



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen

Dokument 3:7 (2010–2011)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 22 24 20 00  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra  
Bestillinger offentlige publikasjoner  
Telefon: 55 38 66 00  
Telefaks: 55 38 66 01  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Fagbokforlaget AS  
Postboks 6050 Postterminalen  
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-124-8

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

## Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen

---

Dokument 3:7 (2010–2011)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:7 (2010–2011)  
*Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen.*

Riksrevisjonen, 10. mars 2011

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Gjennomføring av undersøkelsen</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Oppsummering av funnene</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Kunnskapsdepartementets svar</b>	<b>13</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>14</b>

## **Vedlegg: Rapport**

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>21</b>
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>25</b>
<b>4</b>	<b>Kommunenes gjennomføring av spesialundervisningen</b>	<b>29</b>
<b>5</b>	<b>Statlig styring og oppfølging av spesialundervisningen</b>	<b>45</b>
<b>6</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>56</b>
<b>7</b>	<b>Referanseliste</b>	<b>59</b>
	<b>Riksrevisjonens spørreundersøkelse til PP-tjenesten</b>	<b>61</b>





# Kunnskapsdepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen

### 1 Innledning

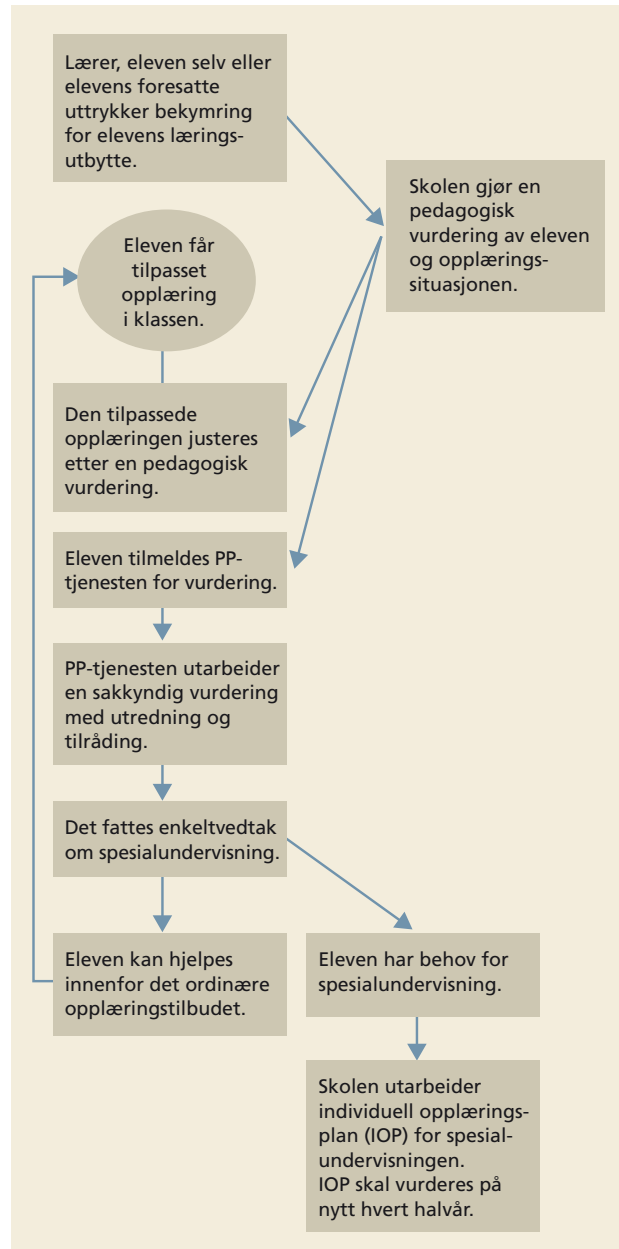
I Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova) er likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring overordnede prinsipper. En viktig forutsetning for å sikre likeverdig og inkluderende opplæring er tilpasset opplæring. Det innebærer at opplæringen skal ta utgangspunkt i den enkelte elevs behov og tilrettelegges på en slik måte at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

For noen elever er ikke tilpasning innenfor rammen av den ordinære opplæringen nok til at de får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. For elever med særskilte behov skal behovet for spesialundervisning vurderes. Spesialundervisning innebærer en særlig tilpasning av opplæringen, som det er knyttet et enkeltvedtak til.

Retten til spesialundervisning i opplæringslova § 5-1 er den mest sentrale rettighetsbestemmelsen i loven og skal bidra til å ivareta opplæringsbehovet for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Det har gjennom flere år vært et mål at flest mulig elever skal tilbys undervisning innenfor den ordinære tilpassede opplæringen. Under behandlingen av St. meld. nr. 30 (2003–2004) ga kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Innst. S. nr. 268 (2003–2004) uttrykk for at retten til spesialundervisning opprettholdes, samtidig som det må arbeides målrettet for å redusere bruken av den.

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for grunnopplæringen, herunder et ansvar for at elever med særskilte behov gis et likeverdig opplæringstilbud. Det overordnede ansvaret innebærer bruk og videreutvikling av virkemidler for å sikre og bidra til kvaliteten på opplæringen. Utdanningsdirektoratet skal bidra til at vedtatt politikk for grunnopplæringen blir iverksatt, mens fylkesmannsembetene blant annet utøver tilsyn med at kommuner følger lover og forskrifter på opplæringsområdet. Det er kommunene som er ansvarlige for gjennomføringen av opplæringen og for at bestemmelsene i regelverket ivaretas lokalt. Saksgangen for elever med særskilte behov framgår av figur 1.

Figur 1 Saksgang for elever med særskilte behov



Kilde: Bearbejdet figur fra Utdanningsdirektoratets veileder *Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring*. Revidert utgave 2004

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Kunnskapsdepartementet ivaretar sitt overordnede ansvar for at elever med særskilte behov gis et likeverdig grunnskoletilbud i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Følgende problemstillinger er undersøkt:

- I hvilken grad sikres elever med særskilte behov et likeverdig opplæringstilbud?
- I hvilken grad legger Kunnskapsdepartementet til rette for at kommunene tilbyr elever med særskilte behov en likeverdig opplæring?

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Et utkast til rapport ble forelagt Kunnskapsdepartementet i brev av 9. desember 2010. Departementet har i svarbrev av 12. januar avgitt uttalelse til rapporten. Kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

---

## 2 Gjennomføring av undersøkelsen

Revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen, er i hovedsak utledet fra opplæringslova og stortingsdokumenter (stortingsmeldinger, budsjettproposisjoner og innstillinger til disse).

Undersøkelsen er basert på en spørreundersøkelse, intervjuer, gjennomgang av elevmapper, offisiell statistikk og relevant dokumentasjon fra Stortinget og forvaltningen. Datainnsamlingen er gjennomført i perioden februar–november 2010.

Det er gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse rettet mot den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten). 204 PP-tjenester besvarte spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 85. PP-tjenestene som har besvart undersøkelsen, representerer 80 prosent av kommunene i Norge.

Elevmappegjennomgangen er foretatt ved barne- og ungdomsskoler i åtte kommuner i åtte fylker. Utvalget representerer kommuner av ulik størrelse og kommuner med varierende andel elever med spesialundervisning. Totalt er 102 elevmapper for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning gjennomgått.

Bestemmelsene i opplæringslova om tilpasset opplæring og spesialundervisning var tema for felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008. Samtlige kommunevise tilsynsrapporter fra tilsynet i 2007

og 2008 er analysert, totalt 145 rapporter. Det er i tillegg foretatt en analyse av årsrapportene til samtlige fylkesmannsembeter og kompetansesentre i det statlige spesialpedagogiske støtte-systemet (Statped) fra 2007, 2008 og 2009.

Det er gjennomført intervjuer med Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, utdanningsdirektørene ved sju fylkesmannsembeter og seks Statped-sentre. I tillegg er rektor og koordinator for spesialundervisning ved sju skoler i seks kommuner intervjuet.

Det er innhentet statistikk fra grunnskolens informasjonssystem (GSI), supplert med kvantitative data fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

---

## 3 Oppsummering av funnene

Det er iverksatt en rekke tiltak for å styrke den ordinære tilpassede opplæringen i grunnskolen. Undersøkelsen viser at den statlige tilsynsaktiviteten på opplæringsområdet har økt. Sentralt i den sammenheng er innføringen av felles nasjonalt tilsyn i 2006. Undersøkelsen viser videre at det fra statlige myndigheters side har vært økt oppmerksomhet på behovet for veiledning og informasjon om regelverket knyttet til spesialundervisning. Viktig i den forbindelse er Utdanningsdirektoratets *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* fra 2009. Tiltakene har bidratt til å styrke myndighetenes forutsetninger for å sikre kvaliteten i grunnopplæringen.

For å sikre forsvarlig innhold og kvalitet i spesialundervisningen er det i opplæringslova flere krav til saksbehandlingen. Reglene skal i tillegg sikre at planleggingen og gjennomføringen av undervisningen er dokumentert og sporbar, noe som også er i samsvar med krav til forsvarlig saksbehandling og prinsipper om god forvaltningskikk. I Innst. S. nr. 268 (2003–2004) gir kirke-, utdannings- og forskningskomiteen uttrykk for at videreføring av lovbestemmelsen om rett til spesialundervisning er nødvendig for å ivareta elevenes rettssikkerhet. Komiteen forutsatte at denne retten ikke ble svekket gjennom endringer i saksbehandlingskrav eller krav til individuelle opplæringsplaner.

Undersøkelsen viser omfattende svakheter i etterlevelsen av de særskilte saksbehandlingsreglene knyttet til tildeling, planlegging og oppfølging av spesialundervisningstilbudet i

grunnskolen. Undersøkelsen viser også at den statlige styringen og oppfølgingen på området ikke i tilstrekkelig grad bidrar til regelverksetterlevelse. Det stilles i undersøkelsen spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet i tilstrekkelig grad har ivaretatt sitt overordnede ansvar for at bruk og videreutvikling av virkemidler bidrar til at elever med særskilte behov gis et likeverdig grunnskoletilbud.

### **3.1 Kommunenes ansvar for spesialundervisningen**

I skoleåret 2009/2010 hadde 48 470 elever i grunnskolen enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette utgjør 7,9 prosent av elevene. Foreløpige tall for skoleåret 2010/2011 viser at 51 822 elever har enkeltvedtak om spesialundervisning, noe som utgjør 8,4 prosent av elevene.

Vurderingen av om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen er ifølge opplæringslova § 5-1 kriteriet for om eleven skal ha spesialundervisning eller ordinær tilpasset opplæring. I St. meld. nr. 30 (2003–2004) pekes det på at variasjoner i omfang av spesialundervisning i kommunene er større enn det som lar seg forklare med en naturlig variasjon i antall elever med spesielle behov. Undersøkelsen viser at det fortsatt er store ulikheter mellom kommunene og at ulikhetene har økt fra 2006 til 2009. Dette gir økt risiko for at bruken av spesialundervisning ikke er i samsvar med lovens krav om vurdering av læringsutbytte som grunnlag for en særskilt tilrettelagt opplæring.

#### **Svakheter ved vurdering av elevers behov for spesialundervisning**

Før kommunen gjør vedtak om spesialundervisning skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til eleven. Ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger ligger hos den lokale PP-tjenesten. Sakkyndig vurdering skal utrede elevens behov for spesialundervisning og gi en tilråding om hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven.

Opplæringslova har ingen særskilt bestemmelse om saksbehandlingstid for PP-tjenestens utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Forvaltningsloven § 11a krever at saker skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning (2009) viser til at saksbehandlingstid over tre måneder er for lang tid. Undersøkelsen inneholder ikke analyser av saksbehandlingsprosessen, men viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra eleven tilmeldes

PP-tjenesten til sakkyndig vurdering foreligger, er over tre måneder ved 70 prosent av PP-tjenestene. 25 prosent av PP-tjenestene har gjennomsnittlig saksbehandlingstid over seks måneder.

Kunnskapsdepartementet peker på at saksbehandlingstiden i PP-tjenesten er kortere dersom man måler den fra bestilling av sakkyndig vurdering til tiltak er iverksatt. Departementet viser i den forbindelse til at tall fra Nordlandsforskning viser at 77 prosent av PP-tjenestene som er undersøkt, har en ventetid innenfor tre måneder fra bestilling mottas til tiltak er iverksatt.

