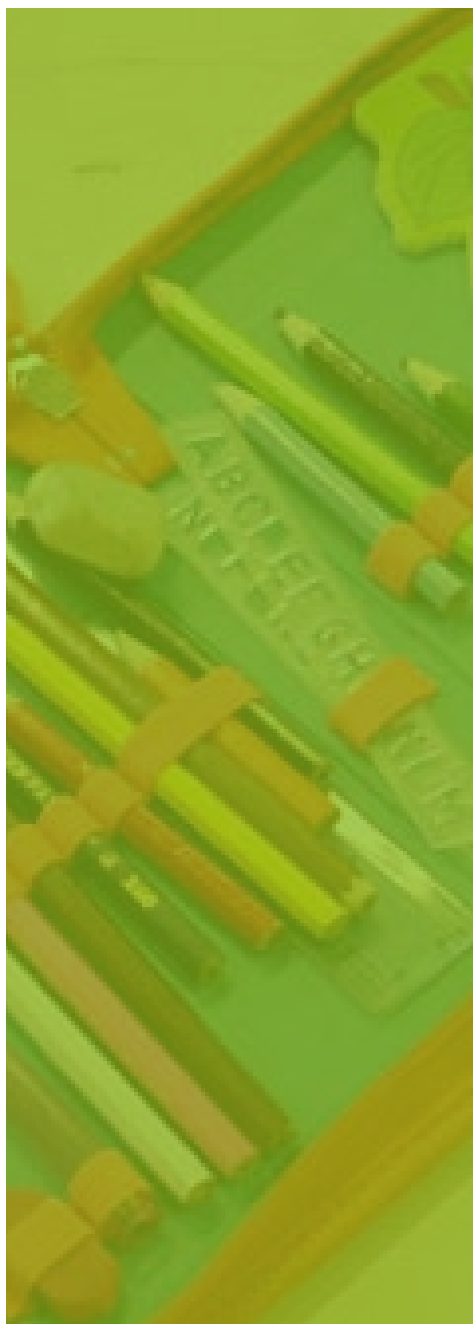


Spesialundervisning

Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning



Innhold

1. Innledning	5
1.1 Tidlig innsats	5
2. Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder	7
2.1 Regler som gjelder for spesialpedagogisk hjelp	7
2.2 Gangen i en sak om spesialpedagogisk hjelp	8
2.3 Særlige behov for spesialpedagogisk hjelp	9
2.4 Sakkyndig vurdering	10
2.5 Kommunens ansvar og enkeltvedtaket	11
2.6 Innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen	12
2.6.1 Bruk av assistent	12
2.6.2 Forholdet mellom spesialpedagogisk hjelp og allmennpedagogisk hjelp	12
2.6.3 Tidsperioden for hjelp	13
2.7 Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage	13
2.8 Spesialpedagogisk hjelp og fritak for foreldrebetaling i barnehage	14
3. Overgangen mellom barnehage og skole og overgangen mellom ulike skoler	15
4. Retten til opplæring	16
4.1 Opplæringsrett og opplæringsplikt	16
4.2 Formålet med opplæringen	17
4.3 Sentrale prinsipper i opplæringen	17
4.3.1 Likeverdsprinsippet	18
4.3.2 Inkluderende opplæring	18
4.3.3 Tilpasset opplæring	19
4.3.4 Fellesskap og tilpasning	20
4.4 Læreplanverket for Kunnskapsløftet	20
4.4.1 Omdisponering av timer	21
4.5 Individuell vurdering	22
4.6 Nærskoleprinsippet	22
4.7 Organisering av elever i basisgrupper/klasser	23
4.8 Det fysiske og psykososiale skolemiljøet	24
4.8.1 Tilpasset arbeidsplass	24
4.9 Andre rettigheter	25
4.10 Skoleeiers ansvar for å sikre elevens rettigheter	25
4.11 Undervisningspersonalets kompetanse	26
4.12 Spesialundervisning som et unntak fra den ordinære opplæringen	26
5. Retten til spesialundervisning	28
5.1 Elevens individuelle rett til spesialundervisning - § 5-1 første ledd	29
5.1.1 Kartlegging av den ordinære opplæringen	30
5.1.2 Vurdering av hva som vil være tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og om denne eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen	31
5.2 Innholdet i opplæringstilbudet til elever med rett til spesialundervisning	33
5.2.1 Forsvarlig utbytte sammenlignet med det utbyttet andre elever får	34
5.2.2 Forsvarlig utbytte ut fra de opplæringsmålene som er realistiske for eleven	35
5.3 Nærmere om spesialundervisningstilbudet	37
5.3.1 Muligheten til avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet	38
5.3.2 Krav til lærerkompetanse og bruk av assistenter	39
5.3.3 Opplæring eller behandling	40
5.4 Samarbeid med hjemmet	40

6	Saksgangen knyttet til spesialundervisning	42
6.1	Forvaltningsrettens betydning i saker om spesialundervisning.....	43
6.2	Skoleeiers ansvar	45
6.3	Fase 1: Før tilmelding og utredning	45
6.3.1	Skolens plikt til å vurdere elevens læringsutbytte	46
6.3.2	Foreldrenes og elevens rett til å kreve at skolen gjør undersøkelser.....	48
6.3.3	Samarbeid med eleven/foreldrene i forbindelse med skolens utredning....	49
6.3.4	Resultatet av skolens undersøkelse av elevens behov.....	50
6.3.5	Foreldrene må samtykke i at det blir gjort sakkyndig vurdering	51
6.4	Fase 2: Tilmelding til PP-tjenesten.....	51
6.4.1	Om tilmeldingen	52
6.4.2	Førstegangs tilmelding og gjentatt tilmelding – ulike utredningsbehov	52
6.5	Fase 3: Sakkyndig vurdering av elevens behov	53
6.5.1	Sakkyndig vurdering	53
6.5.2	Krav til den sakkyndige vurderingen.....	56
6.5.3	Forsvarlig saksbehandlingstid.....	66
6.5.4	Skoleeiers ansvar	66
6.5.5	Foreldrenes adgang til å innhente alternativ vurdering fra sakkyndig	67
6.6	Fase 4: Vedtaksfasen	67
6.6.1	Om enkeltvedtaket m.m.	67
6.6.2	Forholdet mellom den sakkyndige vurderingen, enkeltvedtaket og IOP-en	73
6.6.3	Forvaltningsrettslige krav til begrunnelsen	74
6.6.4	Saksbehandlingstid	76
6.6.5	Klageadgang	77
6.6.6	Enkeltvedtakets varighet	77
6.7	Fase 5: Planlegging og gjennomføring	78
6.7.1	Individuell opplæringsplan (IOP).....	78
6.7.2	Særlige spørsmål ved gjennomføringen av spesialundervisningen	85
6.8	Fase 6: Evaluering	86
6.8.1	Halvårsrapport	86
6.8.2	Gjentatt tilmelding til PP-tjenesten	87
7	Særlige bestemmelser for videregående opplæring og spesialundervisning	88
7.1	Rett til inntak til særskilt prioritert utdanningsprogram på videre-gående trinn 1	88
7.2	Rett til videregående opplæring i inntil fem år etter sakkyndig vurdering	89
7.3	Avvikende kontraktsforhold for læringer	90
7.4	Fagopplæring i bedrift for lærekandidat med sikte på kompetanse på et lavere nivå enn fag- eller svennebrev	90

Innledning

Temaet for dette veiledningsheftet er spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder og spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Hensikten er at faglige og administrative aktører i kommune/fylkeskommune, skole, barnehage og PP-tjeneste skal få en samlet oversikt over bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 5 om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Dette innebærer blant annet en oversikt over ansvar og oppgaver for de ulike aktørene.

Veiledningsheftet skal bidra til å sikre at barn og unge får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven kapittel 5. Dette forutsetter at de som arbeider med spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, har en riktig og felles forståelse av regelverket og en felles referanseramme. De må også forstå sammenhengen mellom de ulike bestemmelsene. Heftet skal også bidra til å skape et felles språk knyttet til saksgang og behandlingsrutiner i hele opplæringssektoren. Veilederen skal også være til hjelp for samarbeidet mellom barnehage, skole, PP-tjeneste, kommune, fylkeskommune og andre for å sikre at minstekravene i opplæringsloven oppfylles, og for å forbedre kvaliteten på det tilbudet barnet/eleven får.

Veiledningsheftet er utformet slik at alle kapitlene bør leses i sammenheng for å få en best mulig og helhetlig oversikt over saksområdet. For at det skal være lettere å få øye på sammenhenger mellom kapitlene, er enkelte momenter berørt flere steder. Veiledningsheftet er bygget opp slik at først behandles spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder i kapittel 2. Kapittel 3 omhandler overgangen mellom barnhage og grunnskole og overganger mellom ulike skoler. I de resterende kapitlene behandles spesialundervisning i grunnskolen og videregående opplæring. Kapittel 4 omhandler den ordinære opplæringen, kapittel 5 redegjør for retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, mens kapittel 6 redegjør kronologisk for saksgangen. Kapittel 7 omhandler særskilte spørsmål knyttet til videregående opplæring.

Spesialundervisning for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-2, omhandles ikke i denne veilederen.

1.1 Tidlig innsats

Tidlig innsats må forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i et barns liv, og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder¹

Tidlig innsats innebærer konsentrert innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv. Det skal mobiliseres beredskap for å yte ekstra støtte med én gang det oppstår behov

¹ St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 10

for det. Begrepet "tidlig innsats" anvendes i et livslangt perspektiv i utdanningsløpet, fra førskolealder til voksen alder. Fokuset på tidlig innsats markerer prioritering av forebyggende handling og styrking av kjerneaktiviteten i barnehagen og skolen – læring og utvikling for et godt liv som deltaker i samfunnet. Tidlig innsats er basert på grunnleggende samfunnsverdier som gjenspeiles i styringsdokumentene for barnehage og skole. Aktiviteter knyttet opp mot tidlig innsats, må bygge på og bidra til å realisere dette verdigrunnlaget.

Alle har et læringspotensial. Når manglende læringsutvikling i barne- og ungdoms-alderen utelukker mange fra å delta i kunnskapssamfunnet, er det systemet som feiler.²

Hovedutfordringene i dag er å inkludere alle så tidlig som mulig i gode læringsprosesser, og å gripe inn på en rask og adekvat måte når det avdekkes behov for ekstra innsats. Alle skal få både formelle og reelle muligheter til å lykkes.

Tidlig innsats vurderes som en nøkkel i regjeringens arbeid med å forbedre utdanningssystemets evne til å møte *den enkelte elevs behov* gjennom å tilrettelegge opplæringen på en god måte.³ Mangfoldet blant barn og unge forutsetter at de møtes med mangfold og fleksibilitet i tilnæringsmåter og aktiviteter innenfor fellesskapet. Hvert individ må forstås og møtes ut fra sin bakgrunn, sine forutsetninger, sitt behov og sine interesser, og individet skal tilhøre et inkluderende fellesskap som preges av deltakelse, medvirkning, samhandling, mestring og læring. Strategier og tiltak for kartlegging, læring og vurdering må fokusere på **potensialet** til barn og unge og motvirke tendenser til standardisering, "mangeltenkning" og segregering.

² St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 10

³ Dette er understreket i St.meld. nr. 16 (2006-2007)

2. Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder

Opplæringsloven § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder lyder slik:

Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbod om foreldrerådgiving. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den pedagogisk-psykologiske tenesta eller av ein annan sakkunnig instans. For spesialpedagogisk hjelp gjeld § 5-4 andre og tredje leddet i lova. § 5-5 andre leddet i lova gjeld så langt det passar.

Dette er en individuell rett, hvilket innebærer at barn som ikke har begynt på skolen, og som oppfyller vilkåret i § 5-7, har krav på dette. Det er ingen nedre grense for rett til spesialpedagogisk hjelp. Retten kan tilkomme også små barn dersom det avdekkes at disse har et særlig behov. At det ikke er noen nedre grense, betyr blant annet at retten ikke er begrenset til barn like under opplæringspliktig alder. Alle barn som ikke har nådd den opplæringspliktige alderen, kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage eller ikke.

Vilkåret for å få spesialpedagogisk hjelp er at barnet har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp. Hva som er et "særleg behov" er en skjønnsmessig vurdering som på mange måter ligner på vurderingen som foretas etter § 5-1 om spesialundervisning, se kapittel 5.1. Det er imidlertid noen forskjeller i vurderingstemaet. Dette er redegjort for nedenfor.

Saksgangen i en sak om spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder vil være tilnærmet lik saksgangen i en sak om spesialundervisning. For oversikt over saksgangen vises det til tekstboks på side 4.

2.1 Regler som gjelder for spesialpedagogisk hjelp

Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp er enkeltvedtak og følger reglene i forvaltningsloven kapittel IV – VI samt de særskilte saksbehandlingsreglene i opplæringsloven kapittel 5. For mer om forvaltningslovens regler, se kapittel 6, særlig kapittel 6.1, 6.5.3 og 6.6

Selv om spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder er regulert i § 5-7, kommer også andre bestemmelser i opplæringsloven kapittel 5 til anvendelse når det skal vurderes om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp:

Bestemmelser i opplæringsloven kapittel 5 som gjelder for spesialpedagogisk hjelp:

- Paragraf 5-7 annet ledd slår fast at § 5-4 annet og tredje ledd også gjelder. Dette betyr som følger:
 - o Det er et krav om at foreldrene skal samtykke før det blir gjennomført en sakkyndig vurdering og at foreldrene må samtykke i at eleven skal ha spesialpedagogisk hjelp, jf. § 5-4 annet ledd.
 - o Tilbudet skal så langt det er mulig utformes i samarbeid med eleven og/eller foreldrene, jf. § 5-4 tredje ledd. Deres syn skal tillegges stor vekt.
- Paragraf 5-7 annet ledd gir også § 5-5 annet ledd anvendelse. Dette betyr at det skal utarbeides halvårsrapporter for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp
- **Paragraf 5-3** gjelder også for spesialpedagogisk hjelp. Dette innebærer at det er kommunen som har ansvaret for å fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp, samt at det skal utarbeides sakkyndig vurdering. PP-tjenesten er sakkyndig, jf. § 5-6.

Derimot gjelder ikke § 5-5 første ledd for spesialpedagogisk hjelp. Det betyr at det ikke er noe krav om individuell opplæringsplan (IOP). Dette har sammenheng med at disse barna ikke har opplæringsplikt, og at det ikke er vanlig å snakke om opplæring her.

2.2 Gangen i en sak om spesialpedagogisk hjelp

Gangen i en sak om spesialpedagogisk hjelp:

Fase 1: Før tilmelding og utredning

- Mistanke om at et barn har behov for spesialpedagogisk hjelp
- Foreldrene ber om sakkyndig vurdering eller søker om spesialpedagogisk hjelp.
- Dersom det er barnehagen som mener barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp, må det innhentes samtykke fra foreldrene til at det kan foretas en sakkyndig vurdering

Fase 2: Tilmelding til PP-tjenesten

- Oversendelse av saken til PP-tjenesten for sakkyndig vurdering.
- Kommunen ber PP-tjenesten utrede barnets behov.

Fase 3: Sakkyndig vurdering av barnets behov

- PP-tjenesten gjennomfører en sakkyndig vurdering som består av utredning og tilråding.

- PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med foreldrene i arbeidet med å utforme tilbud om spesialpedagogisk hjelp, og skal legge stor vekt på synspunktene deres, jf. § 5-4 tredje ledd.
- Foreldrene har rett til å få kunnskap om innholdet i den sakkyndige vurderingen.

Fase 4: Vedtak

- Kommunen er ansvarlig for at enkeltvedtak fattes. Enkeltvedtaket kan gi medhold i eller avslag på kravet om at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp.
- Foreldrene har rett til å uttale seg før det blir fattet et enkeltvedtak, og deres syn skal tillegges stor vekt. Retten til å uttale seg gjelder særlig ved avvik fra den sakkyndige vurderingen.
- Før det treffes enkeltvedtak, skal det innhentes samtykke fra foreldrene.
- Hjelpen skal inneholde tilbud om forelderådgivning.
- Eventuell klage, blant annet dersom barnet ikke gis rett til spesialpedagogisk hjelp eller innholdet i enkeltvedtaket påklages.

Fase 5: Planlegging og gjennomføring

- Hjelpen til barnet settes i gang i samsvar med enkeltvedtaket.

Fase 6: Evalueringsfasen

- Utarbeiding av halvårsrapport.
- Halvårsrapporten sendes til foreldrene og kommunen.
- Gjentatt tilmelding til PP-tjenesten.

2.3 Særlige behov for spesialpedagogisk hjelp

En vurdering av om et barn har rett til spesialpedagogisk hjelp etter § 5–7 krever en annen tilnærming/vurdering enn for rett til spesialundervisning etter § 5–1. Rett til spesialundervisning inntreffer dersom eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, jf. § 5–1. Retten til spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 må derimot vurderes på et selvstendig grunnlag, uavhengig av den generelle tilretteleggingen i barnehagen. Dette innebærer at vurderingen må gjøres ut fra barnets behov og ikke ut fra barnehagens tilpasning/tilrettelegging, utbytte og likeverd.

Retten til spesialpedagogisk hjelp etter § 5–7 må vurderes på et selvstendig grunnlag, **uavhengig av den generelle tilretteleggingen i barnehagen**. Retten til spesialpedagogisk hjelp må vurderes ut fra **barnets behov** og ikke ut fra tilpasning/tilrettelegging, utbytte og likeverd.

Vilkåret i § 5-7 er at barnet har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp. Det som er likt i §§ 5-1 og 5-7, er at vurderingen skal gjøres på grunnlag av barnets/ elevens behov. Her vil det være aktuelt å se på barnets utvikling, læring, evner og

forutsetninger – for eksempel om dette barnet utvikler seg senere enn det som er normalt for alderen. I så tilfelle kan det være at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp. Ved å sette inn spesialpedagogiske hjelpetiltak vil det være mulig å gripe inn på et tidlig stadium og ta tak i barnets problemer før de utvikler seg ytterligere. Dette vil være i tråd med målsetninger om tidlig innsats, se kapittel 1.1.

Når det skal vurderes om barnet har et særlig behov, er det ikke nødvendig at barnet har en diagnose. En diagnose vil som for spesialundervisning ikke i seg selv utløse spesialpedagogisk hjelp. Barn som har en eller annen diagnose, trenger ikke nødvendigvis spesialpedagogisk hjelp. Det er i hvilken grad dette barnet har et behov som er det avgjørende, jf. ordlyden i § 5-7. I "særlig behov" ligger det et krav om at barnet må ha et behov som er mer omfattende enn det behovet som barn med normal utvikling har. Det som er avgjørende, er om dette barnet har et større behov for spesialpedagogisk hjelp enn andre.

2.4 Sakkyndig vurdering

Før det fattes enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til barnet, jf. § 5-3 første ledd. Den sakkyndige vurderingen skal utrede og ta standpunkt til om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp, og den skal tilrå hvilket tilbud som skal gis.

Innholdet i den sakkyndige vurderingen er angitt i § 5-3. Denne bestemmelsen danner også utgangspunktet for sakkyndige vurderinger om spesialpedagogisk hjelp. Opplæringsloven § 5-3 annet ledd strekpunkt 1 "eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet" og strekpunkt 4 "kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod" gjelder **ikke** for sakkyndige vurderinger i forhold til spesialpedagogisk hjelp. Disse barna har ikke noe ordinært opplæringstilbud, men det bør være mulig å gi en forsvarlighetsvurdering som også er knyttet til barn med særlig behov for spesialpedagogisk hjelp. Her vil vurderingen være knyttet til "Hva slags spesialpedagogisk hjelp vil gi barnet en forsvarlig utvikling?".

Kravene i § 5-3 i forhold til om et barn har behov for spesialpedagogisk hjelp, bør tolkes som følger:

- I den sakkyndige vurderingen skal det blant annet utredes og tas standpunkt til:
- Sen utvikling eller lærevansker hos barnet og andre forhold som er viktige for barnets utvikling.
 - Realistiske mål for barnets utvikling og læring.
 - Hva slags spesialpedagogisk hjelp som vil gi barnet en forsvarlig utvikling?

Når det gjelder utredningen av hva slags spesialpedagogisk hjelp som vil gi barnet en forsvarlig utvikling, er det samme krav til konkretiseringsgrad her som for sakkyndige vurderinger om spesialundervisning. Også her er det et krav om at omfanget som hovedregel angis i timer. Dette er også avgjørende for fritak for foreldre-

betaling, se punkt 2.8. Den sakkyndige vurderingen må også synliggjøre om det kan være nødvendig med bruk av assistent for å oppfylle retten etter § 5-7.⁴

PP-tjenesten har en plikt til å rådføre seg med foreldrene i arbeidet med å utforme tilbudet om spesialpedagogisk hjelp, og skal legge stor vekt på deres synspunkter, jf. § 5-4 tredje ledd.⁵

Foreldrene har også rett til innsyn i den sakkyndige vurderingen, jf. §§ 5-7 annet ledd og 5-4 annet ledd. Se for øvrig kapittel 6.5 om sakkyndig vurdering.

2.5 Kommunens ansvar og enkeltvedtaket

Kommunen har ansvar for å fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, jf. §§ 5-3 og 13-1. Det er samme kravene til dette enkeltvedtaket som til enkeltvedtak om spesialundervisning. Det skal gå tydelig frem av enkeltvedtaket hva barnet er tildelt. Her vises det også til kapittel 2.3 og kravene til enkeltvedtaket som det er redegjort for i kapittel 6.6.

Dersom enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, har vedtaksorganet plikt til å rådføre seg med foreldrene i arbeidet med å utforme tilbudet om spesialpedagogisk hjelp. Vedtaksorganet har plikt til å legge stor vekt på deres synspunkter, jf. § 5-4 tredje ledd.⁶

Det er kommunen som har ansvaret for at barn som har rett til spesialpedagogisk hjelp, faktisk mottar den hjelpen som er forutsatt i vedtaket. Hjelpen kan organiseres på mange måter. Det er viktig at PP-tjenesten, når den gjør sin sakkyndige vurdering, og kommunen, når den fatter enkeltvedtaket, tar stilling til hvem som skal organisere, og hvordan barnets hjelp skal organiseres. Det sentrale med hjelpen og de som bistår med denne, er at tiltaket kan bidra til å hjelpe barnets læring eller utvikling. Det er ikke noe krav om at den spesialpedagogiske hjelpen kun gis i barnehage eller til barn som går i barnehage. Tilbudet kan knyttes til barnehage, skole, sosiale og medisinske institusjoner og lignende, men det kan også organiseres som et eget tiltak, jf. § 5-7 første ledd tredje punktum. Det kan for eksempel være skolen, helsesøster eller andre som har størst muligheter for å hjelpe barnet. Hjelpen kan også gis av PP-tjenesten eller andre sakkyndige. Det avgjørende er hvilket behov barnet har, og hvordan dette behovet kan avhjelpes på en best mulig måte.

Dersom hjelpen gis i barnehage, er det kommunen som er ansvarlig for å gi spesialpedagogisk hjelp uavhengig av om hjelpen gis i offentlig eller privat barnehage.

⁴ Det understrekes at den sakkyndige vurderingen må omfatte kravene til den kvalitative beskrivelsen og den kvantitative beskrivelsen av hva som vil være et forsvarlig tilbud for barnet.

⁵ Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) merknad til § 5-4

⁶ Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) merknad til § 5-4

2.6 Innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen

Kommunen må fatte et enkeltvedtak der det klart fremgår hvilket tilbud om spesialpedagogisk hjelp barnet skal ha, herunder omfanget av tilbudet. Utgangspunktet for denne vurderingen er barnets konkrete behov for hjelp. **Retten til spesialpedagogisk hjelp omfatter et videre spekter av hjelpetiltak enn spesialundervisning.**⁷ Hjelpen kan for eksempel omfatte lekotekvirksomhet, trenings- og stimuleringstiltak og veiledning til personalet i barnehagen. Det kan dreie seg om motorisk, språklig og intellektuell hjelp som er grunnleggende for den senere utviklingen til barnet. Hovedformålet med hjelpen er å bidra til at barnet blir bedre rustet til å begynne i grunnskolen. Når det skal avgjøres hvor og hvordan barnet bør få hjelpen, er det viktig at foreldrene tas med på råd. Foreldrenes medvirkning er en viktig forutsetning for at den spesialpedagogiske hjelpen skal fungere.

Det er fastsatt krav til den spesialpedagogiske hjelpens innhold i § 5-7. Her fremgår det at hjelpen **alltid skal inkludere tilbud om foreldrerådgivning**. Hvordan dette skal gjennomføres, er det opp til kommunen å avgjøre.

2.6.1 Bruk av assistent

Etter en konkret vurdering kan retten til spesialpedagogisk hjelp også oppfylles ved bruk av assistent i tillegg til pedagogressursen. Dersom deler av det spesialpedagogiske tilbudet kan oppfylles ved bruk av assistent, må dette fastsettes i enkeltvedtaket. Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at bruk av assistent *”kan betraktes som et element i rettmessig spesialpedagogisk hjelp etter loven, dersom bruken av assistent framstår som et forsvarlig og adekvat tiltak som er egnet til i rimelig grad å oppnå det formål som loven her skal sikre”*.

Det kan også være nødvendig å skille mellom det ordinære barnehagetilbudet til barnet og spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven. Bruk av assistent kan være et relevant tiltak knyttet til begge deler. Dersom det anses som nødvendig med innsats fra en assistent i tillegg til pedagogressursen for at barnet skal få ivarettatt sin rett etter § 5-7, må dette fremkomme klart av enkeltvedtaket, se kapittel 2.5.

2.6.2 Forholdet mellom spesialpedagogisk hjelp og allmennpedagogisk hjelp

Et skille som kan være vanskelig i praksis er forskjellen mellom spesialpedagogisk hjelp og allmennpedagogisk hjelp. Dette skillet er ikke det samme som skillet mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring. Det er ikke noe prinsipp om tilpasset opplæring for barnehagene. Dette har sammenheng med at barnehagene ikke driver med opplæring. Det er kun skolen som driver med opplæring. Det betyr at barnehagene ikke kan si at barnets behov vil være dekket gjennom tilpasset opplæring.

Skillelinjen mellom spesialpedagogisk tiltak og allmennpedagogisk hjelp må forstås i lys av om tiltaket er rettet mot hele gruppen av barn, eller om tiltaket kun er rettet mot barnet som har et særlig behov. Et allmennpedagogisk tiltak vil være rettet mot alle barna i barnehagen, men det kan også ha fokus på enkeltbarn. Tiltaket er å regne som spesialpedagogisk hjelp dersom det tar sikte på å hjelpe et barn for å

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

bedre hans/hennes lærevansker eller manglende/sen utvikling. Det trenger ikke nødvendigvis være noen forskjell i tiltakene som er en del av den spesialpedagogiske hjelpen, og allmennpedagogisk hjelp. Det er individrelateringen og målet med tiltaket som er det relevante.

2.6.3 Tidsperioden for hjelp

Et barnehageår er av en annen lengde enn opplæringsåret. Opplæringsåret er definert som 38 uker. Barnehageåret strekker seg derimot over flere uker, jf. vedtektene for den enkelte barnehage. Det må derfor tas høyde for dette i vedtaket, uansett om vedtaket fattes i uketimer eller årstimer. Det er ikke de ansattes avtale om arbeidstid som styrer ressursene til barnet, men barnets behov og barnets faktiske oppholdstid i barnehagen. **Enkeltvedtaket skal som hovedregel utformes på grunnlag av et kalenderår og ikke på grunnlag av opplæringsårets lengde.**

2.7 Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage

Etter barnehageloven § 13 har barn med nedsatt funksjonsevne rett til prioritet ved opptak i barnehage. Bestemmelsen synliggjør at barn med nedsatt funksjonsevne skal ha fortrinnsrett til barnehageplass dersom en sakkyndig instans mener at funksjonsnedsettelsen og funksjonsnedsettelsens konsekvenser skaper et større behov for barnehageplass for dette barnet enn det behovet førskolebarn ellers har for barnehageplass. Begrunnelsen for bestemmelsen er at disse barna har et større behov for et barnehagetilbud for å oppnå best mulig integrering og individuell utvikling.

I følge Kunnskapsdepartementets rundskriv F-02-2009 *Statstilskudd til drift av barnehager* kan barn med nedsatt funksjonsevne ha behov for særskilt tilrettelegging av fysiske og personalmessige forhold i barnehagen for at de skal kunne ha nytte av oppholdet. En slik tilrettelegging vil ofte medføre ekstrakostnader for barnehageeier. Det gis derfor et ekstra tilskudd fra staten som kommer i tillegg til det ordinære driftstilskuddet. Dette statlige tilskuddet blir fordelt mellom kommunene etter antall barn i kommunen i alderen ett til fem år. Kommunen må i tillegg yte det som er nødvendig av egne midler, for å gi disse barna et godt og forsvarlig tilbud.

Det fremgår av rundskriv F-02-09 at tilskuddet til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage ikke skal nyttes for å finansiere tilbud eller rettigheter barna har etter annet regelverk. Tilskuddet skal for eksempel ikke brukes til å dekke spesialpedagogiske tiltak etter opplæringslovens § 5-7. Kommunen får midler til dette gjennom rammeoverføringene.

Det kan være vanskelig å trekke et helt klart skille mellom det enkelte barns rett til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7 og tildeling av midler til en generell styrking av barnehager der det er barn med nedsatt funksjonsevne. Det vil derfor i enkelte tilfeller være en viss overlapping mellom bruken av tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage og retten til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven. Et eksempel kan være de tilfellene der det er snakk om "ekstra assistent" for et barn med nedsatt funksjonsevne i en barnehage, jf. rundskrivets punkt 3.2.2. Kommunen er imidlertid ansvarlig for å finansiere hjelp til barn med

nedsatt funksjonsevne, enten det er tale om særskilt tilrettelegging av det ordinære barnehagetilbudet eller spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5–7.

Kommunen har det overordnede ansvaret for å gi barn med nedsatt funksjonsevne plass i barnehage. Det påhviler også kommunen å yte det som er nødvendig av midler i tillegg til tilskuddet fra staten, for å gi disse barna et godt og forsvarlig tilbud i barnehagen. Kommunen er ikke forpliktet til å yte mer enn de ekstra ressursene som kan anses nødvendige. Ordinær foreldrebetaling, det vil si utgifter som alle familier med barn i barnehage har, må foreldrene betale selv dersom ikke kommunen påtar seg å dekke disse utgiftene, jf. rundskriv F-02-09. For barn som får spesialpedagogisk hjelp i barnehage, skal det imidlertid gis fradrag i foreldrebetalingen, se punkt 2.8.

