangelfull opplæring i offentlige skoler*, Lov og rett, 53, nr. 6, Universitetsforlaget 2013, s. 428-447 https://www-idunn.no/mime.uit.no/lor/2013/06/skoleeiers_erstatningsansvar_for_mangelfull_opplaering_i_off (Lest 5. april 2021).
- Barneombudet, *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen. Barneombudets fagrapport 2017*, 2017 <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/uten-mal-og-mening-om-spesialundervisning-i-norsk-skole> (Lest 10. juni 2021).
- Bendiksen, Lena R. L. og Trude Haugli, *Sentrale emner i barneretten*, 4 utg. Universitetsforlaget 2021.
- Boe, Erik, *Innføring i juss: juridisk tenkning og rettskildelære*, 3 utg. Universitetsforlaget 2010.
- Bogsti, Anborg, «Tilpasset opplæring og spesialundervisning» i *Utdanningsrettslige emner: artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område*, Henning Jakhelln og Trond Welstad (red.), Cappelen Damm 2012 s. 206-228.
- Bonesrønning, Hans, Jon Marius Vaag Iversen og Ivar Pettersen, *Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet: Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning. SØF-Rapport 07/10*, Senter for økonomisk Forskning 2010 <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/kommunal-skolepolitikk-etter-kunnskapsloftet/> (Lest 8. juni 2021).
- Dalen, Monica, *Spesialundervisning til elevens beste?: "Det kommer så an på": rettigheter, kompetanse, kvalitet*, Gyldendal akademisk 2013.
- Dok.nr.3:7 (2010–2011), *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen*, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og->

- publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2010-2011/dok3-201011/dok3-201011-007/?lvl=0 (Lest 13. juni 2021).
- Dokka, Hans-Jørgen, *En skole gjennom 250 år: den norske allmueskole, folkeskole, grunnskole 1739-1989*, NKS-forlaget 1988 http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2014071106106 (Lest 10. mars 2021).
- Dokument 16 (2011–2012), *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2011-2012/Dok16-201112/?lvl=0> (Lest 7. mai 2021).
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11 utg. Universitetsforlaget 2018.
- Ehrhardt, Jennifer, Noelle Huntington, Janine Molino og William Barbaresi, *Special Education and Later Academic Achievement*, *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*, 34, nr. 2, Lippincott Williams & Wilkins 2013, s. 111-119 <https://oae.ovid.com/mime.uit.no/article/00004703-201302000-00006/HTML> (Lest 10. april 2021).
- Fylkesmannen i Agder, *Tilsynsrapport: spesialundervisning. Felles nasjonalt tilsyn 2018*, 2018 https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/tilsyn/barnehage-og-opplaring/endelig-tilsynsrapport_fevik_spufnt2018_grimstad.pdf (Lest 10. juni 2021).
- Fylkesmannen i Agder, *Tilsynsrapport: spesialundervisning. Felles nasjonalt tilsyn 2019* 2019 https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/tilsyn/barnehage-og-opplaring/endelig-rapport-fnt2019_gjerstad-spesialundervisning.pdf (Lest 10. juni 2021).
- Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, *Tilsynsrapport: spesialundervisning. Felles nasjonalt tilsyn 2018*, 2018 <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/tilsyn/barnehage-og-opplaring/tilsynsrapport-spesialundervisning---felles-nasjonalt-tilsyn-2018-mandal-002.pdf> (Lest 10 juni 2021).
- Fylkesmannen i Oslo og Viken, *Tilsynsrapport. Spesialundervisning 2020* <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/75502812ad194a909632caef2de4b8e1/ndelig-rapport-prestasen.pdf> (Lest 10. juni 2021).
- Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5 utg. Universitetsforlaget 2019.
- Graver, Hans Petter, *Rettsforskningens oppgaver og rettsvitenskapens autonomi*, Universitetsforlaget 2011 <https://www-idunn-no.mime.uit.no/tfr/2011/02/art05> (Lest 4. april 2021).

Grunnskolen Informasjonssystem (GSI),

<https://gsi.udir.no/app/#!/view/units/collectionset/1/collection/88/unit/1/> (Lest 7. juni).

Helgeland, Geir, *Opplæringslova: lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61: kommentarutgave*, 2 utg., Universitetsforlaget 2006

https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2013013008234 (Lest 28. april 2021).

Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet Rundskriv I-5/2008 Håndtering av legemidler i barnehage, skole og skolefritidsordning, 2008. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handtering-av-legemidler-i-barnehage-sko/id516373/>.

Herlofsen, Camilla, *Spesialundervisningens tiltakskjede – lokal praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer. En kvalitativ dokumentanalyse av elevsaker (Doktorgradsavhandling)*, Universitetet i Oslo 2013

<https://www.duo.uio.no/handle/10852/49867?locale-attribute=no>. (Lest 10. mars 2021)

Høgberg, Benedikte Moltumyr og Alf Petter Høgberg, *Tolkning av Grunnloven*, Jussens venner, 48, nr. 3, Universitetsforlaget 2013, s. 193-226 https://www-idunn-no.mime.uit.no/jv/2013/03/tolkning_av_grunnloven (Lest 10. mars 2021).