Den sakkyndige vurderingen skal på grunnlag av læreplanverket gi en beskrivelse av mål det vil være realistisk for eleven å jobbe mot, slik opplæringslova legger opp til. Undersøkelsen viser at de sakkyndige vurderingene beskriver elevens vansker, men i mindre grad konkretiserer realistiske opplæringsmål. 30 prosent av PP-tjenestene mener læreplanverket har liten betydning når sakkyndig vurdering utarbeides. Mangelfull konkretisering av mål for opplæringen kan bidra til å svekke skolens muligheter til å gi et tilpasset opplæringstilbud for elever med særskilte behov.

#### **Mangelfulle enkeltvedtak om spesialundervisning**

Den sakkyndige vurderingen danner grunnlaget for enkeltvedtak om spesialundervisning. Myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning er lagt til kommunene. Ifølge opplæringslova § 5-1 skal enkeltvedtaket beskrive hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for eleven. Analyse av resultater fra felles nasjonale tilsyn i 2007 og 2008 viser at det var svakheter ved enkeltvedtak om spesialundervisning i 60 prosent av kommunene som var gjenstand for tilsyn. Enkeltvedtakene beskriver i liten grad hvilket opplæringstilbud skolen forplikter seg til å gi med hensyn til innhold, organisering eller omfang. Mangelfull konkretisering av opplæringstilbudet medfører risiko for at elevene ikke får et forsvarlig opplæringstilbud, slik opplæringslova stiller krav om. Mangelfull konkretisering av opplæringstilbudet svekker i tillegg elevenes/foreldrenes klageadgang.

Skoleeier har ifølge opplæringslova § 13-10 ansvar for å stille nødvendige ressurser til disposisjon for at kravene i opplæringslova og forskriftene skal oppfylles. Ot.prp. nr. 46 (1997–98) viser til at en kommune ikke kan avslå et krav om spesialundervisning med begrunnelse

i at det ikke er avsatt midler til dette. Samtlige fylkesmenn som er intervjuet peker på at økonomiske hensyn i praksis har betydning ved tildeling av spesialundervisning. I fylkesmennenes årsrapporter og tilsynsrapporter vises det til tilfeller der enkeltvedtak avviker fra sakkyndig vurdering med begrunnelse i mangel på ressurser. I all hovedsak er rektor delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Rektor har samtidig ansvar for å tildele ressurser til elever som får spesialundervisning. Avveininger av behov for spesialundervisning mot budsjettmessige hensyn medfører risiko for at det legges andre forhold til grunn for tildeling av spesialundervisning enn vurdering av elevens læringsutbytte.

### **Mangelfull planlegging og rapportering av spesialundervisningen**

Opplæringslova § 5-5 krever at elever som tildeles spesialundervisning skal ha en individuell opplæringsplan (IOP). Planen skal angi omfang av undervisningen, hvilke mål opplæringen har og hva slags opplæring som er nødvendig for å nå disse målene. IOP må utarbeides så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er truffet. Analyse av resultatene fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 viser at om lag 25 prosent av kommunene omfattet av tilsynene fikk påpekt svakheter ved innholdet i IOP. Svakheterne er i hovedsak knyttet til mangelfull beskrivelse og konkretisering av opplæringsmål. Det vises også til at IOP ikke klart nok definerer spesialundervisningens omfang og organisering.

For å følge opp IOP skal skolen hvert halvår rapportere hvilken opplæring eleven har fått og elevens grad av måloppnåelse i forhold til oppsatte mål i planen (jf. opplæringslova § 5-5). Halvårsrapportene skal danne utgangspunktet for det videre arbeidet med eventuelle tilpasninger og endringer av elevens opplæringssituasjon. Mangelfull konkretisering av opplæringsmål i IOP gjør det vanskeligere å vurdere måloppnåelse i halvårsrapportene. Analyser av resultater fra nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 viser at det var svakheter ved halvårsrapportene i om lag 20 prosent av kommunene. Mangelfull planlegging og rapportering av spesialundervisningen svekker mulighetene for å gjøre nødvendige justeringer i opplæringstilbudet.

### **Mangelfull etterlevelse av opplæringslovas bestemmelser om spesialundervisning**

Det enkelte ledd i saksgangen for elever med særskilte behov skal sikre elevens rett til et

forsvarlig opplæringstilbud. Undersøkelsen viser som nevnt svakheter i saksbehandlingen knyttet til tildeling, planlegging og oppfølging av spesialundervisningstilbudet. Undersøkelsen viser videre at svikt i et tidlig ledd i saksgangen får betydning for kvaliteten på vurderinger og beslutninger i den videre saksbehandlingen. Dette innebærer en risiko for at elever med særskilte behov ikke får et likeverdig opplæringstilbud. Det stilles i undersøkelsen spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet gjennom sitt overordede styringsansvar i tilstrekkelig grad har lagt til rette for at kommunenes forvaltningspraksis ved tildeling, planlegging og oppfølging av spesialundervisningen bidrar til at rettssikkerheten til elever med særskilte behov ivaretas.

Kunnskapsdepartementet understreker at det er viktig å være seg bevisst at det er kommunene som i opplæringsloven har ansvaret for at opplæringen i grunnskolen er i samsvar med det som følger av lov og forskrift. En konstatering av at lovverket blir brutt ute i kommunesektoren gir i seg selv ikke svar på om departementet har ivaretatt sitt overordnede systemansvar. Dette har blant annet sammenheng med at kommunene er autonome rettssubjekter som staten ikke kan instruere med mindre en slik adgang har hjemmel i lov. Staten må således heller ikke opptre slik overfor kommunene at det oppstår tvil om hva som er lovens ansvarsforhold. Etter Kunnskapsdepartementets oppfatning er det sentrale spørsmålet om departementet innenfor sitt legitime handlingsrom på en adekvat måte følger opp vesentlige negative trekk innenfor sektoren når dette avdekkes.

### **3.2 Statlig styring og oppfølging av spesialundervisningstilbudet**

#### **Svakheter ved forutsetninger for statlig tilsyn som virkemiddel for regelverksetterlevelse**

Etter opplæringslova § 14-1 har staten ansvar for å føre tilsyn med all virksomhet etter loven. Departementets myndighet og ansvar er delegert via Utdanningsdirektoratet til fylkesmanns-embetene. Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen viste at staten i begrenset grad førte tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringslova (Dokument nr. 3:10 (2005–2006)). I løpet av de siste årene er arbeidet med tilsyn på opplæringsområdet styrket. Et viktig ledd i styrkingen av det statlige tilsynet på opplæringsområdet var innføringen av felles nasjonalt tilsyn i 2006. Felles nasjonalt tilsyn innebærer at

fylkesmennene årlig gjennomfører tilsyn, med utgangspunkt i felles tema og metodikk.

Et viktig grunnlag for å gjennomføre felles nasjonale tilsyn er bestemmelsen i opplæringslovas § 13-10 om forsvarlig system. Kravet innebærer at kommunene skal ha et internkontrollsystem for å vurdere om opplæringsloven og lovens forskrifter etterleves (Ot.prp. nr. 55 (2003–2004)). I tillegg til å bidra til økt regelverksetterlevelse i kommunene, skal bestemmelsen styrke statlige myndigheters mulighet til å føre tilsyn. Det ble i lovforslaget lagt til grunn at skoleeier i utgangspunktet står fritt til å utforme et forsvarlig system tilpasset lokale forhold, men det ble samtidig understreket at systemet skal være egnet til å avdekke mangler i forhold til regelverket og sikre adekvate oppfølgingsiltak (Ot.prp. nr. 55 (2003–2004)). Utdanningsmyndighetene har i en egen veileder samt i prosedyrer for fylkesmennes tilsyn således lagt til grunn at systemet skal kunne dokumenteres skriftlig og blant annet omfatte rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter. Systemet skal i tillegg omfatte beskrivelser av organiseringen knyttet til opplæringsvirksomheten, rutiner for innhenting og analyse av data, samt rutiner for å sikre tilstrekkelig kompetanse i kommunene.

Undersøkelsen viser at kommunene opplever bestemmelsen om forsvarlig system som lite konkret og vanskelig å forstå. Kravet om forsvarlig system har vært gjenstand for tilsyn i samtlige felles nasjonale tilsyn siden 2006. Tilsynene avdekket at langt over halvparten av kommunene som var gjenstand for tilsyn, ikke oppfylte kravene til et forsvarlig system. Undersøkelsen viser videre at fylkesmennene opplever betydelige utfordringer med å føre tilsyn med grunnlag i bestemmelsen. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål ved om utformingen av kravet om forsvarlig system i tilstrekkelig grad har bidratt til å øke regelverksetterlevelsen i kommunene og til å styrke bruken av tilsyn som virkemiddel.

Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at når lovgivningen stiller et krav til kommunen, skal kommunen foreta seg det som er nødvendig for at de lovpålagte krav kan oppfylles, blant annet ved å etablere et hensiktsmessig system for intern kontroll av forvaltningen. Kunnskapsdepartementet viser til at det ble lagt inn et forholdsvis vidt lokalt handlingsrom i bestemmelsen om forsvarlig system for å følge opp lovverket, slik

at det skulle være godt rom for tilpasninger til lokale behov og forutsetninger. Departementet vil likevel vurdere om det her kan være behov for visse presiseringer. Dette gjelder blant annet rapporteringsplikten oppover dersom et ansvarsnivå kommer til at det ikke er mulig å oppfylle sider ved lovverket innenfor de rammer vedkommende ansvarsnivå disponerer over.

Departementet viser ellers til at det gjennom en årrekke har foreligget omfattende skriftlig veiledning om regelverket knyttet til spesialundervisning. Imidlertid kan det også være grunn til å se på hvordan muntlig veiledning om regelverket blir drevet. I denne sammenheng er det ifølge departementet også viktig å se på hvordan det statlige tilsynet kommuniserer med kommunesektoren, herunder samspillet mellom tilsyn og veiledning.

#### **Begrenset styringsinformasjon om PP-tjenestens virksomhet**

En viktig forutsetning for bruk og videreutvikling av statlige virkemidler er kunnskap om effekter og resultater av tiltak som iverksettes og opplæringstilbudet som tilbys. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen understreker i Innst. S. nr. 164 (2006–2007) at staten skal ha det overordnede ansvaret for systematisk kontroll og informasjonsinnhenting i norsk skole, og at dette er et viktig virkemiddel for å sikre at opplæringslova og forskriftene oppfylles.

Undersøkelsen viser at det er omfattende rapportering fra kommunene, fylkesmennene og Statped på spesialundervisningsområdet. Alle skoler og kommuner har siden 1992 rapportert data om grunnopplæring til GSI. Når det gjelder spesialundervisning inneholder GSI data om en rekke forhold knyttet til bruk, omfang og organisering av undervisningen.

Undersøkelsen viser at statlige myndigheter i mer begrenset grad mottar løpende styringsinformasjon om PP-tjenesten, utover informasjon om organisering og bemanning. Fra 2008 startet kommunene med å rapportere i GSI om kommunen har egen PP-tjeneste eller deltar i en interkommunal PP-tjeneste. I tillegg rapporteres det om fordeling av årsverk på ulike stillingsgrupper. Utdanningsdirektoratet opplyser at det er behov for et mer helhetlig system som kan gi mer detaljert informasjon om PP-tjenestens virksomhet. I undersøkelsen stilles det spørsmål om mer utfyllende styringsinformasjon om PP-tjenesten, for eksempel om saksbehandlingstid og kompetansebehov kan

bidra til å styrke tjenestens arbeid med sakkyndige vurderinger og kompetanse- og organisasjonsutvikling i skolen.

Kunnskapsdepartementet påpeker at GSI ikke bare gir informasjon om organisering og bemanning, men også om stillingsgrupper, antall tilbakemeldinger og tilrådinger. Departementet har forbedring av styringsopplegget til løpende vurdering, herunder også om det bør hentes inn ytterligere relevant styringsinformasjon på ulike områder, bl.a. om spesialundervisning og PP-tjenesten gjennom Statpeds rapportering til direktoratet. Departementet kan vurdere å utvide GSI med flere indikatorer for PP-tjenesten, men understreker samtidig at myndighetene med jevne mellomrom bestiller langt bredere kartlegginger og evalueringer av PP-tjenesten enn det GSI kan imøtekomme.

Kunnskapsdepartementet viser for øvrig til at det forbereder en melding til Stortinget om det spesialpedagogiske området. Meldingen skulle legges fram i løpet av 2011. Et viktig grunnlag for arbeidet er utredningen som ble avgitt i NOU 2009:18. Utvalgets mandat var blant annet å vurdere i hvilken grad det er et system som sikrer tidlig innsats for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen.