2.8 Spesialpedagogisk hjelp og fritak for foreldrebetaling i barnehage

Barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehage etter § 5–7 har rett til å få denne hjelpen gratis. Det skal derfor gis fradrag i foreldrebetalingen (oppholdsbetalingen) for den tiden barnet etter enkeltvedtak er tildelt spesialpedagogisk hjelp. Den øvrige delen av barnehagetiden kan kommunen kreve betaling for. I Kunnskapsdepartementets rundskriv F-39-01 er reglene om fritak i foreldrebetalingen beskrevet slik:

Kommunen må fatte et enkeltvedtak der det framgår klart hvilket tilbud om spesialpedagogisk hjelp et barn skal få, og som således må til for å oppfylle den retten barnet har etter opplæringsloven § 5-7 (det samme gjelder for tegnspråkopplæring etter § 2-6 tredje ledd). Dette betyr for eksempel at dersom kommunen mener det er nødvendig med en viss innsats fra en assistent i tillegg til pedagogressursen for at barnet skal få ivare tatt sin rett etter opplæringsloven, må også dette klargjøres i vedtaket. Dernest må kommunen stipulere hvor mye av den samlede tiden barnet er i barnehagen som går med til å oppfylle retten etter § 5-7 (eventuelt § 2-6 tredje ledd), og som det dermed skal gis fradrag for. Når så omfanget av foreldrebetalingen er fastsatt, er det etter departementets vurdering ingen ting i veien for å spre innsatsen av spesialpedagogisk hjelp i tid på den måten som er naturlig i forhold til barnets totale oppholdstid i barnehagen, uten at dette får ytterligere konsekvenser for omfanget av foreldrebetalingen.

Ved beregningen av hvor mye av oppholdstiden i barnehagen som det skal gis fradrag for i foreldrebetalingen, må det være den direkte hjelpen overfor barnet selv som teller. Ressurser til for eksempel opplæring av personalet, planleggingstid og pauser for personalet tas således ikke med i denne beregningen. Ut fra en totalvurdering mener departementet dessuten at heller ikke tid som benyttes til foreldrerådgivning trenger tas med i beregningen av den tiden det skal gis fradrag for.

Etter loven er det ikke noe til hinder for at kommunen gir spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 i en privat barnehage til barn som har opphold der. Departementet forstår likevel loven slik at kommunen ikke trenger å dekke fradrag i foreldrebetalingen (i den private barnehagen) dersom kommunen på en klar måte har gitt tilbud om at hjelpen kan gis i kommunal barnehage på linje med andre barn som får slik hjelp der.

3. Overgangen mellom barnehage og skole og overgangen mellom ulike skoler

Samarbeid mellom barnehage og skole og samarbeid mellom ulike skoler er en forutsetning for å skape en god overgang for barnet. Overgangsprosessene kan være vanskelige for barnet. Det er viktig at overgangene er tilpasset barnet/eleven mest mulig.

Samarbeidet mellom barnehage og skole er omtalt i rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver og i Læreplanverket for Kunnskapsløftet i prinsipper for opplæringen. Kunnskapsdepartementet har utarbeidet en veileder om samarbeidet mellom barnehage og skole: *"Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole"*. Denne inneholder anbefalinger for å gjøre overgangen så god som mulig for barnet/eleven. I veilederen *"Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole"* er det på side 21 understreket at det er viktig at skolen må *"gjøre seg kjent med enkeltbarnet, ikke bare diagnosen eller eventuelle behov for spesiell tilrettelegging."* I denne veilederen er det også tydeliggjort punkter som barnehagen og skolen bør samarbeide om. Den minner om at dersom barnehagen skal gi informasjon om enkeltbarnet, må foreldrene samtykke i dette. Den enkelte barnehage kan fritt velge metoder og omfang for dokumentasjonen så lenge foreldrene samtykker i dette.

Overgangen mellom ulike skoleslag er behandlet i prinsipper for opplæringen. Her blir det understreket hvor viktig samarbeidet er. Kommunen bør utarbeide rutiner for hvordan dette samarbeidet skal gjennomføres. Samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen bør også vurderes for å gjøre overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring så god som mulig for eleven. Opplæringsloven inneholder ingen regulering av dette, og det er opp til kommunen og eventuelt fylkeskommunen (dersom det er overgang til videregående opplæring) å avgjøre hvordan overgangen skal gjennomføres. Det minnes i denne forbindelse om at forvaltningsloven og offentlighetsloven kommer til anvendelse, herunder reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 flg.

For barn som har behov for spesialundervisning, vil det være noen ekstra utfordringer knyttet til hvordan barnet kan få den særskilte tilpasningen det har behov for. I denne forbindelse vil samarbeidet mellom skole og barnehage samt ulike skoler, for eksempel barne- og ungdomsskole, være viktig.

4. Retten til opplæring

Før det er mulig å vurdere om eleven har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, er det nødvendig å se nærmere på innholdet i den ordinære opplæringen. Innholdet i elevers, lærlingers og lære kandidatens rett til opplæring fremgår av opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven. **Elever med rett til spesialundervisning har de samme rettighetene som andre elever.** Dersom eleven skal ha et opplæringstilbud som avviker fra, eller går utover det ordinære opplæringstilbudet, må dette fremgå av enkeltvedtaket om spesialundervisning.

En vurdering av om en elev har rett til spesialundervisning, skal skje på bakgrunn av den ordinære opplæringen, det vil si på hvilke måter elevens opplæring må tilrettelegges særskilt utover den ordinære opplæringen. Spesialundervisning kan derfor kun forstås i lys av den ordinære opplæringen

Kjennskap til den ordinære opplæringens innhold er også viktig ettersom den tilpassingen som eleven gis i enkeltvedtaket om spesialundervisning, kan variere. Det kan være ulike sider av opplæringen der eleven har behov for særskilt tilrettelegging for å få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det vil også være ulik grad av avvik fra den ordinære opplæringen og ulik grad av hvor mye hjelp eleven trenger.

4.1 Opplæringsrett og opplæringsplikt

Barn og ungdom har plikt til grunnskoleopplæring og rett til offentlig grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-1. Denneplikten varer til eleven har fullført det tiende skoleåret. Ungdom som har fullført grunnskolen, har rett til treårs fulltid videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1. Opplæringen i grunnskolen og videregående opplæring skal som hovedregel være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. forskrift til opplæringsloven kapittel 1.

Det at elever i grunnskolen både har opplæringsrett og opplæringsplikt innebærer at elevene ikke kan velge om de vil motta grunnskoleopplæring.⁸ Det er derfor viktig at opplæringen legges til rette på en slik måte at alle elevene har mulighet til å til egne seg kunnskap.

⁸ Det er mulig å oppfylle opplæringsplikten også i private skoler eller ved privat hjemmeundervisning, jf. opplæringslovens §§ 2-1, 2-12 og 2-13 og privatskoleloven. Av disse er det kun elever i privatskoler med rett til statstilskudd som har rett til spesialundervisning, jf. privatskoleloven § 3-6.

4.2 Formålet med opplæringen

Når skoleeiere, skoleledere og lærere skal tilrettelegge opplæringen, er det viktig at dette gjøres i samsvar med formålet for opplæringen, jf. opplæringsloven § 1-1. Opplæringsloven § 1-1 lyder slik:

§ 1-1 Formålet med opplæringa

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

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

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

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

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

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

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

Formålsparagrafen angir grunnopplæringens verdigrunnlag og formål. Her er blant annet opplæring sett både i et samfunnsperspektiv og i et individperspektiv. Formålsparagrafen skal gjennomsyre all opplæring og er en viktig del av grunnlaget når bestemmelser i opplæringsloven skal tolkes.

4.3 Sentrale prinsipper i opplæringen

I Norge har fellesskolen lange tradisjoner. Fellesskolen er basert på at alle barn skal få opplæring i samme skole, uavhengig av blant annet sosial bakgrunn, funksjonshemninger, kjønn, etnisitet og religion. Sentrale prinsipper i fellesskolen er likeverd, inkludering og tilpasset opplæring. Disse tre prinsippene er omtalt i St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* på side 85:

Likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring er overordnede prinsipper i skolen. Det betyr at opplæringen må være tilgjengelig for alle, og at alle skal få gode muligheter for læring, mestring og utvikling. Elever og lærlinger er ulike, og derfor har de ulike behov og forutsetninger. Et likt tilbud for alle gir ikke et likeverdig tilbud. For å gi et likeverdig tilbud, må skolen gi en variert og differensiert opplæring.

Når det skal vurderes hvilket opplæringstilbud som skal gis til barn og unge, skal disse prinsippene ligge til grunn. Det er viktig at prinsippene vurderes separat, men også at de ses i sammenheng.

4.3.1 Likeverdsprinsippet

Et sentralt prinsipp i opplæringen er prinsippet om likeverd. I *Prinsipper for opplæringen* i Læreplanverket for Kunnskapsløftet omtales likeverd som likeverdige muligheter. Likeverdige muligheter har sammenheng med at opplæringen skal være for alle barn og ungdommer. Dette forutsetter at hensynet til både fellesskap og inkludering ivaretas. Prinsippet om likeverdige muligheter handler om at elevene skal bli møtt med utfordringer de kan strekke seg etter, og at ingen elever skal diskvalifiseres fra fellesskapet på grunnlag av forutsetninger, interesser, talenter, kjønn og alder, samt sosial, geografisk, kulturell eller språklig bakgrunn. Dette skal i følge *Prinsipper for opplæringen på side 5 gjøres ved at "alle elever skal ha like muligheter til å utvikle seg gjennom arbeidet med fagene i et inkluderende læringsmiljø"*. **Likeverdig opplæring er ikke en opplæring som er lik, men en opplæring som tar hensyn til at elevene er ulike.** Derfor må opplæringen alltid ha stort rom for tilpasning. Arbeidet med å gi elever likeverdig opplæring må ta utgangspunkt i blant annet evner, forutsetninger, bakgrunn og interesser hos den enkelte. Likeverdsprinsippet forutsetter tilpasset opplæring.

Bestemmelsene om spesialundervisning vil komme til anvendelse i de tilfellene det er behov for en mer omfattende tilpasning enn det som skjer innenfor den ordinære opplæringen, for at eleven skal kunne få likeverdige muligheter. Dersom eleven ikke får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, vil spesialundervisningen bidra til å gi eleven likeverdige muligheter. Et opplæringstilbud anses likeverdig når en elev med spesielle opplæringsbehov har omtrent de samme mulighetene til å nå de målene som det er realistisk å sette for vedkommende, som andre elever har for å realisere sine mål innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

4.3.2 Inkluderende opplæring

En opplæring for alle uansett evner og forutsetninger må være inkluderende. Inkluderingsprinsippet er tydeliggjort i opplæringsloven § 1-1, i ulike bestemmelser i opplæringsloven, i forskrift til opplæringsloven og i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Et eksempel er opplæringsloven § 8-1 som bestemmer at alle elever i grunnskolen har rett til å gå på den lokale skolen de sokner til (nærskoleprinsippet).

Inkludering er et krav som retter seg til skolen og til opplæringen. Opplæringen må organiseres og tilrettelegges slik at den virker inkluderende overfor alle elever. En konsekvens av dette er at opplæringen, så langt det er råd, skal tilrettelegges slik at behovet for individuell tilpasning blir løst innenfor rammen av opplæring i en

basisgruppe/klasse. Samtidig som elevene tilhører en ordinær basisgruppe-/et klassefelleskap, kan den daglige organiseringen av opplæringen være fleksibel. Den kan for eksempel vekse mellom individuelt arbeid, gruppearbeid, basisgruppe-/klasseundervisning og arbeid i aldersblandede grupper. I noen sammenhenger kan storgrupper/-klasser være egnet.

4.3.3 Tilpasset opplæring

En viktig forutsetning for både likeverdsprinsippet og inkluderende opplæring er prinsippet om tilpasset opplæring. Prinsippet om tilpasset opplæring er fastsatt i opplæringsloven § 1-3. Her fremgår det at *"opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten"*. Tilpasset opplæring er et gjennomgående prinsipp i hele grunnopplæringen. Tilpasset opplæring er utdypet i St.meld. nr. 16 (2006-2007) på side 70:

Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med de nasjonalt fastsatte kompetansemålene

Tilpasset opplæring skal skje innenfor den ordinære opplæringen og skal gjennomføre all opplæring. Kjernen i prinsippet er at opplæringen skal ta utgangspunkt i den enkelte eleven og tilrettelegges på en slik måte at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Gjennom god tilpasning av den ordinære opplæringen skal skolen/læreren så langt råd er, gi alle elever et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dermed kan skolen/læreren være med å forebygge lære- og atferdsvansker og avhjelpe slike vansker når de oppstår. På side 70 i St.meld. nr. 16 (2006-2007) omtales dette slik:

Tilpasset opplæring kjennetegnes av variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkelte og fellesskapets læring. Opplæringen må ikke bare tilpasses fag og lærestoff, men også elevenes alder og utviklingsnivå. Læreren må bruke elevenes ulike forutsetninger, sammensetning av elevgruppen og hele læringsmiljøet som ressurser i læringen.

Prinsippet om tilpasset opplæring gir ikke eleven rett til noen særskilt tilrettelegging, som for eksempel ene-undervisning eller logopedhjelp. Tilpasset opplæring er knyttet til den ordinære opplæringen. Det vil være innenfor denne at skoleeier har en plikt til å legge til rette opplæringen på en slik måte at det tas hensyn til den enkelte elevens evner og forutsetninger. Paragraf 1-3 gir ikke eleven en individuell rettighet. På side 74 i St. meld. nr. 31 (2007-2008) står det:

Tilpasset opplæring skal i all hovedsak skje innenfor rammen av fellesskapet, i klasser eller grupper, og på en måte som er håndterlig for lærerne og skolen, noe som blant annet innebærer en forsvarlig ressursituasjon.

Prinsippet om tilpasset opplæring setter store krav til differensiering av opplæringen. Med differensiering siktes det til variasjon i tilretteleggingen for elevenes læring. Differensiering handler om arbeidsmåtene som læreren/skolen bruker for å gi eleven tilpasset opplæring.

Den enkelte lærer må tilpasse opplæringen i en basisgruppe/klasse til et visst punkt uten at det tilføres ekstra ressurser eller særskilte støttetiltak. I de tilfellene hvor eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, må behovet for spesialundervisning vurderes. Om dette sier St. meld. nr. 16 (2006-2007) følgende på side 76:

Det er viktig å vurdere behovet for spesialpedagogisk kompetanse. Spesialundervisning kan i noen tilfeller være nødvendig for å oppfylle plikten til å gi tilpasset opplæring.

4.3.4 Fellesskap og tilpasning

Både grunnskolen og videregående opplæring er forankret i prinsippet om å gi alle elever likeverdig opplæring. Dette prinsippet vil alltid virke i en spenning og avveining mellom hensynet til enhet og mangfold. En opplæring for alle forutsetter at hensynet til både fellesskap og inkludering ivaretas. Dette gir et tosidig pedagogisk siktemål.

På den ene side skal alle elever få sin opplæring i et felles opplæringssystem bygd på Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Elevene skal få ta del i et felles kunnskaps-, kultur- og verdigrunnlag, slik det går frem av opplæringsloven § 1-1 og Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

På den annen side innebærer likeverdsprinsippet at opplæringen må ta utgangspunkt i at elever møter skolen med svært ulike forutsetninger for læring og utvikling. Likeverdig opplæring er ikke en opplæring som er *lik*, men en opplæring som tar hensyn til at elevene er *ulike*. Derfor må opplæringen alltid ha stort rom for tilpasning. Tilpasning skal medvirke til at alle, enten forutsetningene er sterke eller svake, kan utnytte sitt potensial og nå så langt som mulig.

En fellesskole for alle krever et trygt og inkluderende skolemiljø. Bare når de enkelte møtes på en ulik måte, kan alle få mulighet for læring og personlig utvikling. Like muligheter og likeverd mellom mennesker krever forskjellsbehandling, ikke likebehandling. Dette forutsetter fleksibilitet i opplæringen.

Arbeidet med å gi elever likeverdig opplæring må følgelig ta utgangspunkt i evner, forutsetninger, bakgrunn og interesser hos den enkelte. Derfor forutsetter likeverdsprinsippet tilpasset opplæring.

4.4 Læreplanverket for Kunnskapsløftet

Opplæringen skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet. For grunnskolen fremgår dette av § 1-1 i forskrift til opplæringsloven, og for videregående opplæring av § 1-3 i forskrift til opplæringsloven. Læreplanverket for Kunnskapsløftet omfatter generell del, prinsipper for opplæringen, fag- og timefordelingen og

læreplanene for fag. Den videregående opplæringen skal dessuten være i samsvar med den tilbudsstrukturen som er fastsatt, jf. § 1-3.

Det er fastsatt i fag- og timefordelingen hvor mange timer elevene, lærlingene og lære kandidatene har krav på i de ulike fagene, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-4. Det totale timetallet skal ikke være mindre enn det som fremgår av Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Dette gjelder også for elever som har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1.

I læreplanene for fag er det fastsatt kompetansemål etter 2.⁹, 4., 7. og 10. årstrinn og etter Vg1, Vg2 og Vg3. Skoleeier kan innenfor rammene fastsatt i læreplanen for fag sekvensere opplæringen knyttet til de ulike kompetansemålene. For eksempel kan kompetansemål fastsatt etter 10. trinn, sekvenseres slik skoleeier mener det er hensiktsmessig på 8. til 10. årstrinn. Elevens kompetanse vil bli vurdert etter 10. årstrinn. Men det understrekes at dette ikke innebærer at skoleeier kan la være å vurdere elevens kompetanse i faget fortløpende. Eleven, lærlingen og lære kandidaten har rett til vurdering etter forskrift til opplæringsloven §§ 3-1, og denne retten inneholder en rett til underveisvurdering. I underveisvurderingen må elevens, lærlingens eller lære kandidatens kompetanse vurderes med og uten karakter i løpet av opplæringen. Underveisvurderingen er et viktig redskap for tilpasset opplæring og videreutvikling i faget, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 3-2 og 3-11.

Det understrekes at eleven ikke har en individuell rett til å nå kompetansemålene, men at skoleeier har plikt til å legge opplæringen til rette på en slik måte at elevene skal ha en rimelig mulighet til å nå kompetansemålene. Opplæringen skal altså være egnet til at eleven kan nå kompetansemålene. Elevens rett til opplæring er knyttet til Læreplanverket for Kunnskapsløftet og til at eleven skal ha et "tilfredsstillende utbytte" av opplæringen i faget som helhet. Dette må vurderes etter læreplanen for fag, herunder de grunnleggende ferdighetene.

For øvrig vises det til kapittel 1 i forskrift til opplæringsloven.

4.4.1 Omdisponering av timer

Det er en viss adgang til å omdisponere timene som er avsatt til de ulike fagene i følge fag- og timefordelingen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Det understrekes at denne adgangen er snever. I følge Læreplanverket for Kunnskapsløftet kan skoleeier omdisponere inntil 25 % av timetallet i det enkelte faget for en enkelt elev¹⁰. Vilkåret for omdisponeringen er at det er grunn til å anta at en omdisponering vil føre til bedre måloppnåelse i fagene samlet sett for eleven. Omdisponeringen må heller ikke medføre at kompetansemålene i læreplanen for faget velges bort. Eleven skal motta opplæring i forhold til de kompetansemålene som er fastsatt innenfor den bolken av årstrinn eleven er på (2., 4., 7., 10. årstrinn eller Vg1, Vg2 eller Vg3). Det er ikke adgang til å omdisponere på en slik måte at eleven ikke får opplæring i kompetansemålene. Da vil elevens rett til opplæring ikke bli oppfylt. Dersom skoleeier omdisponerer timene for en enkelt elev, er det viktig å huske at bestemmelsen i

⁹ Det er ikke fastsatt kompetansemål etter 2. årstrinn i alle fag.

¹⁰ Se rundskriv F-12-08 fra Kunnskapsdepartementet

opplæringsloven § 8-2 om gruppeinndeling vil begrense måten omdisponeringen skjer på. Det vil ikke være aktuelt å ta en elev ut av den ordinære opplæringen og gi eleven ene-undervisning med omdisponeringen som rettslig grunnlag.

Omdisponering krever ikke et enkeltvedtak og er ikke det samme som spesialundervisning. Dette er en administrativ beslutning. I følge rundskriv F-12-08 vil denne omdisponeringen vanligvis skje for ett år av gangen. Det understrekes videre at omdisponering ikke kan gjøres ensidig fra skolen. En slik omdisponering krever i følge rundskriv F-12-08, vedlegg 1 side 2 samtykke fra eleven eller foreldrene. Tilpasningen vil følgelig være foretatt på et individuelt grunnlag.

4.5 Individuell vurdering

Alle elever har rett til vurdering, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-1. Når elever fra 8. årstrinn skal ha vurdering med karakter, er grunnlaget for vurderingen kompetansemålene i læreplanene for fag slik disse fremkommer i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. I vurderingen må det legges vekt på tidspunktet for vurdering. Dette betyr at det er ulike forventninger på 8. årstrinn og 10. årstrinn. Elevens forutsetninger skal kun trekkes inn der forskriften åpner for det. Dette gjelder i dag kun for faget kroppsøving i grunnskolen og for karakterene i orden og oppførsel. Utover dette vil elevens forutsetninger ikke ha betydning for vurderingen i fag når eleven skal ha vurdering med karakter.

Standpunktkarakteren skal settes på grunnlag av de samlede kompetansemålene i faget. Standpunktkarakteren skal avspeile elevens kompetanse i faget. Det er ikke adgang til å velge bort noen av kompetansemålene. Også elever som mottar spesialundervisning skal vurderes etter alle kompetansemålene i faget dersom de har valgt å ha vurdering med karakter i faget. Det er ikke adgang til å fastsette en standpunktkarakter på grunnlag av bare noen av kompetansemålene i faget. I grunnskolen kan elever med individuell opplæringsplan (IOP) gis fritak for vurdering med karakter, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-20. I de tilfellene hvor det er gitt fritak, vil dette gjelde for faget som helhet. Fritak for vurdering med karakter gir ikke fritak for opplæring eller fritak fra vurdering uten karakter.

4.6 Nærskoleprinsippet

Opplæringsloven § 8-1 fastsetter at alle elever i grunnskolen har rett til å gå på den nærmeste skolen. Dette kalles nærskoleprinsippet. Dette gjelder også for elever som har rett til spesialundervisning. Det innebærer at dersom foreldrene ønsker at eleven skal gå på nærskolen, må spesialundervisningen gis der. Opplæringsloven er likevel ikke til hinder for at en elev i særlige tilfeller får tilbud om et bedre opplegg et annet sted enn det som det er mulig å legge til rette for på nærskolen. Et slikt tilbud kan imidlertid ikke fremsettes uten at det er foretatt en forsvarlig vurdering av saken. Slike valg kan være vanskelige, og det er viktig at kommunen ikke utsetter eleven/foreldrene for et utilbørlig press.

4.7 Organisering av elever i basisgrupper/klasser

Opplæringsloven § 8-2 regulerer organiseringen av elever i basisgrupper/klasser. Bestemmelsen gjelder både for organiseringen av elever i permanente basisgrupper/klasser og for organisering av mindre grupper i deler av opplæringen. Bestemmelsen gjelder både for grunnskoleopplæring og videregående opplæring, og den omfatter både den ordinære opplæringen og spesialundervisning. Opplæringsloven § 8-2 første ledd lyder:

I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.

Hovedregelen i opplæringsloven § 8-2 første ledd første punktum er at elevene skal deles i basisgrupper/klasser. Alle elever har rett til å tilhøre en basisgruppe/klasse. Denne basisgruppen/klassen har en viktig funksjon knyttet til elevens sosiale tilhørighet på skolen. Det at organiseringen skal skape tilhørighet, er fastsatt i § 8-2 første ledd tredje punktum. Paragraf 8-2 forutsetter videre at basisgruppene/ klassen ikke er større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig.

Inndelingen i basisgrupper/klasser skal til vanlig ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Dette har sammenheng med fellesskolens mål knyttet til inkludering og integrering.

Å ta en enkelt elev ut av basisgruppen/klassen vil stride mot hovedregelen i § 8-2, og elevens rett til å tilhøre en gruppe. Å ta enkelt elever ut av den ordinære basisgruppen/ klassen er ikke en del av handlingsrommet skolen/læreren har etter § 8-2. For at enkelt elever skal kunne tas ut av den ordinære basisgruppen/klassen må skolen ha et særskilt rettslig grunnlag. Grunnlaget for å ta enkeltelever ut av den ordinære basisgruppen/klassen vil enten være at eleven har enkeltvedtak om spesialundervisning hvor denne formen for organisering er fastsatt, jf. opplæringsloven § 5-1, eller enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12. Selv i disse tilfellene vil ikke skoleeier/skolen fritt kunne ta eleven ut av den ordinære opplæringen. Også elever som mottar spesialundervisning, skal i utgangspunktet gjennomføre opplæringen innenfor rammen av nærskolen i den ordinære basisgruppen/klassen. Et hvert tiltak som strider mot hovedregelen, må være basert på en faglig vurdering og begrunnes med at eleven ikke har mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen i den ordinære basisgruppen/klassen.

En del særskilte opplæringstilbud vil kunne være forenlige med opplæringsloven for elever med enkeltvedtak, men det enkelte tiltaket må vurderes nøye. Momenter i vurderingen vil blant annet være om tiltaket som settes i verk, vil være stigmatiserende, og i hvilken grad det er egnet til å forbedre elevens læringsutbytte. Den særskilte organiseringen må være fastsatt i et enkeltvedtaket om spesialundervisning og i IOP-en.

For elever som ikke har enkeltvedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopp-læring, er det ikke adgang til å ta eleven ut av basisgruppen/klassen. Forbudet mot å ta enkelt elever ut av opplæringen gjelder også i tilfeller hvor foreldrene samtykker.

4.8 Det fysiske og psykososiale skolemiljøet

Alle elever har etter opplæringsloven § 9a-1 rett til et godt fysisk og psykososialt miljø. I opplæringsloven § -1 er det et krav om at miljøet skal *"fremje helse, trivsel og læring"*. Det avgjørende er den virkningen miljøet har på den enkelte eleven. Her må det ses på både enkelttilfeller og det totale miljøet. Kravet i § 9a-1 er knyttet til at miljøet skal ha en positiv virkning på eleven. Dette fremkommer av at § 9a-1 bruker begrepet *"fremje"*. Det er ikke tilstrekkelig at skolen har et miljø som ikke har dårlig innvirkning på elevens læring, trivsel og helse.

Retten til et godt fysisk og psykososialt miljø er en individuell rett, noe som innebærer at det er den enkeltes oppfatning av skolemiljøet som er det avgjørende.¹¹ Denne retten gjelder for alle elever, også elever med enkeltvedtak om spesialundervisning.

Det nærmere innholdet i elevens rett til et godt psykososialt miljø er utdypet i § 9a-3 som stiller ytterligere krav til det psykososiale miljøet. I § 9a-3 annet ledd er det fastsatt at enhver som er tilsatt ved skolen, er pålagt en særskilt handlingsplikt. Handlingsplikten inntreder dersom den tilsatte får kunnskap eller mistanke om at en elev utsettes for krenkende ord eller handlinger. Elevens rett til et godt fysisk miljø er nærmere regulert i § 9a-2.

4.8.1 Tilpasset arbeidsplass

Alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring har rett til en arbeidsplass som er tilpasset deres behov. Dette fremgår av opplæringsloven § 9a-2 tredje ledd som lyder;

Alle elever har rett til ein arbeidsplass som er tilpassa behovet deira.

Bestemmelsen innebærer at skoleeier må sørge for at det vurderes om elever, uavhengig av om eleven har funksjonshemninger, har en arbeidsplass som er tilrettelagt. Hva som ligger i dette, er presisert i *Veileder til opplæringsloven kapittel 9a- Elevenes skolemiljø*. I denne veilederen heter det:

Denne bestemmelsen gjelder alle elever, men vil særlig ha betydning for elever med ulike funksjonshemninger. Den innebærer at arbeidsplassen skal være slik at den ikke gir eleven skader eller plager i skjelett, muskler eller sanseapparat, og at den ikke hindrer elevenes læring. Aktuelle forhold kan her være den ergonomiske utformingen og tilpassingen av stolen og lese-pulten. Elever som har problemer med syn og hørsel, bør plasseres slik at de får best mulig utbytte av undervisningen.

Bestemmelsen innebærer at alle elever har krav på ekstraordinært utstyr, inventar og læremidler som er nødvendig for at de blant annet skal kunne få tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

¹¹ For mer om dette se *"Veileder til opplæringslovens kapittel 9a – Elevenes skolemiljø"* fra det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet

I tillegg til retten som tilkommer alle elever ved skolen, er det i § 9a-2 tredje ledd annet punktum fastsatt at ved innredningen av skolen skal tas særlig hensyn til elever med funksjonshemninger. I dette ligger en ekstra plikt for skolene knyttet til det fysiske skolemiljøet. Også innholdet i denne plikten for skolene, er omtalt på side 9 i *Veileder til opplæringsloven kapittel 9a- Elevenes skolemiljø*. Plikten er knyttet til hele det fysiske miljøet ved skolen, det vil si at elever ikke skal møte funksjonshemmende barrierer i noen del av skolemiljøet.

Det understrekes videre at § 9a-2 tredje ledd gjelder uavhengig av om eleven har rett til spesialundervisning. På side 10 i veilederen står det at "*[b]estemmelsen gjelder alle typer funksjonshemninger. Ikke alle funksjonshemninger er like åpnebare. Dette gjelder for eksempel syns- og hørselsvansker. For enkelte barn kan også allergier og annen overfølsomhet være sterkt funksjonshemmende.*"

Lærlinger og lærekandidater er tilsatt som arbeidstakere i en bedrift, og disse følger arbeidsmiljølovens bestemmelser når det gjelder utstyr, fysiske forhold og arbeidstid. Opplæringsloven kapittel 9a gjelder ikke for disse.

4.9 Andre rettigheter

I likhet med andre elever gjelder også disse bestemmelsene i opplæringsloven for elever som mottar spesialundervisning.

- Rett til gratis opplæring, jf. § 2-15 og 3-1 niende ledd. Skoleeier kan ikke ta betalt for opplæringen av eleven eller foreldrene.
- Rett til særskilt språkopplæring etter §§ 2-8 og 3-12.
- Rett til tegnspråkopplæring, jf. §§ 2-6 og 3-9.
- Rett til punktskriftopplæring m.m., jf. §§ 2-14 og 3-10.
- Rett til gratis skyss etter kapittel 7.
- Rett til rådgivning, jf. § 9-2. Omfatter både sosialpedagogisk rådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning, se forskrift til opplæringsloven kapittel 22.
- Rett til læremidler på ønsket målform dersom læremidlet dekker vesentlige deler av opplæringen og brukes regelmessig, jf. kravet om språklige parallellutgaver i § 9-4 og forskrift til opplæringsloven kapittel 17.

4.10 Skoleeiers ansvar for å sikre elevens rettigheter

Opplæringsloven §§ 13-1 til 13-3a pålegger kommunen og fylkeskommunen plikt til å sørge for grunnskoleopplæring, videregående opplæring og sosialpedagogisk hjelp. Kommunen og fylkeskommunen er skoleeier. Opplæringsloven § 13-10 pålegger kommunene og fylkeskommunene å ha et forsvarlig system som blant annet skal sikre at elevenes rettigheter blir oppfylt. Paragraf 13-10 annet ledd lyder:

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd.

I Ot.prp. nr 55 (2003-2004) side 24 i merknad til opplæringsloven § 13-10 sies det om skoleeiers plikt til å ha et forsvarlig system:

Det er presisert i føresegna at skoleeigarane både skal ha eit forsvarleg system for å vurdere om krava i lovverket og forskriftene blir oppfylte, og eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar.

Skoleeigarane står fritt til å forme ut sine eigne system, tilpassa lokale forhold. [...] Det er ikkje lagt føringar for korleis systemet skal vere, utover det at det er eit krav at systemet for vurdering og resultatoppfølging skal vere forsvarleg. Eit forsvarleg system er eit system som er eigna til å avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lov og forskrift, og som sikrar at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er nødvendig. Eit forsvarleg system føreset jamleg resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir følgt.