Imsen, Gunn, *Elevens verden: innføring i pedagogisk psykologi*, 6 utg. Universitetsforlaget 2020.

Jakhelln, Henning og Trond Welstad, «Rettsikkerhet og regelverk i utdanningsretten» i *Utdanningsrettslige emner: artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område*, Henning Jakhelln og Trond Welstad (red.), Cappelen Damm 2012 s. 57-85.

Johnsen, Berit H., *Et historisk perspektiv på idéene om en skole for alle: rekonstruksjon av sentrale tanker og tradisjoner med basis i Erik Pontoppidans og Ole Vigs pedagogiske tekster*, Unipub forlag 2000 http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2009041504148 (Lest 10. mars 2021).

Kjønstad, Asbjørn, *Helserett: pasienters og helsearbeideres rettsstilling*, 2 utg. Oslo, Gyldendal akademisk 2007 https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2015072308304. (Lest 12. april 2021)

Lindbäck, Sven Oscar og Odd Ivar Strandkleiv, *Spesialundervisning og ordinær opplæring: hva er spesialundervisning og hva er ordinær opplæring?*, Elevsiden 2010.

Markussen, Eifred, Tone Cecilie Carlsten, Jens B. Grøgaard og Jørgen Smedsrud, «...respekten for forskjellighet...». *En studie av spesialundervisning i videregående*

- opplæring i Norge skoleåret 2018–2019. NIFU-rapport 2019:12*, NIFU 2019
<https://www.nifu.no/publications/1744729/> (Lest 12. juni 2021).
- Markussen, Eifred, Thomas Nordahl, Rune Sarromaa Hausstätter, Tone Cecilie Carlsten og Marit Strømstad, *Inkluderende spesialundervisning?: om utfordringer innenfor spesialundervisningen i 2007: rapport nr. 1 fra prosjektet: Gjennomgang av spesialundervisning, Evaluering av Kunnskapsløftet*, Høgskolen i Hedmark og NIFU STEP 2007 <https://www.nifu.no/publications/968241/> (Lest 12. juni 2021).
- Mausehagen, Sølvi, Galina Shavard, Hege Knudsmoen, Marte Lorentzen og Oddgeir Osland, *Regelverksetterlevelse i grunnsopplæringen*, 2019
<https://www.opplaringslovutvalget.no/nyheter/regelverksetterlevelse-i-grunnsopplaeringen/>. (Lest 10. juni 2021)
- Midthassel, Unni Vere, *Skoleutvikling i Norge de siste 30 år. Fokus på sentrale og lokale utfordringer forbundet med intensjonen om å utvikle en inkluderende skole*, Idunn.no, Universitetsforlaget 2003
https://www.idunn.no/spesped/2003/01/skoleutvikling_i_norge_de_siste_3_ar_fokus_pa_sentrale_og_lokale_utfordring (Lest 12. mars 2021).
- Nordahl, Thomas, *Inkluderende fellesskap for barn og unge*, Fagbokforlaget 2018
<https://www.ks.no/contentassets/53a5da025f404022ad59c68b552dc928/inkluderende-fellesskap-for-barn-og-unge-til-publisering-04.04.18.pdf> (Lest 10. mai 2021).
- Nordahl, Thomas og Rune Sarromaa Hausstätter, *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Rapport nr. 9.*, Høgskolen i Hedmark 2009
<http://hdl.handle.net/11250/133864> (Lest 25. april 2021).
- Nordahl, Thomas og Terje Overland, *Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner: tilfredsstillende læringsutbytte for alle elever!*, Gyldendal akademisk 2015.
- Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2 utg. Universitetsforlaget 2004.
- Skoghøy, Jens Edvin A., *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget 2018.
- Statped, «Læringsressurser», u.å., <https://www.statped.no/laringsressurser/> (Lest 2. juni 2021).
- Stette, Øystein og Stortingets ombudsmann for forvaltningen, *Saksbehandling ved tildeling av ressurser til spesialundervisningen 2008: redigert utdrag av en rapport fra Sivilombudsmannen*, PEDLEX Norsk skoleinformasjon 2008.
- Saabye, Malin, *Spesialundervisning og IOP: begreper, saksgang og regelverk*, Pedlex norsk skoleinformasjon 2014.
- Utdanningsdirektoratet, *Ansvarsforholdet mellom skoleeigar og NAV HELFO når det gjeld retten til logopedhjelp*, 2016a