---

#### 4 Riksrevisjonens bemerkninger

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere i hvilken grad Kunnskapsdepartementet ivaretar sitt overordnede ansvar for at elever med særskilte behov gis et likeverdig grunnskoletilbud. Retten til spesialundervisning er den mest sentrale rettighetsbestemmelsen i opplæringslova og skal bidra til å sikre et likeverdig opplærings tilbud for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Særlige saksbehandlingsregler knyttet til tildeling, planlegging og gjennomføring av spesialundervisningen skal sikre forsvarlig innhold og kvalitet i undervisningen.

Undersøkelsen viser omfattende svakheter i etterlevelsen av saksbehandlingsreglene knyttet til spesialundervisningstilbudet. Den viser også at den statlige styringen og oppfølgingen ikke i tilstrekkelig grad bidrar til regelverksetterlevelse i kommunene. Mangelfull konkretisering og dokumentasjon av planlagt og gjennomført spesialundervisning gir etter Riksrevisjonens vurdering betydelig risiko for at retten til et like-

verdig opplæringstilbud for elever med særskilte behov ikke oppfylles. Svakheter i dokumentasjon svekker i tillegg grunnlaget for klage, gjør det vanskeligere å justere undervisningsopplegget underveis og vanskeliggjør kontinuitet i undervisningen ved skifte av lærere eller skole.

Riksrevisjonen er innforstått med at kommunene er selvstendige rettssubjekter og etter opplæringslova har et selvstendig ansvar for gjennomføringen av grunnopplæringen og for at bestemmelsene i regelverket ivaretas lokalt. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke at staten på opplæringsområdet gjennom lovverket har et overordnet styringsansvar og disponerer styringsvirkemidler som tilsyn, veiledning og forskrifter. De særlige rettsikkerhetshensyn knyttet til spesialundervisning tilsier etter Riksrevisjonens oppfatning at staten innenfor sitt handlingsrom også har et særlig ansvar på dette området for å sikre elevenes rettigheter. Dette innebærer samlet sett et statlig ansvar for å følge opp at kommunene etterlever regelverket som ivaretar rettssikkerheten til elever med særskilte behov.

Riksrevisjonen ser i denne sammenheng positivt på den økte tilsyns- og veiledningsaktiviteten på opplæringsområdet. Innføringen av felles nasjonalt tilsyn har styrket og skapt en mer enhetlig statlig oppfølging av kommunene, og har bedret forutsetningene for økt regelverksetterlevelse i kommunene. Riksrevisjonen ser det som viktig at Kunnskapsdepartementet viderefører dette arbeidet, og videreutvikler den muntlige veiledningen om regelverket overfor kommunene.

Riksrevisjonen er enig med Kunnskapsdepartementet i at et generelt krav til internkontroll i forvaltningen er en integrert del av enhver rettslig plikt forvaltningen blir pålagt. Undersøkelsen viser at internkontrollen i kommunene på opplæringsområdet gjennom etablering av forsvarlig system er mangelfull. Riksrevisjonen vil understreke at svakheter knyttet til dette kravet innebærer en risiko for at elevers rett til et forsvarlig opplæringstilbud ikke oppfylles. Riksrevisjonen er imidlertid enig med departementet i at konkretisering av kravet til forsvarlig system ikke automatisk fører til lukking av avvik, men viser til at fylkesmennene opplever det som krevende å føre tilsyn når ikke kravene til internkontrollsystemet er konkretisert. Det forventes derfor at Kunnskapsdepartementet presiserer kravene til en forsvarlig internkontroll på dette området i det videre arbeidet.

Utdanningsmyndighetene har en forventning om tre måneders saksbehandlingstid for utarbeidelse av sakkyndig vurdering i PP-tjenesten. Undersøkelsen viser vesentlige avvik i forhold til denne forventningen. Riksrevisjonen vil understreke at hensynet til effektiv saksbehandling følger av kravet til god forvaltningsskikk og at effektiv saksbehandling er særlig viktig når det gjelder vurdering av opplæringsstilbudet til elever med særskilte behov. Kunnskapsdepartementet bør derfor på egnet måte følge opp saksbehandlingstiden i PP-tjenesten i det videre arbeidet.

På bakgrunn av svakhetene som er påvist i undersøkelsen finner Riksrevisjonen grunn til å stille spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet i tilstrekkelig grad har ivare tatt sitt overordnede ansvar for at elever med særskilte opplæringsbehov gis et likeverdig grunnskoletilbud.

## 5 Kunnskapsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Kunnskapsdepartementet, og statsråden har i brev av 14. februar 2011 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev 03.02.11, med vedlegg, der det anmodes om departementets uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger i tilknytning til undersøkelsen av spesialundervisningen i grunnskolen.

Spesialundervisning er en sentral elevrettighet for de som har behov for det, samtidig som man på dette området står overfor vesentlige pedagogiske, praktiske og administrative utfordringer. Dette førte til at regjeringen Stoltenberg i 2007 nedsatte et bredt sammensatt utvalgt ledet av kommunaldirektør Jorid Midtlyng (Midtlyngutvalget) som fikk som mandat å foreta en grundig gjennomgang av situasjonen, av spesialundervisningens plass i norsk skole og hva som bør gjøres med de utfordringene man står overfor. Utvalget besto av 16 medlemmer med fagkompetanse på høyt nivå innen pedagogikk, spesialpedagogikk, organisasjons- og forvaltningskunnskap og problemstillinger på tvers av sektorer. To av utvalgets medlemmer kom fra andre nordiske land, slik at man også kunne få et utenfra perspektiv på de utfordringene man står overfor. Utvalgets utredning ble avgitt i 2009 (NOU 2009: 18 *Rett til læring*), og utredningen blir nå fulgt opp av departementet med sikte på en melding til Stortinget som fremlegges i løpet av året. Dette er allerede kjent for Riksrevisjonen.

Riksrevisjonens empiriske grunnlag knyttet til oppfølgingen av saksbehandlingskravene for spesialundervisningen i kommunesektoren gir på mange måter et rimelig dekkende bilde av situasjonen og bygger i stor grad opp under Midtlyngutvalgets så vel som departementets eget kunnskapsgrunnlag, ikke minst resultatene fra gjennomførte nasjonale tilsyn som departementet har tatt initiativet til. Resultatene fra de nasjonale tilsynene har vært omtalt bl.a. i de årlige budsjettproposisjonene fra Regjeringen til Stortinget. Det er imidlertid nyanser i faktagrunnlaget som bør være med i synsfeltet. Når det gjelder saksbehandlingstiden i PP-tjenesten vises det særlig til Nordlandsforsknings undersøkelse av PP-tjenesten i 2009, på bakgrunn av oppdrag fra departementet. Denne gir et annet og bedre bilde av saksbehandlingstiden i PP-tjenesten enn det som undersøkelsen til Riksrevisjonen viser. Det vises til departementets tidligere påpekning av at det kan være grunn til å se på hva forklaringen kan være når resultatene i de respektive undersøkelsene er så ulike. Men uansett er saksbehandlingstiden et viktig aspekt ved rettsikkerheten, noe som nødvendiggjør videre oppfølging.

Lovverket for spesialundervisning ble grundig utredet av opplæringslovutvalget (NOU 1995: 18), som ble ledet av jussprofessor Eivind Smith. Midtlyngutvalget går ikke inn for noen grunnleggende endring av lovverket og forutsetter på samme måte som opplæringslovutvalget at det i viktige henseende er vanskelig å komme utenom lovbestemmelser som forutsetter at det må anvendes konkret skjønn (rettsanvendelsesskjønn) i det enkelte tilfellet, noe som har sammenheng med kompleksiteten på det området som blir regulert. Selv om denne type regelverk reiser spesielle utfordringer, er det etter departementets syn ikke kommet forslag til en realistisk, alternativ reguleringsmåte. Departementet oppfatter situasjonen slik at heller ikke Riksrevisjonen kommer med kritikk av lovverket for spesialundervisning.

Riksrevisjonen ser positivt på den styrkede statlige tilsyns- og veiledningsaktiviteten på opplæringsområdet, for eksempel Utdanningsdirektoratets *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* fra 2009 (noe som er en bearbejdet versjon av tidligere veileder på området). Den mer systematiske tilsynsaktiviteten er både en vesentlig kilde til kunnskap om oppfølgingen av lovverket ute i kommunesektoren og et viktig element i løsningen av problemet med mangelfull

oppfølging. Det er et sentralt formål med tilsynet å få avdekket eventuelle avvik fra regelverket og å få disse avvikene lukket, men det er også viktig at tilsynet virker preventivt for fremtiden og fører til læring med tanke på hva som bør endres. Det vises til departementets redegjørelse for utviklingen på disse områdene, noe som også er tatt inn i rapporten til Riksrevisjonen. Det vises dessuten til rekken av andre tiltak som er iverksatt og som også vil kunne ha betydning for elevenes opplæring og oppfyllelsen av lovverket, for eksempel nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (herunder ulike former for prøver/tester), ny rektorutdanning, ny lærerutdanning, veiledningskorps, forskning og evaluering. Disse tiltakene er fremlagt for Stortinget i ulike dokumenter gjennom de senere år.

Departementet har tidligere redegjort for de mange initiativ som nasjonale utdanningsmyndigheter har tatt for på en systematisk måte å vurdere kvaliteten på opplæringen og elevenes læringsutbytte, for å heve lærere og rektorers kompetanse og for en vesentlig styrking av kvaliteten på og omfanget av tilsynet. Departementet kan ikke se at Riksrevisjonen har bestridt viktigheten av disse tiltakene. Departementet er derfor noe overrasket over Riksrevisjonens konklusjon om at det er grunn til å stille spørsmål om Kunnskapsdepartementet i tilstrekkelig grad har ivaretatt sitt overordnede ansvar for at elever med særskilte opplæringsbehov gis et likeverdig opplæringstilbud. Det kan oppfattes som om hovedproblemstillingen til Riksrevisjonen blir stående ubesvart. Riksrevisjonens generelle spørsmål antyder imidlertid en underliggende oppfatning om at departementet innenfor sitt legitime handlingsrom ikke følger opp på en tilfredsstillende måte når det blir avdekket negative trekk ute i sektoren på dette området, noe det ikke er lett å se det er dokumentert et godt grunnlag for. Det vises her også til hva departementet tidligere har sagt om at det er kommunene som i opplæringsloven har ansvaret for at opplæringen er i samsvar med lov og forskrift, og at bare en konstatering av at lovverket blir brutt ute i kommunesektoren ikke i seg selv gir svar på om departementet har ivaretatt sitt overordnede systemansvar. Dette har blant annet sammenheng med at kommunene er autonome rettssubjekter som staten ikke kan instruere med mindre en slik adgang har hjemmel i lov. Staten kan således heller ikke opptre slik overfor kommunene at det oppstår tvil om hva som er lovens ansvarsforhold.

Riksrevisjonen tar imidlertid opp tre særlige forhold i sine bemerkninger. Dette gjelder en fortsatt videreutvikling av tiltak for bedre regelverksetterlevelse, behovet for en presisering av kravene til internkontroll og departementets oppfølging av saksbehandlingstiden i PP-tjenesten. Departementet vil kommentere disse forholdene særskilt.

Erfaringene fra de siste års tilsyn med opplæringsloven har vist at det er et betydelig potensial for bedre regelverksetterlevelse i sektoren. På denne bakgrunn er departementet enig med Riksrevisjonen om betydningen av at det igangsatte arbeidet på tilsyns- og veiledningssiden blir videreført og videreutviklet, herunder også utvikling av den muntlige veiledningen overfor kommunene. Departementet har også startet et arbeid med å vurdere om lovverket bør presiseres når det gjelder kravene til forsvarlig internkontroll, men vil peke på at også andre sektorer med mer spesifiserte internkontrollkrav kan ha utfordringer knyttet til oppfyllelsen av disse kravene. Departementet er dessuten enig med Riksrevisjonen i at saksbehandlingstiden i PP-tjenesten bør følges opp i det videre arbeidet, noe det også tas sikte på vil være et tema i den nevnte meldingen til Stortinget som oppfølging av Midtlyngutvalget. Departementet vil imidlertid også i denne sammenhengen peke på at alle tiltak for økt statlig kontroll, økte krav til dokumentasjon og rapportering fra kommunal sektor har betydning for bruken av tid og ressurser i kommunene og skolene. Dette må tas i betraktning når en vurderer tiltak for sterkere statlig styring også på spesialundervisningsområdet fremover.