Dette innebærer at skoleeier må ha et system for tiltak som skal sikre at spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av opplæringsloven. Skoleeier skal kontrollere at egen virksomhet er i henhold til gjeldende regelverk. Begrepet "forsvarlig" må ses i sammenheng med hva som er tilrådelig, holdbart, betryggende og godt nok. Hvorvidt et system er forsvarlig eller ikke, beror på en konkret helhetsvurdering.

For øvrig vises det til *Veileder om kravet til skoleeier "forsvarlige system" i henhold til opplæringsloven § 13-10* som er utgitt av Utdanningsdirektoratet og KS.

4.11 Undervisningspersonalets kompetanse

Det er fastsatt krav til undervisningspersonalet kompetanse i opplæringsloven § 10-1. Her fremgår det at "[d]en som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse." Hva som ligger i relevant faglig og pedagogisk kompetanse er utdypet i forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Disse kravene skal være oppfylt ved tilsetning i stilling som undervisningspersonale.

Skoleeier har ansvaret for at all opplæring ledes av en person som oppfyller kompetansekravene. Kravet gjelder for all opplæring og er knyttet til den som har hovedansvaret for opplæringen. I tillegg til den som har hovedansvaret, kan det brukes assistenter. Det er ikke krav til assistentenes kompetanse. **Dette har sammenheng med at assistenter ikke skal lede opplæringen, herunder ha ansvaret for spesialundervisning.** Assistentene kan kun bistå undervisningspersonalet i opplæringen, gi annen praktisk hjelp eller følge opp elevene utenom opplæringen.

4.12 Spesialundervisning som et unntak fra den ordinære opplæringen

For enkelte elever er ikke en tilpasning innenfor rammen av den ordinære opplæringen nok til at de får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Da aktualiseres behovet for spesialundervisning. Spesialundervisning innebærer en mer omfattende

individuell tilpasning, som blant annet kan omfatte avvik fra innholdet i opplæringen slik det går frem av Læreplanverket for Kunnskapsløftet. **Spesialundervisning er en mer omfattende form for tilpasset opplæring, som det er knyttet et enkeltvedtak til.**

Spesialundervisning må betraktes som en del av arbeidet med å gi alle elever likeverdig opplæring og tilpasset opplæring. Spesialundervisning vil være aktuelt for elever som ikke får *"tilfredsstillende utbytte"* av den ordinære opplæringen. Når det skal vurderes om eleven har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven kapittel 5, er det viktig å se på den enkelte eleven og hans/hennes læringsutbytte. Det er også viktig å vurdere den ordinære opplæringen og i hvilken grad denne kan gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud. Er det slik at tilpasset opplæring innenfor den ordinære opplæringen vil være tilstrekkelig eller er det nødvendig med en særskilt tilrettelegging utover dette for at elevens rettigheter skal oppfylles? Dersom det er nødvendig med en særskilt tilrettelegging utover det som følger av tilpasset opplæring, må det treffes et enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3, 5-4 og 5-5. Enkeltvedtaket må treffes i samsvar med kravene i forvaltningsloven.

Kvaliteten i all opplæring – også spesialundervisning – bør vurderes kontinuerlig, jf. forskrift til opplæringsloven § 2-1. Utviklingen av det spesialpedagogiske tilbudet må gjennomføres som en integrert del av det årlige arbeidet omkring planlegging, iverksetting, gjennomføring og vurdering av opplæringstilbudet til den enkelte. Målet er mer fleksibel bruk av ressursene innenfor den vanlig organiserte undervisningen. Det er viktig å finne en rimelig balanse mellom en generell pedagogisk tilnærming og særskilte tiltak. I møtet med disse utfordringene trenger lærere og foreldre råd og veiledning. Skolens ledelse og PP-tjenesten innehar nøkkelroller i denne sammenhengen.

5. Retten til spesialundervisning

I dette kapitlet gis det en oversikt over regelverket om elevens rett til spesialundervisning i grunnsopplæringen¹². Kapitlet behandler vilkårene i opplæringsloven § 5-1 første ledd knyttet til hvem som har en slik rett. Her fremgår det at elever som ikke får eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning. Kapitlet behandler også vilkårene i § 5-1 annet ledd knyttet til hvilket tilbud disse elevene har rett til. Elevene skal ha et forsvarlig opplæringstilbud. Et viktig prinsipp i forbindelse med spesialundervisning er likeverdsprinsippet, se pkt. 4.3.1. Prinsippet innebærer i korte trekk at elever med rett til spesialundervisning, det vil si elever som ikke får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, skal ha et tilbud som gir dem et opplæringstilbud som er likeverdig med det tilbudet andre elever får. Dette prinsippet får konsekvenser for vurderingen av hvilket opplæringstilbud en elev skal ha. Opplæringsloven kapittel 5 inneholder også saksbehandlingsregler.

Kapittel om spesialundervisning i opplæringsloven regulerer i korte trekk følgende:

- § 5-1 regulerer hvem som har rett til spesialundervisning og vurderings-temaet når det skal avgjøres hvilket opplæringstilbud som skal gis
- § 5-3 regulerer kommunens ansvar til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning, den sakkyndige vurderingen og krav til denne
- § 5-4 regulerer sider ved saksbehandlingen, blant annet foreldrenes/ elevens rett til å kreve at skolen undersøker om eleven trenger spesialundervisning, undervisningspersonalets undersøkelsesplikt og foreldrenes rettigheter for øvrig i forbindelse med saksbehandlingen av enkeltvedtak om spesialundervisning
- § 5-5 regulerer unntak fra reglene om innholdet i opplæringen, herunder elevens rett til IOP, innholdet i denne og halvårlig rapportering
- § 5-6 regulerer pedagogisk-psykologisk-tjeneste
- § 5-7 regulerer spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder, se kapittel 2
- § 5-9 regulerer statens plikt til å sørge for læremidler

I tillegg til dette har forvaltningsrettens regler stor betydning. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler om enkeltvedtak kommer til anvendelse og utfyller de saksbehandlingsreglene som finnes i opplæringsloven. Også ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper spiller en viktig rolle i forbindelse med behandling av saker knyttet til spesialundervisning. For mer om dette, se kapittel 6.

¹² Kommunen har ansvaret for spesialundervisning i grunnskolen, og fylkeskommunen har dette ansvaret for videregående opplæring, se dog §§ 13-2 og 13-3

Reglene om spesialundervisning må ses i sammenheng med det øvrige regelverket for opplæringen. Elever som har rett til spesialundervisning, har de samme rettigheter etter opplæringsloven som elever uten spesialundervisning. Unntak må være særskilt regulert. For mer om hvilke rettigheter dette er, se kapittel 4.

5.1 Elevens individuelle rett til spesialundervisning - § 5-1 første ledd

Elevens rett til spesialundervisning er regulert i opplæringsloven § 5-1 første ledd. Paragraf 5-1 første ledd lyder:

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

Elevens rett etter § 5-1 første ledd er en individuell rettighet. Dette innebærer at dersom eleven oppfyller vilkåret for rett til spesialundervisning, har eleven krav på spesialundervisning. Skoleeier kan ikke velge om de vil gi spesialundervisning dersom det etter en skjønnsmessig vurdering konkluderes med at eleven *"ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbudet"*. Dette innebærer at skoleeier ikke kan avvise retten til eleven eller begrense den særskilte tilretteleggingen med begrunnelse om at skoleeier for eksempel ikke har økonomiske ressurser til dette. Skoleeier er forpliktet til å gi elever med rett til spesialundervisning et forsvarlig opplæringstilbud slik at også disse elevene kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Vilkåret for at en elev har rett til spesialundervisning, er at hun/han ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Når dette skal avgjøres, må det for det første ses på hva som er den ordinære opplæringen, og hva som vil være et tilfredsstillende utbytte av denne opplæringen. Det er tilfredsstillende utbytte som er skjæringsgrensen for om en elev har rett eller ikke. Å avgjøre om en elev har et tilfredsstillende utbytte, er en skjønnsmessig vurdering. Det må derfor klarlegges på mer generell basis hva tilfredsstillende utbytte innebærer. Når dette er klarlagt, må det vurderes om den enkelte eleven har eller kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Dette er en konkret vurdering, og den er knyttet til den enkelte elevens behov.

Retten til spesialundervisning er knyttet til elevens mulighet for tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Behovet for spesialundervisning er dermed avhengig av følgende:

- Forhold knyttet til den enkelte elev.
- Ulike forhold ved det ordinære opplæringstilbudet.

Vurderingstemaet etter § 5-1 første ledd

- Kartlegging av hva den ordinære opplæringen består i.
- Vurdering av hva som vil være et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og om denne eleven får et tilfredsstillende utbytte.

Dersom vilkårene i § 5-1 første ledd ikke er oppfylt, vil ikke eleven ha rett til spesialundervisning. Vurderingen i § 5-1 annet ledd om hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud, er da ikke nødvendig. Selv om en elev har rett til spesialundervisning, er det opp til eleven og/eller foreldrene å velge om eleven skal ha spesialundervisning. Eleven/foreldrene har ingen plikt til å motta spesialundervisning.

Retten til spesialundervisning omfatter ikke elever som lærer raskere eller mer enn gjennomsnittet, og som derfor ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.¹³ Spesialundervisning må ses i sammenheng med prinsippet om likeverd og skal sikre at også elever som for eksempel lærer senere enn gjennomsnittet, får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Særlig evnerike elever har allerede utbytte av opplæringen. For elever som lærer raskere eller mer enn gjennomsnittet, vil prinsippet om tilpasset opplæring, jf. opplæringsloven § 1-3 gjelde. **Søknader om spesialundervisning fra elever som fordi de er særlig evnerike og derfor ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, kan ikke innvilges.**

5.1.1 Kartlegging av den ordinære opplæringen

For å avgjøre om en elev får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, er det nødvendig å se nærmere på hva den ordinære opplæringen innebærer i dette tilfellet. Her må det ses på hvordan opplæringstilbudet er ved den enkelte skolen og i den enkelte basisgruppen/klassen. Forholdet til den ordinære opplæringen og i hvilken grad eleven har behov for spesialundervisning, er også kommentert i forarbeidene til opplæringsloven § 5-1. Her påpekes følgende:

Om ein elev skal få spesialundervisning er derfor eit stykke på veg avhengig av kva kommunen har sett inn av organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak innanfor den ordinære opplæringa¹⁴.

Dersom skoleeieren/skolen har satt i verk en rekke organisatoriske eller pedagogiske differensieringstiltak for å sikre at elevene gis tilpasset opplæring, kan det være at den ordinære opplæringen er så tilpasset at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Elevens utbytte av den ordinære opplæringen avhenger blant annet av den enkelte skoles evne og mulighet til å gi tilpasset opplæring. Kunnskap om elevens utvikling over tid er et viktig hensyn. Det er også aktuelt å se på elevens fremdrift i forhold til Læreplanverket for Kunnskapsløftet og eventuelt sammenligne med andre elevers fremdrift.

Følgende sider ved den ordinære opplæringen må vurderes i forbindelse med kartleggingen av denne:

- **Målene for opplæringen** og hvordan disse ivaretas i den ordinære opplæringen.
- **Innholdet** i opplæringen.
- **Rammefaktorer:** gruppens størrelse, bruk av mindre grupper i opplæringen, antall lærere, hjelpemidler som brukes.

¹³ Dette er eksplisitt uttrykt i Ot.prp. nr. 46 (1997-98) i merknad til § 5-1 og har sammenheng med spesialundervisningens formål.

¹⁴ Ot.prp. nr. 46 (1997-98) side 167 merknad til § 5-1

- **Elevenes forutsetninger** og behov; tilpasset opplæring, særlige behov i elevgruppen? Hvor mye individuell hjelp eller veiledning og tilpasning gis innenfor gruppen?
- **Arbeidsmåter**; hvilke organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak brukes? Hvor mye oppfølging gis til den enkelte eleven?

5.1.2 Vurdering av hva som vil være tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og om denne eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen

Når det er kartlagt hva den ordinære opplæringen består av, må det vurderes om dette tilbudet gir denne eleven et tilfredsstillende utbytte. Sentralt i denne vurderingen er spørsmålet om den individuelle utviklingen og mestringen til eleven er så liten at særskilte tiltak bør settes i verk. Det må også vurderes om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte ved at den ordinære opplæringen endres.

I vurderingen av om eleven har eller kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, må det for det første ses på den kompetansen andre elever på samme årstrinn har opparbeidet seg. Utbyttet av det ordinære opplæringstilbudet må også ses i forhold til elevenes tilsiktede kompetanse som fremgår av Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Det gjelder både den kompetansen som går frem av generell delen og læreplanene for fag. Når det skal vurderes på generell basis hva som vil være et tilfredsstillende utbytte, er **den kompetansen som elevene kan forventes å ha på et gitt tidspunkt i opplæringen etter kompetansemålene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet**, en viktig faktor.

Retten til spesialundervisning er knyttet til at eleven har et særskilt behov. Dette vil være et annet behov enn behovet til elever flest. I forbindelse med retten til spesialundervisning skiller det ikke mellom ulike årsaker. Retten er knyttet til behov og kan i prinsippet omfatte enhver lærevanske, atferdsvanske eller sansetap. Vurderingen av om eleven ikke får *"tilfredsstillende utbytte"* av opplæringen skal være individuell. I dette ligger at det ikke er adgang til å avise at en elev har behov for spesialundervisning på generell basis, for eksempel på grunnlag av at en elev har en gitt diagnose/ikke har en diagnose. Det er behovet for spesialundervisning som er vurderingstemaet, ikke årsaken til behovet. Årsaken er at diagnoser ikke utarter seg likt hos den enkelte. Det er ikke mulig å utelukke en elevs behov for spesialundervisning på grunnlag av elevens diagnose, for eksempel dysleksi. Vurderingen skal være om denne eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen eller ikke, og om eleven har behov for spesialundervisning. Det kan også tenkes at det er andre faktorer enn diagnosen som har betydning for elevens læringsutbytte. For å avgjøre dette er den individuelle, skjønnsmessige vurderingen helt nødvendig. På den annen side skal ikke det at en elev har en gitt diagnose/ikke har en diagnose automatisk utløse eller utelukke en rett til spesialundervisning. Det betyr at i søknader om spesialundervisning er det elevens behov som må underbygges, og ikke at eleven har en diagnose.¹⁵

¹⁵ Noe annet er at diagnosen kan være et hjelpemiddel når man kartlegger elevens behov.

I vurderingen av om en elev har behov for spesialundervisning, er ikke elevens eventuelle diagnose det vesentlige. At eleven har en gitt diagnose gir ikke automatisk rett til spesialundervisning. Motsatt skal ikke elevens behov for spesialundervisning avvises på grunnlag av diagnosen.

Tilfredsstillende utbytte er et skjønnsmessig vurderingstema. Det kan være vanskelig å fastsette hvor skjæringsgrensen går mellom hva som er et tilfredsstillende utbytte, og hva som ikke er det. I Ot.prp. nr. 46 (1997-98) på side 167 i merknad til § 5-1 kommenteres tilfredsstillende utbytte nærmere:

Det er ikkje noko eintydig kriterium kva som er tilfredsstillande utbytte, men spørsmålet må vurderast ut frå ei avveging ut frå skjønn. Dersom eleven ikkje har noko utbytte av den ordinære opplæringa, er vilkåret oppfylt. Det er likevel noko sjeldan at ein elev anten har fullt utbytte eller ikkje noko utbytte i det heile. Som regel har eleven større eller mindre utbytte av opplæringa. I at utbytte skal vere tilfredsstillande, ligg det at eleven kan ha rett til spesialundervisning også der han har eit visst utbytte av opplæringa.

Her er det tydeliggjort at begrepet "tilfredsstillende utbytte" ikke betyr at eleven trenger å ha et optimalt utbytte. **Rett til spesialundervisning kan være tilstede både for elever som ikke har noe utbytte av opplæringen, og for elever som har et visst utbytte.** Elevenes vansker og hjelpebehov kan variere i art og omfang. Det forekommer sjelden at en elev enten har fullt utbytte eller ikke noe utbytte av opplæringen i det hele tatt. Som regel er det tale om et større eller mindre utbytte. En elev kan ha rett til spesialundervisning også der han/hun har et visst utbytte av opplæringen dersom dette utbyttet likevel ikke kan anses som tilfredsstillende. Elever kan også ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen på noen områder, men ikke på andre. I slike tilfeller kan det være nok at eleven får spesialundervisning en del av tiden og/eller bare i enkelte fag. For elever som har svært lite utbytte av det ordinære opplæringstilbudet totalt sett, kan det være behov for at hele opplæringen legges særskilt til rette. Vurderingen bør knyttes til på den ene side en vurdering av elevens funksjonsnivå, læringsforutsetninger og utviklingsmuligheter og på den annen side til hvordan det ordinære opplæringstilbudet er tilrettelagt i forhold til elevens behov.

I vurderingen av om elevens utbytte er tilfredsstillende, må elevens utbytte i forhold til den kompetansen som forventes ut fra målene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, vurderes som beskrevet ovenfor. I vurderingen av hvor terskelen skal ligge, er det nødvendig å trekke inn det erfaringsmaterialet som lærerne sitter med. Det er også aktuelt å trekke inn det samlede erfaringsmaterialet til lærerne og erfaringsmateriale fra ulike skoler i kommunen, fylkeskommunen og i landet som helhet. Det kan være vansker forbundet med en slik oversikt, men det vil være viktig å forsøke å få tak i denne informasjonen. Vurderingsgrunnlaget avstemmes da i forhold til elever i andre basisgrupper/klasser på skolen og elever på andre skoler, både i og utenfor kommunen/fylkeskommunen.

Sammenligningene må ikke anvendes rent mekanisk. I og med at det ofte er tale om en opplæring som ikke kan vurderes etter en felles målestokk, må sammenligningene nødvendigvis være skjønnsmessige. I tillegg må det tas i betraktning at de enkelte skolene er ulike når det gjelder i hvilken grad elevene får tilfredsstillende utbytte innenfor rammen av ordinær tilpasset opplæring. Det må også tas hensyn til at skoleeier innenfor rimelige grenser kan ha mulighet til å prioritere skolene noe ulikt. Man kan heller ikke se bort fra at den konkrete situasjonen man står overfor, kan være så spesiell at eleven ikke vil få tilfredsstillende utbytte selv om eleven får tilrettelagt et opplegg som er vanlig for tilsvarende typetilfeller som eleven ellers faller inn under. Samtidig som det foretas sammenligninger, må det avgjørende være en konkret vurdering for den enkelte eleven hvor elevens behov tillegges særlig vekt.

Elevens grad av utbytte vil ha betydning for hvor mye spesialundervisning eleven får. For noen elever kan det være nok med spesialundervisning i noen timer i løpet av en uke eller for en kortere periode, eller det kan være nok med annen og praktisk hjelp i form av eksempelvis assistent eller ekstra lærerressurs. For andre elever må kanskje hele opplæringen tilrettelegges særskilt.¹⁶ Rammene for vurderingen av hvilket opplæringstilbud som skal gis til en elev som har rett til spesialundervisning, er regulert i opplæringsloven § 5-1 annet ledd.

5.2 Innholdet i opplæringstilbudet til elever med rett til spesialundervisning

Dersom eleven har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 første ledd, må det avgjøres hvilket opplæringstilbud eleven skal ha. Paragraf 5-1 annet ledd inneholder skjønnstemaet for dette. Paragraf 5-1 annet ledd lyder:

I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elev-ar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetallet som andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.

Det sentrale i vurderingen av hvilket opplæringstilbud eleven skal ha, er at opplæringstilbudet skal være slik at eleven kan få et **forsvarlig utbytte** av den samlede opplæringen. Her er det flere momenter som skal trekkes inn i vurderingen av hva slags tilbud eleven skal ha.

- For det første er det i § 5-1 annet ledd første punktum tydeliggjort at i vurderingen av hvilket opplæringstilbud eleven skal ha, skal **elevens utviklingsmuligheter** særlig vektlegges. Dette betyr at vurderingen blir svært individualisert, og at det skal ses på forholdene til den konkrete eleven og hva denne har mulighet til å oppnå.
- Videre er det i § 5-1 første ledd annet punktum presisert at vurderingstemaet

¹⁶ Ot.prp. nr. 46 (1997-98) side 167 merknad til § 5-1

ved utformingen er om tilbudet kan gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen. Denne forsvarlighetsvurderingen skal gjøres i forhold til **det samlede opplærings-tilbudet** og skal vurderes både i forhold til andre elever og i forhold til de **opplæringsmålene som er realistiske for eleven.**

Dette blir en sammensatt vurdering hvor følgende momenter skal vurderes:

- Forhold mellom utbyttet andre elever får av det ordinære opplæringstilbudet og det tilbudet denne eleven får.
- Hva som vil være et forsvarlig utbytte sett i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for eleven.

Dette innebærer at det blir både en objektiv og en subjektiv vurdering. Den objektive vurderingen sammenligner læringsutbyttet andre elever får av den ordinære opplæringen med det læringsutbyttet denne eleven får av sitt samlede opplæringstilbud. Det subjektive vurderingskriteriet ser på den enkelte elevens forutsetninger og trekker de individuelle forutsetningene inn i vurderingen. Er det slik at denne eleven på grunn av sine forutsetninger ikke kan nå de samme målene som andre elever? Er tilbudet forsvarlig ut fra hvilke kompetansemål eleven realistisk sett kan nå?

I vurderingen av hva slags opplæringstilbud eleven skal ha, spiller **likeverdsprinsippet** en viktig rolle, se kapittel 4.3.1. Vurderingskriteriene over må forstås i lys av dette prinsippet. Dette følger ikke eksplisitt av § 5-1, men av forarbeidene til opplæringsloven.¹⁷ Her er det fremhevet at likeverdsprinsippet skal være utgangspunktet for vurderingen av innholdet i retten til spesialundervisning. Innholdet i dette prinsippet er at tilbudet eleven får etter § 5-1 annet ledd, skal være likeverdig med tilbudet som gis til andre elever. Samlet sett skal det ordinære opplæringstilbudet og spesialundervisningen gi eleven et likeverdig tilbud. **Spesialundervisningen er likeverdig når en elev med spesielle opplæringsbehov har omtrent de samme mulighetene for å nå de målene det er realistisk å sette for ham/henne, som andre elever har for å realisere sine mål med det ordinære opplæringstilbudet.**

Konsekvensen av dette er at i avgjørelsen om hva som er et forsvarlig utbytte av opplæringen, må det blant annet vurderes om opplæringstilbudet vil gi eleven et likeverdig tilbud. Likeverdsprinsippet vil i forbindelse med hva som er et forsvarlig utbytte for eleven, ofte være et moment som taler i favør av at særlig de svakeste elevene får forholdsmessig mye særskilt tilrettelegging. Dette for at også disse elevene skal kunne fullføre grunnopplæringen med et forsvarlig læringsutbytte.

5.2.1 Forsvarlig utbytte sammenlignet med det utbyttet andre elever får

Det første som må vurderes når det skal avgjøres hvilket innhold elevens opplæringstilbud skal ha, er om innholdet vil gi eleven et forsvarlig utbytte sammenlignet med det utbyttet andre elever får. I vurderingen av hva som vil være et forsvarlig utbytte, må det ses på **hvilket utbytte det forventes at "andre elever" vil få, og i hvilken grad det er mulig å sette inn tiltak for å bedre elevens utbytte slik at**

¹⁷ Se Ot.prp. nr. 46 (1997-98) side 168 merknad til § 5-1

eleven så langt det er mulig får et likeverdig tilbud. Kravet til likeverdig opplæring er ikke et krav om at tilbudet skal være likt. Det er snarere tvert imot. Spesialundervisningen vil avvike fra den ordinære opplæringen for at eleven skal få et høyere læringsutbytte enn han/hun ellers ville ha fått. Det er vanskelig å si noe eksakt om hva som ligger i begrepet "forsvarlig", og når opplæringen kan regnes som "likeverdig". Her må skoleeier/skolen foreta en skjønnsmessig vurdering. Denne listen vil dels være basert på andre elever og deres læringsutbytte, men må avstemmes mot den aktuelle elevens utviklingsmuligheter. Det kan være forhold ved eleven som gjør det vanskelig, om ikke umulig, å oppnå samme læringsutbytte som andre elever. Dette vil måtte tas med i betraktningen.

"Andre elever" er ikke et klart definert sammenligningsgrunnlag. I forarbeidene til opplæringsloven er spørsmålet om sammenligningsgrunnlaget drøftet. Her påpekes det at sammenligningsgrunnlaget "andre elever" kan variere:

Med bakgrunn i at det tilbodes andre elever får, kan variere både på den enkelte skolen og i kommunen, kan ein ikkje generelt fastslå kva som skal leggjast i samanlikningsgrunnlaget "andre elevar". I praksis er standarden på den ordinære undervisninga på den skolen eleven går på, det mest formålstenelege samanlikningsgrunnlaget. Men det kan også vere aktuelt å samanlikne med heile elevgrupper innanfor kommunen, fylket eller – for enkelte små grupper – heile landet. I og med at det her er tale om opplæring som ikkje kan vurderast etter ein felles målestokk, må ei slik samanlikning nødvendigvis gjerast ut frå skjønn.¹⁸

Det fremgår her at sammenligningen i utgangspunktet bør skje på skole-, kommune- eller fylkeskommunenivå. Men i den grad det foreligger datagrunnlag for landsnivået, kan det også være relevant å trekke dette inn i sammenligningen. Her kan for eksempel resultater fra kartleggingsprøver og nasjonale prøver trekkes inn i vurderingen av andre elevers utbytte av den ordinære opplæringen.

For skoleeier kan også sammenligninger som blant annet gjelder andelen elever som får spesialundervisning, omfanget av spesialundervisning per elev med ulike typer vansker, standard med hensyn til læremidler og utstyr og undervisningspersonalets utdanning, være relevante. Dette kan gi en indikasjon på hvordan skoleeiers praksis knyttet til spesialundervisning er, sammenlignet med andre skoleeieres praksis eller sett i forhold til landsgjennomsnittet.

5.2.2 Forsvarlig utbytte ut fra de opplæringsmålene som er realistiske for eleven

Videre må det i vurderingen av hvilket opplæringstilbud eleven skal ha, ses nærmere på forhold ved den enkelte eleven, hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven, og hva som vil være et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det må her ses på hvordan opplæringen kan sikre at eleven kan nå opplæringsmålene. En elev med rett til spesialundervisning skal ha et tilbud som gir ham/henne samme mulighet til å nå disse målene som andre elever har til å nå målene i Læreplanverket for

¹⁸ Ot.prp. nr. 46 (1997-98) side 168 merknad til § 5-1

Kunnskapsløftet.¹⁹ Dette har sammenheng med prinsippet om likeverdig opplæring. I vurderingen av hva som er realistiske mål for opplæringen, er det viktig å trekke inn elevens utviklingsmuligheter og utforme mål som gir eleven noe å strekke seg etter. Det er når eleven har fått fastsatt individuelle opplæringsmål, at det kan vurderes om det opplæringstilbudet han/hun får, er forsvarlig. Gir dette tilbudet samlet sett opplæring som kan regnes som likeverdig med det andre elever får? Eller vil dette tilbudet ikke gi eleven en bedre mulighet til å få et forsvarlig læringsutbytte enn den ordinære opplæringen gjorde? Dersom tilbudet er slik at det ikke gir eleven mulighet til å få et forsvarlig utbytte av opplæringen, kan heller ikke det opplæringstilbudet som eleven får, jf. opplæringsloven § 5-1, sies å oppfylle elevens rett. Det må da vurderes hvordan opplæringen kan tilrettelegges på andre måter for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Når det skal avgjøres hva som vil være et forsvarlig utbytte, må eleven og elevens utviklingsmuligheter trekkes inn. Det må ses på hvor høyt kan listen legges for hva som kan forventes at denne eleven kan jobbe med, og om det er det behov for store avvik fra den ordinære opplæringen. Hvorfor har eleven behov for spesialundervisning? I vurderingen av hva som vil være et forsvarlig utbytte, må elevens forutsetninger og hvor høyt man kan legge listen for elevens læringsutbytte måtte avveies. Dette vil være gjenstand for en faglig og profesjonell vurdering. Den enkelte elevs forutsetninger, utviklingsmuligheter og hva som skal til for å gi eleven et forsvarlig utbytte som, i den grad det er mulig, er likeverdig med opplæringen som andre elever får, må vurderes nøye.

Økonomiske forhold

Det vil variere fra elev til elev hva som er forsvarlig utbytte, men kommunen har ikke mulighet til å legge denne listen unødvendig lavt fordi tilretteleggingen vil være kostbar. Om dette sies det i Ot.prp. nr. 46 (1997-98) på side 168 i merknad til § 5-1:

På same måten som for ordinære elevar kan tilbodet formast ut under eit visst omsyn til kva for pedagogiske og økonomiske ressursar som står til disposisjon. På den andre sida er det ikkje utan vidare nok til å oppfylle kravet om likeverd at like store ressursar blir sette inn som for andre elevar. For å gi funksjonshemma²⁰ elevar eit opplæringstilbod som gir dei sjansen til å realisere måla sine, er det i dei fleste tilfella nødvendig å setje inn større ressursar enn for den ordinære opplæringa.

Disse kriteriene vil også få konsekvenser for tilrådingen fra PP-tjenesten som også må forholde seg til § 5-1. For mer om dette, se pkt. 6.5.

Det understrekes også at skoleeier/skolen i forbindelse med vurderingen av innholdet i opplæringstilbudet til en elev med rett til spesialundervisning, ikke kan redusere tilbudet på grunnlag av **økonomiske hensyn**. Dette er blant annet understreket i forarbeidene til opplæringsloven og av Sivilombudsmannen²¹.

¹⁹ Dette er også presisert i Ot.prp. nr. 46 (1997-98).

²⁰ Det må antas at dette også gjelder for elever som ikke er funksjonshemmede.

²¹ Hovedfunnene i undersøkelsen er gjengitt i Stette, Øystein (2007): Saksbehandling ved tildeling av ressurser til spesialundervisning. Redigert utdrag av en rapport fra Sivilombudsmannen. Pedlex. Norsk skoleinformasjon.

Spesialundervisning er en individuell rettighet for eleven som går foran skoleeiers økonomi. Dersom en søknad om spesialundervisning avslås på grunnlag av at skoleeier ikke har råd, vil dette være i strid med § 5-1. Skoleeiers utgifter i forbindelse med spesialundervisningen er summen av alle enkeltvedtakene. Dette fremgår blant annet av merknadene til § 5-1 i Ot.prp. nr. 46 (1997-98) på side 167:

”At spesialundervisning skal givast som ein rett til den enkelte, vil seie at eit opplæringstilbod på det minstenivået lova nemner, blir halden utanfor den fridommen kommunane har til å gjere økonomiske prioriteringar. Kommunen eller fylkeskommunen kan då ikkje lovleg avslå eit krav om spesialundervisning med den grunngevinga at det ikkje er sett av midlar til dette i kommunebudsjettet.