- <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Elever-med-sarskilte-behov/Ansvarsforholdet-mellom-skoleeigar-og-NAV-HELFO-nar-det-gjeld-retten-til-logopedhjelp/> (Lest 12. april 2021).
- Utdanningsdirektoratet, *Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen Udir-3-2010*, 2020a <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/innhold-i-opplaringen/udir-3-2010-bruk-av-alternative-opplaringsarenaer-i-grunnskolen/> (Lest 1. juni 2021).
- Utdanningsdirektoratet, *Fag- og trefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Udir-1-2020*, 2020b <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/innhold-i-opplaringen/udir-1-2020/> (Lest 14. april 2021).
- Utdanningsdirektoratet, *Funn fra fylkesmennenes tilsyn 2018*, 2019 <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-fylkesmennenes-tilsyn-2018/#148612> (Lest 25. april 2021).
- Utdanningsdirektoratet, *Funn fra fylkesmennenes tilsyn 2019* 2020c <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-fylkesmennenes-tilsyn-2019/#154011> (Lest 12. juni 2021).
- Utdanningsdirektoratet, *Hva gjør PP-tjenesten?*, 2017a <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/hva-gjor-pp-tjenesten/#124903>. (Lest 29. april 2021)
- Utdanningsdirektoratet, *Hva vet vi om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning?*, 2018a <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/notat-om-spesialundervisning/> (Lest 29. april 2021).
- Utdanningsdirektoratet, «Læreplanverket», 2020d, <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/> (Lest 14. april).
- Utdanningsdirektoratet, *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen* 2017b, Utdanningsdirektoratet <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/?lang=nob> (Lest 7. juni 2021).
- Utdanningsdirektoratet, *PP-tenesta er ei fagleg kompetent teneste*, 2016b <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/pp-tenesta-er-ei-fagleg-kompetent-teneste/>. (Lest 5. juni 2021)
- Utdanningsdirektoratet, *PPT og spesialundervisning – rettigheter*, 2018b <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/spesialundervisning---til-deg-som-er-forelder/> (Lest 25. april 2021).

Utdanningsdirektoratet, *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009 (Kontroll av forsvarlig system for organisering av elevene i grupper) og forslag til områder for nasjonale tilsyn*, 2009a

https://www.udir.no/globalassets/upload/tilsyn/5/felles_nasjonalt_tilsyn_2009_rapport.pdf (Lest 12. juni 2021).

Utdanningsdirektoratet, *Regelverk for skolefritidsordningen (SFO)*, 2015

<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Leksehjelp/Regelverk-for-skolefritidsordningen-SFO/?depth=0&print=1#Barn-med-sarskilte-behov-i-skolefritidsordningen> (Lest 30. april 2021).

Utdanningsdirektoratet, *Samtykke til spesialundervisning*, 2017c

<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Elever-med-sarskilte-behov/samtykke-til-spesialundervisning/> (Lest 22. mai 2021).

Utdanningsdirektoratet, *Spesialundervisning: veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, Utdanningsdirektoratet 2009b.

Utdanningsdirektoratet, *Spørsmål om rett til sakkyndig vurdering for elever i skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12*, 2009c

<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Elever-med-sarskilte-behov/Spesialundervisning-i-privatskoler-uten-statsstotte/> (Lest 25. april 2021).

Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, 2014 <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/#> (Lest 12. juni 2021).

Vatn, Gunhild Åm, Pia Farstad Eriksen og Henning Fjørtoft. *Klart lovspråk? Juridiske tekster i et virksomhetsperspektiv*, 2015 https://www.sprakradet.no/globalassets/klarsprak-ny/om-klarsprak/materiell/ntnu-rapport_om_lovtekster_i_et_virksomhetsperspektiv_2015_pdf.pdf. (Lest 12. juni 2021)

Wilson, Dordy, Branca Lie og Rune Sarromaa Hausstätter, *Spesialundervisning i grunnskolen*, Fagbokforlaget 2010.

Internasjonale kilder

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. November 1950. (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen eller EMK).

Convention on the rights of persons with disabilities, 13 December 2006 (entered into force 3 May 2008) (CRPD).

Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989 (entered into force 2 september 1990) (Barnekonvensjonen eller BK).

G.L. mot Italia [J], no. 59751/15, ECHR 250 (2020) 10.09.2020. Hentet fra <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6784328-9068635> (Lest 15. april 2021).

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16. December 1966 (entered into force 3. January 1976) (ØSK-konvensjonen).

Vienna Convention on the Law of Treaties, 23. mai 1969 (entered into force 27 january 1980) (Wien-konvensjonen).

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, 1948. Hentet fra <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/menneskerettigheter/fns-verdenserklaering-om-menneskerettigheter>.

General Comment No. 1 The Aims of Education (CRC/GC/2001/1), 2001. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/generelle-kommentarer-fra-fns-barnekomit/id573909/>.

General Comment No. 5 General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6) (UN doc. CRG/GC/2003/5) 2003. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/generelle-kommentarer-fra-fns-barnekomit/id573909/>.

General Comment No. 12 The right of the child to be heard (UN doc. CRC/C/GC/12), , 2009. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/generelle-kommentarer-fra-fns-barnekomit/id573909/>.

General Comment No. 14 On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)(CRC/C/CG/14), 2013. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/generelle-kommentarer-fra-fns-barnekomit/id573909/>.