Vi står altså på dette området overfor utfordringer som det må tas tak i og arbeides systematisk med. Dette må gjøres på en balansert måte, slik at ikke også oppstår vesentlige negative konsekvenser både innenfor og utenfor opplæringssektoren. Det tas sikte på at den omtalte meldingen til Stortinget skal inneholde omtale av en rekke relevante tiltak på dette området, bl.a. knyttet til kompetanseheving i PP-tjenesten og organiseringen av det statlige spesialpedagogiske støtte-systemet."

## 6 Riksrevisjonens uttalelse

Retten til spesialundervisning i opplæringslova § 5-1 skal bidra til å sikre et likeverdig opplæringstilbud for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære tilpassede



opplæringen. For å sikre kvalitet i spesialundervisningen, er det i opplæringslova flere krav til saksbehandlingen.

Undersøkelsen viser omfattende svakheter i etterlevelsen av de særskilte saksbehandlingsreglene. Dette innebærer etter Riksrevisjonens vurdering en betydelig risiko for at retten til et likeverdig opplæringstilbud for elever med særskilte behov ikke oppfylles. Riksrevisjonen merker seg at Kunnskapsdepartementet erkjenner at det er et betydelig potensial for bedre regelverksetterlevelse i sektoren.

Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet i sitt svar til undersøkelsen har gitt uttrykk for at Riksrevisjonen tar opp tre særlige forhold i sine bemerkninger. Dette gjelder en fortsatt videreutvikling av tiltak for bedre regelverksetterlevelse, behovet for en presisering av kravene til internkontroll og departementets oppfølging av saksbehandlingstiden i PP-tjenesten. Disse forholdene vil bli gitt spesiell oppmerksomhet i Riksrevisjonens treårige oppfølging.

Riksrevisjonen ser positivt på den styrkede statlige tilsyns- og veiledningsaktiviteten. For å

få effektive tilsyn, er det i tillegg viktig at kravene til forsvarlig internkontroll på opplæringsområdet presiseres på en egnet måte, og Riksrevisjonen forventer at dette arbeidet følges opp.

Riksrevisjonen viser til at Kunnskapsdepartementet har gitt uttrykk for at saksbehandlingstiden i PP-tjenesten bør reduseres. Kunnskapsdepartementet må derfor på egnet måte følge opp saksbehandlingstiden i PP-tjenesten i det videre arbeidet.

Riksrevisjonen fastholder for øvrig at de særlige rettssikkerhetshensyn knyttet til spesialundervisning tilsier et særlig statlig ansvar for å følge opp at kommunene etterlever regelverket. Dette ansvaret gjelder selv om kommunene er egne rettssubjekter med selvstendig gjennomføringsansvar på grunnskoleområdet. Kunnskapsdepartementet har således etter Riksrevisjonens oppfatning et ansvar for å følge opp svakhetene som er identifisert i undersøkelsen.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. mars 2011

**Jørgen Kosmo**

**Arve Lønnum**

**Martin Engeset**

**Per Jordal**

**Asmund Kristoffersen**

---

Björg Selås



Rapport: Riksrevisjonens  
undersøkelse av spesial-  
undervisningen i grunnskolen

---

Vedlegg til Dokument 3:7 (2010–2011)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	21
1.1	Mål og problemstillinger	22
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	23
2.1	Problemstilling 1: Kommunal gjennomføring	23
2.2	Problemstilling 2: Statlig styring og oppfølging	23
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	25
3.1	Overordnede bestemmelser og prinsipper	25
3.2	Krav til styring og kontroll med grunnopplæringen	25
3.3	Kommunenes ansvar for grunnskoleopplæring og spesialundervisning	27
3.4	Elevers rett til spesialundervisning	27
<b>4</b>	<b>Kommunenes gjennomføring av spesialundervisningen</b>	29
4.1	Utvikling og variasjon i bruken av spesialundervisning	30
4.2	Vurdering av behov for spesialundervisning	32
4.2.1	Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning	33
4.2.2	PP-tjenesten	34
4.2.3	Statped	38
4.3	Elevenes spesialundervisningstilbud	40
4.3.1	Enkeltvedtak om spesialundervisning	41
4.3.2	Gjennomføring av spesialundervisningen	42
<b>5</b>	<b>Statlig styring og oppfølging av spesialundervisningen</b>	45
5.1	Tilpasninger i den ordinære opplæringen	45
5.2	Tilsyn og kontroll	47
5.3	Veilednings- og informasjonsansvaret	51
5.4	Statlige myndigheters styringsinformasjon	52
5.5	Opplæringslova som virkemiddel	54

<b>6</b>	<b>Vurderinger</b>	56
<b>7</b>	<b>Referanseliste</b>	59
	<b>Riksrevisjonens spørreundersøkelse til PP-tjenesten</b>	61

## Tabelloversikt

Tabell 1	Sammenheng mellom gjennomsnittlig andel elever med spesialundervisning og antall innbyggere og sentralitet	32
----------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

## Figuroversikt

Figur 1	Saksgang for elever med særskilte behov	29
Figur 2	Elever med spesialundervisning	30
Figur 3	Antall elever med spesialundervisning i 2009	30
Figur 4	Andel elever med spesialundervisning i 2009, fordelt på fylker	31
Figur 5	Antall elever som er tilmeldt PP-tjenesten	35
Figur 6	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i PP-tjenesten	36
Figur 7	Spesialundervisning utenfor ordinær basisgruppe/klasse	43
Figur 8	Spesialundervisningselever som får tildelt timer med assistent	44
Figur 9	Antall elever som får omdisponert timer (25 %-regelen)	46



# 1 Innledning

I lov om grunnskolen og vidaregåande opplæring av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringslova) er likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring nedfelt som overordnede prinsipper. Dette innebærer at opplæringen skal være tilgjengelig for alle, og at alle skal få gode muligheter for læring, mestring og utvikling. Et likt tilbud til alle gir ikke nødvendigvis et likeverdig tilbud. For å gi et likeverdig tilbud må skolen gi en variert og differensiert opplæring for å ta hensyn til at ingen elever er like. En viktig forutsetning for både likeverdig og inkluderende opplæring er prinsippet om tilpasset opplæring. Kjernen i dette 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.

For noen elever er ikke en tilpasning innenfor rammen av den ordinære opplæringen nok til at de får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I disse tilfellene må behovet for spesialundervisning vurderes. Spesialundervisning innebærer en særlig tilpasning av opplæringen som det er knyttet et enkeltvedtak til. Enkeltvedtaket gir eleven rett til et spesielt opplæringstilbud som kan bestå i avvik fra læreplanen, tildeling av tilleggsressurser og/eller tildeling av særskilte tekniske hjelpemidler (Utdanningsdirektoratet 2009).

Det har gjennom flere år vært et mål at flest mulig elever skal tilbys undervisning innenfor den ordinære tilpassede opplæringen. Under behandlingen av St.meld. nr. 30 (2003–2004) ga kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Innst. S. nr. 268 (2003–2004) uttrykk for at retten til spesialundervisning opprettholdes, samtidig som det må arbeides målrettet for å redusere bruken av den.

I skoleåret 2009/2010 var det nesten 616 000 elever i grunnskolen. Nærmere 8 prosent av disse elevene har spesialundervisning. I perioden 2002–2005 var andelen elever med spesialundervisning stabil på nærmere 6 prosent. Bruken av spesialundervisning varierer betydelig mellom kommunene. Ifølge en rapport fra Høgskolen i Hedmark fra 2009 benyttes det samlet sett om lag 8 mrd. kroner til spesialundervisning i grunnskolen.

Bestemmelsene om spesialundervisning skal bidra til rettssikkerhet og likebehandling av grupper som står vesentlig svakere enn andre. Lik rett til opplæring innebærer at man skal ha like rettigheter uavhengig av blant annet geografi, funksjonsnivå og etnisitet. Svak oppfølging av elever med særskilte behov er med på å svekke disse elevenes muligheter for et forsvarlig læringsutbytte, og disse vil ikke på samme måte som andre elever få anledning til å delta i det læringsfellesskapet som skal stimulere til livslang læring.

Retten til spesialundervisning i opplæringslova § 5-1 er den mest sentrale rettighetsbestemmelsen i loven. Bestemmelsen er et sikkerhetsnett for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen (Helgeland 2006). Utvalget som i 1995 avga innstilling om ny lovgivning om opplæring, pekte på at problemer på spesialundervisningsområdet ikke alltid skyldes mangler ved lovverket, men like ofte manglende kunnskap og informasjon om hvilke regler som gjelder, og nærmere bestemt hva de innebærer. Utvalget mente dette kunne skyldes at lovens utforming gjorde reglene vanskelig tilgjengelig, men pekte også på mangler i arbeidet med å informere beslutningstakere i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget pekte videre på at det syntes å herske stor usikkerhet om hvilken rolle sakkyndige vurderinger hadde, at rutinene for sakkyndige vurderinger ikke var ensartede, og at forvaltningslovens regler ikke alltid ble fulgt. Slike forhold kunne etter utvalgets oppfatning innebære en fare for at innholdet og omfanget av den spesialundervisningen som gis, vil kunne variere, og at det etableres ulik praksis rundt om i kommunene med hensyn til hvem som får spesialundervisning, og omfanget av spesialundervisningen i hvert enkelt tilfelle (NOU 1995:18).

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å utvikle og iverksette politikken innenfor grunnopplæringen (Prop. 1 S (2009–2010)). Utdanningsdirektoratet skal bidra til at den vedtatte politikken for grunnopplæringen blir iverksatt, mens fylkesmannsembetene blant annet utøver tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner og andre som driver opplæring etter

opplæringslova, følger lover og forskrifter. Det er kommunene som er ansvarlige for gjennomføringen av opplæringen og for at bestemmelsene i regelverket ivaretas lokalt. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) i kommunene spiller en sentral rolle i vurderingen av elevers behov for spesialundervisning, mens Statlig pedagogisk støttesystem (Statped) er et nasjonalt tjenesteytende system som skal bistå kommunesektoren med å legge til rette for en kvalitativt god opplæring for barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov.

---

## 1.1 Mål og problemstillinger

Formålet med denne undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad Kunnskapsdepartementet ivaretar sitt overordnede ansvar for at elever med særskilte behov gis et likeverdig grunnskoletilbud i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Følgende to problemstillinger, med tilhørende underproblemstillinger, vil bli belyst:

### Problemstilling 1

I hvilken grad sikres elever med særskilte behov et likeverdig opplæringstilbud?

- a) Hvordan blir elevers behov for særskilt tilrettelegging av opplæringen vurdert?
- b) I hvilken grad gis elever med vedtak om spesialundervisning et forsvarlig opplæringstilbud?

### Problemstilling 2

I hvilken grad legger Kunnskapsdepartementet til rette for at kommunene tilbyr elever med særskilte behov en likeverdig opplæring?

- a) Hvordan bidrar opplæringslova til å sikre at elever med særskilte behov gis et likeverdig opplæringstilbud?
- b) I hvilken grad bidrar tilgjengelig styringsinformasjon til bruk og videreutvikling av virkemidlene?

Problemstilling 1 skal gi en beskrivelse av kommunenes praksis knyttet til spesialundervisning i grunnskolen. Dette innebærer en beskrivelse på nasjonalt og regionalt nivå, i tillegg til å synliggjøre praksis rundt vurdering av behovet for tildeling og gjennomføring av spesialundervisningen.

Underproblemstilling 1 a) vil belyse i hvilken grad skole og skoleeier oppfyller sin plikt til å vurdere elevenes læringsutbytte som grunnlag for å fange opp og vurdere om elever med særskilte behov skal utredes for spesialundervisning. Problemstillingen vil videre belyse PP-tjenestens og Statped's rolle når det gjelder tilpasning av undervisningen og inkludering av elever med særskilte behov. Den vil også belyse prosessen fram til et enkeltvedtak om spesialundervisning fattes, og hvilke faktorer som påvirker bruken av spesialundervisning.

Underproblemstilling 1 b) omhandler gjennomføringen av spesialundervisningstilbudet. Ved å belyse saksgangen knyttet til tildeling og gjennomføring av spesialundervisning vurderes det om opplæringslovas bestemmelser om forsvarlig utbytte av opplæringen for denne gruppen elever sikres.

Problemstilling 2 vil gi en vurdering av hvordan Kunnskapsdepartementet ivaretar sitt ansvar for å utvikle nasjonale rammebetingelser som skal bidra til at skoleeier tilbyr et likeverdig opplæringstilbud til elever med særskilte behov.