Økonomiske hensyn kan ikke trekkes inn når det skal avgjøres hva som vil gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen, og hva som vil være minimumstilbudet eleven har rett til. Men økonomiske hensyn kan trekkes inn dersom foreldrene eller PP-tjenesten foreslår et opplæringstilbud for den aktuelle eleven som går utover minstekravet til hva som vil gi et forsvarlig utbytte for denne eleven. Dette betyr at i vurderingen av hva som vil være en minsteløsning for at denne eleven skal få et forsvarlig utbytte, kan ikke økonomiske hensyn trekkes inn. Etter at minstekravet er oppfylt, vil det imidlertid være mulig å vektlegge skoleeiers økonomi. Det finnes grenser for hvilket tilbud eleven kan få. Dette vil måtte underlegges en totalvurdering.²²

Skoleeier har ikke adgang til å trekke inn økonomiske hensyn i vurderingen av hvilket opplæringstilbud som vil gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Samtidig er retten til spesialundervisning ikke en rett til et optimalt tilbud, men en rett til et tilbud som gir eleven et forsvarlig utbytte.

5.3 Nærmere om spesialundervisningstilbudet

Behovet for særskilte individuelle tilpasninger må aweies mot de vanlige bestemmelsene om opplæringens innhold. På den ene side må man følge vanlig fag- og timefordelingsplan så langt det er rimelig og meningsfylt. På den annen side må man angi avvik som eventuelt er nødvendige for at eleven skal få en opplæring som er særskilt tilpasset hans/hennes evner og forutsetninger. Behovet for større eller mindre avvik fra kompetansemålene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, enten for hele fag eller deler av fag, bør angis generelt og må forutsettes nærmere omtalt i IOP-en. Eventuelle avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet må bygge på enforsvarlig skjønnsmessig vurdering og ikke lede til tilfeldig bortvalg, som kan få unødige negative og utilsiktede konsekvenser for vedkommendes senere utdannings- og yrkesløp.

²² Se Rt. 1993 side 811 Malvikdommen. Her understreker Høyesterett at det vil være en totalvurdering som ligger til grunn, og det påpekes at det er grenser for hvor stor tilrettelegging som kan kreves.

I § 5-1 annet ledd er det fastsatt at elever med rett til spesialundervisning har rett til samme antall timetall som andre elever. Det er ikke mulig å gi disse elevene færre timer fordi det eksempel vil være billigere. Dette er en regel som ikke kan fravikes. Dersom en elev ikke får det timetallet han/hun har krav på, innebærer det at skoleeier ikke oppfyller sine plikter, jf. opplæringsloven § 13-10.

Når det skal vurderes hvilket opplæringstilbud som skal gis til en elev med rett til spesialundervisning, er det viktig å foreta en helhetlig vurdering. Her må de ulike sidene ved opplæringen vurderes og utredes for å klarlegge hva som må til for at en elev skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Sider ved opplæringen som bør vurderes, er som følger:

- **Målene for opplæringen:** skal eleven ha opplæring i alle kompetansemålene i Læreplanverket?
- **Innholdet i opplæringen:** hva slags innhold skal eleven ha i opplæringen sin?
- **Rammefaktorene:** er det behov for å tilrettelegge særskilt i forhold til ekstra lærerressurs, assistent, ekstra hjelpemidler, ene-undervisning? Behov for særskilt kompetanse hos den som har ansvar for spesialundervisningen?
- **Elevers forutsetninger:** er det behov for tilrettelegging på grunn av funksjonsnedsettelse, dysleksi, sykdom?
- **Arbeidsmåter:** har eleven behov for at arbeidsmetodene tilrettelegges særskilt? Mer praktisk opplæring? Ene-undervisning?

Nedenfor redegjøres det for noen særskilte utfordringer knyttet til utformingen av et opplæringstilbud for elever med behov for spesialundervisningen.

5.3.1 Muligheten til avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet

I utgangspunktet gjelder Læreplanverket for Kunnskapsløftet også for spesialundervisning. Dette følger av opplæringsloven § 5-5 første ledd:

Reglane om innhaldet i opplæringslova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesial undervisning så langt dei passar.

I en rekke tilfeller kan elever med særskilte behov få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen ved å følge de ordinære læreplanene dersom de nødvendige ressursene stilles til rådighet. Disse elevene kan således ha krav på egnet spesialundervisning for å kunne følge læreplanen med tilfredsstillende utbytte. Det kan imidlertid også oppstå tilfeller der det er behov for å gjøre avvik fra læreplanen. Det følger da av § 5-5 første ledd at det kan gjøres unntak fra læreplanene i den grad de ikke passer for den situasjonen man står overfor.

Når det gjelder spesialundervisning, er det i prinsippet ingen grenser for hvor store avvik som kan foretas så lenge avviket er inntatt i enkeltvedtaket om spesialundervisning. Forutsetningen er at eventuelle bortvalg, sterkt avvikende progresjon og eventuelle alternative valg fremstår som forsvarlige og adekvate ut fra situasjonen. I en del tilfeller er det vanskelig å ta stilling til hva som bør være opplæringsmål for en elev, og dermed også i hvilken grad det bør gjøres unntak fra hele fag eller deler av fag. Er det best å basere seg på å tilpasse slik at eleven følger så mange av kompetansemålene som mulig i Læreplanverket for Kunnskapsløftet? Eller er det grunn til å tro at eleven totalt sett er best tjent med at det foretas bortvalg og eventuelt alternative valg? Dette er en vanskelig og skjønnsmessig vurdering som må gjøres konkret for den enkelte eleven. Skoleeier har ansvar for at det blir tatt stilling til disse spørsmålene på en forsvarlig måte.

Det understrekes at avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet bare kan begrunnes ut fra faglig-pedagogiske årsaker, ikke ut fra skoleeiers økonomi. Dette er understreket i NOU 1995:18 på side 123.

5.3.2 Krav til lærerkompetanse og bruk av assistenter

Det er de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring som for den ordinære opplæringen. Dette følger av opplæringsloven § 10-1 og kapittel 14 i forskrift til opplæringsloven.

En assistent vil i enkelte tilfeller kunne bistå læreren i forbindelse med spesialundervisningen. Ved bruk av assistent må det legges til rette for at forsvarlig planlegging, veiledning og tilsyn kan utøves. Bruken av assistent kan bare skje på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det må likevel stilles krav om at det er læreren som står ansvarlig for opplæringen, og at assistenten er under veiledning og forsvarlig tilsyn av læreren. Assistenter kan også brukes til å hjelpe elever med praktiske gjøremål.

Et unntak fra kompetansekravene er knyttet til bruken av logoped. Mange logopeder tilfredsstiller ikke kompetansekravene til undervisningspersonale, men logopedene kan likevel brukes dersom det fremgår av enkeltvedtaket. Disse vil ha en særskilt kompetanse.

I tillegg til de formelle kompetansekravene har skoleeier som nevnt ansvaret for at spesialundervisningen bidrar til at eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-1. Dette innebærer at skoleeieren ikke bare kan slå seg til ro med at de formelle kompetansekravene er oppfylt, dersom dette ikke er nok til at eleven får et innhold i opplæringen som gir et forsvarlig utbytte. Det er derfor naturlig at behovet for spesialpedagogisk kompetanse blant personalet blir vurdert.

5.3.3 Opplæring eller behandling

Opplæringsloven, forarbeidene til denne, veiledere m.m. er tilbakeholdne med å fastslå hvilke tiltak som er opplæring, og hvilke tiltak som ikke er opplæring. Oppføringslovens forarbeider presiserer imidlertid at retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 gjelder opplæring, ikke behandling. Det kan videre med støtte i nevnte forarbeider utledes at opplæringen skal legges til rette for funksjonshemmede, ikke bare med hjemmel i § 9a-2 tredje ledd, men også med hjemmel i § 1-3 og § 5-1. Dette tilsier at tilpasninger og hjelp til funksjonshemmede og andre med spesielle behov i noen tilfeller må regnes som en del av opplæringen.

Det daværende Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet har i et brev av 22.1.2001 forsøkt å konkretisere hva som skal til for at tiltaket skal regnes som opplæring:

- 1. Aktiviteten må stå under skolens ledelse og ansvar. Herunder må det også være en tilsatt lærer²³ som står for aktiviteten som oppfyller vilkårene i opplæringslovens kapittel 10, jf. forskrift til opplæringsloven kapittel 14 (om kompetanse) eller samme forskrift kapittel ²⁵.*
- 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 (§ 1-2).*
- 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.*

Skoleeier har ansvaret for å stille til rådighet de hjelpemidlene og det utstyret som er nødvendig for at elevene skal få et "forsvarleg utbytte" av opplæringen. Det må skilles mellom pedagogiske hjelpemidler som skoleeier har ansvaret for, og tekniske hjelpemidler som eksempelvis Hjelpemiddelsentralen kan være ansvarlig for.

5.4 Samarbeid med hjemmet

Spesialundervisning forutsetter et samarbeid mellom hjem og skole. Dette samarbeidet er særskilt regulert i opplæringsloven § 5-4. Samarbeid med foreldrene er viktig for at eleven skal få best mulig utbytte av opplæringen. Foreldrene bør forstå hvorfor eleven har behov for spesialundervisning, delta i utformingen av opplærings-tilbudet og følge opp elevens opplæring.

For videregående opplæring er det sentralt å skille mellom samtykke og samarbeid. I videregående opplæring, er det normalt eleven selv som samtykker. I forbindelse med samarbeid vil det være sentralt at også foreldrene involveres, jf. opplæringsloven § 5-4, inntil eleven fyller 18 år. Dette har også sammenheng med at eleven ikke er myndig, og at foreldreansvaret fortsatt gjelder. For noen av disse elevene mangler også viktige forutsetninger for å vurdere konsekvensene, for eksempel for psykisk utviklingshemmede.

²³ Dette vil også kunne være en logoped selv om logopeder ikke oppfyller kompetansekravene til lærere

Foreldrene har følgende rettigheter etter opplæringsloven kapittel 5 og etter forvaltningsloven:

- Foreldrene/eleven kan kreve undersøkelser av om eleven har behov for spesialundervisning og eventuelt hva slags opplæring eleven trenger, jf. § 5-4 første ledd.
- Foreldrene kan kreve sakkyndig vurdering, jf. §§ 5-4 og 5-3, også etter at skolen har gjennomført sine undersøkelser.
- Før det utarbeides en sakkyndig vurdering må foreldrene samtykke til at sakkyndig vurdering utarbeides, jf. § 5-4 annet ledd.
- Foreldrene kan hente inn en alternativ vurdering fra andre sakkyndige som skal vektlegges når kommunen treffes sitt enkeltvedtak.
- Foreldrene må samtykke før det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. § 5-4 annet ledd. Det er ingen plikt til spesialundervisning.
- Foreldrene kan kreve innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.
- Foreldrene kan klage på enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 15-2.
- Halvårsrapporten skal sendes til foreldrene, jf. § 5-5 annet ledd.

Disse punktene er det nærmere redegjort for i kapittel 6.

I tillegg er det et generelt prinsipp i § 5-4 tredje ledd om samarbeid med foreldrene. Det fremgår her at *"Tilbodet om spesialundervisning skal så langt råd er, formast i samarbeid med eleven og foreldra, og det skal leggjast stor vekt på deira syn"*. Skoleeier/skolen bør involvere foreldrene/eleven i den grad det er hensiktsmessig i alle faser av arbeidet. I Ot.prp. nr. 46 (1997-98) side 170 i merknad til § 5-4 tredje ledd er det understreket at skoleeier/skolen plikter å rådføre seg med foreldrene/eleven dersom de ikke følger tilrådingen fra PP-tjenesten.

Det er imidlertid ikke noe krav om at foreldrene må samtykke i IOP-en før denne kan tas i bruk. IOP-en er et arbeidsverktøy for skolen som er utledet av enkeltvedtaket om spesialundervisning. Foreldrenes samtykke er knyttet til andre deler av prosessen, se punkt 6.7.1.6.

6 Saksgangen knyttet til spesialundervisning²⁴

Prosessen fra læreren, foreldrene eller eleven selv får mistanke om at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen til det en foretas sakkyndig vurdering, enkeltvedtak fattes, IOP utarbeides og til eleven mottar spesialundervisning, er krevende. I det følgende behandles de ulike skrittene i saksbehandlingen og krav som fremkommer av henholdsvis opplæringsloven kapittel 5 og forvaltningsloven. Kapitlet følger saksgangen kronologisk.

Gangen i en sak om spesialundervisning:

Fase 1: Før tilmelding og utredning

- Mistanke om at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Skolen/ læreren plikter å vurdere elevens læringsutbytte kontinuerlig.
- Elevens og foreldrenes rett til å be om vurdering.
- Varslingsplikten - undervisningspersonalets plikt til å vurdere om eleven trenger spesialundervisning og å melde fra til rektor.
- Rektor har ansvar for å behandle saken.
- Skolens utredning.
- Skolen innhenter foreldrenes samtykke til at det kan foretas en sakkyndig vurdering.

Fase 2: Tilmelding til PP-tjenesten

- Oversendelse av saken til PP-tjenesten for sakkyndig vurdering.
- Skolen ber PP-tjenesten utrede elevens behov.

Fase 3: Sakkyndig vurdering av elevens behov

- PP-tjenesten gjennomfører en sakkyndig vurdering som består av utredning og tilråding.
- PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med eleven/foreldrene i arbeidet med å utforme tilbud om spesialundervisning og legge stor vekt på synspunktene deres, jf. § 5-4 tredje ledd.
- Foreldrene/eleven har rett til å få kjennskap til innholdet i den sakkyndige vurderingen.

Fase 4: Vedtak

- Skoleeier er ansvarlig for at enkeltvedtak fattes. Enkeltvedtaket kan gi eleven medhold eller avslag i kravet.
- Foreldrene/eleven har rett til å uttale seg før det blir truffet enkeltvedtak, og deres syn skal tillegges stor vekt. Retten til å uttale seg gjelder særlig ved avvik fra den sakkyndige vurderingen.

²⁴ I dette kapitlet brukes begrepet "kommune". Dette begrepet dekker også fylkeskommunen. Reglene er i det vesentlige like. For særlige regler for videregående opplæring, se kapittel 6.

- Eleven/foreldrene må samtykke før enkeltvedtak om å sette i gang spesialundervisning fattes.
- Eventuell klage, blant annet dersom eleven ikke gis rett til spesialundervisning eller innholdet i enkeltvedtaket påklages.

Fase 5: Planlegging og gjennomføring

- IOP utarbeides dersom eleven har fått innvilget spesialundervisning.
- Foreldrene/eleven involveres i arbeidet med å utforme IOP-en, og deres syn tillegges vekt.

Fase 6: Evalueringsfasen

- Utarbeiding av halvårsrapport.
- Halvårsrapporten sendes til eleven/foreldrene og skoleeier.
- Gjentatt tilmelding til PP-tjenesten.

6.1 Forvaltningsrettens betydning i saker om spesialundervisning

Skoleeier, skolene og PP-tjenesten er offentlige myndighetsorgan og er omfattet av reglene i forvaltningsloven. Det er viktig at skoleeier har god kjennskap til forvaltningsrettens regler ved behandlingen av saker om spesialundervisning. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse blant annet ved utformingen av enkeltvedtaket om spesialundervisning og krav til innholdet i et vedtak. I tillegg er også reglene om foreløpig melding, jf. forvaltningsloven § 11a og klage viktige. Reglene i forvaltningsloven vil bli omhandlet nedenfor der de er særlig relevante.

Forvaltningsretten består ikke bare av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Det finnes også en rekke ulovfestede prinsipper. Disse ulovfestede prinsippene har betydning når det skal behandles saker om spesialundervisning. Det er derfor viktig at de som deltar i behandlingen av saker om spesialundervisning, også har kjennskap til de ulovfestede prinsippene.

Ulovfestede prinsipper i forvaltningsretten

I Forsvarlighetsprinsippet

Et grunnprinsipp innenfor forvaltningsretten er kravet om at saksbehandlingen skal være forsvarlig. I dette ligger det et krav om at avgjørelser skal treffes på et forsvarlig grunnlag. Forsvarlighetsprinsippet er også knyttet til de vurderingene som forvaltningen gjør. I dette ligger eksempelvis at forvaltningsorganene ser på ulike sider av saken og avveier forskjellige momenter mot hverandre på en forsvarlig måte. Forsvarlighetsprinsippet går mer på avgjørelsens innhold enn på fremgangsmåten til forvaltningen for å tilrettelegge grunnlaget for og oppfølgingen av avgjørelsen. Kjernen i kravet er et fokus på individets stilling i forvaltningsprosessen. Dette prinsippet har stor betydning

for behandlingen av saker om spesialundervisning. Forsvarlighetsprinsippet er blant annet relevant når det gjelder delegering av myndighet til å treffe enkeltvedtak. Dersom rektor delegerer dette til andre på skolen, vil dette kunne stride mot forsvarlighetsprinsippet.

II Saklighetsprinsippet

Et annet ulovfestet prinsipp som kan ha betydning, er saklighetsprinsippet som krever at kommunen/skolen ikke har lagt vekt på hensyn som er utenforliggende eller usaklige i vurderingen. I forbindelse med saker hvor det vurderes om eleven har rett til spesialundervisning, vil økonomiske hensyn som kommunens økonomi, kunne være et utenforliggende hensyn. Dette skal ikke trekkes inn i vurderingen av hva som vil være et forsvarlig tilbud for eleven. Dersom dette gjøres, vil det være en saksbehandlingsfeil.

III Forbudet mot vilkårlige avgjørelser

Et annet prinsipp er forbudet mot vilkårlige avgjørelser. Avgjørelsen som er tatt, må kunne begrunnes og være i samsvar med det skjønnet som opplæringsloven kapittel 5 åpner for.

IV Sterkt urimelige avgjørelser

Et fjerde ulovfestet prinsipp som forvaltningen må rette seg etter, er forbudet mot at avgjørelsen fremstår som sterkt urimelig.

V Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling

Et femte prinsipp som kan ha betydning, er likhetsprinsippet som formuleres som et forbud mot usaklig forskjellsbehandling. I disse tilfellene er det ikke den enkelte avgjørelsen som fylkeskommunen/kommunen/skolen har tatt, det hefter feil ved. Feilen oppstår derimot når avgjørelsen sammenlignes med en annen avgjørelse. Eksempelvis når to elever som har tilnærmet likt behov for spesialundervisning og skoleeier/skolen har gitt den ene eleven rett til spesialundervisning, men ikke den andre. Det må da vurderes om det er mulig å begrunne denne avgjørelsen, eller om det foreligger usaklig forskjellsbehandling.

Kjernen i disse prinsippene er at forvaltningsorganet må kunne begrunne den avgjørelsen som er tatt. Forvaltningsorganet må vise at avgjørelsen er innenfor de rammene som opplæringsloven kapittel 5 setter, samt at forvaltningsorganet for eksempel har gjennomført en forsvarlig saksbehandling som ikke er i strid med forvaltningsloven eller de ulovfestede prinsippene.

6.2 Skoleeiers ansvar

Det er kommunen/fylkeskommunen som skoleeier som er ansvarlig for at det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. § 5-3. **Skoleeier kan treffe enkeltvedtaket selv, men kan også velge å delegere adgangen til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning til skolen ved rektor. Rektor kan som hovedregel ikke videre-delegere myndigheten til å fatte enkeltvedtak til andre ved skolen**, for eksempel til en sosialpedagogisk rådgiver, en spesialpedagog eller en av elevens lærere. Disse kan delta i utredningen av saken, men det skal være rektor som fatter selve vedtaket. Dersom enkeltvedtaket treffes av andre enn rektor, kan dette være i strid med forsvarlighetsprinsippet. Dette vil være en saksbehandlingsfeil.

I utformingen av enkeltvedtaket er det ikke den pedagogiske kompetansen til rektor som er den viktigste. På tidspunktet hvor enkeltvedtaket treffes, foreligger det en sakkyndig vurdering som tar stilling til de faglige spørsmålene. Rektor kan også konsultere elevens lærere dersom han/hun har behov for mer informasjon om eleven. **Når enkeltvedtaket skal fattes, vil rektors administrative kompetanse, herunder kjennskap til regelverket, være vel så viktig.** Enkeltvedtaket skal treffes i samsvar med reglene i opplæringsloven kapittel 5, forvaltningsloven og ulovfestet forvaltningsrett. Som ansvarlig kan kommunestyret/fylkestinget ikke frasi seg sitt ansvar ved delegasjon. Det er kun myndigheten som kan delegeres, og delegasjonen må være forsvarlig. Dette innebærer blant annet at kommunen/fylkeskommunen må sikre at vedtaksinstansen har den nødvendige habilitet, kompetanse, oversikt og kapasitet til å fatte vedtakene.

Det må for øvrig legges til grunn at den instansen vedtakskompetansen blir delegert til, har ansvar for å melde fra til nærmeste overordnede nivå i systemet dersom vedtaksinstansen mener at de tilgjengelige rammefaktorene ikke er tilstrekkelige til at kravene i regelverket kan oppfylles. Rektor må blant annet rapportere til skoleeier dersom han/hun mener det ikke er satt av tilstrekkelig med økonomiske ressurser til spesialundervisning. Kommunestyret/fylkestinget som systemansvarlig har ansvar for at alle nivåer er klar over dette rapporteringsansvaret, jf. opplæringsloven § 13-10. For at mistillit ikke skal oppstå, er det også viktig å påpeke at den som rapporterer, har ansvar for at dette skjer på et ansvarlig og seriøst grunnlag. Det betyr at både over- og underrapportering så langt det er mulig må unngås.

6.3 Fase 1: Før tilmelding og utredning

Den første fasen er før tilmelding og utredningsfasen. Dette er tiden hvor skolen, eleven selv eller foreldrene oppdager/får mistanke om at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. På dette tidspunktet er ikke PP-tjenesten koblet inn, og det er skolen som vurderer elevens behov. Med utgangspunkt i egen kompetanse kartlegger, vurderer, justerer og eventuelt prøver skolen ut nye tiltak innenfor de ordinære rammene med sikte på å gi eleven et tilpasset opplæringstilbud. Det må vurderes om dette tilbudet gir eleven et tilfredsstillende utbytte. Nedenfor er det nærmere redegjort for de enkelte trinnene i denne fasen.

Fasen avsluttes med at skoleeier/skolen sender tilmelding til PP-tjenesten om nærmere utredning av elevens behov for spesialundervisning.

Saken avsluttes ved at foreldrene/skolen konkluderer med at eleven får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, eller kan få det.

Fasen er i hovedsak regulert i opplæringsloven §§ 5-1 og 5-4.

6.3.1 Skolens plikt til å vurdere elevens læringsutbytte

En sak om hvorvidt eleven har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 starter med at noen har mistanke om at en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I noen tilfeller kan det være foreldrene eller eleven selv som får en mistanke om dette, og krever at skolen gjennomfører de nødvendige undersøkelsene, jf. nedenfor. Ofte er det imidlertid en lærer som først opplever «bekymring» for en elevs trivsel, utvikling og læring. Det kan da være naturlig å drøfte slike bekymringer med kolleger, rektor eller med skolens spesialpedagogiske team eller den ved skolen som har særlig ansvar for spesialundervisningen. Det kan også være naturlig å ta opp slike bekymringer med eleven selv og/eller foreldrene.

Undervisningspersonalet har en selvstendig varslingsplikt i tilfeller hvor de mistenker at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæring, jf. opplæringsloven § 5-4 første ledd annet punktum. Opplæringsloven § 5-4 første ledd annet punktum lyder:

Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades.

I tilfeller hvor undervisningspersonalet får mistanke om at en elev trenger spesialundervisning, skal de melde fra til rektor. Rektor plikter da å sette i gang de nødvendige undersøkelsene for å avklare om eleven har rett til spesialundervisning etter § 5-1. Rektor kan ikke avvise henvendelsen fra undervisningspersonalet. Rektor må behandle henvendelsen. Loven må forstås slik at rektor har et selvstendig ansvar for at det blir vurdert om alle elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vurderingstemaet her vil være om eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd, og eventuelt hva som skal til for at eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen etter § 5-1 annet ledd. Skolen kan i slike tilfeller ikke forholde seg passiv i påvente av at initiativet skal komme fra foreldrene/eleven.

Skolen bør vurdere både individfaktorer og systemfaktorer før det foretas en eventuell tilmelding til PP-tjenesten. Det må være en felles forståelse på skolen om at en del av kartleggingen av elevens behov kan gjøres av læreren/lærerne ved skolen. Det må være kjent hva slags kartlegging dette kan være, og hvor materialet er tilgjengelig. Resultatet av kartleggingen skal oppsummeres og inngå i den pedagogiske rapporten som eventuelt sendes til PP-tjenesten. Den pedagogiske

rapporten tjener også som dokumentasjon på hva som er gjort fra skolen sin side. Dette gjelder blant annet tilpasning av opplæringen. Områder som er aktuelle å kartlegge, er for eksempel:

- Hva består elevens vansker i?
- Hvilke tiltak har vært iverksatt?
- Hvordan har disse tiltakene fungert?
- Kan man ved å se på arbeidsmåter, organisering, materiell, læremidler og hjelpemidler gjøre endringer innenfor eksisterende rammer som kan bidra til økt utbytte av opplæringstilbudet?
- Er det forhold rundt eleven som forårsaker eller forsterker vanskene? Har vanskene sammenheng med gruppe-/klassesammensetning, med forholdet til jevnaldrende eller med forholdet til voksne?
- Er det rutiner eller organisatoriske løsninger som bidrar til å forsterke problemene?

Det at en elev har vansker med å mestre sosiale ferdigheter og/eller ett eller flere fag, trenger ikke å være ensbetydende med at eleven har behov for spesialundervisning. Når en skole blir bekymret for at en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen, bør skolen først vurdere om det er mulig og realistisk å avhjelpe vanskene innenfor ordinær opplæring og ordinære opplæringsmål. Det kan få som konsekvens at man justerer det ordinære opplæringstilbudet.

Skolens ansvar for å gjennomføre undersøkelser betyr ikke at skolen/lærerne må foreta alle undersøkelser selv. I mange tilfeller må det innhentes sakkyndig vurdering etter opplæringsloven § 5-3, se kapittel 6.45.

Individuell vurdering som redskap for å avdekke særskilte behov hos eleven

Et viktig redskap i opplæringen er den individuelle vurderingen. Eleven har rett til underveisvurdering fra første årstrinn, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11. Underveisvurdering uten karakter er et viktig hjelpemiddel når læreren skal legge til rette for tilpasset opplæring. Underveisvurderingen skal vise hvor eleven står i forhold til kompetansemålene i læreplanen for fag og skal vurdere elevens kompetanse ut fra hva som er forventet på tidspunktet for vurderingen. En viktig del av underveisvurderingen er også å gi tilbakemeldinger om hva eleven bør jobbe med for å utvikle seg videre. Lærere som jobber systematisk med underveisvurdering, vil kunne bruke dette som et redskap for å avgjøre om eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vurdering er et viktig grunnlag for planlegging og tilpasning av opplæringstilbudet. Dersom læreren i forbindelse med den løpende underveisvurderingen får mistanke om at en elev trenger spesialundervisning, skal dette meldes til rektor, jf. § 5-4 første ledd annet punktum. Lærere må se ansvaret etter § 5-4 i sammenheng med individuell vurdering, og da særlig med underveisvurderingen uten karakter.

Skolens vurderingsarbeid er et felles ansvar for rektor og undervisningspersonalet. Som ledd i vurderingen kan også kartleggingsprøver og nasjonale prøver brukes. Slike prøver kan gi et mer nyansert bilde av elevens funksjon og utvikling på ulike områder og kan gi ideer til opplegg som kan avhjelpe eventuelle vansker og svake

områder hos eleven. Bruken av kartleggingsprøver inngår også som en naturlig del av lærerens og skolens generelle vurderingsarbeid. Det er også mulig å ta i bruk andre ikke sentralt gitte kartleggingsprøver og diagnostiske prøver.

Samtaler med eleven er også viktig for å avdekke elevens behov. Her vil elevens egenvurdering være nyttig. På samme måte er samtaler med foreldrene og det øvrige personalet nødvendig for å danne et bilde, både av elevens totale situasjon og behov og av forhold som virker inn på elevens trivsel og utvikling. I grunnskolen skal kontakten med foreldrene om elevens situasjon blant annet inngå som del av den halvårlige samtalen skolen skal ha med foreldrene, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-9.

6.3.2 Foreldrenes og elevens rett til å kreve at skolen gjør undersøkelser

Foreldrene og eleven har en selvstendig rett til å kreve at skolen foretar de nødvendige undersøkelsene av om eleven har behov for spesialundervisning. Dette følger av opplæringsloven § 5-4 første ledd første punktum som lyder slik:

Eleven eller foreldra kan krevje at skolen gjer undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng.

Det foreligger ingen formkrav knyttet til foreldrenes krav. For at skolen skal være forpliktet til å foreta disse undersøkelsene, jf. § 5-4 første ledd, er det tilstrekkelig at foreldrene eller eleven krever dette. I "**krever**" ligger det ikke et krav til skriftlig søknad. Det vil være tilstrekkelig at foreldrene eller eleven tar kontakt med skolen og uttrykker sin bekymring. Skolens undersøkelsesplikt vil da utløses. Det skolen skal undersøke, er om eleven trenger spesialundervisning og eventuelt hva slags opplæring eleven trenger. Dette tilsvarer vurderingstemaet i § 5-1, og skolen vil ha ansvar for å gjennomføre en undersøkelse av elevens behov etter § 5-1 dersom foreldrene krever det etter § 5-4 første ledd første punktum.

Dersom skolen overser eller aviser en henvendelse fra foreldrene om å foreta nødvendige undersøkelser med den begrunnelsen at henvendelsen ikke var skriftlig, vil dette være en saksbehandlingsfeil fra skolens side. Det er ikke oppstilt noen formkrav til henvendelsen fra foreldrene eller eleven i § 5-4. Det vil imidlertid være en fordel om henvendelsen er skriftlig, siden dette i etterkant vil kunne brukes som dokumentasjon på at foreldrene har bedt om undersøkelser. Det anbefales derfor at foreldrene leverer en skriftlig søknad om spesialundervisning til skolen, dersom de mener det er behov for å gjøre nærmere undersøkelser.

Ikke adgang til å oppstille søknadsfrister

Det er ikke noe i ordlyden i §§ 5-1 eller 5-4 som gir skoleeier/skolen adgang til å sette frister for når eventuelle søknader/henvendelser om spesialundervisning må være fremmet i løpet av et opplæringsår. Foreldrene eller eleven kan når som helst i løpet av opplæringsåret kreve at de nødvendige undersøkelser gjøres. Dette betyr for eksempel at dersom skoleeier/skolen setter en søknadsfrist to ganger i året, vil dette være i strid med opplæringsloven kapittel 5.

6.3.3 Samarbeid med eleven/foreldrene i forbindelse med skolens utredning

Når noen har meldt fra til skolen/rektor om at det må vurderes om en elev har behov for spesialundervisning, begynner skolen sine undersøkelser av om eleven har behov for spesialundervisning og eventuelt hva slags opplæring eleven har behov for. I denne prosessen bør det være en åpen og god dialog mellom skolen, tjenesteapparatet og eleven/foreldrene. Av opplæringsloven § 5-4 siste ledd fremgår følgende:

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

Dette betyr at skolen, PP-tjenesten og vedtaksinstansen har ansvar for at samarbeidet med eleven og foreldrene blir ivaretatt på en god måte på de ulike trinnene i prosessen, slik at man kan komme frem til et egnet opplæringstilbud for eleven. Eleven/foreldrene skal involveres gjennom hele prosessen. Det er i tillegg **et krav til samtykke fra foreldrene eller eleven selv før det blir gjort en sakkyndig vurdering og før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 annet ledd.** Opplæringsloven § 5-4 annet ledd lyder:

Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra.

Bakgrunnen for at foreldrene skal involveres og må samtykke, er at foreldrene kjenner eleven best og kan gi et viktig supplement til skolens «blikk», blant annet ved at de har et lengre tidsperspektiv på elevens utvikling enn det skolen har. Noen foreldre kan være skeptiske til spesialundervisning på grunn av frykt for stigmatisering og sosial utstøting. Dette må skolen ta hensyn til og sammen med foreldrene må skolen søke å finne frem til en måte for å hjelpe eleven som ivaretar alle hensyn.

Om det er foreldrene eller eleven som må samtykke, avhenger av elevens alder. Foreldrene har hovedansvaret for barna, jf. barneloven § 30, og foreldreansvaret varer helt til barnet er 18 år. Det er et unntak fra 18-årsgrensen i forbindelse med spesialundervisning. Fra eleven har fylt 15 år, er det tilstrekkelig med elevens samtykke i saker om spesialundervisning. Foreldrenes samtykke er da ikke nødvendig. Det kan tenkes unntak fra dette for eksempel i forbindelse med elever som er psykisk utviklingshemmede. Det bør dessuten legges til rette for at eleven fra fylte 7 år har en mulighet til å uttale seg i saken. Fra fylte 12 år skal elevens mening tillegges stor vekt, jf. barneloven § 31. I alle tilfeller er det viktig at foreldrene har diskutert spesialundervisning med eleven. Videre er det viktig at eleven er innforstått med hva dette er, og hvorfor han/hun trenger spesialundervisning.

Det understrekes at eleven kan ha rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1, men eleven har ikke plikt til å motta spesialundervisning. Dette gjelder selv om skolen mener det er nødvendig for at eleven skal ha et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dersom samtykke ikke blir gitt, blir konsekvensen normalt at skolen innenfor rammen av ordinær tilpasset opplæring må forsøke å ta hensyn til elevens behov. I mer graverende tilfeller, der det er åpenbart at en elev ikke får

dekket sitt behov for adekvat opplæring på grunn av manglende samtykke fra foreldrene, må skolen vurdere om det skal meldes fra til barnevernstjenesten.

6.3.4 Resultatet av skolens undersøkelse av elevens behov

Skolen kan komme frem til to resultater i vurderingen av om en elev har behov for spesialundervisning. Skolen kan enten konkludere med at saken bør oversendes til PP-tjenesten for nærmere utredning, eller konkludere med at eleven får eller kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen slik at det ikke er behov for spesialundervisning.

6.3.4.1 Skolen mener saken bør utredes videre

Dersom skolen gjennom sin utredning kommer til at eleven innenfor den ordinære opplæringen ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og de ikke har tiltak de kan iverksette for å tilpasse opplæringen, må skolen sende saken til skoleeier. Det er skoleeier som har ansvar for å utrede saken og fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Det følger av opplæringsloven § 5-3 at:

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

Skoleeier kan, dersom skoleeier finner det hensiktsmessig, delegere adgangen til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning til skolen. Dersom skoleeier har delegert adgangen til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning til skolen, er det skolen selv som må innhente sakkyndig vurdering. Saken meldes da til PP-tjenesten, og saken går inn i en ny fase. Saken vil da følge saksgangen i de etterfølgende kapitlene.

6.3.4.2 Skolen mener eleven ikke har behov for spesialundervisning

I de tilfellene hvor skolen konkluderer med at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller at eleven kan få dette ved at det gjøres noen tilpasninger i det ordinære opplæringstilbudet, vil saken ikke bli sendt videre til sakkyndig vurdering. Dersom elevens behov er undersøkt på bakgrunn av at undervisningspersonalet har meldt dette til rektor, vil det være viktig at elevens utvikling følges opp videre. Her har elevens lærere en sentral rolle. Oppfølgingen er en del av den løpende underveisvurderingen som elevens lærere gjør. Det vil normalt også senere måtte vurderes om eleven trenger spesialundervisning.

I de tilfellene hvor skolen har gjort undersøkelser på grunnlag av at foreldrene/ eleven har bedt om dette, er situasjonen en annen.²⁵ Det at foreldrene krever undersøkelser etter § 5-4 første ledd, må være å betrakte som en søknad. Dette har sammenheng med at det ikke foreligger noe krav om at en søknad må være

²⁵ Det må her ses på hva slags undersøkelser foreldrene/eleven har bedt om. Dersom foreldrene/ eleven har bedt om en sakkyndig vurdering, kan ikke skolen avgjøre saken uten at PP-tjenesten har utredet saken og avgitt en sakkyndig vurdering. Tilfellet over gjelder kun der foreldrene/eleven ikke har bedt om en sakkyndig vurdering.

skriftlig. Det vil være tilstrekkelig med en muntlig henvendelse. Dersom skolen etter at undersøkelsen er gjennomført konkluderer med at eleven ikke har behov for spesialundervisning etter § 5-1 første ledd, vil skolens avgjørelse være et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2. Et enkeltvedtak er en avgjørelse som er bestemmende for rettighetene eller pliktene til én eller flere enkeltpersoner, og den avgjørelsen som skolen treffer, vil på grunn av sine rettsvirkninger være et enkeltvedtak. Når skolen ved rektor tar en slik avgjørelse, skal den være i enkeltvedtaksform og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder. Dette stiller blant annet krav til skriftlighet og begrunnelse og innebærer at foreldrene kan klage på skolens enkeltvedtak til Fylkesmannen, jf. forvaltningsloven kapittel 6. Dersom skolens avgjørelse ikke hadde vært å regne som et enkeltvedtak, ville foreldrene og eleven langt på vei blitt være rettighetsløse i tilfeller hvor skolen mener eleven får tilfredsstillende utbytte, uavhengig av om dette er en korrekt vurdering eller ei. For mer om reglene om enkeltvedtak, herunder klage, se kapittel 6.6.

Foreldrene vil i disse tilfellene også kunne kreve sakkyndig vurdering, jf. § 5-3. Dersom dette gjøres, skal kommunen tilmelde saken til PP-tjenesten og kommunen må fatte et enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette vil følge saksgangen nedenfor.

6.3.5 Foreldrene må samtykke i at det blir gjort sakkyndig vurdering

Før det settes i gang, en sakkyndig vurdering skal foreldrene eller eleven ha samtykket i at dette gjøres, jf. § 5-4 annet ledd. Dersom foreldrene ikke vil gi sitt samtykke, kan ikke PP-tjenesten utarbeide en sakkyndig vurdering av elevens behov. I disse tilfellene skal elevens opplæring skje innenfor den ordinære opplæringen. Det blir da skolens ansvar å tilpasse opplæringen så langt som mulig innenfor rammene av den ordinære opplæringen, jf. opplæringsloven § 1-3.

Dersom foreldrene/eleven har fremsatt en søknad om spesialundervisning, trenger de ikke samtykke til sakkyndig vurdering. Samtykket vil da ligge implisitt i søknaden.

6.4 Fase 2: Tilmelding til PP-tjenesten

Den første fasen er før tilmelding og utredningsfasen. Dette er tiden hvor skolen, eleven selv eller foreldrene oppdager/får mistanke om at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. På dette tidspunktet er ikke PP-tjenesten koblet inn, og det er skolen som vurderer elevens behov. Med utgangspunkt i egen kompetanse kartlegger, vurderer, justerer og eventuelt prøver skolen ut nye tiltak innenfor de ordinære rammene med sikte på å gi eleven et tilpasset opplæringstilbud. Det må vurderes om dette tilbudet gir eleven et tilfredsstillende utbytte. Nedenfor er det nærmere redegjort for de enkelte trinnene i denne fasen.

Fasen avsluttes med at skoleeier/skolen sender tilmelding til PP-tjenesten om nærmere utredning av elevens behov for spesialundervisning.

Saken avsluttes ved at foreldrene/skolen konkluderer med at eleven får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, eller kan få det.

Fasen er i hovedsak regulert i opplæringsloven §§ 5-1 og 5-4.

6.4.1 Om tilmeldingen

Opplæringsloven inneholder ingen regulering av hvordan skoleeiers/skolens tilmelding av elever til PP-tjenesten skal skje. Det er derfor overlatt til skoleeier å fastsette retningslinjer for dette. Mange skoleeiere har utarbeidet egne saksbehandlingsprosedyrer for tilmelding til PP-tjenesten og søknad om spesialundervisning. Skoleeier står fritt til å finne frem til de mest tjenlige prosedyrer og rutiner innenfor de rammene som loven gir, jf. § 13-10 annet ledd.

Det anbefales at tilmeldingen til PP-tjenesten er skriftlig. I tilmeldingen bør skoleeier ha innarbeidet skolen sine utredninger og vurderinger av elevens behov for spesialundervisning og tiltak som eventuelt har vært iverksatt tidligere, for at eleven skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Disse utredningene kan samles i en pedagogisk rapport. Den pedagogiske rapporten fra skolen vil i tilfellet være en viktig del av grunnlaget når PP-tjenesten foretar sine utredninger og tilrådinger. Mange skoleeiere har valgt å bruke et tilmeldingsskjema.

6.4.2 Førstegangs tilmelding og gjentatt tilmelding – ulike utredningsbehov

Ved førstegangs tilmelding til PP-tjenesten må det gjennomføres en tilstrekkelig omfattende sakkyndig vurdering av eleven og opplæringstilbudet. Ved gjentatt tilmelding til PP-tjenesten er det ofte ikke nødvendig med den samme omfattende vurderingen. Blant annet vil tidligere utredningsarbeid, IOP'er og halvårsrapporter ha betydning for hvor mye utredningsarbeid som til enhver tid er påkrevd. Dette gjøres ved at den sakkyndige vurderingen gjennomgås, og det blir vurdert om det er behov for endringer. Hvor store endringer som må gjøres i den sakkyndige vurderingen, vil avhenge av hvor stort behovet for oppdatering er. Dersom det ikke er behov for dette, kan det lages en kort tilbakemelding hvor dette meddeles til skoleeier/skolen før enkeltvedtak treffes.

For elever som i grunnskolen har hatt spesialundervisning, må det ved overgangen til videregående opplæring utarbeides en ny sakkyndig vurdering. Fylkeskommunen er ansvarlig for at den sakkyndige vurderingen gjennomføres. **Det er ikke adgang til å treffe et enkeltvedtak og utarbeide en IOP i videregående opplæring på bakgrunn av en sakkyndig vurdering utarbeidet på grunnlag av elevens behov for spesialundervisning i grunnskolen. Ett unntak er tidsbegrensede vedtak, se kapittel 6.5.2.3**

6.5 Fase 3: Sakkyndig vurdering av elevens behov

Dette er fasen hvor PP-tjenesten og eventuelle andre sakkyndige organ utreder og gir en tilråding til kommunen om hvorvidt eleven har behov for spesialundervisning eller ikke, og hva som i tilfelle vil være et forsvarlig opplærings-tilbud for eleven. Sakkyndig vurdering består av:

- sakkyndig utredning
- sakkyndig tilråding

Fasen avsluttes med at tilrådingen oversendes skoleeieren/skolen. Den sakkyndige vurderingen spiller en sentral rolle når skoleeier/skolen skal fatte enkeltvedtak om hvorvidt eleven har rett til spesialundervisning eller ikke. Den sakkyndige vurderingen vil også få betydning i planleggingsfasen i forbindelse med utarbeidingen av IOP.

Nedenfor redegjøres det for hva en sakkyndig vurdering er, PP-tjenestens rolle, krav til den sakkyndige vurderingens innhold og saksbehandlingen.

Fasen er i hovedsak regulert i §§ 5-1, 5-3, 5-4 tredje ledd og 5-6.

6.5.1 Sakkyndig vurdering

Før skoleeier/skolen treffer enkeltvedtak om spesialundervisning, skal det være utarbeidet en sakkyndig vurdering, jf. § 5-3. I dette ligger det at skoleeier har plikt til å sørge for at det foreligger en sakkyndig vurdering før det tas stilling til en søknad om spesialundervisning. Dette betyr også at alle som søker om spesialundervisning, har en rett til en sakkyndig vurdering. Når det fremsettes en søknad om spesialundervisning, skal det automatisk gjøres en sakkyndig vurdering av eleven. Den sakkyndige vurderingen er ikke bindende for kommunen, men er en rådgivende uttalelse til den som skal fatte vedtaket. Den sakkyndige vurderingen av eleven skal ivaretas av PP-tjenesten, jf. § 5-6 annet ledd annet punktum. Den sakkyndige vurderingen skal ta for seg de særlige behovene til eleven. Videre krav til den sakkyndige vurderingen fremgår av § 5-3 og forvaltningsloven.

Foruten en formell tilmelding fra skoleeier/skolen til PP-tjenesten vil det, avhengig av sakens natur, være naturlig med mer uformell kontakt og dialog mellom skolen og PP-tjenesten. Dette gjelder både som ledd i skolens generelle tilrettelegging av opplæringsstilbudet og som ledd i PP-tjenestens systemrettede arbeid.

Foreldrene/eleven vil som part i saken ha rett til sakens dokumenter. Dette innebærer blant annet en rett til å se den sakkyndige vurderingen når den foreligger. Dette følger av forvaltningsloven § 18.

6.5.1.1 Nærmere om PP-tjenesten

PP-tjenesten er nærmere regulert i opplæringsloven § 5-6. Paragraf 5-6 lyder:

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

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

Dette innebærer at det er et lovpålagt krav at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste. PP-tjenesten er etter loven skoleeiers sentrale sakkyndige organ. Kravet om en «teneste» vil si krav om en viss kontinuitet i personale og organisering. Poenget med dette er blant annet å sikre habilitet, kompetanse, tilgjengelighet og oversikt over den totale opplæringssituasjonen i kommunen/fylkeskommunen, samt en samordnet oppfølging av den enkelte elev med særskilte behov med henblikk på å få til forsvarlig og likeverdig opplæring. Kravet om at det skal være en tjeneste, innebærer at det ikke er adgang til bare å basere seg på kjøp av enkelttjenester fra kommuner/fylkeskommuner eller andre. Det skal være en permanent organiseringsform.

PP-tjenesten kan organiseres som et interkommunalt samarbeid. Dette vil kunne gjøres på grunnlag av kommuneloven²⁶ § 27 og reglene i denne. Etter kommuneloven § 28 bokstav a kan lovpålagte oppgaver overlates til en vertskommune dersom den aktuelle loven ikke er til hinder for dette. Forarbeidene åpner for et samarbeid mellom kommunene når det gjelder organisering av en felles PP-tjeneste, og dette er noe som kommunene i stor grad benytter seg av. Den enkelte kommune er da representert i et felles interkommunalt styre og har således styrings- og instruksjonsmyndighet overfor tjenesten. Denne myndigheten vil også en samarbeidskommune ha etter kommuneloven § 28 bokstav b nr. 5. Det vises videre til at en delegasjon av myndighet til å utøve lovpålagte oppgaver knyttet til PP-tjenesten, ikke innebærer en overdragelse av ansvar fra samarbeidskommunen til vertskommunen. Det følger av Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) side 51 at departementet ikke har funnet grunnlag for å gi forskrifter når det gjelder organiseringen av PP-tjenesten på bakgrunn av det generelle prinsippet om at kommunene bør stå fritt når det gjelder den nærmere organiseringen av de kommunale tjenestene. Dette prinsippet er styrket gjennom kommuneloven. Et samarbeid om utførelse av PP-tjenester etter kommuneloven § 28 bokstav a vil ikke være i strid med opplæringsloven § 5-6. Dersom kommunen velger et interkommunalt samarbeid om PP-tjenesten, er det viktig at dette ikke gir for liten kapasitet og oversikt.

Organiseringen av PP-tjenesten må være på en slik måte at sakene kan utredes innen rimelig tid. Dersom dette ikke er tilfellet, er organiseringen av PP-tjenesten lovstridig.

²⁶ Lov om kommuner og fylkeskommuner. Denne regulerer både virksomheten til kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsene det henvises til, gjelder også for fylkeskommunene.

Samtidig understrekar departementet det generelle forvaltningsrettslege kravet om at sakar skal førebuast og avgjerast innan rimeleg tid. Departementet meiner at ei kommunal organisering av den pedagogisk-psykologiske tenesta som fører til at tenesta er ute av stand til å gjere eller til å få gjort desse oppgåvene på ein forsvarleg måte og i rimeleg tid, er i strid med desse reglane²⁷

Skoleeier har ansvar for å sikre at PP-tjenesten ikke har en praksis som er i strid med dette. Skoleeier skal også ha et forsvarlig system for å vurdere om PP-tjenesten er organisert på en slik måte og har tilstrekkelig med ressurser til at de kan oppfylle sine oppgaver på en forsvarlig måte, jf. opplæringsloven § 13-10. Dersom dette ikke er tilfellet, har skoleeier ansvaret for å rette på dette slik at organiseringen av PP-tjenesten er i samsvar med kravene i opplæringsloven.

PP-tjenestens individrettede og systemrettede arbeid

Opplæringsloven understreker PP-tjenestens tosidige arbeidsoppgaver: PP-tjenesten skal både sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering når loven krever det, og tjenesten skal bistå skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov, jf. § 5-6 annet ledd. Sistnevnte betegnes ofte som PP-tjenestens systemrettede arbeid.

Det er nær sammenheng mellom det individrettede og det systemrettede arbeidet. Tjenesten kan for eksempel gi råd både på individuelt og på generelt grunnlag om hvordan man kan avhjelpe vanskene elevene har innenfor det ordinære opplæringsstilbudet. Å forbedre det ordinære opplæringstilbudet, blant annet gjennom generelle styrkingstiltak, kan også bidra til å forebygge vansker av ulik art og dermed redusere behovet for spesialundervisning.

Krav til PP-tjenestens kompetanse

Kravene til den sakkyndige vurderingen innebærer også krav til kvaliteten på det arbeidet PP-tjenesten utfører. Indirekte stiller § 5-3 også krav til kompetansen og krav til hvordan PP-tjenesten er organisert. Det er en forutsetning at PP-tjenesten er organisert slik at den er tilgjengelig for de gruppene den særlig skal stå til tjeneste for, det vil si barn, unge og voksne som har rettigheter etter opplæringsloven. PP-tjenesten kan ikke avise noen som har krav på tilbud fra tjenesten, med den begrunnelsen at det er for liten kapasitet. Det må også legges til grunn at kapasiteten til PP-tjenesten er tilstrekkelig stor til at utredningsoppgavene kan bli løst innen rimelig tid.

Dersom PP-tjenesten selv ikke har nok fagkompetanse i en sak, må det innhentes kompetanse utenfra, for eksempel fra statlig kompetansesenter, privat sakkyndig eller kommunehelsetjenesten. Det er viktig å påpeke betydningen av at også innhentede sakkyndige uttalelser fra andre instanser inngår i PP-tjenestens helhetlige vurdering av saken. Dette skal trekkes inn i vurderingen av hva som vil gi et likeverdig opplæringstilbud.

²⁷ Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) side 51

PP-tjenestens selvstendige stilling

PP-tjenesten hører inn under den allmenne organisasjons- og instruksjonskompetansen til kommunen/fylkeskommunen. Det vil si at kommunen/fylkeskommunen kan pålegge tjenesten andre oppgaver i tillegg til dem som fremgår av opplæringsloven. Opplæringsloven § 5-3 stiller minstekrav til hva den sakkyndige vurderingen skal utrede og ta standpunkt til, og kommunen/fylkeskommunen kan ikke gi instruksjoner som fører til at disse kravene blir mangelfullt ivaretatt. PP-tjenesten må sørge for at avgjørelsene blir tatt på best mulig faglig grunnlag, jf. også forvaltningsloven § 17. Dersom PP-tjenesten gir tilrådinger basert på mangelfullt eller misvisende grunnlag, kan det føre til at enkeltvedtaket må regnes som ugyldig.

Kommunen/fylkeskommunen kan sette krav til den sakkyndige vurderingen utover de kravene som følger av § 5-3. Dette følger av at kommunen/fylkeskommunen i siste instans er ansvarlig for at den sakkyndige vurderingen gir et forsvarlig grunnlag for å treffe et enkeltvedtak. Det er en nær relasjon mellom den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket, og kvaliteten på den sakkyndige vurderingen vil ha stor betydning for kvaliteten på enkeltvedtaket. Det er derfor viktig at fylkeskommunen/kommunen bruker sin adgang til å instruere denne delen av et underordnet organs virksomhet. Dette kan gjøres ved at fylkeskommunen/kommunen setter ytterligere minstekrav til den sakkyndige vurderingen.

Selv om PP-tjenesten organisatorisk og økonomisk hører inn under kommunen/fylkeskommunen, **kan ikke PP-tjenesten instrueres om hva som skal være konklusjonen i de sakkyndige vurderingene.** I dette ligger det blant annet at fylkeskommunen/kommunen ikke kan sette grenser for hvilke tilrådinger og vurderinger PP-tjenesten kan komme til. **PP-tjenesten skal være faglig uavhengig, for eksempel knyttet til tilrådingen av omfanget.** Fylkeskommunen/kommunen kan heller ikke instruere PP-tjenesten om at PP-tjenesten ikke skal uttale seg om gitte sider av opplæringstilbudet.

6.5.2 Krav til den sakkyndige vurderingen

Det er fastsatt nærmere i § 5-3 hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde. Vurderingstemaet for den sakkyndige vurderingen er fastsatt i opplæringsloven § 5-3 første ledd siste punktum:

Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.

Dette vurderingstemaet må ses i sammenheng med § 5-1 og vilkårene som stilles her. Kravene i § 5-3 kan innfortolkes i § 5-1. Det er viktig at sakkyndig har dette i bakhodet under vurderingen.

Den sakkyndige vurderingen har to hovedelementer; utredning og tilråding.

Det er gitt nærmere krav til hva den sakkyndige vurderingen skal utrede og gi tilråding om i § 5-3 annet ledd. Listen her må ikke anses som uttømmende, men som minstekrav til en sakkyndig vurdering. Paragraf 5-3 annet ledd krever at

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

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

Det er følgelig fem momenter som en sakkyndig vurdering skal utrede og ta stilling til. Opplæringsloven inneholder ikke noen krav til i hvilken form den sakkyndige vurderingen skal foreligge.

Den sakkyndige vurderingen skal munne ut i en **skriftlig rapport** fra PP-tjenesten til skoleeier/skolen. Den skriftlige rapporten skal tilfredsstillende de innholdsmessige kravene i § 5-3 første og annet ledd. Rapporten må være utfyllende både når det gjelder utredninger og tilrådinger. Således kan skoleeier/skolen enkelt se de faglige vurderingene som ligger til grunn for den sakkyndige vurderingen, og bruke den sakkyndige vurderingen som grunnlag for sitt enkeltvedtak. Rapporten må være klar og tydelig på hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud for den aktuelle eleven. Dette vil stille krav til rapportens innhold og konkretiseringsgrad. En rapport som er så generell at det ikke er mulig for skoleeier/skolen å finne en utredning og tilråding knyttet til hva slags tilrettelegging den enkelte eleven har behov for, vil være ufullstendig. Dette vil blant annet kunne være manglende angivelse av omfang eller realistiske opplæringsmål for eleven.

Et avkrysningsskjema som ikke utdyper den enkelte elevens behov utover det som fremgår av avkrysningene, vil ikke være godt nok. PP-tjenesten skal foreta en individualisert vurdering. Dersom utredningene og tilrådingene i den sakkyndige vurderingen ikke er tydelige og klare på hva som er elevens behov, og hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, vil skoleeier/skolen ikke ha et tilstrekkelig grunnlag for å treffe et enkeltvedtak på forsvarlig grunnlag. Dersom skoleeier/skolen fatter et enkeltvedtak på en mangelfull sakkyndig vurdering, vil skoleeier/skolen vanskelig kunne sies å ha opplyst saken godt nok, jf. forvaltningsloven § 17. Nedenfor utdypes kravene som stilles til PP-tjenestens sakkyndige vurdering.

6.5.2.1 Utredning

PP-tjenesten har som sakkyndig instans ansvar for å foreta en helhetlig utredning ut fra den dokumentasjonen som kan fremskaffes. En utredning innebærer både kartlegging og vurdering. Utgangspunktet for utredningsarbeidet i nye tilmeldte saker er tilmeldingsskjemaet og den pedagogiske rapporten fra skolen. Eventuell kontakt i forkant av tilmeldingen kan også ha betydning. I skolens tilmelding ligger blant annet informasjon om og vurdering av eleven og opplæringssituasjonen og en begrunnelse for hvorfor skolen mener at det er behov for å vurdere om eleven trenger spesialundervisning.

På bakgrunn av det materialet og de opplysningene som foreligger fra skolen, må PP-tjenesten vurdere behovet for å innhente ytterligere opplysninger og foreta egne

undersøkelser. Som en del av dette arbeidet må PP-tjenesten benytte seg av ulike kilder og metoder, for eksempel

- Samtale med eleven/foreldrene.
- Utdypende opplysninger og vurderinger fra skolen.
- Egne undersøkelser, observasjoner og kartleggingsprøver.
- Rapporter og utredninger fra andre sakkyndige.
- Samtale med andre berørte.

Samlet sett skal dette materialet gi PP-tjenesten mulighet til å foreta en forsvarlig utredning av de problemene som ligger til grunn for tilmeldingen. Informasjonsinnhenting må omfatte både forhold knyttet til den enkelte elev og opplærings situasjonen. Samtaler med eleven/foreldrene kan også benyttes for å bringe frem relevante opplysninger om situasjonen slik den foreligger, og for å få deres syn på hvordan opplæringen bør legges opp. Dersom PP-tjenesten ikke har hatt kontakt med eleven, kan det spørres om utredningen er forsvarlig. Å møte eleven og få et inntrykk av ham/henne er viktig for utredningen og tilrådingen.

I tillegg til å utrede eleven skal skolens muligheter for å ivareta elevens behov for tilrettelegging, også innenfor det ordinære tilbudet, kartlegges. PP-tjenesten bør ha oppmerksomheten rettet mot de relasjonene eleven inngår i, og på det helhetlige læringsmiljøet. Det gjelder blant annet organisering, arbeidsmåter, rutiner og kompetanse. Likeledes kan det miljøet som omgir eleven på fritiden, inngå i en slik samlet vurdering.

Avhengig av den konkrete saken kan det være behov for å innhente ytterligere opplysninger og vurderinger fra skolen. Ofte kan eleven være godt kartlagt tidligere. I enkelte tilfeller kan det være aktuelt å innhente opplysninger om hva som er gjort av andre instanser dersom man vurderer dette som relevant for saken. Da må det innhentes samtykke fra eleven/foreldrene. Det er uansett viktig å koordinere og samordne den informasjonen som allerede foreligger. Skolen kan ha benyttet ulikt kartleggingsmaterieell før de melder en elev til PP-tjenesten. Dette bør i så fall gå frem av skolens tilmelding. Som regel må PP-tjenesten foreta egne undersøkelser i tillegg til dem som skolen allerede har gjennomført. Det kan blant annet være nyttig å observere eleven både i naturlige og i mer tilrettelagte situasjoner. Kunnskap om funksjonelle og sosiale konsekvenser av for eksempel bestemte medisinske diagnoser kan også begrunne behov for særskilte tiltak. Det finnes også en rekke kartleggingsprøver og diagnostiske prøver som er standardiserte, og som gir en indikasjon på elevens nivå i forhold til et landsgjennomsnitt. Ulike prøver og tester kan være ett av flere hjelpemidler i vurderingen av om eleven har behov for spesialundervisning.

Dersom PP-tjenesten ikke har fagkompetanse i en sak, må tjenesten innhente delutredning utenfra, for eksempel fra det statlige spesialpedagogiske støttesystemet, barne- og ungdomspsykiatrien, medisinske institusjoner eller fra annen aktuell tjeneste. I enkelte saker kan det være nødvendig å samarbeide med barnevernstjenesten.

Momenter som skal utredes i den sakkyndige vurderingen:

I "elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet"

Vurderingen av elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet tilsvarer vurderingen i § 5-1 første ledd, se kapittel 5.1. I denne vurderingen ses det på den ene side på elevens behov for spesialundervisning, blant annet elevens funksjonsnivå, læringsforutsetninger og utviklingsmuligheter. På den annen side ses det på hvordan det ordinære opplæringstilbudet er tilrettelagt i forhold til elevens behov.

Vurderingen av det ordinære opplæringstilbudet og et eventuelt avvik fra reglene om innholdet i opplæringen forutsetter også kjennskap til Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Læreplanverket for Kunnskapsløftet vil være et viktig redskap når elevens læringsutbytte skal sammenlignes med andre elevers læringsutbytte. Utbyttet av det ordinære opplæringstilbudet må ses i forhold til den kompetansen det kan forventes at eleven har på tidspunktet for vurdering etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Det gjelder både den kompetansen som går frem av generell del, og læreplanene for fag. Vurderingen av elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet må også ses i forhold til den kompetansen andre elever på samme klassetrinn har opparbeidet seg. Dersom denne eleven har en lavere kompetanse i faget enn andre elever, er det grunn til å se nærmere på om elevens læringsutbytte er tilfredsstillende eller ikke. Utredningen bør videre klargjøre på hvilke områder eleven eventuelt ikke har et tilfredsstillende utbytte, og hvor omfattende elevenes problemer er.

II "elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen"

I utredningsarbeidet må det kartlegges hvilke særlige vansker og behov eleven har som har betydning for læring og utvikling. I tillegg er det viktig å rette oppmerksomheten mot elevens kompetanse, og på sterke så vel som svake sider. Kjennskap til læringspotensial og utviklingsmuligheter er en forutsetning for senere planlegging av tiltak i opplæringssituasjonen.

III "realistiske opplæringsmål for eleven"

PP-tjenesten må utrede hvilke opplæringsmål som vil være realistiske for eleven å jobbe mot. Her må utredningen foretas på grunnlag av Læreplanverket for Kunnskapsløftet og kompetansemålene i de ulike læreplanene for fag. Denne delen av utredningen må ses i sammenheng med elevens utbytte av opplæringen, lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen. Det vil bare være nødvendig å gjøre denne vurderingen i de fagene der eleven ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I denne vurderingen vil det være relevant å trekke inn elevens utviklingsmuligheter.

IV "om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplærings-tilbodet"

Hvis en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har vedkommende etter § 5-1 rett på spesialundervisning. I noen grad vil elevens utbytte av den ordinære opplæringen avhenge av den enkelte skoles evne og mulighet til å gi tilpasset opplæring. Kunnskap om elevens utvikling over tid er et viktig hensyn.

Er den individuelle utviklingen og mestringen så liten at særskilte tiltak bør settes i verk? Kan eleven få et tilfredsstillende utbytte ved at man endrer på den ordinære opplæringen? Her vil det være aktuelt å trekke inn både elevens utbytte av opplæringen og årsaken til elevens behov. Hvilken form for tilrettelegging vil denne eleven ha behov for, og kan dette gjøres innenfor rammene av den ordinære opplæringen?