Underproblemstilling 2 a) vil synliggjøre i hvilken grad statlige myndigheter bidrar til å skape en ensartet forståelse og praktisering av lovverket, og andre tiltak som er forankret i opplæringslova. Problemstillingen vil også belyse på hvilken måte fylkesmennenes tilsyns- og veiledningsansvar overfor kommunesektoren bidrar til å sikre at elever med særskilte behov får et likeverdig opplæringstilbud.

Underproblemstilling 2 b) vil belyse i hvilken grad rapporterings- og styringssystemer sikrer at Kunnskapsdepartementet får tilstrekkelig styringsinformasjon. Videre vil problemstillingen belyse i hvilken grad styringsinformasjonen bidrar til bruk og videreutvikling av statlige virkemidler.



## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen belyses gjennom elevmappegjennomgang, spørreundersøkelse, offisiell statistikk, dokumentgjennomgang og intervjuer. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden februar–november 2010.

Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, fylkesmannsembeter, Statped-sentre og skoler har blitt intervjuet. Alle referatene fra intervjuene er verifiserte.

For å beskrive omfang og utvikling av spesialundervisningen lokalt, regionalt og nasjonalt, er det innhentet og analysert data fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). Alle skoler og kommuner rapporterer årlig data om grunnopplæring i GSI, blant annet antall tilmeldinger (henvisning til PP-tjenesten), antall enkeltvedtak og omfang av tildelt spesialundervisning. Analysen av dette materialet har også bidratt til å vurdere den styringsinformasjonen som statlige myndigheter har tilgang til.

---

### 2.1 Problemstilling 1: Kommunal gjennomføring

Det er gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse rettet mot PP-tjenesten. Spørreundersøkelsen besto av 34 spørsmål som tok for seg temaene tilmelding, saksbehandlingstid, sakkyndig vurdering, kompetanse- og utviklingsutvikling mot skolene og forholdet til Statped. Spørreskjemaet ble sendt til 240 PP-tjenester. Det er 44 færre enn det som var registrert da Nordlandsforskning gjennomførte en spørreundersøkelse blant PP-tjenestene i 2008. Da var 12 fylkeskommunale tjenester inkludert, og noen tjenester kan ha etablert et interkommunalt samarbeid siden den gang. 204 PP-tjenester besvarte spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 85. PP-tjenestene som har besvart undersøkelsen, representerer 80 prosent av kommunene i Norge.

6 av 13 Statped-sentre har blitt intervjuet i forbindelse med undersøkelsen.<sup>1</sup> Sentrene som er

1) Torshov kompetansesenter, Møller kompetansesenter, Statped Nord, Huseby kompetansesenter, Lillegården kompetansesenter og Statped Vest.

intervjuet, har ansvar for ulike fagområder, de er ulikt organisert og de dekker ulike geografiske områder. I tillegg er alle Statped-sentrenes årsrapporter for 2007, 2008 og 2009 gjennomgått. Hensikten har vært å belyse Statpeds tjenestetilbud og undersøke innretningen på det statlige spesialpedagogiske støttesystemet.

Fylkesmannsembetene har hovedansvaret for å gjennomføre felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet, og utarbeider egne rapporter fra hver enkelt kommune etter tilsyn. I 2007 og 2008 var tilpasset opplæring og spesialundervisning, kombinert med opplæringslovas krav til forsvarlig system, tema for felles nasjonalt tilsyn. Alle de kommunevise tilsynsrapportene fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 er analysert, totalt 145 rapporter. Dette omfatter blant annet kategorisering av observasjonene som ligger til grunn for konstatering av avvik. Hensikten med denne analysen har vært å kartlegge etterlevelsen av regelverket om spesialundervisning i kommunene.

Elevmappegjennomgang og intervjuer er foretatt ved barne- og ungdomsskoler i åtte kommuner. Skolene utgjør ikke et representativt utvalg av skolene i Norge, men utvalget representerer åtte ulike fylker, og kommuner av ulik størrelse og med varierende andel elever med spesialundervisning. Totalt er 102 elevmapper for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning gjennomgått i de åtte kommunene. Gjennomgang av åtte kommunerevisjonsrapporter fra perioden 2008–2010 har gitt supplerende informasjon om kommuners praksis knyttet til spesialundervisning.

De kommunevise rapportene fra felles nasjonalt tilsyn for 2007 og 2008, har sammen med elevmappegjennomgang og intervju ved skoler gitt kunnskap om tildeling og gjennomføring av spesialundervisning og hvilken dokumentasjon som foreligger.

---

### 2.2 Problemstilling 2: Statlig styring og oppfølging

Det er gjennomført intervjuer med Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. I Utdanningsdirektoratet er tilsynsavdelingen og

avdelingen for etatsstyring og spesialpedagogisk støtte intervjuet. Hovedtemaene i disse intervjuene var innretning, gjennomføring og oppfølging av felles nasjonalt tilsyn og Statped's innretning og rolle innenfor det spesialpedagogiske hjelpeapparatet.

Årsrapportene fra alle fylkesmannsembetene for 2007, 2008 og 2009 er gjennomgått. Rapportene har bidratt med informasjon om fylkesmennes tilsynsaktivitet, informasjon og veiledning, oppfølging av GSI-rapportering og klagesaksbehandling. I årsrapportene rapporteres det særskilt på fylkesmennes aktivitet rettet mot tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Utdanningsdirektørene ved sju fylkesmannsembeter er intervjuet.<sup>2</sup> Hovedtemaet i intervjuene har vært embetenes ansvar for gjennomføring av tilsyn på grunnopplæringsområdet, i tillegg til informasjons- og veiledningsansvaret de har overfor kommunene. Intervjuene har også belyst embetenes andre oppgaver på området. Intervjuene med fylkesmannsembetene har i tillegg bidratt med informasjon om kommunenes praksis på spesialundervisningsområdet.

Sentrale styringsdokumenter fra 1995 til 2010 og relevant forskning og evalueringer som er gjort på spesialundervisningsområdet, er gjennomgått. Det er også sendt en spørreliste til Utdanningsdirektoratet for supplerende informasjon knyttet til resultatrapportering.

2) Hedmark, Østfold, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag, Nordland og Troms.

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Overordnede bestemmelser og prinsipper

I opplæringslova av 1998 er likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring nedfelt som grunnleggende prinsipper i skolen. Dette innebærer at opplæringen skal være tilgjengelig for alle, og at alle skal få gode muligheter for læring, mestring og utvikling (Utdanningsdirektoratet 2009).

En viktig forutsetning for både likeverdsprinsippet og inkluderende opplæring er prinsippet om tilpasset opplæring. Prinsippet om tilpasset opplæring er fastsatt i opplæringslova § 1-3. Tilpasset opplæring er en plikt for skoleeier, opplæringsstedets ledelse og personale som skal gi en god og forsvarlig opplæring ut fra den enkelte elevs evner og forutsetninger. Tilpasset opplæring innebærer blant annet å velge metoder, lærestoff og organisering som sikrer at den enkelte elev utvikler grunnleggende ferdigheter og når kompetansemålene. I henhold til opplæringslova § 5-1 har elever som ikke har eller ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, rett til spesialundervisning. Når det vurderes hvilket opplæringstilbud som skal gis, skal det legges særlig vekt på elevens utviklingsutsikter. Det samlede opplæringstilbudet skal gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen sammenlignet med andre elever og ut fra de opplæringsmålene som er realistiske.

I Innst. S. nr. 42 (2008–2009) understreker kirke-, utdannings- og forskningskomiteen skolenes behov for løpende informasjon om elevgruppens og den enkelte elevs nivå og ferdigheter for å kunne avdekke behovene tidlig, målrette innsatsen bedre og tilby hver enkelt elev tilpasset opplæring. Bakgrunnen var at det i St.meld. nr. 31 (2007–2008) blir pekt på viktigheten av en god evalueringskultur i norske skoler. For å kunne sette inn tiltak tidlig, må det legges vekt på å kartlegge barn og unge som ikke har tilfredsstillende læringsutvikling på alle nivåer i grunnopplæringen. Også i Innst. S. nr. 164 (2006–2007), jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007) understreker kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at tidlig innsats må bli et

gjennomgående prinsipp i læringssammenheng. I stedet for en vente-og-se-holdning, må innsatsen settes inn så tidlig som mulig. Tidlig innsats vurderes dermed som en nøkkel i arbeidet med å forbedre utdanningssystemets evne til å møte den enkelte elevs behov gjennom å tilrettelegge opplæringen på en god måte.

Det har gjennom flere år vært en målsetting at flest mulig elever skal få undervisning innenfor den ordinære tilpassede opplæringen. Under behandlingen av St.meld. nr. 30 (2003–2004) gir kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Innst. S. nr. 268 (2003–2004) uttrykk for at retten til spesialundervisning opprettholdes, samtidig som det må arbeides målrettet for å redusere bruken av den. Komiteen mener videre at lovbestemmelsene om rett til spesialundervisning må videreføres for å ivareta elevenes rettssikkerhet. Komiteen forutsetter også at retten til spesialundervisning ikke svekkes gjennom endringer i saksbehandlingskrav eller krav til individuelle opplæringsplaner.

Det har lenge vært rettet stor oppmerksomhet mot kvaliteten i grunnopplæringen, og kirke-, utdannings- og forskningskomiteen har ved flere anledninger uttrykt bekymring for at kvaliteten på viktige områder i grunnopplæringen ikke er god nok.<sup>3</sup>

### 3.2 Krav til styring og kontroll med grunnopplæringen

Grunnopplæring av høy kvalitet krever et godt samspill mellom statlig styring og kommunal planlegging og gjennomføring. Som nasjonal utdanningsmyndighet har Kunnskapsdepartementet det overordnede ansvaret for grunnopplæringen og utformingen av nasjonale rammebetingelser for opplæringen. Utvikling og bruk av statens virkemidler for grunnskolesektoren skal sikre og bidra til å utvikle kvaliteten på opplæringen (St.prp. nr. 1 (2003–2004) *Tillegg nr. 1*) Opplæringslova med tilhørende forskrifter og

3) Dette uttrykkes blant annet i Innst. S. nr. 42 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 31 (2007–2008) og i Innst. S. nr. 164 (2006–2007), jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007).

læreplanverk er det sentrale statlige virkemiddelet overfor sektoren.

Utdanningsdirektoratet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet og skal bidra til at den vedtatte politikken for grunnopplæringen blir iverksatt. Det framkommer i tildelingsbrevet for budsjettåret 2009 at direktoratets ansvar for kvalitetsutvikling omfatter alle sider av grunnopplæringen: læreplanutvikling, likeverdig og tilpasset opplæring, spesialundervisning og PP-tjenesten, lærings- og oppvekstmiljø, eksamen og andre prøve- og vurderingsformer.

Utdanningsdirektoratet er også delegert myndighet i forvaltningssaker som gjelder Statped. Det er kommunen som er ansvarlig for å søke om tjenester fra Statped. I Prop. 1 S (2009–2010) for Kunnskapsdepartementet framgår det at Statped skal bidra til at barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov får en god og tilrettelagt opplæring og et tilfredsstillende læringsutbytte som fører til mestring. Statped skal utvikle kompetanse og formidle kunnskap om spesialundervisning og likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring til brukere og fagmiljøer. Statped skal også gi veiledning og støtte til de opplæringsansvarlige instansene lokalt, blant annet PP-tjenesten og skolene.

I henhold til instruks for fylkesmenn, gitt ved kgl. res. i 1981, er fylkesmannen kongens og Regjeringens representant i fylket, og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp.

#### **Statlig tilsyn og kontroll med grunnopplæringen**

Etter opplæringslovas kapittel 14 har staten ansvar for å føre tilsyn med all virksomhet etter opplæringslova. Lovens § 14-1 gir staten myndighet til å gi rettslig bindende pålegg om å rette på forhold som er i strid med opplæringslova med forskrifter. Ot.prp. nr. 46 (1997–1997) viser til at hensynet til et mest mulig likeverdig opplærings-tilbud både i grunnskolen og i videregående opplæring, gir behov for statlig tilsyn.

Departementets myndighet og ansvar etter opplæringslova § 14-1 er delegert via Utdanningsdirektoratet til fylkesmannen i hvert fylke. Dette følger av delegasjonsbrevet 27. september 2010. Delegeringen fratar ikke departementet ansvaret for det statlige tilsynet. Departementet har fortsatt myndighet til å utøve tilsynet selv og kan

instruere Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene om hvordan tilsynet skal utøves.