V "kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod"

PP-tjenesten må utrede hvilket opplæringstilbud eleven skal ha. Hva må til for at elevens opplæringstilbud blir forsvarlig? Dette kravet tilsvarer kravet i § 5-1 annet ledd. I denne utredningen må funnene fra den øvrige utredningen legges til grunn. At eleven ikke får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen og årsaken til dette er viktig å utrede når det skal vurderes hvilket tilbud eleven skal ha. Her vil også utredningen av hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven, være sentral. Det vil ofte være elevens behov holdt opp mot hva som er realistiske opplæringsmål for eleven, som danner utgangspunktet for å utrede hva som vil være et forsvarlig tilbud for eleven. Utredningen av hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud, må ha et helhetlig perspektiv på opplæringen og ikke bare se på hvilke ekstra ressurser som kan settes inn overfor eleven. I utredningen bør det ses nærmere på følgende:

- Hvilke **kompetansemål** kan eleven jobbe mot?
- Hvilket **innhold** skal det være i opplæringen (dette må avgjøres i sammenheng med kompetansemålene som eleven skal jobbe mot)?
- Elevens behov for ekstra tilrettelegging i forhold til **rammefaktorene**²⁸
- Elevens behov for særskilt tilrettelegging av **arbeidsmåtene**.
- Behov for særskilt tilrettelegging på grunn av **elevens evner og forutsetninger**.
- Hvordan skal elevens læringsutbytte **evalueres**?

En utredning av hva slags opplæringstilbud en elev skal ha for at tilbudet skal være forsvarlig, må belyse elevens opplæringssituasjon så utfyllende som mulig.

6.5.2.2 Tiltråding

På bakgrunn av det samlede utredningsarbeidet skal PP-tjenesten gi en tilråding om eleven har behov for spesialundervisning, og uttale seg om hva som etter PP-tjenestens vurdering i tilfelle bør være opplæringens innhold. Tiltrådingen skal ta utgangspunkt i de samme punktene i opplæringsloven § 5-3 annet ledd som i utredningen.

PP-tjenestens tilråding må ses i sammenheng med både elevens individuelle forutsetninger og de opplæringsmålene som er gitt gjennom lov og læreplaner. Imidlertid vil det for tilrådingens del særlig være de tre siste punktene i § 5-3 annet ledd som er mest relevante. Punkt nummer 1 og 2 er først og fremst viktige i utredningen, og disse danner et viktig grunnlag for tilrådingen. Dette betyr at tilrådingen skal omtale følgende momenter i § 5-3 annet ledd:

²⁸ I vurderingen av rammefaktorene skal blant annet omfanget av elevens behov for spesialundervisning vurderes.

- realistiske opplæringsmål for eleven
- om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplærings-tilbodet
- kva for opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringstilbod

Disse momentene henger nøye sammen, og vurderingen av dem må derfor ses i sammenheng.

Det bør fremgå av den sakkyndige vurderingen i hvilken grad PP-tjenesten har lagt vekt på synspunktene fra foreldrene/eleven, jf. § 5-4 tredje ledd.

En sakkyndig vurdering skal inneholde en tilråding knyttet til:

I "realistiske opplæringsmål for eleven"

Tilrådingen fra PP-tjenesten må angi realistiske opplæringsmål for eleven. Disse målene bør være av generell og overordnet karakter og kunne danne grunnlag for en nærmere konkretisering gjennom IOP-en som skolen senere må utarbeide. Imidlertid må opplæringsmålene ikke være så generelle og overordnede at de ikke gir skoleeier/ skolen noen veiledning knyttet til hvilke opplæringsmål eleven bør jobbe mot.

PP-tjenesten må avveie behovet for særskilte individuelle tilpasninger opp mot bestemmelsene om opplæringsinnhold. På den ene side må man følge vanlig fag- og timefordeling så langt det er rimelig og meningsfylt. På den annen side må man angi avvik som eventuelt er nødvendige, for at eleven skal få en opplæring som passer ut fra sine evner og forutsetninger. Behov for større eller mindre avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet, enten for hele fag eller deler av fag, bør angis generelt og må forsettes nærmere omtalt i IOP-en. Eventuelle avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet må bygge på en forsvarlig skjønnsmessig vurdering og ikke lede til tilfeldig bortvalg, slik at det kan få unødige negative og utilsiktede konsekvenser for vedkommendes senere utdannings- og yrkesløp. Elevens realistiske opplæringsmål bør ta utgangspunkt i kompetansemålene i læreplanene for fag. Opplæringsmålene kan enten være alle kompetansemålene i et fag, noen av kompetansemålene eller de kan være omformuleringer av kompetansemålene. Det viktige er at det synliggjøres hvilke opplæringsmål/kompetansemål eleven skal jobbe mot i de fagene det tilrådes at eleven skal ha spesialundervisning.

II "om ein kan hjelpe på dei vanskane elevens har innanfor det ordinære opplæringstilbodet"

Som omtalt foran, skal PP-tjenesten i sitt utredningsarbeid kartlegge og vurdere elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Dersom PP-tjenesten konkluderer med at eleven ikke har behov for spesialundervisning, bør tjenesten likevel gi råd om hvordan skolen ved å utvikle og tilrettelegge det ordinære opplæringstilbudet kan avhjelpe de vanskene eleven har. Dette vil danne et viktig grunnlag for skolens nærmere utforming av et opplæringstilbud for eleven gjennom vanlig tilpasset opplæring.

De fleste elever som får spesialundervisning, deltar i den ordinære opplæringen i en større eller mindre del av tiden. Det kan derfor være aktuelt at PP-tjenesten – i tillegg til å gi råd om hvordan spesialundervisningen bør legges opp – også gir råd om hvordan eleven kan hjelpes innenfor det ordinære opplæringstilbudet som eleven tar del i. Samlet skal dette bidra til et forsvarlig opplæringstilbud for eleven.

III ”kva for opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringstilbod”

Ut fra en samlet vurdering må PP-tjenesten i sin tilråding beskrive hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for eleven. Tilrådingen bør blant annet peke på områder hvor eleven trenger ekstra hjelp, hvilken type opplæring som bør iverksettes, og omfanget av hjelpen. Tilrådingen må foruten **realistiske opplæringsmål** også omfatte **prinsippene for innholdet** i opplæringen samt **den organisatoriske gjennomføringen** av opplæringen. Når det gjelder innholdet, må blant annet behovet for individuelle avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet klargjøres. Med hensyn til prinsipper for den **organisatoriske gjennomføringen** bør tilrådingen peke på løsninger som bidrar til god basisgruppe-/klassetilhørighet. Dersom eleven har behov for gruppe- eller ene-undervisning i større eller mindre grad, må dette også behandles. Dersom det er tale om gruppeundervisning, kan det også være aktuelt å uttale seg om gruppens størrelse ut fra elevens behov. En eventuell gruppe må ikke være større enn at alle elevene i gruppen får et forsvarlig tilbud. Det må i denne sammenheng også tas hensyn til gruppens sammensetning. Eleven skal ha en opplæring ut fra sine evner og forutsetninger, herunder at opplæringen skal virke inkluderende og bidra til at eleven kan ta aktivt del i et sosialt, faglig og kulturelt fellesskap. Dette innebærer en avveining mellom differensiering og integrering. Det er viktig at PP-tjenesten foretar denne avveiningen.

I særskilte unntakstilfeller kan det gis tilråding om tilknytning til en annen skole i større eller mindre del av tiden, dersom det vurderes som det beste ut fra hensynet til eleven. Muligheten for at nærskolen kan gi et forsvarlig opplæringstilbud skal likevel alltid vurderes først. Dette må gjøres blant annet for å klargjøre overfor eleven/foreldrene hva valgmulighetene innebærer av fordeler og ulemper. Det er viktig at eleven/foreldrene informeres om at eleven har rett til spesialundervisning ved nærskolen dersom eleven/foreldrene krever det, uavhengig av hva PP-tjenesten måtte tilrå når det gjelder skoleplassering.

6.5.2.3 Særlige spørsmål knyttet til den sakkyndige vurderingen

Tilsyn med spesialundervisningen i kommunene og fylkeskommunene²⁹ har avdekket at det er uklarheter knyttet til den sakkyndige vurderingen og hva denne skal inneholde. Tilsynet har også avdekket at det er store forskjeller mellom de ulike skoleeierne og kvaliteten på de sakkyndige vurderingene. Den sakkyndige vurderingen skal være i samsvar med minstekravene i § 5-3 annet ledd. Dette innebærer blant annet at den skal være så utførlig at skoleeier/skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, for eksempel i forhold til omfang, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres. Den sakkyndige vurderingen må også være utformet

²⁹ For fylkeskommunenes del er det også avdekket at en del fylkeskommuner ikke selv utarbeider sakkyndige vurderinger, men bruker sakkyndige vurderinger som tidligere er utarbeidet av kommunene. Dette er det ikke adgang til.

i en slik språkdrakt at skoleeier/skolen forstår innholdet i den. Det bør også være slik at foreldrene kan forstå innholdet i vurderingen. Nedenfor følger en oversikt over noen særlige problemstillinger.

Den sakkyndige vurderingens konkretiseringsgrad

Opplæringsloven § 5-3 fastsetter krav til momenter som skal utredes, og som det skal gis tilråding om. Derimot sier ikke bestemmelsen noe om hvor konkret PP-tjenesten må være i sin fremstilling/redegjørelse. Dette har ført til ulik praksis, og det er uheldig. I forbindelse med en sakkyndig vurdering og et detaljeringsnivå, er det viktig å være så konkret som mulig. PP-tjenestens anbefalinger danner et viktig grunnlag for enkeltvedtaket om spesialundervisning og IOP-en. Det er viktig at PP-tjenesten er konkret. Dersom PP-tjenesten mener at den mangler kjennskap til en enkelt elev, er det mulig å få et bedre grunnlag. Dette kan blant annet oppnås ved å ta kontakt med elevens lærere, foreldre og eleven selv.

Den sakkyndige vurderingen må blant annet være konkret om enkelte sider ved tilbudet til eleven. Dette gjelder blant annet behovet for særskilt utstyr, læremidler og kompetanse hos personalet. Dersom eleven har behov for logopedhjelp, er det viktig at dette nevnes eksplisitt i den sakkyndige vurderingen. Omfanget av den logopediske hjelpen skal også angis. Det samme gjelder for synspedagogisk hjelp. Det er også viktig at den sakkyndige vurderingen sier noe om hva innholdet i timene skal være, blant annet forholdet til Læreplanverket for Kunnskapsløftet og eventuelle avvik fra dette. Opplæringsloven krever derimot ikke at den sakkyndige lager en fullt ferdig individuell opplæringsplan. Den skal utarbeides av skolen, ikke av PP-tjenesten.

Omfang

Den sakkyndige vurderingen skal angi omfanget av elevens behov for spesialundervisning. Å avgi en sakkyndig vurdering uten å angi omfanget vil være en ufullstendig vurdering, og den kan ikke sies å gi en klar og tydelig angivelse av elevens behov³⁰. Sakkyndig har heller ikke oppfylt kravene i § 5-3 annet ledd dersom omfanget ikke er angitt. **En angivelse av timer er en nødvendig del av kravet i § 5-3 annet ledd siste strekpunkt:** "kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod". Angivelsen av omfanget inkluderer uttalelser om elevens behov for tid til spesialundervisning. Det gjelder blant annet tid som må fordeles på ulike organisatoriske løsninger, behov for særskilt kompetanse og ekstra personale som må settes inn (særskilt lærerkompetanse, assistent), dersom dette er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig tilbud. Og dersom PP-tjenesten med sin spisskompetanse ikke føler seg kvalifisert til å si noe om omfanget, hvem er da kvalifisert til dette?

I tilrådingen av omfanget skal elevens behov angis i timer. Det er ikke tilstrekkelig med en angivelse om at elevens behov er lite – middels – stort. En angivelse i skjønnsmessige størrelser overlater for mye tolkningsrom til skoleeier/skolen når enkeltvedtak skal fattes. Det er dessuten vanskelig for skoleeier å avgjøre hva som

³⁰ Det understrekes at den sakkyndige vurderingen må oppfylle kravene både til den kvalitative beskrivelsen og den kvantitative beskrivelsen av hva som vil være et forsvarlig tilbud for eleven.

vil være et stort behov, kontra et middels behov. PP-tjenesten kan følgelig ikke la være å uttale seg om timer og begrunne det med at "det er for vanskelig". PP-tjenesten skal ha faglig kompetanse og ha utredet saken så godt at det skal være mulig å fastsette elevens behov i timer. Videre vil også Læreplanverket for Kunnskapsløftet og fag- og timefordelingen kunne være et nyttig hjelpemiddel når antall timer skal angis. Det er her fastsatt hvor mange timer eleven skal ha i de ulike fagene i fag- og timefordelingen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Dette kan være et hjelpemiddel når det sammenholdes med hvilken tilpasning som anbefales for denne eleven. **Timene skal som hovedregel angis i klokketimer. Dette er i samsvar med tidsangivelsene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.**

Det er ikke sagt noe om hvordan timene skal angis, og her har blant annet Sivilombudsmannen avdekket at det er store forskjeller i praksis³¹. Det er eksempler på at timer angis i uketimer eller årstimer, og at omfanget i den samme sakkyndige vurderingen angis i vekselvis uketimer og årstimer. Dette gjør den sakkyndige vurderingen vanskelig tilgjengelig. Den sakkyndige vurderingen må velge enten en angivelse i uketimer eller i årstimer. En kombinasjonsløsning er uegnet i praksis. I forhold til om omfanget skal angis i årstimer eller uketimer, vil **Utdanningsdirektoratet anbefale at PP-tjenesten konsekvent angir ressursbehovet i årstimer.** Årstimer gir skolen mer fleksibilitet knyttet til når og hvordan timene skal brukes enn det uketimer gjør. Uketimer låser skolen mer, og gir skolen/lærerne mindre handlingsrom i planleggingen av elevens tilbud. PP-tjenesten kan angi timer i en tidsramme, men denne tidsrammen bør da ikke være for stor.

Det kan tenkes ett unntak fra hovedregelen om at omfanget skal angis i timer. Dette vil være i forbindelse med elever med atferdsvansker. For noen av disse elevene vil det være usikkert i hvor stort omfang eleven kan være inne i den ordinære opplæringen, og hvor stort omfang eleven trenger særskilt tilrettelegging, for eksempel bistand fra assistent. Eleven vil kanskje kunne være inne i den ordinære opplæringen i store deler av opplæringen, men iblant vil elevens utagerende atferd kreve strakstiltak hvor eleven eksempelvis tas ut av den ordinære opplæringen. En angivelse av dette omfanget kan være vanskelig, om ikke umulig. Her vil kravet til klarhet kunne ivaretas ved at det skisseres nærmere hvilke tiltak som bør iverksettes ved utagerende atferd.

Elevens helhetlige tilbud

Ved den konkrete vurderingen av hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for elever med særskilte behov, må spesialundervisningen og den ordinære undervisningen eleven får, ses i sammenheng. Elevens totale opplæringstilbud må være likeverdig med det opplæringstilbudet andre elever får gjennom sin ordinære opplæring. Det er viktig at PP-tjenesten i sin tilråding ser på det samlede opplæringstilbudet som eleven bør ha, og ser den opplæringen eleven har i ordinær gruppe i sammenheng med eventuell ene-undervisning.

³¹ For mer informasjon om dette, se Stette, Øystein (2007) *Saksbehandling ved tildeling av ressurser til spesialundervisningen. Redigert utdrag av en rapport fra Sivilombudsmannen*

Varigheten av den sakkyndige vurderingen

Opplæringsloven regulerer ikke hvor lenge en sakkyndig vurdering er gyldig. I NOU 1995:18 virker det som om det forutsettes at sakkyndige vurderinger skal utarbeides årlig. Dette vil ofte ikke være nødvendig dersom den sakkyndige vurderingen er grundig. Her kan det tenkes at en sakkyndig vurdering kan gjelde for mer enn ett opplæringsår. Dette vil bare gjelde dersom elevens behov ser ut til å være mer eller mindre uendrede. Videre understrekes det at rutiner for gjentatt tilmelding vil komme til anvendelse her. Etter at den sakkyndige vurderingen er gjort, vil ofte senere vurderinger kunne gjøres på grunnlag av denne sakkyndige vurderingen, elevens individuelle opplæringsplan, halvårsrapportene og annet materiell som dokumenterer elevens behov og utvikling. For mer om dette, se kapittel 6.4.2.

Når en elev fullfører grunnskolen, skal ikke den sakkyndige vurderingen som er utferdiget for eleven i grunnskolen, brukes som sakkyndig vurdering for fylkeskommunen når de treffer enkeltvedtak om at eleven har rett til spesialundervisning i videregående opplæring.³² Det skal da utarbeides ny sakkyndig vurdering. Denne skal vurdere elevens behov knyttet til videregående opplæring og det utdanningsprogrammet eleven er tatt inn til. Det er viktig at det søkes om spesialundervisning så snart som mulig etter at en elev er tatt inn til et utdanningsprogram, slik at sakkyndig vurdering kan utarbeides og nytt enkeltvedtak fattes. Å bruke en sakkyndig vurdering fra grunnskolen som grunnlag for enkeltvedtak om spesialundervisning i videregående opplæring, vil være en saksbehandlingsfeil. Noe annet er betydningen av å vite noe om sakkyndige vurderinger og den særskilte tilretteleggingen eleven har hatt i grunnskolen, når fylkeskommunen foretar sakkyndig vurdering for videregående opplæring. Det kan være viktig å ha kjennskap til dette når det skal vurderes hvilken tilrettelegging eleven bør ha.

Tidsbegrensede vedtak i overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring

Sakkyndige vurderinger fra grunnskolen kan bare legges til grunn for et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning i videregående opplæring. Søkere til videregående opplæring vil først være fylkeskommunens ansvar etter inntak og skolestart på høsten. For å sikre disse elevene spesialundervisning, herunder organisering, eventuelle unntak fra læreplanen og fag- og timefordeling, må det fattes enkeltvedtak ut fra de opplysningene man har på det aktuelle tidspunktet. Et tidsbegrenset vedtak vil bare gjelde inntil elevene er utredet av PP-tjenesten for videregående opplæring, og til det er fattet et nytt vedtak om spesialundervisning. Dette skal skje så raskt som mulig etter at elevene er tatt inn i videregående opplæring og innenfor rammen av hva som regnes som forsvarlig saksbehandlingstid, jf. forvaltningsloven § 11a. Det er viktig at fylkeskommunen/skolen foretar tilmeldingen til PP-tjenesten så snart de er kjent med elevens behov. For elever som har hatt enkeltvedtak om spesialundervisning, vil dette være kjent ved inntaket.

³² Se kapittel 7.1 som behandler inntak til videregående opplæring, og sakkyndige vurderingers rolle i denne sammenheng. Dette er en annen problematikk enn den som behandles i dette kapitlet.

6.5.3 Forsvarlig saksbehandlingstid

Opplæringsloven setter ingen tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialundervisning. Det er kun fastsatt at kommuner og fylkeskommuner skal ha en PP-tjeneste i § 5-6 og i § 5-3 at PP-tjenesten skal avgi sakkyndige vurderinger samt noen momenter som det skal utredes om, og som det skal gis tilråding om. Imidlertid må opplæringsloven forstås slik at saken må avgjøres innen rimelig tid, og saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler. Disse vil gjelde for hele prosessen, fra skolen starter vurderingen av om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken.

Det fremgår av forvaltningsloven § 11a at i forbindelse med enkeltvedtak skal forvaltningsorganet **"forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold"**. Kravet om at saken skal behandles "uten ugrunnet opphold" gjelder også for PP-tjenesten, jf. at den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen. Det er videre slik at enkeltvedtak skal fattes, og parten skal underrettes om dette "så snart som mulig", jf. forvaltningsloven § 27. I denne forbindelse er det viktig at PP-tjenesten som saksforberedende organ ser sin rolle i dette, og ser at dersom PP-tjenesten trenger en uforholdsmessig lang saksbehandlingstid, må organet varsle kommunen om dette slik at skoleeier/skolen kan gi melding til foreldrene/eleven. Det er i § 11a tredje ledd fastsatt at det i saker som gjelder enkeltvedtak, som en sak om spesialundervisning gjør, skal det gis et **foreløpig svar**, dersom enkeltvedtak ikke kan treffes innen **én måned** etter at henvendelsen er mottatt. Det foreløpige svaret skal gjøre rede for hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere og så vidt mulig anslå når svar kan ventes. Disse reglene betyr at PP-tjenesten skal gi en melding til skoleeier/skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at kommunen ikke kan behandle saken innen én måned. Skoleeier sender det foreløpige svaret til foreldrene/eleven.

Kravet om at saken skal behandles "innen rimelig tid" innebærer blant annet at PP-tjenesten eller skoleeier ikke har adgang til å innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning. En slik venteliste vil stride mot elevens rett til spesialundervisning. Eleven har en individuell rett til spesialundervisning dersom han/hun ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. § 5-1. Elevens rett skal ikke trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PP-tjenesten. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, er ikke en legitim grunn for at det tar lang tid til å utarbeide en sakkyndig vurdering. I tilfeller hvor skoleeier har lang saksbehandlingstid på grunn av kø og for få PP-rådgivere, vil det måtte vurderes om skoleeier ikke oppfyller sine plikter etter opplæringsloven. Dette vil være i strid med opplæringslovens intensjoner. Skoleeier plikter å ha et forsvarlig system for at elevens rettigheter og plikter oppfylles etter, jf. opplæringsloven § 13-10.

6.5.4 Skoleeiers ansvar

Skoleeier har i siste instans ansvar for at den sakkyndige vurderingen gir et forsvarlig grunnlag for å behandle saker om spesialundervisning og fatte enkeltvedtak. Dersom skoleeier for eksempel mener at den sakkyndige vurderingen ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å utforme et vedtak, skal skoleeier be PP-tjenesten om å

utrede dette nærmere før enkeltvedtak treffes. I tillegg kan skoleeier også bestille en sakkyndig vurdering fra for eksempel en privat sakkyndig eller et statlig spesialpedagogisk senter. Dersom skoleeier fatter et enkeltvedtak på grunnlag av en mangelfull sakkyndig vurdering, vil dette ikke bare være i strid med prinsippet om forsvarlig saksbehandling, men også med utredningsplikten i forvaltningsloven § 17.

6.5.5 Foreldrenes adgang til å innhente alternativ vurdering fra sakkyndig

Foreldrene eller eleven kan, dersom de ønsker det, innhente en alternativ vurdering fra en sakkyndig i tillegg til den som utarbeides av PP-tjenesten. Dersom dette gjøres, skal den alternative vurderingen fra den sakkyndige tillegges vekt når skoleeier/skolen treffer enkeltvedtak om spesialundervisning. Denne vurderingen vil være en del av sakens dokumenter.

Hovedregelen er at foreldrene selv må betale for denne alternative vurderingen. Unntaket vil være dersom foreldrene får omgjort et vedtak om spesialundervisning til sin gunst, jf. forvaltningsloven § 35. Forvaltningsloven § 36 gir i slike tilfeller søkerne en rett til å få dekket vesentlige og nødvendige kostnader.

6.6 Fase 4: Vedtaksfasen

Etter at PP-tjenesten har oversendt sin sakkyndige vurdering til skoleeier/skolen, skal vedtaksinstansen vurdere og avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning, jf. § 5-1. Skoleeier/skolen fatter et enkeltvedtak om dette. Enkeltvedtaket må være i samsvar med reglene i opplæringsloven kapittel 5 og forvaltningsloven, samt ulovfestede forvaltningsprinsipper.

Fasen avsluttes med at enkeltvedtaket sendes til eleven og foreldrene. Dersom foreldrene eller eleven klager på enkeltvedtaket, vil klagebehandlingen også omfattes av denne fasen.

Fasen er regulert i opplæringsloven §§ 5-1, 5-3, 5-4 og forvaltningsloven.

6.6.1 Om enkeltvedtaket m.m.

Opplæringsloven har ingen særskilte regler om utformingen eller innholdet i enkeltvedtaket, utover at avvik fra den sakkyndige vurderingen må begrunnes. Kravet er at det skal treffes enkeltvedtak om spesialundervisning etter § 5-1, jf. opplæringsloven § 5-3 første ledd. Kravet til innhold er at enkeltvedtaket må avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning etter § 5-1 første ledd. Dersom eleven innvilges spesialundervisning, må enkeltvedtaket ta stilling til hva som er et forsvarlig tilbud etter § 5-1 annet ledd for den aktuelle eleven.

Siden det ikke er saksbehandlingsregler i opplæringsloven, kommer saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven til anvendelse. Her vil blant annet reglene om forhåndsvarsling i § 11a, kravet til utredning av saken i § 17, kravet til begrunnelse

i §§ 23, 24 og 25, klageadgang i § 27 og partsinnsyn jf. §§ 18 og 19 være sentrale regler som har betydning for hvordan kommunen utformer enkeltvedtaket.

Før det blir truffet enkeltvedtak om spesialundervisning, skal det innhentes samtykke fra foreldrene/eleven, jf. opplæringsloven § 5-4 annet ledd. Dersom samtykke ikke gis, skal det ikke treffes enkeltvedtak om spesialundervisning.

6.6.1.1 Enkeltvedtak også ved avslag

Også i de tilfellene hvor skoleeier/skolen kommer til at eleven ikke har behov for spesialundervisning, skal det treffes et enkeltvedtak om dette. Når det fattes enkeltvedtak, utløses elevens/foreldrenes klagerett. Det er derfor viktig for elevens rettsikkerhet at det fattes enkeltvedtak om dette. **I alle tilfeller hvor skoleeier/skolen har tilmeldt eleven til PP-tjenesten, skal saken avgjøres ved at det treffes et enkeltvedtak.**

6.6.1.2 Krav til enkeltvedtakets innhold

Når enkeltvedtaket skal treffes er det viktig at det er utredet i tilstrekkelig grad. Det er også viktig at enkeltvedtaket klart og tydelig angir hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. I Ot.prp. nr. 46 (1997-98) på side 169 i merknad til § 5-3 er det understreket at det må fremgå klart og fullstendig hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Her sies det om enkeltvedtaket:

Eit vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialundervisning skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildelar eleven ein viss timerressurs utan å fastsetje nærmare kravet til innhaldet i eller den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok.

Enkeltvedtaket må si noe om elevens behov og hva som er et forsvarlig opplæringstilbud. Det skal blant annet si noe om innholdet i opplæringen, den organisatoriske gjennomføringen og omfanget av eventuelle støttetiltak.

I praksis kan det være tilstrekkelig om det i enkeltvedtaket står at det som er tilrådd i den sakkyndige vurderingen, skal ligge til grunn. Dette forutsetter at den **sakkyndige vurderingen er tilstrekkelig klar.**

Dersom det gjøres avvik fra den sakkyndige vurderingen, må det klart fremgå hva avviket består i, og det må være tydelig hva hele opplegget går ut på. Et vedtak som bare omfatter omfanget av spesialundervisningen, er ikke nok. Det samme gjelder et enkeltvedtak som ikke vurderer hvilket opplæringstilbud en elev skal ha, utover å fastsette at eleven skal ha timer med assistent eller ekstra lærerressurs. Dette sier ikke noe om hvordan opplæringen skal organiseres, i hvilke fag eleven har behov for særskilt tilrettelegging utover det ordinære opplæringstilbudet og hvilket innhold det skal være i opplæringstilbudet. Et slikt enkeltvedtak vil ved behandling hos en klageinstans som hovedregel ha en saksbehandlingsfeil.

Eleven skal ikke ha andre avvik fra den ordinære opplæringen enn det som er omtalt i enkeltvedtaket. IOP-en som eleven skal ha, må være utformet på bakgrunn av enkeltvedtaket (og eventuelt den sakkyndige vurderingen), og det vil ikke være adgang til å fastsette andre hjelpetiltak i IOP-en enn det som kan utledes av enkeltvedtaket. Dersom enkeltvedtaket for eksempel ikke sier noe om skriftlig sidemål og fritak for opplæring i dette, kan eleven ikke gis fritak med hjemmel i opplæringsloven kapittel 5. Enkeltvedtaket må omhandle hele det opplæringstilbudet eleven skal ha, og klart og tydelig fremstille hva som for denne eleven vil være et forsvarlig opplæringstilbud, jf. § 5-1 annet ledd. Enkeltvedtaket skal fastsette **prinsippene for innholdet i opplæringen, den organisatoriske gjennomføringen og eventuelle støttetiltak**. Dette kan blant annet omfatte om det skal være avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet i større eller mindre grad, og hvilke fag dette skal gjelde for. Videre kan det omfatte skoletilhørighet og basisgruppe-/klassetilhørighet. Det kan også omfatte maksimal gruppestørrelse og eneundervisning dersom opplæringen i deler av tiden skal foregå utenfor den ordinære gruppen. Det kan også omfatte særskilt lærerkompetanse, assistent og utstyr. Dersom eleven har behov for logopedisk- eller synspedagogisk hjelp, må dette også fremgå av enkeltvedtaket.

For elever på ungdomstrinnet som har behov for spesialundervisning i fagene norsk og engelsk, bør også enkeltvedtaket avklare elevens opplæring i fagene fordypning i engelsk/norsk og fremmedspråk. I tilfeller hvor eleven har behov for avvik fra læreplanen i norsk og/eller engelsk, bør det vurderes særskilt i hvilken grad eleven skal ha opplæring i fordypning i norsk, engelsk eller fremmedspråk. Videre skal det vurderes hva som må gjøres for at eleven skal kunne få et forsvarlig utbytte av denne opplæringen. Dersom dette ikke er omtalt i enkeltvedtaket, skal eleven ha fordypning i norsk/engelsk eller opplæring i fremmedspråk.

Enkeltvedtaket må angi **omfanget** av spesialundervisningen. Dette skal gjøres i tid. Enkeltvedtaket er neppe fullstendig dersom dette mangler. En angivelse av omfang i vage skjønnsmessige størrelser som stort – middels - lite, vil ikke oppfylle kravet til klarhet. Utover dette er det opp til kommunen å avgjøre hvordan omfanget skal angis. Når det skal avgjøres på hvilken måte omfanget skal angis, bør skoleeier tenke gjennom hvilken form for angivelse av omfang som vil være den mest funksjonelle. Trolig vil det være best å angi elevens behov i årstimer. En angivelse i årstimer vil gi lærerne handlingsrom knyttet til hvordan for eksempel timer med ekstra ressurs fordeles. En angivelse i uketimer vil i liten grad gi skolen/lærerne handlingsrom ved utformingen av IOP og ved gjennomføringen av opplæringen. Det er også viktig at ressursangivelsene³³ i enkeltvedtaket er like. Det bør ikke opereres med ulike ressursangivelser i ulike fag, for eksempel årstimer i ett fag og årstimer i et annet. Dette vil gjøre enkeltvedtaket vanskeligere tilgjengelig. Et unntak fra dette kan være elever som har atferdsvansker, hvor det vil være umulig å anslå omfanget, se kapittel 6.4.

³³ Ressursangivelsene kan for eksempel være knyttet til timer med ekstra lærer, assistent eller spesialpedagog.

Angivelsen i tid skal som hovedregel være i klokketimer, ikke i enheter av 45 minutter. En angivelse i klokketimer er i samsvar med tidsangivelsene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

For de ulike organiseringsformene som velges, er det også aktuelt å spesifisere hvor mye tid som brukes med lærer, eventuelt en lærer med særskilt kompetanse eller en assistent. En del elever kan dessuten ha behov for tettere voksenkontakt enn andre. Utdanningsdirektoratet påpeker at generelt sett bidrar utstrakt bruk av ene-undervisning i liten grad til at elever får ta del i et sosialt, faglig og kulturelt fellesskap. Bruk av ene-undervisning kan likevel være tilrådelig i visse situasjoner ut fra en totalvurdering av hva som tjener eleven best.