Opplæringslova § 14-1 regulerer også fylkesmannens ansvar for veiledning. Dette gjelder ikke bare veiledning om skolefaglige spørsmål, men også veiledning om andre spørsmål knyttet til virksomhet etter opplæringslova. Bestemmelsen omfatter blant annet veiledning om forvaltningsrettslige spørsmål. Av Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) framkommer det at bestemmelsen i hovedsak er ment å uttrykke et mål om best mulig samarbeid mellom staten og skoleeier.

I Innst. S. nr. 42 (2008–2009) påpeker kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at en forutsetning for at de nasjonale målsettingene om kvalitet i opplæringen skal realiseres, er at skoleeiere og skoleledere etterlever det nasjonale regelverket i lov og forskrift. Med den manglende oppfølging av regelverket i sektoren som St.meld. nr. 31 (2007–2008) refererte til, er komiteen enig i behovet for å forbedre og styrke det statlige tilsynet. Komiteen understreker videre behovet for at tilsynsmyndighetene kompletterer tilsynet med veiledning slik at tilsynsarbeidet kan føre til kompetanseheving i sektoren.

#### **Generelle styringsprinsipper**

Stortinget har forutsatt at forvaltningen styres etter prinsippet om mål- og resultatstyring.<sup>4</sup> Mål- og resultatstyring er et verktøy for å tydeliggjøre mål, fastsette resultatkrav og etablere rutiner for rapportering av måloppnåelse og virkninger. De grunnleggende styringsprinsippene er konkretisert i økonomireglementet § 4. Her framgår det at departementet skal fastsette mål- og resultatkrav, sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementet har videre et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. I henhold til økonomireglementet § 16 skal alle virksomheter gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Gjennom de årlige tildelingsbrevene er Utdanningsdirektoratet tillagt ansvaret for å vedlikeholde og videreutvikle resultatrapporteringen innenfor sine ansvarsområder.

For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar der oppgaveløsningen er lagt til kommunene, er det en forutsetning at det gis fortløpende tilbakemeldinger om blant annet

4) Jf. Innst. S. nr. 135 (1984–1985) og Innst. S. nr. 63 (1992–1993).

utviklingen av tjenestene og hvilke resultater som er oppnådd, sett i forhold til de nasjonale målsettingene. Ved behandlingen av St.meld. nr. 23 (1992–1993) ga kommunal- og miljøvernkomiteen sin tilslutning til et generelt prinsipp om at et mål- og resultatstyringsperspektiv også skal legges til grunn for forholdet mellom staten og kommunene (Innst. S. nr. 156 (1992–1993)). I stortingsmeldingen legges det til grunn at mål- og resultatstyringen som brukes overfor kommunalforvaltning, i første rekke vil være en passende styringsform der staten har definert klare mål for kommunal virksomhet. Det samme gjelder der staten har et klart behov for å føre tilsyn med at kommunene følger opp prioriterte samfunns mål som staten har pålagt kommunene å gjennomføre. I Innst. S. nr. 307 (2000–2001) presiserer kommunalkomiteen igjen at mål- og resultatstyring av kommuner og fylkeskommuner forutsetter at det rapporteres i forhold til nasjonale mål.<sup>5</sup> Det vises til at denne typen informasjon er nødvendig for sentral og lokal styring, og i dialogen mellom staten og kommunesektoren.

I Innst. S. nr. 164 (2006–2007) understreker kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at staten skal ha det overordnede ansvaret for systematisk kontroll og informasjonsinnhenting i norsk skole, og at det er et viktig virkemiddel for å sikre at opplæringslova og forskriftene oppfylles.<sup>6</sup>

---

### 3.3 Kommunenes ansvar for grunnskoleopplæring og spesialundervisning

Kommunenes ansvar for gjennomføringen av grunnskoleopplæringen og for at bestemmelsene i regelverket ivaretas lokalt, er hjemlet i kapittel 13 i opplæringslova. Ansvaret innebærer å stille nødvendige ressurser til disposisjon for at kravene i opplæringslova og forskriftene skal oppfylles (§ 13-10, første ledd). Staten gir tilskudd til å dekke deler av utgiftene til kommunen gjennom rammetilskudd (§ 13-9).

Kommunenes ansvar for grunnskoleopplæring innebærer også å ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringslova og forskriftene til loven overholdes (§ 13-10, andre ledd). Dette betyr at kommunene skal etablere administrative systemer og innhente relevante opplysninger om tilstanden og utviklingen innenfor opplæringen. I henhold til forskrift til opp-

læringslova § 2-1 skal skolen jevnlig vurdere i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til å nå målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Som en del av oppfølgingsansvaret skal det årlig utarbeides en rapport om tilstanden i opplæringen som skal drøftes av skoleeier.

#### Pedagogisk-psykologisk tjeneste

I henhold til opplæringslova § 5-6 skal hver kommune og hver fylkeskommune ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste). Tjenesten kan organiseres i samarbeid med andre kommuner. Den skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov.

PP-tjenesten skal også sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av elevers behov for blant annet spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud som bør gis. Det er gitt nærmere krav til hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde i opplæringslova § 5-3, første ledd.

Opplæringslova setter indirekte krav til PP-tjenesten, i første rekke knyttet til kompetanse. Ettersom tjenesten har ansvar for de sakkyndige vurderingene, må tjenesten ha et minimum av faglig kompetanse. Dersom PP-tjenesten ikke selv har fagkompetanse i en sak, må de hente inn sakkyndig vurdering fra for eksempel privat eller statlig kompetansesenter.

---

### 3.4 Elevers rett til spesialundervisning

I henhold til opplæringslova § 5-1 har elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, rett til spesialundervisning. Dersom skolen gjennom sin kartlegging og vurdering kommer til at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte innenfor den ordinære opplæringen, og den ikke har tiltak som kan iverksettes for å tilpasse opplæringen, må skolen sende saken til skoleeier for videre utredning (§ 5-3). Eleven eller foreldrene kan også kreve at skolen gjør de undersøkelsene som er nødvendige for å finne ut om eleven trenger spesialundervisning, og eventuelt hva slags opplæring eleven trenger (§ 5-4). Undervisningspersonalet har også en selvstendig varslingsplikt i tilfeller der de mistenker at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

5) Jf. St.meld. nr. 31 (2000–2001).

6) Jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007).

I forarbeidene til loven framgår det at vurderingen av hva som er tilfredsstillende, må baseres på skjønn. Vurderingen må legges til grunn at eleven har krav på et likeverdig opplæringstilbud. Dersom eleven har så dårlig utbytte av den ordinære opplæringen at tilbudet ikke blir likeverdig, har eleven krav på spesialundervisning (Ot.prp. nr. 46 (1997–1998)).

Dersom eleven innvilges spesialundervisning, må enkeltvedtaket ta stilling til hva som er et forsvarlig tilbud for eleven (opplæringslova § 5-1 annet ledd). I loven står det videre at elever som får spesialundervisning, skal ha det samme totale undervisningstimetallet som andre elever. I Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) er det understreket at det må framgå klart og fullstendig hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Det framheves her at et vedtak som bare tildeler eleven en viss timeressurs uten å fastsette nærmere kravet til innholdet i eller den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen, ikke er nok.

I henhold til opplæringslova § 5-5 skal det for elever som får spesialundervisning, utarbeides en individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal drives. Den individuelle opplæringsplanen skal utarbeides så raskt som mulig etter at enkeltvedtaket er truffet. Skolen skal hvert halvår utarbeide en beskrivelse av den opplæringen eleven har fått, og gi en vurdering av elevens utvikling.

Elever med vedtak om spesialundervisning kommer også inn under opplæringslova § 8-2, som omtaler elevenes behov for sosial tilhørighet, og som sier at gruppene ikke må være større enn det som er pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig. En særskilt organisering må være fastsatt i et enkeltvedtak om spesialundervisning og i den individuelle opplæringsplanen. Tiltak som ikke er i tråd med hovedregelen, må dermed 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.

Vedtaket om spesialundervisning er et enkeltvedtak og skal dermed følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Dette innebærer blant annet krav til skriftlighet, utredningsplikt, begrunnelse, klageadgang og krav om underretning. Ifølge forvaltningsloven § 11a skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Det er kommunens ansvar å fatte

enkeltvedtak om spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1 (jf. § 5-3 og 13-1). Den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten skal ligge til grunn for enkeltvedtaket. Dersom vedtaket avviker fra vurderingen, skal kommunen begrunne hvorfor den mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter § 5-1.

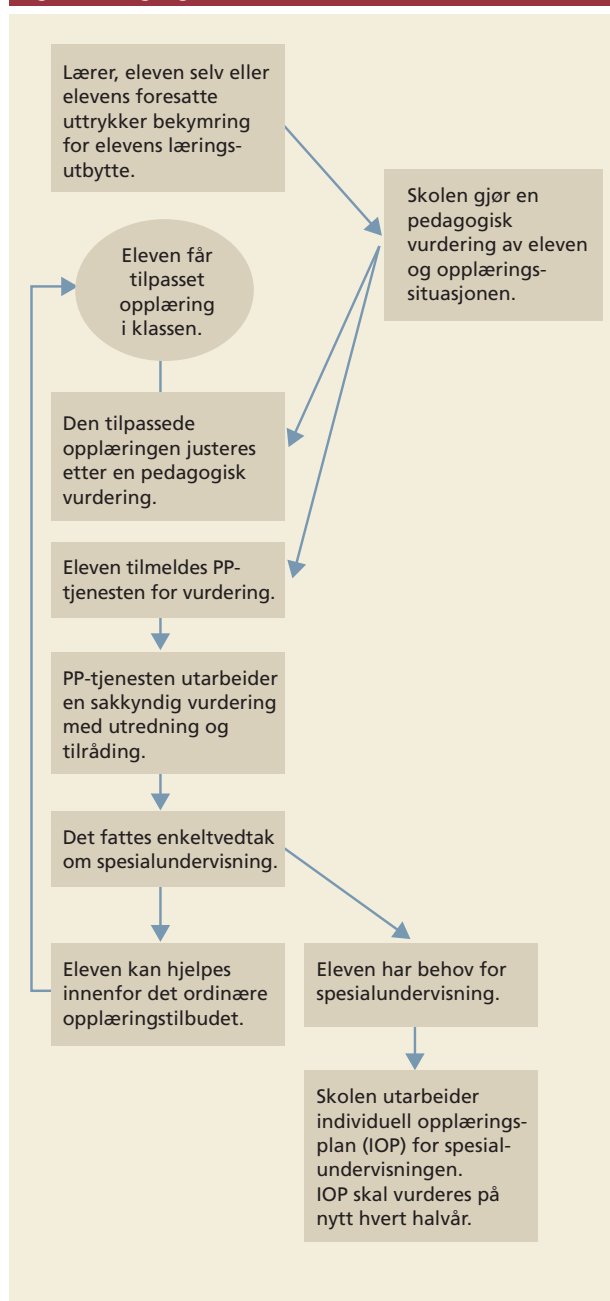
## 4 Kommunenes gjennomføring av spesialundervisningen

Kommunene er ansvarlige for gjennomføringen av grunnopplæring, herunder spesialundervisningen, og for at bestemmelsene i regelverket ivaretas lokalt. PP-tjenesten i kommunene spiller en sentral rolle i vurderingen av elevers behov for spesialundervisning, mens Statped er et nasjonalt tjenesteytende system som skal bistå kommunesektoren med å legge til rette for en kvalitativt god opplæring for barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov.

For å sikre forsvarlig innhold og kvalitet i spesialundervisningen har det i lovverket vært en utvikling i retning av flere krav til saksbehandlingen. Omfattende regler for hvordan saker om tildeling av spesialundervisning skal behandles, øker sikkerheten for at den enkelte elevs behov blir vurdert på en forsvarlig måte. Ettersom retten til spesialundervisning vanskelig kan gis en klar og uttømmende regulering i loven, øker behovet for å sikre vedtakenes kvalitet gjennom prosessuelle bestemmelser. Særlige saksbehandlingsregler som skal styrke kvaliteten på avgjørelsene, skal legge et godt grunnlag for lokalt og nasjonalt likeverd i opplæringstilbudet (NOU 1995:18).

Det er betydelig variasjon i de særskilte behovene til elever som mottar spesialundervisning. Behovene kan bunne i alt fra lettere lese- og skrivevansker til atferdsproblemer og multifunksjonshemninger. Mange barn og unge har behov for ekstra hjelp og støtte for å kunne få det utbyttet av opplæringen de har krav på. Dette vil for noen kunne innebære omfattende tilrettelegging, organisatoriske endringer og bruk av spesialisert kompetanse.<sup>7</sup> Innenfor et nasjonalt rammeverk gitt gjennom lov og forskrift, er det delegert et stort ansvar til skoleeier lokalt for hvordan nasjonale målsettinger skal operasjonaliseres pedagogisk og organisatorisk. Fram til eleven får et tilbud om spesialundervisning, er flere ulike forvaltningsnivåer, aktører og yrkesgrupper involvert. Skole/skoleeier, elever, foresatte og PP-tjenesten er sentrale aktører på lokalt plan. Figur 1 gir en skjematisk oversikt over saksgang og prosedyrer for elever med særskilte behov.

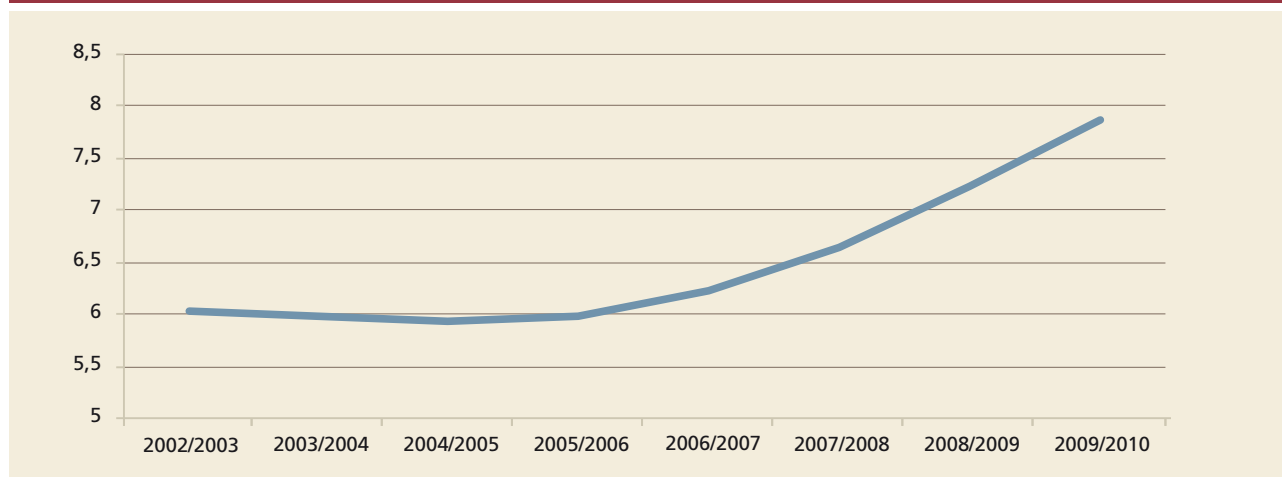
Figur 1 Saksgang for elever med særskilte behov



Kilde: Bearbejdet figur fra Utdanningsdirektoratets veileder *Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring*. Revidert utgave 2004

7) Se NOU 2009:18 *Retten til læring*, s. 17.

Figur 2 Elever med spesialundervisning. I prosent



Kilde: GSI

#### 4.1 Utvikling og variasjon i bruken av spesialundervisning

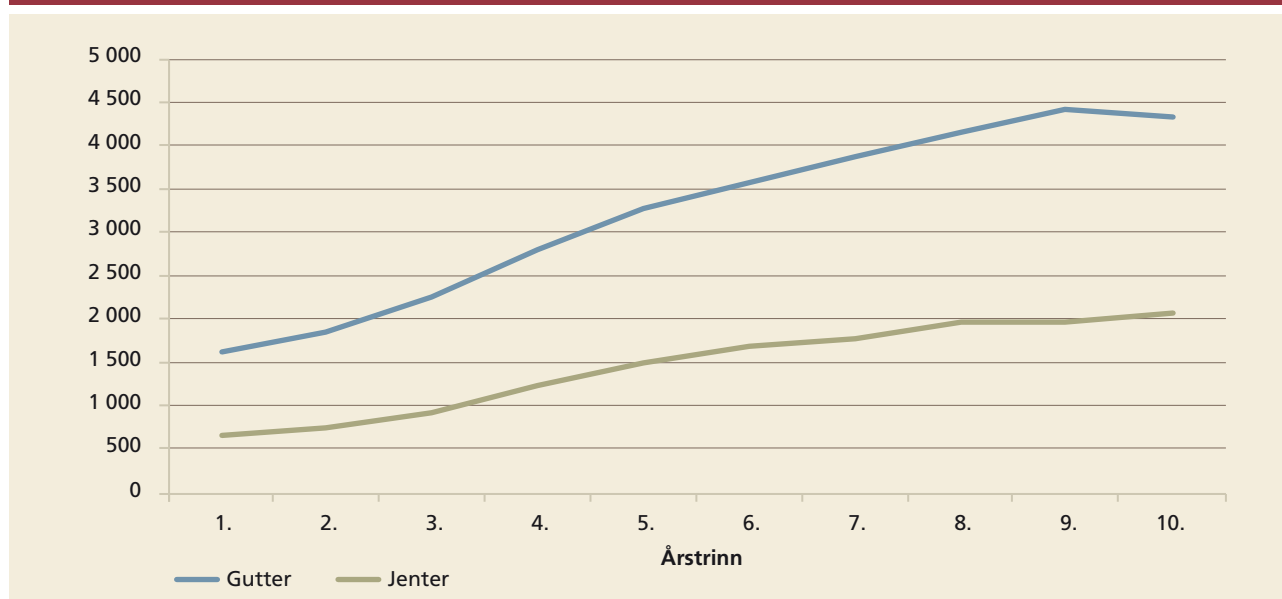
Det har i flere år blitt rettet økt oppmerksomhet mot tilpasset opplæring og at man gjennom utvikling av denne skal redusere bruken av spesialundervisning. I Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) skriver Kunnskapsdepartementet at det er et mål at man så langt det er mulig, satser på pedagogiske og organisatoriske tiltak for å differensiere den vanlige opplæringen framfor å gi spesialundervisning til enkeltelever. Målsettingen om å dreie ressursbruken fra spesialundervisning etter enkeltvedtak over til mer tilrettelegging og differensiering av opplæringen, har blitt gjentatt i flere sentrale styringsdokumenter.

Figur 2 viser økningen i bruken av spesialundervisning på landsbasis fra 2006.

I 2009 hadde 48 470 av totalt 615 927 elever enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette utgjør nesten 8 prosent av alle elevene i grunnskolen. I perioden 2002–2005 var andelen elever med spesialundervisning stabil på 5,9 prosent av elevmassen.

Fra 2006 til 2009 har det vært en liten reduksjon fra 7,9 til 7,0 prosent i andelen elever som får spesialundervisning med undervisningspersonale i lite omfang ( $\leq 75$  timer). I samme periode var andelen elever som får spesialundervisning i stort omfang ( $\geq 271$  timer) med undervisningspersonale, 26 prosent. Fra 2006 til 2009 har

Figur 3 Antall elever med spesialundervisning i 2009. Fordelt på kjønn



Kilde: GSI



Figur 4 Andel elever med spesialundervisning i 2009, fordelt på fylker. I prosent, og endring i andel 2006–2009 i prosentpoeng



Kilde: GSI

andelen av lærertimer som brukes til spesialundervisning, økt fra 15,2 til 17,1 prosent. I 2009 ble 13 prosent av det totale antallet lærertimer på 1.–4. trinn brukt til spesialundervisning, 18 prosent av timene på 5.–7. trinn og 21 prosent av timene på 8.–10. trinn.

Figur 3 viser at opp mot 70 prosent av alle elever med vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2009–2010 er gutter. Figuren viser også at antall elever med spesialundervisning øker lenger ut i skoleløpet.

Det er flest vedtak om spesialundervisning blant gutter på 9. trinn. 14 prosent av disse fikk spesialundervisning i skoleåret 2009–2010. Fordelingen med klar overvekt av gutter og økt bruk av spesialundervisning oppover i klassetrinnene har vært stabil over tid. I 2009 gikk nesten 40 prosent av årstimene<sup>8</sup> til spesialundervisning til 8.–10. trinn, mens andelen var 27 og 33 prosent for henholdsvis 1.–4. og 5.–7. trinn.

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) ble det vist til betydelige variasjoner mellom skoler, kommuner og fylker når det gjelder andelen elever som mottar spesialundervisning. Departementet ga i denne meldingen uttrykk for at ulikhetene var større enn det som lot seg forklare med naturlig

variasjon i antall elever med spesielle behov. Forskjellen mellom fylker har over tid vært relativt stabil.

Figur 4 viser at det fortsatt er stor variasjon mellom fylkene i andel elever med spesialundervisning. Nordland, Aust-Agder og Finnmark har høyest andel elever med spesialundervisning i 2009, mens Østfold, Akershus og Rogaland har lavest andel. I 2009 fikk 10,4 prosent av elevene i Nordland spesialundervisning, mens 6,5 prosent av elevene i Østfold fikk spesialundervisning.<sup>9</sup> Figuren viser videre at andelen elever med spesialundervisning i Nord-Trøndelag, Finnmark og Telemark har økt med over 3 prosentpoeng fra 2006 til 2009. De andre fylkene har en økning på 2 prosentpoeng eller mindre.

#### Kommunestørrelse og beliggenhet

Andel elever med spesialundervisning i 2009 varierer mellom kommunene fra 0 til 32 prosent. Gjennomsnittet for alle kommuner er 9,3 prosent. I 2006 var den høyeste andelen elever med spesialundervisning i en kommune 23 prosent, og gjennomsnittet for kommuner var 7,1 prosent.

8) Antall timer (60 minutters enheter) i skoleåret til undervisning.

9) Østfold har nesten 35 000 elever totalt, hvorav 2 250 får spesialundervisning. Nordland har nær 31 000 elever, hvorav 3 200 får spesialundervisning.

Tabell 1 viser at det er små<sup>10</sup> kommuner i mindre sentrale<sup>11</sup> strøk som har høyest gjennomsnittlig andel elever med spesialundervisning.

**Tabell 1 Sammenheng mellom gjennomsnittlig andel elever med spesialundervisning og antall innbyggere og sentralitet**

Kommuner	Gjennomsnittlig andel elever med spesialundervisning 2009
<b>Antall innbyggere</b>	
≤ 4999	10,2 (236)
5000–19 999	8,5 (143)
≥ 20 000	7,2 (51)
<b>Sentralitet</b>	
Minst sentrale	10,6 (149)
Mindre sentrale	9,1 (52)
Noe sentrale	8,9 (79)
Sentrale	8,3 (150)

Kilde: KOSTRA og GSI

I de minst sentrale kommunene fikk i gjennomsnitt 10,6 prosent av elevene spesialundervisning i 2009. I de mest sentrale kommunene var gjennomsnittet 8,3 prosent. Små kommuner har det høyeste snittet elever med spesialundervisning, 10,2 prosent for 2009. Middels store kommuner har 8,5 prosent i gjennomsnitt, mens store kommuner har 7,2 prosent. Analyser viser at forskjellen mellom små og store kommuner og sentrale og minst sentrale kommuner har økt fra 2006. Regresjonsanalyse viser at kommune-størrelse i modellen, gruppert etter antall innbyggere som i tabell 1, kan forklare 10 prosent av variasjonen i andel elever med spesialundervisning.

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) drøftes blant annet utdanningssystemet som bidragsyter til å utjevne sosiale forskjeller. Blant flere forhold viser Kunnskapsdepartementet til at store forskjeller i læringsutbyttet til elever i grunnopplæringen i stor grad har sammenheng med foreldrenes utdanningsnivå og inntekt.

Analyser viser at det er en sammenheng mellom utdanningsnivå i kommunen og andelen elever med spesialundervisning. Kommuner med lavere utdanning<sup>12</sup> i befolkningen har en høyere andel elever med spesialundervisning. Utdanningsvariabelen i denne modellen forklarer 7 prosent

10) Inndelingen i kommune-størrelse baserer seg på Statistisk sentralbyrås inndeling av kommuner etter størrelse (målt i antall innbyggere) i klassifiseringen av ulike kommunegrupper.

11) Til grunn ligger SSBs sentralitetsinndeling som ser en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til tettsteder av ulik størrelse.

12) Lavere utdanning er definert som andel av befolkningen med grunnskole som høyeste utdanningsnivå.

av variasjonen i andelen elever med spesialundervisning.