Det som her er sagt, betyr ikke nødvendigvis at absolutt alt må låses helt fast i enkeltvedtaket. Dersom vedtaksinstansen mener det er nødvendig og forsvarlig med en viss fleksibilitet, må det gå klart frem av enkeltvedtaket hva fleksibiliteten består i. Den mer konkrete utformingen av innholdet i spesialundervisningen vil fremgå av IOP-en som skolen utformer på grunnlag av den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket om spesialundervisning. Det er understreket i forarbeidene til opplæringsloven at IOP-en kan gjøres til en del av enkeltvedtaket. Utdanningsdirektoratet anbefaler likevel ikke at dette gjøres, se mer om dette nedenfor.

6.6.1.3 Særskilt om organiseringen av opplæringen

Alle elever skal tilhøre en basisgruppe/klasse, jf. opplæringsloven § 8-2. Så mye som mulig av elevens opplæring skal skje innenfor denne gruppen/klassen. Dette har sammenheng med at gruppen/klassen har en viktig funksjon knyttet til elevens sosiale tilhørighet. Prinsippet om sammenholdte klasser er en av bærebjelkene i fellesskolen og har også en viktig funksjon i forbindelse med inkludering av elever. Dersom elevene skal tas ut av basisgruppen, kan dette føre til at elevens sosiale tilhørighet til basisgruppen svekkes. Enkeltvedtaket må ta stilling til om eleven skal motta all opplæring i basisgruppen/klassen innenfor rammen av ordinær organisering eller om andre organiseringsformer skal brukes, for eksempel ene-undervisning.

For elever som har rett til spesialundervisning, er det ofte en utfordring å avgjøre hvor stor del av elevens opplæring som skal foregå i den ordinære basisgruppen/ klassen, og hvor mye opplæring som skal foregå i egne grupper for elever som trenger særskilt tilrettelegging, eventuelt ene-undervisning. **I hvilken grad skolen/ læreren kan gjøre dette, avhenger av elevens enkeltvedtak om spesialundervisning, enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, jf. §§ 2-8 eller 3-12, og eventuelt reglene om organisering av grupper i § 8-2.** Men selv ikke i disse tilfellene vil skoleeier/ skolen fritt kunne ta eleven ut av den ordinære opplæringen. Det må inntas i enkeltvedtaket dersom eleven skal kunne tas ut av opplæringen. Også elever som har rett til spesialundervisning, skal i utgangspunktet gjennomføre opplæringen innenfor rammen av nærskolen i den ordinære opplæringsgruppen. Dette innebærer at ethvert tiltak som strider mot denne hovedreglen, må være basert på en faglig vurdering og begrunnes i at eleven ikke har mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen i den ordinære opplæringsgruppen. En del av de alternative opplæringstilbudene vil kunne være forenlige med opplæringsloven for elever med enkeltvedtak, men det enkelte tiltaket må vurderes nøye. Momenter i

vurderingen vil blant annet være om tiltaket som settes i verk, vil være stigmatiserende, og i hvilken grad det er egnet til å forbedre elevens læringsutbytte.

En problemstilling som er blitt aktualisert, er hvilken adgang skolen har til å ta eleven ut av den ordinære opplæringen og gi eleven opplæring utenfor den ordinære basisgruppen/klassen. Det finnes ulike typetilfeller, og disse må behandles separat. Eksempler på andre organiseringsmåter enn den ordinære gruppen:

- Eleven får sin opplæring i en annen gruppe enn basisgruppen/klassen.
- Eleven får ene-undervisning.
- Eleven får sin opplæring på en annen opplæringsarena enn skolen.

I Samordning av elever i grupper

I hvilken grad elever som har rett til spesialundervisning kan organiseres i egne grupper, vil avhenge av enkeltvedtaket. Dersom det i elevens enkeltvedtak er skissert at eleven skal få et gitt omfang av opplæring i en annen gruppe enn den ordinære basisgruppen/klassen, er det adgang til å gjøre et unntak fra regelen om gruppeinndeling i § 8-2. Det må da fremgå av enkeltvedtaket at dette er en del av opplæringstilbudet for eleven. Dersom det ikke fremgår av enkeltvedtaket at eleven skal ha deler av opplæringen sin i en annen gruppe enn den ordinære basisgruppen/klassen, vil det ikke være andre muligheter for å plassere eleven i andre grupper enn i klassen/basisgruppen enn det er for andre elever.

En annen problemstilling er om det er mulig å samle flere elever som har en individuelt tildelt ressurs, som for eksempel gir dem rett på ene-undervisning, i en liten gruppe og gi spesialundervisningen i denne gruppen. Igjen er det viktig å se nærmere på enkeltvedtaket og hvilken type opplæring eleven har krav på i henhold til enkeltvedtaket. Dersom det er slik at en individuelt tildelt ressurs skal brukes til ene-undervisning, assistenthjelp eller andre støttetiltak som bare eleven er tildelt, er det ikke mulig å sette denne eleven i en liten gruppe og la dette representere spesialundervisningen. Dersom det fremkommer av enkeltvedtaket at ressursen skal brukes på den enkelte eleven, og eleven har behov for ene-undervisningen, kan skolen ikke av økonomiske hensyn eller av praktiske hensyn, samle flere elever med rett til spesialundervisning i en gruppe. Dette vil stride mot innholdet i elevens rettskrav.

II Bruk av ene-undervisning

Dersom skolen bruker ene-undervisning knyttet til elever som ikke har enkeltvedtak som åpner for dette, er organiseringen i strid med opplæringsloven. Det er ingen hjemmel i opplæringsloven som åpner for at skolen uten enkeltvedtak kan ta eleven ut av den ordinære opplæringen. For å ta en elev ut av den ordinære opplæringen, må dette være på grunnlag av et enkeltvedtak om spesialundervisning³⁴ som gir eleven rett til et gitt omfang med ene-undervisning. Imidlertid er det også begrensninger knyttet til å ta elever med rett til spesialundervisning ut av den ordinære opplæringen. Et enkeltvedtak er ingen blankofullmakt til å ta eleven ut av opplæringen.

³⁴ Eller enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, jf. § 2-8.

III Andre opplæringsarenaer

Andre opplæringsarenaer enn skolen, kan kun brukes dersom de er hjemlet i elevens enkeltvedtak. Dersom det ikke er en del av enkeltvedtaket, kan ikke en annen opplæringsarena brukes for en enkeltelev. Dersom det er inntatt i enkeltvedtaket at eleven kan få sin opplæring på en annen opplæringsarena, må dette tiltaket vurderes. Vurderingstemaet er om dette vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, jf. opplæringsloven § 5-1 annet ledd. Dersom dette ikke er tilfellet, kan heller ikke elever med enkeltvedtak om spesialundervisning gis et slikt opplæringstilbud.

Følgende må vurderes:

- Gir dette eleven et opplæringstilbud som er forsvarlig?
- Hva er forholdet til kompetansemålene som eleven skal jobbe mot? Er dette tiltaket egnet til at eleven når sine opplæringsmål?
- Dekker IOP-en også den opplæringen som skjer på denne opplæringsarenaen?
- Har personene som er ansvarlige for opplæringen, den lovpålagte kompetansen?

6.6.1.4 Særskilte krav til begrunnelsen - avvik mellom enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen

Opplæringsloven § 5-3 siste ledd inneholder et særlig krav til enkeltvedtaket om spesialundervisning. I § 5-3 siste ledd er det fastsatt:

Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten [...].

Vedtaksorganet har etter opplæringsloven § 5-3 en særskilt begrunnelsesplikt dersom enkeltvedtaket ikke er i samsvar med den sakkyndige vurderingen. Dette har sammenheng med at de sakkyndige i opplæringsloven ikke er gitt kompetanse til å fatte bindende vedtak. Den sakkyndige vurderingen er rådgivende. Skoleeier/skolen må fatte vedtak om spesialundervisning. Den begrunnelsen som gis dersom enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, må konkret ta opp situasjonen til den aktuelle eleven. Det må også begrunnes hvorfor skoleeier/skolen ikke følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen, slik at eleven/foreldrene kan forstå hvilke vurderinger som lå til grunn for dette. Vedtaksinstansen kan fravike den sakkyndige vurderingen, men dette stiller krav til begrunnelsen. Begrunnelsen må synliggjøre hvorfor sakkyndig vurdering fravikes. Dette vil også være viktig for en eventuell klageinstans. Dersom det er trukket inn hensyn i vurderingen som skoleeiers økonomi, og dette er tillagt urettmessig vekt, kan enkeltvedtaket være ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41. En ren henvisning til at det for eksempel er foretatt en nedskjæring på budsjettet der alle elevgrupper har fått redusert sitt tilbud like mye («ostehøvelnedskjæring»), er ikke tilstrekkelig for å påvise at den enkelte får oppfylt sin rett til spesialundervisning.

6.6.2 Forholdet mellom den sakkyndige vurderingen, enkeltvedtaket og IOP-en

Forholdet mellom den sakkyndige vurderingen, enkeltvedtaket og IOP-en må avklares slik at disse ikke sammenblandes. Rettigheter og plikter er knyttet til enkeltvedtaket, og det er enkeltvedtaket som setter rammen for hva slags spesialundervisning eleven har krav på. Den sakkyndige vurderingen er en del av utredningen av saken som ligger til grunn for enkeltvedtaket. Den sakkyndige vurderingen er kun en del av enkeltvedtaket dersom skoleeier/skolen i enkeltvedtaket har inntatt hele eller deler av den sakkyndige vurderingen i enkeltvedtaket. Det er skoleeier/skolen som avgjør hvor mye av den sakkyndige vurderingen som skal tas inn i enkeltvedtaket. Det må vurderes nøye om det er hensiktsmessig å ta inn hele den sakkyndige vurderingen i enkeltvedtaket, eller om dette vil kunne virke forvirrende. Ofte er ikke hele den sakkyndige vurderingen relevant for innholdet i enkeltvedtaket. Det anbefales at skoleeier/skolen ved utformingen av enkeltvedtaket ikke gjør hele den sakkyndige vurderingen til en del av enkeltvedtaket, men tar inn de delene av den sakkyndige vurderingen eksplisitt som skoleeier/skolen mener er viktige for enkeltvedtaket. Dette kan gjøres ved at dette skrives inn i enkeltvedtaket eller ved at det gjøres en henvisning til et konkret punkt i den sakkyndige vurderingen. For eksempel vil det være mulig at det bestemmes i enkeltvedtaket at premissene i den sakkyndige vurderingen skal gjelde. Dette vil i så fall stille krav til klarheten i den sakkyndige vurderingen. Dersom det vises til hele den sakkyndige vurderingen, kan dette skape forvirring i forhold til hvilke deler som gjelder ikke.

Dersom den sakkyndige vurderingen er utarbeidet for en tidsperiode på for eksempel tre år, mens skoleeier treffer enkeltvedtak for kun ett år, må det i forbindelse med et nytt enkeltvedtak neste år vurderes om den samme sakkyndige vurderingen også kan legges til grunn, eller om ny sakkyndig vurdering må utarbeides. Det vil her være skoleeiers ansvar å avgjøre om det er forsvarlig å legge den allerede utarbeidede sakkyndige vurderingen til grunn. Her må det blant annet ses på om eleven har utviklet seg på en slik måte at det er grunn til å tro at elevens behov har endret seg fra da den sakkyndige vurderingen ble utarbeidet. For øvrig vises det her til forvaltningsloven § 17. For sakkyndige vurderinger utarbeidet for ett år vil dette ikke gjelde. I slike tilfeller må den sakkyndige vurderingen oppdateres.

Enkeltvedtaket skal sette rammene for den opplæringen eleven skal ha. IOP-en vil være en operasjonalisering av det som er fastsatt i enkeltvedtaket, se kapittel 6.7. I IOP-en kan det ikke fastsettes noe som ikke er innenfor rammene av enkeltvedtaket. Dersom avvikene ikke er bestemt i enkeltvedtaksform, vil det være en formell feil knyttet til avviket. Dersom det ikke fremgår av enkeltvedtaket at eleven skal ha avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet, kan heller ikke dette fastsettes i IOP-en. IOP-en er ikke en del av enkeltvedtaket, men bygger på det som er fastsatt i enkeltvedtaket. **IOP-en skal bare utfylle/operasjonalisere enkeltvedtaket og være et arbeidsverktøy for skolen/lærerne.**

Det er mulig å gjøre IOP-en til en del av enkeltvedtaket. Dette anbefales ikke. Dersom IOP-en gjøres til en del av enkeltvedtaket, fører det til at saksbehandlingsreglene om enkeltvedtak også vil gjelde for en. Det betyr at dersom det skal utformes en

revidert/ny IOP på et senere tidspunkt, må dette gjøres som et enkeltvedtak. Det er en langt mer omstendelig prosess enn dersom IOP-en ikke er en del av enkeltvedtaket. Dersom IOP-en gjøres til en del av enkeltvedtaket, vil også foreldrene ha mulighet til å klage på denne. En slik klagerett har foreldrene ikke dersom IOP-en utformes på grunnlag av enkeltvedtak. Skoleeier eller skoler som ønsker å gjøre IOP-en til en del av enkeltvedtaket for å slippe å lage et klart og fullstendig enkeltvedtak, kan derfor ende opp med mer omstendelige saksbehandlingsprosedyrer enn nødvendig.

6.6.3 Forvaltningsrettslige krav til begrunnelsen

Enkeltvedtaket må være i tråd med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Nedenfor følger en oppstilling av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven som skoleeier/skolen skal følge i sin behandling av saker om spesialundervisning.

6.6.3.1 Utredningsplikt

Forvaltningsorgan som fylkeskommuner/kommuner og skoler har i behandling av saker som kan ende med et enkeltvedtak, en utredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 17. Paragraf 17 krever at: *"Forvaltningsorgan skal påse at saken er så godt opplyst som mulig"*. I forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning betyr dette at fylkeskommunen/kommunen eller skolen har ansvaret for sakens opplysning. Disse skal sørge for at det gjennomføres en nøytral utredning av saken. Denne skal omfatte **de faktiske forhold, de rettslige forhold og vurderinger** knyttet til disse. Faktiske forhold innebærer at elevens behov for spesialundervisning og i hvilken grad eleven får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, må kartlegges. De rettslige forhold innebærer at det ses på vilkårene som skal til for at eleven har rett til spesialundervisning, og hva slags tilbud eleven har rett til. Vurderinger innebærer at det utredes nærmere på bakgrunn av både faktiske og rettslige forhold hva slags tilbud eleven skal ha. Det er her blant annet sakkyndige spiller en sentral rolle. Dersom det er nødvendig å foreta andre undersøkelser eller utredninger for å få belyst saken og skaffe et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, skal dette gjøres. Det vil da være skoleeier som skal betale for dette.

Hvilke opplysninger som må fremskaffes, fremgår av opplæringsloven § 5-1. Paragraf 5-1 og 5-3 krever at visse fakta skal foreligge, og at det er mulig å vurdere om eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dersom vilkårene i § 5-1 første ledd er oppfylt, må skoleeier/skolen hente inn opplysninger knyttet til hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud, jf. § 5-1 annet ledd. Dette vil være noe som må utredes ytterligere. Hvor mye saken må utredes, vil være en konkret og skjønnsmessig vurdering, men det er grunn til å gjøre en grundig utredning. Her har enkeltvedtaket store konsekvenser for eleven, og rettssikkerhet er viktig.

6.6.3.2 Kravet til skriftlighet

Enkeltvedtaket om spesialundervisning skal være skriftlig. Dette følger av forvaltningsloven § 23. Unntaket om at begrunnelse kan unnlates dersom det antas å være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet, kommer neppe til anvendelse på saker om spesialundervisning. Her vil det tvert imot være viktig på grunn av elevens rettssikkerhet, dokumentasjon og muligheter for å klage.

6.6.3.3 Underretning om enkeltvedtaket

Når enkeltvedtaket er fattet, skal eleven og foreldrene underrettes om dette. Forvaltningsloven § 27 gir nærmere regler om dette. Underretningen skal gis "så snart som mulig". Denne underretningen skal gis skriftlig. I underretningen, som i praksis er enkeltvedtaket, skal det opplyses om reglene til klageadgang og retten til å se sakens dokumenter.

6.6.3.4 Kravet til begrunnelse

I tilknytning til kravet om underretning om enkeltvedtaket har eleven og foreldrene krav på en begrunnelse av enkeltvedtaket. Denne begrunnelsesplikten er en sentral del av forsvarlighetsprinsippet, og det er viktig at skoleeier/skolen gir foreldrene/eleven en skikkelig begrunnelse. Reglene om begrunnelsesplikten finnes i forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. Paragraf 24 inneholder regler om når vedtak skal begrunnes, § 25 om krav til begrunnelsen og § 27, som er behandlet ovenfor, om selve underretningen.

Hovedregelen om begrunnelse finnes i § 24. Her sies det at "Enkeltvedtak skal grunn-gis". Det kreves også at skoleeier/skolen skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes. Unntak fra begrunnelsesplikten finnes i § 24 annet og tredje ledd.

Innholdet i begrunnelsen er regulert i § 25. Det kan virke som om det er noen uklarheter knyttet til hva som skal inngå i et enkeltvedtak om spesialundervisning. Sivilombudsmannens undersøkelse³⁵ tyder på at mange skoleeiere/skoler gir ufullstendige begrunnelser. Begrunnelsen skal, jf. § 25

- Vise til "de reglene vedtaket bygger på".
- Nevne de faktiske forholdene som vedtaket bygger på.
- Hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes.

Begrunnelsen skal for det første vise til de rettsreglene som begrunnelsen faktisk bygger på. Dette betyr at det skal vises til reglene i opplæringsloven kapittel 5. Unntaket er dersom det må antas at eleven/foreldrene kjente til disse reglene. Dette vil kun gjelde i særlige tilfeller. Gode grunner taler for at det rettslige grunnlaget heller utdypes, jf. forvaltningsloven § 25 første ledd annet punktum. Her pålegges skoleeier/skolen, i den utrekning det er nødvendig, at begrunnelsen også skal gjengi innholdet i reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på. Dette innebærer at skoleeier/skolen må synliggjøre det rettslige vurderingstemaet som enkeltvedtaket bygger på. For enkeltvedtak om spesialundervisning innebærer dette at skoleeier/skolen gjengir innholdet i § 5-1 eller gjengir problemstillingen som er vurdert i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning.

Det neste kravet til begrunnelsen er at den skal inneholde de faktiske forholdene som er lagt til grunn. Det kan her være tilstrekkelig å vise til den sakkyndige vurderingen. Det er imidlertid ikke noe krav om at skoleeier/skolen må redegjøre for

³⁵ For mer informasjon om dette, se Stette, Øystein (2007): *Saksbehandling ved tildeling av ressurser til spesialundervisningen. Redigert utdrag av en rapport fra Sivilombudsmannen.*

hvilke sider av de faktiske forholdene det er lagt vekt på. Det er nok at det i enkeltvedtaket blir vist til eller redegjort for faktum i sin alminnelighet.

Skoleeier/skolen bør i sin begrunnelse nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av forvaltningsmessig skjønn, jf. forvaltningsloven § 25. Når det gjelder saker om spesialundervisning, betyr dette at det bør nevnes hvilke hensyn skoleeier/skolen har trukket inn ved vurderingen etter § 5-1. I tillegg kommer de særskilte kravene til begrunnelse som fremgår av § 5-3 siste ledd dersom vedtaksorganet ikke følger tilrådingen fra PP-tjenesten.

6.6.3.5 Enkeltvedtaket skal være individualisert

Et viktig krav til enkeltvedtaket, er at det skal være individualisert. Eleven har etter opplæringsloven § 5-1 en individuell rett til spesialundervisning dersom vilkårene er oppfylt. Det vil ikke være mulig å treffe denne typen avgjørelse uten at enkeltvedtaket gir en begrunnelse basert på den enkelte eleven og dennes behov. Et standardisert vedtak tyder på at skoleeier/skolen ikke har foretatt den utredningen som er lovpålagt før enkeltvedtak treffes etter § 5-3. Det vil ikke være mulig å avgjøre hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for en elev ved å bruke et standardisert vedtak. For at vedtaket skal være klart og tydelig nok for den enkelte eleven, må dette vurderes særskilt i hvert tilfelle.

Dersom skoleeier/skolen bruker et standardisert enkeltvedtak, er dette en saksbehandlingsfeil. Eleven/foreldrene vil kunne klage på dette til Fylkesmannen med den begrunnelse at eleven ikke har fått en individualisert behandling. Dette er i strid med reglene i opplæringsloven kapittel 5. Fylkesmannen skal da kjenne enkeltvedtaket ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41. Det foreligger en saksbehandlingsfeil som må antas å ha virket inn på resultatet. Konsekvensen er at skoleeier/skolen må behandle saken på nytt og treffe et enkeltvedtak som er individualisert.

Det understrekes at forvaltningsloven ikke er til hinder for at deler av enkeltvedtaket er standardisert, eksempelvis fremstillingen av reglene vedtaket bygger på og informasjonen om klageadgang. Effektivitetshensyn tilsier også at dette gjøres. Dette innebærer ikke at enkeltvedtaket blir standardisert. Dette vil bare være knyttet til en mindre del av enkeltvedtaket.

6.6.4 Saksbehandlingstid

Opplæringsloven kapittel 5 sier ikke noe eksplisitt om hvor lang tid det kan gå før det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning. Utgangspunktet er at tilbud skal gis innen rimelig tid. Hva som vil være rimelig tid, må vurderes konkret, men det må vurderes i forhold til hva som vil være en forsvarlig saksbehandlingstid. Forsvarlighetsvurderingen må gjøres blant annet ved å se hen til elevens behov og i hvilken grad eleven faktisk får utbytte av den ordinære opplæringen eller ikke.

Når det gjelder begrepet "rimelig tid", må opplæringsloven suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven som også vil gjelde for enkeltvedtak om spesialundervisning. Det fremgår av forvaltningsloven § 11a at i forbindelse med enkeltvedtak, skal forvaltningsorganet **"forberede og avgjøre saken uten ugrunnet**

opphold". Dette kravet gjelder for skoleeier/skolen samt PP-tjenesten. Det er viktig å huske at siden det er såpass mange ledd i saken, kan for eksempel ikke PP-tjenesten bruke uforholdsmessig lang tid. Dersom PP-tjenesten som saksforberedende organ ser at de vil ha en uforholdsmessig lang saksbehandlingstid, må de varsle skoleeier/skolen om dette slik at skoleeier/skolen kan melde fra om dette til eleven/foreldrene. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder vil være for lang saksbehandlingstid.

Det er i § 11a tredje ledd fastsatt at i saker som gjelder enkeltvedtak, som en sak om spesialundervisning gjør, skal det gis et **foreløpig svar** dersom enkeltvedtak ikke kan treffes innen **én måned** etter at henvendelsen er mottatt. Dette foreløpige svaret skal gjøre rede for hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig anslå når svar kan ventes. PP-tjenesten skal gi melding til skoleeier/skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at skoleeier/skolen ikke kan behandle saken innen én måned. Skoleeier/skolen sender det foreløpige svaret til eleven/foreldrene.

Det er videre slik at enkeltvedtak skal fattes, og parten skal underrettes om dette "så snart som mulig", jf. forvaltningsloven § 27. For at enkeltvedtaket skal kunne følges opp av ulike instanser, er det viktig at alle involverte parter informeres om enkeltvedtaket, herunder også PP-tjenesten.

6.6.5 Klageadgang

Det følger av opplæringsloven § 15-2 at Kunnskapsdepartementet er klageinstans for enkeltvedtak om spesialundervisning. Denne myndigheten er delegert videre til fylkesmennene, jf. delegasjonsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet av 4.7.2007 og brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmennene av 13.9.2007. Dette gjelder både for grunnskole og videregående opplæring.

Klageadgangen gjelder både spørsmålet om en elev eller lærekandidat har rett til spesialundervisning, og spørsmålet om spesialundervisningsopplegget er adekvat ut fra situasjonen.

6.6.6 Enkeltvedtakets varighet

Vedtaketets varighet må fremgå av enkeltvedtaket. Som hovedregel bør vedtaket gjelde for ett opplæringsår av gangen. Hvor lang gyldighet et enkeltvedtak har, må vurderes konkret for hvert enkeltvedtak. Det vil være mulig å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning som gjelder for mer enn ett år dersom elevens behov antas å være rimelig stabile. Det vil da kunne utarbeides nye individuelle opplæringsplaner på grunnlag av enkeltvedtaket.

Skolen bør når det nærmer seg avslutningen av et opplæringsår, vurdere hvilke elever som det må treffes enkeltvedtak for før neste opplæringsår. Dette bør gjøres for at tilmeldingen til PP-tjenesten kan skje og for at enkeltvedtaket og IOP-en er ferdig utarbeidet når eleven starter neste opplæringsår. Det er i denne forbindelse viktig at skolen utarbeider et godt system for dette.

Dersom skolen ikke har truffet et nytt enkeltvedtak når neste opplæringsår starter, må det vurderes konkret om det er noe i det aktuelle vedtaket som taler mot at enkeltvedtaket legges til grunn en kort periode inntil nytt enkeltvedtak er truffet. Et eksempel på at enkeltvedtaket ikke legges til grunn er ved overgangen mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet. Det samme gjelder overgangen mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring. Her er det for store forskjeller mellom hva enkeltvedtaket er utformet for, og den ordinære opplæringen som eleven nå får. For å unngå at dette skaper problemer er det nødvendig med kontakt mellom de skolene som er involvert i overgangen. Dette er viktig av hensyn til at den nye utredningen kommer i gang snarest mulig.

6.7 Fase 5: Planlegging og gjennomføring

Planleggings- og gjennomføringsfasen starter når skoleeier/skolen har fattet enkeltvedtak som gir eleven rett til spesialundervisning, jf. § 5-1. Skolen skal da, jf. § 5-5, planlegge og utforme et tilbud til eleven. Dette tilbudet SKAL utformes på grunnlag av den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket om spesialundervisning³⁶. Skolen skal utforme opplæringstilbudet i en IOP for eleven.

Etter at IOP-en er utformet starter skolen opplæring i samsvar med denne.

Fasen er regulert i §§ 5-1 og 5-5.

6.7.1 Individuell opplæringsplan (IOP)

For elever som har rett til spesialundervisning, jf. § 5-1, skal det etter at det er truffet et enkeltvedtak, jf. § 5-3, utformes en IOP for eleven. Alle³⁷ elever som får spesialundervisning, skal etter opplæringsloven § 5-5 ha en IOP:

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

Paragraf 5-5 regulerer IOP-en og hva den skal inneholde. IOP-en skal bidra til å sikre at eleven får et likeverdig og tilpasset opplæringstilbud. I Ot.prp. nr. 46 (1997-98) side 50-51 er det understreket at hensikten med IOP-en er å **utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen**. IOP-en skal være et arbeidsverktøy for skolen/læreren for å sikre at elevens opplæringstilbud blir i samsvar med det som eleven har rett til etter enkeltvedtaket.

³⁶ Et unntak er dersom enkeltvedtaket ikke er i samsvar med den sakkyndige vurderingen. Da skal det ikke legges vekt på de delene av den sakkyndige vurderingen som fravikes i enkeltvedtaket.

³⁷ Også lærekandidater som får spesialundervisning, skal ha en IOP i samsvar med § 5-5 (jf. lovens § 4-2).

Det slås fast i § 5-5 at hovedregelen også for elever med rett til spesialundervisning, er at innholdet i opplæringen etter opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven så langt det er mulig gjelder.

IOP-en er som hovedregel ikke en del av enkeltvedtaket, men det er en viktig relasjon mellom enkeltvedtaket og IOP-en. IOP-en har sitt utgangspunkt og sine rammer i enkeltvedtaket. IOP-en utarbeides av skolen på bakgrunn av den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten og vedtaket om spesialundervisning. Det er ikke adgang til å fastsette i IOP-en at eleven skal ha særskilt tilrettelegging i for eksempel andre fag enn dem som er behandlet i enkeltvedtaket, se kapittel 6.6.2.

IOP-en kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn dem som kan utledes av enkeltvedtaket. IOP-en er bare en operasjonalisering av enkeltvedtaket og er et arbeidsverktøy for skolen/læreren for å sikre at det opplæringstilbudet som eleven får, er innenfor de rammene som enkeltvedtaket trekker opp. Det er ikke IOP-en, men enkeltvedtaket som avgjør hva slags særskilt tilrettelegging eleven skal ha.

Skoleeier har en plikt til å utarbeide en IOP for alle elever som har rett til spesialundervisning. Det understrekes at dette er et absolutt krav som det ikke kan dispenseres fra. Dersom det er fattet enkeltvedtak om spesialundervisning, skal det utarbeides en IOP uavhengig av hvor stor tilrettelegging eleven skal ha. Eleven trenger ikke ha behov for stor grad av tilrettelegging i enkeltvedtaket for at det skal utarbeides en IOP. Det er for eksempel ikke slik at elevens enkeltvedtak trenger å inneholde noe om ene-undervisning, assistent eller unntak fra Læreplanverket fra Kunnskapsløftet for at det skal utarbeides en IOP. Det relevante er at det er truffet et enkeltvedtak som gir eleven rett til en eller annen form for spesialundervisning.

Konsekvensen av kravet om IOP er at spesialundervisningen må være planlagt. Planen skal inneholde mer enn antall timer med spesialundervisning. Hvor omfattende planen må være, må vurderes konkret for hver elev. Her må det vurderes hvilke former for særskilt tilrettelegging eleven skal ha, og i denne forbindelse hvor store avvik dette eventuelt er fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

6.7.1.1 Ansvar for å utarbeide IOP

Det er skolen som har hovedansvaret for å utarbeide IOP-en. Rektor har ansvaret for å legge til rette for et godt planarbeid og å sikre at de IOP-ene som utarbeides, er innenfor lovens krav. Det anbefales at de som arbeider med eleven, utarbeider IOP-en i samarbeid.

Selv om det er skolen som har ansvaret for å utarbeide IOP-en, kan også andre aktører og instanser bidra til prosessen. Eleven/foreldrene har en særlig kunnskap om elevens vansker, styrker, muligheter, interesser og behov. Denne kunnskapen er det viktig å bygge på når planen blir utformet. Det vises her til kravet til samarbeid med foreldrene, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og de halvårige samtalene med foreldrene, og eventuelt med eleven selv.

I enkelte tilfeller er det også hensiktsmessig å trekke inn andre kompetansemiljøer. Det er aktuelt i de tilfellene der for eksempel habiliteringstjenesten, spesialpedagogiske kompetansesentre og syns- og audiopedagogtjenesten har bidratt i forhold til den eleven opplæringstilbudet planlegges for.

6.7.1.2 Saksbehandling

IOP-en må utarbeides **så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er truffet**. Selv om arbeidet med IOP-en ikke kan endelig ferdigstilles før det foreligger enkeltvedtak om spesialundervisning, kan det være hensiktsmessig at skolens arbeid med å utarbeide en IOP starter på et så tidlig tidspunkt som mulig. Den pedagogiske rapporten som følger tilmeldingen til PP-tjenesten, vil sammen med skolens egne refleksjoner og forslag til hvordan opplæringen best kan tilrettelegges, danne utgangspunktet for dette forarbeidet. Den endelige IOP-en som ferdigstilles når vedtaket foreligger, må reflektere og ta hensyn til de målsettingene som er gitt i den sakkyndige vurderingen, og i enkeltvedtaket om spesialundervisning.

Dersom skolen starter arbeidet med IOP-en før enkeltvedtaket om spesialundervisning er truffet, er det viktig at dette forarbeidet harmoniseres med enkeltvedtaket når dette foreligger. Det er også en fare for at IOP-en da bygger på sider av den sakkyndige vurderingen som avviker fra enkeltvedtaket. For at rekkefølgen skal bli korrekt, skal enkeltvedtaket treffes før IOP-en ferdigstilles. **Det er viktig at det er enkeltvedtaket som er grunnlaget for IOP-en, og ikke motsatt.**

Det er videre understreket i forarbeidene at IOP-en kan gjøres til en del av enkeltvedtaket, men dette er ikke nødvendig. Utdanningsdirektoratet vil ikke anbefale at skoleeier/skolen gjør IOP-en til en del av enkeltvedtaket, se kapittel 6.6.2.

Skolen kan ikke begynne å bruke en IOP overfor en elev før det foreligger et enkeltvedtak som gir eleven rett til spesialundervisning. Dette gjelder også for elever som er under utredning. Inntil enkeltvedtaket foreligger, vil det være i strid med opplæringsloven å gi disse elevene en tilrettelegging utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring etter § 1-3. Dette innebærer at det vil være i strid med opplæringsloven § 8-2 å ta eleven ut av opplæringen for å gi eleven ene-undervisning før det foreligger et enkeltvedtak som gir eleven krav på spesialundervisning. Å gjøre avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet før det foreligger et enkeltvedtak, vil også være i strid med §§ 1-1 eller § 1-3 i forskrift til opplæringsloven.

En foreløpig IOP skal som hovedregel ikke brukes i opplæringen. Foreldrene kan ikke avhjelpe dette ved å samtykke til at en foreløpig IOP skal brukes.

6.7.1.3 Formen på IOP-en

Innenfor opplæringslovens ramme kan en IOP utformes på mange måter, både når det gjelder form og mer konkret innhold. Det er viktig at IOP'er utformes slik at de blir til praktisk hjelp for lærerne når de skal gi eleven spesialundervisning.

Dersom slike planer skal bli et nyttig arbeidsredskap for dem som er knyttet til elevens opplæring, viser erfaringer at en god IOP

- Har en enkel form.
- Er lett å forstå.
- Har en relativt lite arbeidskrevende utfylling.
- Har en logisk oppbygging.
- Viser helhet og sammenheng i elevens opplæringstilbud.
- Gir godt grunnlag for å evaluere opplæringen.

Hvor detaljert man utformer en plan, er avhengig av elevens behov. Ikke alle elever trenger like omfattende planer. For elever som har mer moderate vansker og behov for spesialundervisning i et begrenset omfang, kan det generelt være nok med en mindre omfattende plan. For elever som har større og mer sammensatte vansker, må derimot en større del av opplæringen legges særskilt til rette, noe som kan tilsi behov for en mer omfattende IOP.

6.7.1.4 Innholdet i IOP-en

Innenfor rammen av opplæringslovens krav kan IOP-ene utformes på ulike måter.³⁸ Hva en IOP mer konkret skal inneholde, og hvor grundig den bør være, må avgjøres etter faglig vurdering i det enkelte tilfellet. Som det fremgår av opplæringsloven § 5-5, skal en IOP vise følgende:

- Mål for opplæringen.
- Innholdet i opplæringen.
- Hvordan opplæringen ellers skal drives.

Når disse kravene skal oppfylles, må det ses på enkeltvedtaket og hva som i følge vedtaket vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven. Her må det ses på blant annet opplæringsmål som angis, omfang, avvik fra læreplanen eller opplæringsloven for øvrig.

Mål og innhold

IOP-en skal blant annet angi mål for opplæringen. Det understrekes at mål her ikke avgrenses til kompetansemålene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, men at kompetansemålene selvsagt spiller en meget sentral rolle i utformingen av målene for opplæringen. Mål brukes her i videre forstand og kan være knyttet til andre sider av opplæringen enn bare kompetansemålene i et bestemt fag. Målene for opplæringen må utformes slik at de angir den kompetansen det tas sikte på at eleven skal opparbeide i de aktuelle fagene. Målene må uttrykke hva spesialundervisningen sikter mot når det gjelder elevens læring og utvikling. Hva slags kompetanse det er aktuelt å angi i målene i IOP-en, må konkret vurderes i det enkelte tilfellet. For hver elev må det gjøres en skjønnsmessig vurdering når det gjelder hvor spesifisert målene bør være. Hvis målene er for generelle, kan de bli for uklare og gjøre det vanskelig å arbeide etter planen. Uklare mål kan også føre til at det blir mer problematisk å evaluere gjennomføringen av planen. Målene bør heller ikke være urealistiske.

³⁸ Det eksisterer en rekke lokalt utarbeidede maler for IOP. Det avgjørende er at malene sikrer at de forholdene som loven krever, blir omtalt.

Når det skal settes mål for opplæringen, må dette gjøres med utgangspunkt i enkeltvedtaket og **kompetansemålene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet**. Målene må utformes på en slik måte at de angir den kompetansen det tas sikte på at eleven skal opparbeide i de aktuelle fagene. Målene som settes for eleven, kan være på ulike nivåer. Det kan være slik at alle kompetansemålene i læreplanen for faget skal nås, men at det for eksempel blir en tilpasning knyttet til de innholdsmessige sidene, eller ved at gjennomføringen av opplæringen tilrettelegges særskilt. Det kan også være en tilpasning knyttet til kompetansemålene ved at det gjøres et avvik fra den ordinære læreplanen for faget ved bortvalg av kompetansemål.

IOP-en skal også angi **innholdet** i opplæringen. Mål og innhold henger nøye sammen, og det er viktig at innholdet utformes på grunnlag av målene for opplæringen. Innholdsdimensjonen i planen bør angi hva eleven skal arbeide med og områder og arbeidsmåter vedkommende skal ta del i. Innholdet må velges og avpasses slik at arbeidet bidrar til at eleven opparbeider den kompetansen som går frem av målene. Innholdet skal utformes på grunnlag av målene som settes for opplæringen. Angivelsen av innhold er ofte en operasjonalisering av kompetansemålene i læreplanen for faget, eventuelt en avgrensning på grunnlag av målene som er satt.

Målene i IOP-en kan også omhandle former for kompetanse som er relatert til generell del av Læreplanverket for Kunnskapsløftet, og som ikke spesifikt går på fag. Det kan for eksempel dreie seg om holdninger og sosial kompetanse. For elever som har atferdsproblemer, vil det også kunne oppstilles mål knyttet til dette. Her vil det ikke foreligge kompetansemål på samme måten som for fag. Her vil det være nødvendig at skolen oppstiller egne mål, men i utformingen av disse bør generell del og ordensreglementet tas med i betraktningen.

Hvorvidt det også bør settes mål for en lengre tidsperiode enn for ett skoleår, må vurderes ut fra hva som er hensiktsmessig for den enkelte elev. Mål i IOP kan settes for ulike tidsperioder. På lang sikt er det både i grunnskolen og i videregående opplæring viktig å se målene i sammenheng med hvilken kompetanse det er realistisk at eleven kan klare å opparbeide innen avsluttet opplæring. På kort sikt må det vurderes hvilke mål som gjelder for et opplæringsår, eventuelt for et kortere tidsrom.

Mål og innhold må utarbeides med utgangspunkt i enkeltvedtakets vurdering av elevens behov, evner og forutsetninger og kompetansemålene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Det må også tas hensyn til behovet for avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet dersom den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket legger opp til det. Mål og innhold i IOP-en må ses i forhold til de fagene hvor eleven får spesialundervisning. Det bør også tydeliggjøres at eleven ut over de fagene som angis i IOP-en, følger den ordinære opplæringen etter læreplanene for fagene.

Noen elever har behov for mål som forutsetter et **alternativt innhold** i større deler av opplæringen. Disse målene kan være knyttet til grunnleggende ferdigheter på områder som for eksempel:

- Egenomsorg (å kunne ta vare på seg selv, kropp og helse).
- Kommunikasjon (å kunne gjøre seg forstått og forstå andre).
- Nærhet og samhørighet (å ha kontakt med og tilhørighet til andre mennesker).
- Verdsatte sosiale roller.
- Praktiske ferdigheter.

For en rekke elever vil det være tale om **bortvalg** og eventuelt et alternativt innhold i mer avgrensede deler av opplæringen. For at bortvalg skal kunne fastsettes i IOP-en, må dette *gjøres* innenfor rammene i enkeltvedtaket. Dersom det viser seg at det er behov for å gjøre vesentlige endringer i forhold til enkeltvedtaket, er det en forutsetning at det fattes nytt enkeltvedtak.

Det vil også alltid inngå spørsmål om valg og prioritering i forhold til blant annet:

- Ambisjonsnivå; hvilket utbytte er det rimelig å forvente at eleven får av spesialundervisningen?
- Realistisk progresjon i opplæringen med hensyn til emner og vanskelighetsgrad.
- Innhold og arbeidsmåter.

Hvordan opplæringen skal drives

Foruten mål og innhold må IOP-en angi hvordan opplæringen ellers skal drives. Hva som kan tas inn som organiseringsmåter, er fastsatt i enkeltvedtaket. Tiltak som ikke kan utledes av enkeltvedtaket, kan ikke skisseres i IOP-en. I denne sammenhengen kan det, dersom dette er regulert i enkeltvedtaket, være aktuelt å omtale blant annet organisering av opplæringen, bruk av tid, bruk av personalressurser, læremidler og utstyr. Den nærmere omtalen av opplæringen avhenger av den planleggingen som er nødvendig ut fra elevens behov og opplæringssituasjonen. Fordeler og ulemper ved de ulike organisatoriske løsningene for hver enkelt elev må trekkes inn i vurderingen.

Når det gjelder **tid** til spesialundervisning, kan det være aktuelt å gi en oversikt over hvor mye tid som skal brukes totalt, og hvordan tiden fordeler seg på ulike organisatoriske løsninger. Det kan for eksempel gjelde:

- Tid til spesialundervisning totalt.
- Tid til organisering av spesialundervisningen, for eksempel:
 - I klasse med ekstra lærer.
 - I mindre gruppe.
 - Ene-undervisning.
- Eventuelt annet.

En del elever har større behov enn andre for et miljø som er preget av struktur, oversikt og forutsigbarhet. Man må forsøke å legge til rette for et læringsmiljø som fremmer trygghet, samspill og kommunikasjon.

For mange elever er det dessuten viktig å vurdere nærmere behov for tilrettelegging av skolens fysiske miljø, inventar og spesielle læremidler. Det kan blant annet gjelde forhold som ventilasjon, lese-TV, teleslynge, IKT-utstyr og IKT-tilpasninger. Det kan også være aktuelt med særskilt bistand eller ulike typer direkte hjelp fra fysioterapeut, skolehelsetjeneste, logoped eller andre. Avhengig av elevens behov må skolen vurdere om dette bør omtales i IOP-en. Det understrekes også her at det må fremgå av enkeltvedtaket dersom disse tiltakene skal kunne brukes.

Samordning med den ordinære opplæringen

IOP-en må samordnes med planen for den ordinære opplæringen, det vil si basisgruppens/klassens plan. Det vil der fremgå i hvilke fag og deler av et fag det skal gis spesialundervisning, og i hvilke fag eller deler av fag eleven skal følge planen for den ordinære undervisningen. Samlet sett skal dette bidra til å ivareta elevens helhetlige opplæringssituasjon.

Samtidig som IOP-en må samordnes med planen for den ordinære undervisningen, må den ordinære planen for opplæring på sin side ta hensyn til og legge til rette for arbeidet med tilpasset opplæring og spesialundervisning innenfor et inkluderende fellesskap.

Samordningen mellom IOP-en og planen for den ordinære opplæringen bør blant annet gjøres ut fra en avveining mellom hensynet til individuell tilpasning og inkludering. På den ene side er det viktig at eleven får ta del i aktiviteter og arbeidsmåter som gjør at eleven opplever tilhørighet til den sammenholdte basisgruppen/klassen som sosialt, faglig og kulturelt fellesskap. Dette må på den annen side avveies mot behovet for å gjøre de tilpasningene og bortvalg som er nødvendige for at eleven skal få et opplæringstilbud i samsvar med sine evner og forutsetninger.

6.7.1.5 Individuell vurdering for elever med IOP

Kapittel 3 i forskrift til opplæringsloven inneholder regler for individuell vurdering i henholdsvis grunnskole og videregående opplæring. Det er blant annet fastsatt særskilte regler om valgmuligheter knyttet til karakterer og vitnemål for elever som har IOP.

Ellers vises det til forskrift til opplæringsloven § 2-1 og skolebasert vurdering der det fremgår:

Skolen og lærebedrifta skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei mål som er fastsette i den generelle delen av læreplanen og dei enkelte læreplanane for fag.

Bestemmelsen gjelder for all opplæring i grunnskole og i videregående opplæring, og således også på spesialundervisningsområdet.

6.7.1.6 Ikke krav om samtykke

Det er ikke noe krav i opplæringsloven om at foreldrene må samtykke til den konkrete IOP-en før denne kan brukes. Foreldrene trenger heller ikke signere IOP-en før skolen

kan begynne å bruke den. Kravet til foreldresamtykke i kapittel 5 er knyttet til at foreldrene må samtykke i at det blir gjort en sakkyndig vurdering og før det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning. IOP-en er et arbeidsdokument som skolen har utformet på grunnlag av enkeltvedtaket. Dersom enkeltvedtaket ikke blir påklagd av foreldrene, anses det som at foreldrene har godtatt innholdet i det opplæringstilbudet eleven skal ha. Foreldrene bør imidlertid få en kopi av IOP-en.

6.7.2 Særlige spørsmål ved gjennomføringen av spesialundervisningen

Etter at elevens IOP er utformet, skal denne tas i bruk i elevens opplæring i de delene av opplæringen der eleven har behov for spesialundervisning. I forbindelse med opplæringstilbudet kan det oppstå spørsmål både knyttet til gjennomføringen av opplæringen i de delene der eleven har rett til spesialundervisning, og til de delene av opplæringen hvor eleven skal delta i den ordinære opplæringen.

6.7.2.1 "Individuelt tildelt ressurs" og den faktiske organiseringen

Årsakene kan være mange til at den individuelt tildelte ressursen som eleven har krav på, og den ressursen som eleven faktisk får tildelt, ikke samsvarer. Den som skulle hatt ansvaret for spesialundervisningen er syk, læreren som skulle ha den ordinære opplæringen er syk, og den som skulle ha spesialundervisningen, måtte ta den ordinære gruppen. At eleven ikke får den ressursen eleven er tildelt i enkeltvedtaket, er uakseptabelt. Plikten skal oppfylles. Dersom eleven for eksempel mister en time med ene-undervisning eller assistent, skal dette tas igjen. Det eleven har fått rett til gjennom enkeltvedtaket, er minstekravet for at elevens opplæringstilbud skal bli forsvarlig, jf. § 5-1 annet ledd. Dersom noe av denne opplæringen forsvinner, fører det lett til at elevens opplæringstilbud ikke lenger er forsvarlig. Dette vil kunne føre til at skoleeier ikke oppfyller sine forpliktelser etter opplæringsloven. Skolen skal planlegge og gjennomføre opplæringen til eleven på en slik måte at eleven får den spesialundervisningen han eller hun har krav på. Dersom eleven ikke får den individuelt tildelte ressursen, kan eleven klage til Fylkesmannen. Det er i denne forbindelse viktig at foreldrene har gjort seg godt kjent med enkeltvedtaket og følger med på hvilket opplæringstilbud eleven faktisk får.

Utdanningsdirektoratet vil minne om at det er mindre fleksibilitet knyttet til hvordan ressursene utnyttes dersom enkeltvedtaket angir omfanget i uketimer. Dette kan gå ut over andre fag og opplæringen i dette faget. Et enkeltvedtak som angir omfanget i årstimer, vil gi skolen mulighet til å tilpasse opplæringen noe mer, og til å flytte ressursen til et senere tidspunkt hvor det passer at dette tas igjen. Dette åpner også for at eleven i perioder kan ha et større eller mindre behov.

6.7.2.2 Hvor mye kan en skole "justere" IOP-en før nytt enkeltvedtak må fattes?

Et spørsmål er hvilken adgang skolen har til å endre en IOP etter at skolen har begynt å ta denne i bruk. Det kan i en del tilfeller være slik at skolen/læreren ser at det opplæringstilbudet som eleven får, ikke er egnet til å gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og at det er behov for å endre det opplæringstilbudet som eleven får.

Skolen kan justere IOP-en dersom den mener dette er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig opplæringstilbud, eller at et annet tilbud vil gi eleven et bedre læringsutbytte. Imidlertid må det vurderes konkret om endringene i IOP-en er innenfor enkeltvedtaket, eller om dette er endringer som ikke kan gjøres med mindre nytt enkeltvedtak gjøres. Dette vil avhenge av en konkret vurdering. Justeringen må heller ikke være i strid med enkeltvedtaket, for eksempel ved at eleven får mindre spesialundervisning enn det som fremkommer av enkeltvedtaket.

6.8 Fase 6: Evaluering

Denne fasen består i å vurdere elevens utvikling og hvordan det opplærings-tilbudet som eleven får, fungerer. Er det slik at eleven nå får et forsvarlig utbytte av opplæringen, jf. § 5-1 annet ledd. Grunnlaget for denne vurderingen er IOP-en. Evalueringen skal gi grunnlag for eventuelt å justere det videre arbeidet, enten det gjelder innhold, arbeidsmåter, organisering eller metoder.

Vurderingen bør skje fortløpende hele året. Det minnes om at også elever som mottar spesialundervisning, har rett til underveisvurdering. En viktig del av fasen er halvårsrapportene, jf. § 5-5 annet ledd.

Det må også vurderes her om det skal gjøres en gjentatt tilmelding til PP-tjenesten, og hvordan overgangen mellom ulike opplæringsår og overgangen mellom ulike skoler skal løses.

Fasen er regulert i §§ 5-1 og 5-5.

6.8.1 Halvårsrapport

Det er et krav i § 5-5 annet ledd at skolen skal utarbeide en halvårsrapport for alle elever med spesialundervisning og IOP. Halvårsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. Den skal skolen sende til eleven/foreldrene og til kommunen/fylkeskommunen. Vurderingen av tiltakene og elevens utvikling må gjøres i forhold til IOP-en, og holdes opp mot den sakkyndige vurderingen.

Det er behov for å tenke gjennom følgende:

- Hvordan har elevens opplæring vært – hva har vært bra og mindre bra i opplæringen?
- Hvordan har elevens utvikling vært sett i forhold til oppsatte mål i IOP-en?
- Er de oppsatte målene fortsatt relevante eller er det behov for å justere dem?
- Er det fortsatt behov for spesialundervisning?
- Hvordan bør det videre arbeidet legges opp? Bør det gjøres justeringer i opplegget for øvrig?

Elevene bør trekkes aktivt med i vurderingen av sin trivsel, læring og utvikling. En rekke elever med særskilte behov synes å ha lite selvtillit og opplever stadig at de

ikke strekker til. Derfor er det en særlig utfordring for skolen å undersøke hvordan eleven faktisk opplever sin skoledag og bidra til at eleven får positive erfaringer.

Prinsippet om inkluderende opplæring forutsetter at skolen legger til grunn en helhetsvurdering i planleggingen av tiltak hvor man vurderer både elevens læring og opplæringens kvalitet. Derfor er det viktig at individuell vurdering og skolebasert vurdering knyttes sammen.

6.8.2 Gjentatt tilmelding til PP-tjenesten

Ved gjentatt tilmelding til PP-tjenesten er det i første omgang elevens IOP og halvårsrapporten som danner grunnlaget for skolens henvendelse. Skolen bør ta stilling til om det er behov for en ny fullstendig pedagogisk rapport og en ny sakkyndig vurdering. Dersom elevens utvikling er relativt stabil og behovet for spesialundervisning er godt dokumentert gjennom tidligere utredninger, kan det være tilstrekkelig å bygge videre på disse utredningene uten å foreta en ny grundig pedagogisk rapportering eller sakkyndig vurdering. Ofte kan det være tilstrekkelig med en grundig utredning for eksempel hvert tredje år. Skolen sender sin gjentatte tilmelding om behov for spesialundervisning til PP-tjenesten, som vurderer tilmeldingen og sender den videre til vedtaksorganet. PP-tjenesten kan si seg enig i skolens vurdering eller be om at skolen utarbeider en ny pedagogisk rapport som grunnlag for en ny sakkyndig vurdering fra PP-tjenestens side. I samspillet mellom skole og PP-tjenesten bør man hele tiden se til enkle og oversiktlige rutiner.

Alle overganger mellom hovedtrinn og skoleslag bør forberedes grundig og planlegges nøye. Dette har sammenheng med at alle overgangsfaser er sårbare, men også at det er store forskjeller på de ulike skoleslagene. Disse forskjellene vil ha konsekvenser for i hvilken grad eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, men vil også ha konsekvenser for hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud. For mer om overganger, se punkt 3.

Det er også viktig å planlegge overgangen fra barnehage til skole nøye. Man må være særskilt oppmerksom på barn som har fått spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder.

7 Særlige bestemmelser for videregående opplæring og spesialundervisning

Når det skal vurderes om elever i videregående opplæring har behov for spesialundervisning, gjelder de samme reglene som det er redegjort for i veilederens kapittel 5 og 6. Når det gjelder vurderingen av om eleven har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og vurderingen av hvilket tilbud eleven skal ha, er det reglene i opplæringsloven kapittel 5 som også regulerer dette. Forskjellen er at fylkeskommunen har det ansvaret som kommunen har i grunnskolen.

Nedenfor behandles noen særskilte problemstillinger knyttet til videregående opplæring og spesialundervisning.

7.1 Rett til inntak til særskilt prioritert utdanningsprogram på videregående trinn 1

Opplæringsloven § 3-1 sjette ledd andre punktum lyder slik:

Søkjarar som etter kapittel 5 i lova har rett til spesialundervisning, og som på grunnlag av sakkunnig vurdering har særlege behov for eit særskilt utdanningsprogram på vidaregåande trinn 1, har rett til inntak til dette utdanningsprogrammet etter forskrift fastsett av departementet.

I forskrift til opplæringsloven §§ 6-18 til 6-21 er det fastsatt nærmere regler om hva den sakkyndige vurderingen i disse tilfellene skal inneholde, og vilkårene for inntak.

Vilkår for inntak er at søkeren har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 første ledd og rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. I tillegg må søkeren ha behov for spesialundervisning på grunn av én eller flere nærmere bestemte vansker, jf. forskrift til opplærings § 6-20 første ledd bokstav a – e. Vilkaene for å komme inn på særskilt prioritert utdanningsprogram er strenge. Det stilles bl.a. krav om at søkeren må ha store lærevansker, store sammensatte funksjonshemminger el. Søkeren må også ha valgt utdanningsprogram på grunnlag av og i samsvar med den sakkyndige vurderingen.

Forskrift til opplæringsloven § 6-19 inneholder regler om den sakkyndige vurderingen. Denne sakkyndige vurderingen har andre innholds krav enn en sakkyndig vurdering etter opplæringsloven § 5-3. Det er fylkeskommunens ansvar å se til at det foreligger en sakkyndig vurdering i samsvar med reglene i forskriften. Det er ikke avgjørende om det er en kommunal eller fylkeskommunal PP-tjeneste som utarbeider denne sakkyndige vurderingen, men det er et fylkeskommunalt ansvar å se til at innholds kravene i § 6-19 er oppfylt. Siden mange av disse elevene er i ferd med å avslutte 10. årstrinn, er det ofte hensiktsmessig at det er den kommunale PP-tjenesten som

gjør den sakkyndige vurderingen. Disse elevene vil da ikke være tilmeldt den fylkeskommunale PP-tjenesten. Den sakkyndige vurderingen må også her avgis uten ugrunnet opphold, og saksbehandlingsreglene som er omtalt i kapittel 6 kommer også til anvendelse her. Dette innebærer blant annet at det ikke er adgang til å føre ventelister i forbindelse med disse sakkyndige vurderingene.

Søkere som oppfyller vilkårene for inntak etter forskriften § 6-20, har rett til inntak på det særskilt prioriterte utdanningsprogrammet. Det må fremgå av den sakkyndige vurderingen hvilket utdanningsprogram på videregående trinn 1 søkeren kan mestre. Tilrådingen i den sakkyndige vurderingen vil være avgjørende i forhold til hvilket utdanningsprogram søkeren tas inn på.

Søkere til særskilt utdanningsprogram skal tas inn til et utdanningsprogram i den ordinære tilbudsstrukturen i videregående opplæring. Når søkeren er tatt inn til et utdanningsprogram på Vg1, har han/hun rett til det årstimetallet som gjelder for det aktuelle utdanningsprogrammet. For mer informasjon om inntak til videregående opplæring, se rundskriv UDir-4-2009 *Rett til inntak for videregående opplæring og utvidet rett til videregående opplæring m.v.*

7.2 Rett til videregående opplæring i inntil fem år etter sakkyndig vurdering

Elever med rett til spesialundervisning har lovfestet rett til heltidsopplæring i inntil to år ekstra dersom eleven trenger det for å nå opplæringsmålene, jf. opplæringsloven § 3-1 femte ledd. Retten til utvidet tid gjelder også for elever med rett til opplæring i og på tegnspråk etter opplæringsloven § 3-9, og for elever som har rett til opplæring i punktskrift m.m. etter opplæringsloven § 3-10. For disse elevgruppene gjelder ikke kravet om å oppfylle vilkårene for spesialundervisning.

Det går frem av Ot. prp. nr. 44 (1999-2000) på side 50 i merknader til § 3-1:

Ordlyden er her endra slik at elevar på nærmare vilkår får rett til vidaregåande opplæring i inntil to år i tillegg til dei tre åra eleven har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1 første leddet. Vilkåra er for det første at eleven har rett til spesialundervisning etter reglane i kapittel 5, for det andre at den sakkunnige vurderinga konkluderer med at eleven vil ha utbytte av å få utvida tid til vidaregåande opplæring.

Vilkårene for slik utvidet rett er for det første at eleven har rett til spesialundervisning, og at det foreligger en sakkyndig vurdering av elevens særlige behov for opplæring utover tre år, jf. opplæringsloven kapittel 5.³⁹ For det andre må eleven ha behov for mer tid i videregående opplæring. Dette behovet skal vurderes i forhold til de opplæringsmålene som er fastsatt for den enkelte eleven, blant annet i IOP-en etter § 5-5. Kravet er at eleven må ha utbytte av mer videregående opplæring. Den sakkyndige vurderingen må derfor vurdere å ta stilling til om eleven vil ha utbytte av

³⁹ Unntak for elever med rett etter §§ 3-9 og 3-10

utvidet tid for å nå opplæringsmålet. Opplæringsmålet trenger ikke være full kompetanse. Retten gjelder heltidsopplæring i inntil to år ekstra.

Et eventuelt avslag på søknad om et fjerde og/eller femte år kan ikke begrunnes med at funksjonsnivået er for lavt, men må eventuelt baseres på at eleven ikke vil ha utbytte av mer videregående opplæring.

Ved behandling av søknad om utvidet rett er det PP-tjenesten i fylkeskommunen som er sakkyndig instans, og det er fylkeskommunen som skal fatte vedtak, jf. opplæringsloven § 3-1.

7.3 Avvikende kontraktsforhold for lærlinger

For å være lærling etter opplæringsloven må det være skrevet lærekontrakt med sikte på fagprøve eller svenneprøve. Målet må altså være full yrkeskompetanse, jf. opplæringsloven § 4-1. Opplæringen skal ordinært følge fastsatt opplæringsordning for faget.

I forskrift til opplæringsloven § 11-7 er det hjemmel for å avvike fra kontraktsvilkårene for personer med begrenset arbeidsevne på grunn av fysiske og/eller psykiske funksjonshemminger. Målet for opplæringen skal imidlertid fortsatt være full yrkeskompetanse, det vil si fag- eller svennebrev. Dersom målet ikke er full kompetanse, se kapittel 7.4 om fagopplæring i bedrift som lærekandidat med sikte på kompetanse på et lavere nivå enn fag- eller svennebrev.

7.4 Fagopplæring i bedrift for lærekandidat med sikte på kompetanse på et lavere nivå enn fag- eller svennebrev

For å gjøre videregående opplæring i bedrift tilgjengelig for dem som ikke har forutsetninger for å nå kravene til fag- og svenneprøven, er det mulig å tegne *opplæringskontrakt* for helt eller delvis opplæring i bedrift med sikte på et lavere nivå enn fag- eller svennebrev. Bestemmelsene er tatt inn i opplæringsloven § 4-1 og § 4-2. Opplæringen for en lærekandidat skal ta utgangspunkt i læreplanen for faget, kandidatens faglige nivå og hans eller hennes ønske om hva opplæringen skal føre frem til. Opplæringskontrakten tegnes mellom lærekandidat og lærebedrift og avsluttes ved at lærekandidaten går opp til en kompetanseprøve som arrangeres av fylkeskommunen, jf. opplæringsloven § 4-4. Etter bestått prøve utstedes det et kompetansebevis som skal vise hvilken opplæring lærekandidaten har gjennomført, og hvordan opplæringen er vurdert. Fylkeskommunen har ansvaret for å fastsette en plan for opplæringen for hver enkelt lærekandidat.

Lærekandidater som ikke har, eller som ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av det vanlige opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning etter kapittel 5, jf. § 4-2 femte ledd. For slik undervisning gjelder bestemmelsene i loven om sakkyndig vurdering, jf. § 5-3, og lærekandidaten har krav på en IOP, jf. § 5-5. Etter opplæringsloven § 13-3 har fylkeskommunen plikt til å oppfylle retten til spesialundervisning for lærekandidater. Lærebedriftene har plikt til å medvirke.

IOP-en må utarbeides i samarbeid med bedriften og skal så langt som mulig ha de samme faglige kravene som læreplanen for faget. Målet for opplæringen omfatter imidlertid ikke alle målene i læreplanen for faget. Utvalget av mål må ta utgangspunkt i læreplanen, i lærekandidatens ønske om hva opplæringen skal føre frem til og i lærekandidatens faglige nivå.

IOP-en skal utarbeides ut fra en realistisk vurdering av lærekandidatens muligheter og ikke ut fra bedriftens behov. Planen må kunne forandres underveis. Dersom læreforholdet utvikler seg slik at lærekandidaten kan ha mulighet for å nå full yrkeskompetanse, kan kontrakten endres fra opplæringskontrakt til lærekontrakt, og lærekandidaten kan gå over til å bli ordinær lærling, jf. opplæringsloven § 4-6 første ledd.

Lærekandidater som ikke oppfyller vilkårene for spesialundervisning, skal ha tilpasset opplæring, jf. opplæringsloven § 1-3.

Kolstadgata 1
Postboks 2924 Tøyen
0608 OSLO
Telefon 23 30 12 00
Telefaks 23 30 12 99
www.utdanningsdirektoratet.no