Kunnskapsdepartementet påpeker i sitt svarbrev til undersøkelsen at omfanget av spesialundervisning på 2000-tallet totalt sett var på om lag det samme nivået som på 1990-tallet, med en andel på henholdsvis 6,38 og 6,23 prosent. De fleste årene på 1990-tallet var omfanget av spesialundervisning høyere enn de fleste årene på 2000-tallet. Brukes andelen av det totale årstimetallet som går med til spesialundervisning som alternativ indikator, er det ifølge departementet ingen betydelige endringer, fra 15,2 prosent i 1990–00 til 17,1 prosent i 2009–10. Likevel har det ifølge departementet skjedd en viss økning både i andelen elever med spesialundervisning og andelen årstimer med spesialundervisning de siste årene. Kunnskapsdepartementet viser også til at omfanget av spesialundervisning er høyere i de fire andre nordiske landene enn i Norge. Omfanget har også økt mer i for eksempel Finland og Danmark enn det har gjort i Norge de siste årene.

## 4.2 Vurdering av behov for spesialundervisning

En rekke ulike tjenester for barn og unge i kommune, fylkeskommune og stat er viktige når det gjelder barn og unges oppvekst, utvikling og læring. Eksempler på dette er kommunehelsetjenesten, sosialtjenesten i kommunen og kommunal barnevernstjeneste. Andre tjenester er mer direkte knyttet til opplæringssektoren og har viktige funksjoner for utvikling av opplærings-tilbudet til elever med særskilte behov. Dette gjelder særlig PP-tjenesten i kommunen og Statped.

PP-tjenesten er en kommunal og fylkeskommunal tjeneste som er forankret i opplæringslova, og som skal være første og viktigste instans for skoler og barnehager som har behov for støtte og hjelp med å utvikle et tilpasset opplæringstilbud for elever med særskilte behov. Ifølge opplæringslova § 5-6 skal tjenesten for det første sørge for utredninger og sakkyndige vurderinger av elever som er tilmeldt. For det andre skal tjenesten hjelpe skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov.

Statped er et nasjonalt nettverk av spesialpedagogiske kompetansesentre. Kompetansesentrene gir tjenester til kommunene i deres arbeid med å

tilby likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Statped supplerer og bistår kommunal PP-tjeneste og barnehager i arbeidet med barn, unge og voksne med store og sammensatte behov. De individrettede tjenestene er knyttet til konkrete brukere og vil vanligvis innebære utredning av læreforutsetninger og/eller veiledning til barnehage, skole og PP-tjeneste. Statped består av ulike kompetansesentre som arbeider på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon, ervervet hjerneskade, læringsmiljø/problematferd og sammensatte lærevansker. Statped skal tilby spesialpedagogiske tjenester på områder der man ikke kan forvente at kommunene selv har kompetanse.

#### **4.2.1 Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning**

Retten til spesialundervisning trer inn i det øyeblikk skolen ikke klarer å tilpasse den ordinære opplæringen slik at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Behovet for spesialundervisning er dermed både avhengig av forhold knyttet til den enkelte elev og ulike forhold ved det ordinære opplæringstilbudet.

Det er ikke et entydig kriterium for hva som er tilfredsstillende utbytte av opplæringen, men spørsmålet må vurderes ut fra en skjønnsmessig avveining. En forutsetning for at barn og unge får oppfylt sine rettigheter etter opplæringslova kapittel 5, er 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.

I intervju framhever flere fylkesmannsembeter at skolene har en uklar forståelse av forskjellen og grenseoppgangen mellom ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning. I fylkesmennenes årsrapporter vises det til økt etterspørsel fra skolene om veiledning og informasjon om forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. Også intervjuene med skolene understøtter inntrykket av at det er krevende å vurdere hva som er tilfredsstillende læringsutbytte for den enkelte elev. Det pekes blant annet på at tilfredsstillende utbytte som kriterium for rett til spesialundervisning gir et stort skjønnsmessig handlingsrom, og at dette kan gå på bekostning av tilbudet til elevene.

Analysen av rapporter fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 der temaet var spesialundervisning,

viser at det er utfordrende for skoleeiere og skoler å definere overgangen mellom hva slags tilbud som skal gis innenfor tilpasset opplæring, og hva som bør gis som spesialundervisning. Utdanningsdirektoratets rapport til Kunnskapsdepartementet fra felles nasjonalt tilsyn 2007 peker særlig på skolenes manglende system for å sikre felles forståelse av begrepene tilpasset opplæring og spesialundervisning og forholdet mellom dem.

Høgskolen i Hedmark sin evaluering av spesialundervisningen (2009) viser at på tross av formalkravene knyttet til retten til spesialundervisning, er det flere elever får tilbud om spesialpedagogisk bistand enn de som blir registrert med behov av PP-tjenesten. På den ene siden er det en forståelse av at spesialundervisning knyttes opp til en juridisk definert rettighet. På den andre siden er det en forståelse av at spesialundervisning er et uttrykk for en bestemt type pedagogikk og organisering av opplæringen.

I intervju viser Utdanningsdirektoratet til at flere av de sentrale bestemmelsene i opplæringslova er preget av vage og skjønnsmessige formuleringer, blant annet bestemmelsen om tilfredsstillende utbytte av opplæringen som grunnlag for tildeling av spesialundervisning. Direktoratet viser til at det er utfordrende å stille opp kriterier for hva kommunene og skolene skal gjøre for å kartlegge elevens behov for spesialundervisning, iverksette ytterligere tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen eller tilmelde elever til PP-tjenesten. Direktoratet uttaler videre at det store rettsanvendelsesskjønnet som ligger i kriteriet tilfredsstillende utbytte gjør det krevende å anvende regelverket for skoleeier.

Kunnskapsdepartementet peker i intervju på at bestemmelsene om spesialundervisning er en skjønnsbestemmelse som legger til grunn at eleven har rett på spesialundervisning når han eller hun ikke har tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning. Departementet viser til flere mulige årsaker til at omfanget i bruken av spesialundervisning har økt. Et spørsmål er ifølge departementet om og i tilfelle i hvilken grad økningen skyldes innføringen av Kunnskapsløftet eller tidligere manglende registrering og oppfølging av elever med særskilte opplæringsbehov. Det blir også vist til økt bevisstgjøring i kommunene når det gjelder prosedyrekravene i opplæringslova. Det blir i tillegg vist til en generell tendens til rettsliggjøring i samfunnet og et større rettighetsfokus hos foreldre og andre.

Økningen i bruken av spesialundervisning kan ifølge Kunnskapsdepartementet også skyldes økt fokus på kartlegginger, resultater og tilbakemeldinger til foreldre og elever, justeringer i læreplanverket og generelt økt oppmerksomhet i skolen på kvaliteten i den ordinære opplæringen. Kommunestørrelse, økonomi og lokale ressursfordelingsmodeller kan også ha betydning for omfang og organisering av spesialundervisningen. Kjernespørsmålet er ifølge departementet om rettighetene oppfylles for den enkelte elev. Utviklingen i bruken av spesialundervisning på makronivå gir nødvendigvis ikke svar på det. Departementet peker i brev på at den nasjonalt fastsatte politikken på dette området ikke kan forstås slik at omfanget av spesialundervisningen skal reduseres uavhengig av konsekvensene. Departementet viser videre til at det på bakgrunn av St.meld. nr. 16 (2006–2007) ble et mål å snu disponeringen av spesialundervisningen, slik at omfanget ble størst på barnetrinnet og minst på ungdomstrinnet.

Kunnskapsdepartementet poengterer at opplæringsloven gir kommunene et handlingsrom når det gjelder hvor langt de vil gå for å styrke den ordinære opplæringen – gitt at denne opplæringen ellers holder en forsvarlig minimumsstandard. Dersom elevene ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, vil de imidlertid ha rett til spesialundervisning. Det er så mange faktorer som kan påvirke elevenes læringsutbytte at det ifølge departementet er helt nødvendig at kommunene har en slik handlefrihet etter loven.

#### Faktaboks 1 Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning

I en rapport fra Rogaland revisjon IKS vises det til at grensen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning forstås ulikt og resulterer i ulik praksis. Rapporten peker på følgende eksempler:

- Det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning til tross for at PP-tjenesten tilrår tilpasset opplæring. Dette viser at PP-tjenesten og skolen tolker elevens behov ulikt.
- I ett tilfelle fikk en elev som PP-tjenesten mente ikke hadde behov for spesialundervisning, tildelt flere timer spesialundervisningstimer enn en annen elev ved samme skole som PP-tjenesten mente hadde behov for spesialundervisning. Enkelte elever får også et høyere antall støttetimer (uten vedtak) enn elever med vedtak om spesialundervisning.
- Det finnes eksempler på at PP-tjenesten endrer en tilråding om å gi spesialundervisning det ene året, til ikke å tilråde spesialundervisning det neste året, uten at de gir noen faglig begrunnelse for dette.

#### 4.2.2 PP-tjenesten

Når skolen har gjort en pedagogisk vurdering av eleven og opplærings situasjonen og har forsøkt ulike justeringer innenfor den ordinære opplæringen, og eleven fortsatt vurderes til ikke å ha et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal eleven tilmeldes PP-tjenesten for en sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning. En godt fungerende PP-tjeneste med høyt kompetansenivå er grunnleggende for å sikre elever med lærevansker et best mulig opplæringstilbud. Gjennom sakkyndige vurderinger av høy kvalitet og gjennom rådgivning til personalet og foreldrene skal PP-tjenesten være en viktig bidragsyter for å sikre opplæringstilbudet til den enkelte elev (NOU 1995:18).

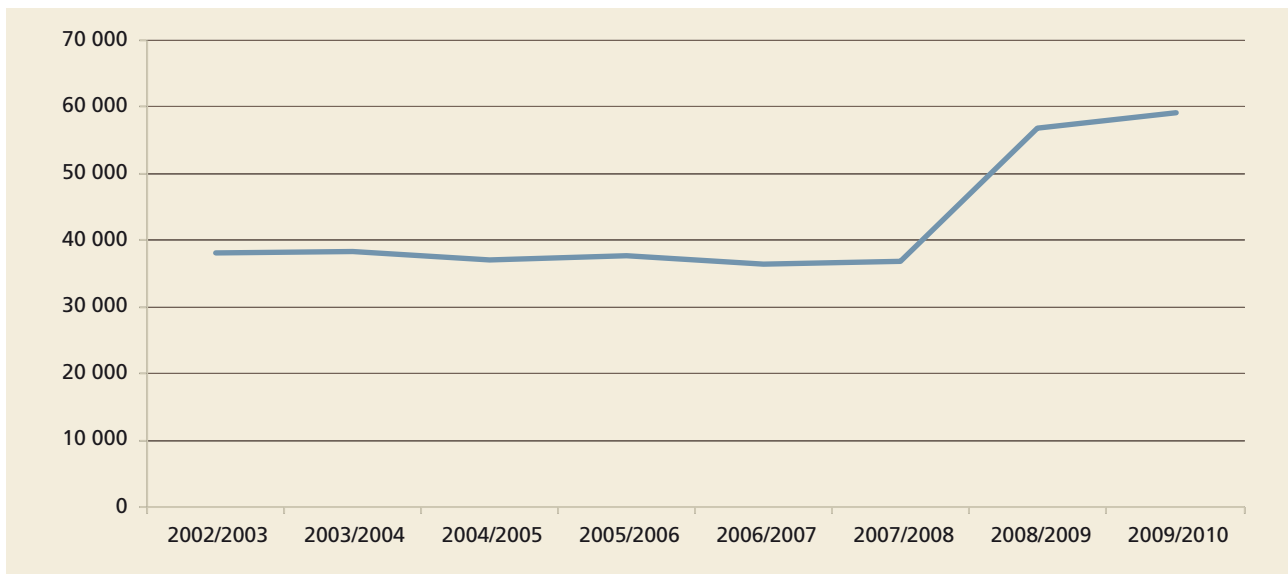
Alle kommuner og fylkeskommuner skal ifølge opplæringslova ha en PP-tjeneste. Det legges få føringer for hvordan denne skal organiseres, og det stilles heller ingen eksplisitte krav til kompetanse. Fra 2000 til 2002 ble det gjennomført et nasjonalt program for å styrke og heve den faglige kompetansen i PP-tjenesten; Samtak. En evaluering av programmet viser varierende og til dels svake resultater av denne satsingen (Rogalandforskning Rapport 2003/028). Utdanningsdirektoratet peker i intervju på at Samtak i liten grad styrket PP-tjenesten slik det var tenkt.

Per oktober 2010 er det om lag 240 PP-tjenester på landsbasis. En rekke kommuner har valgt å organisere sin PP-tjeneste sammen med andre kommuner gjennom interkommunale løsninger, noe som gjør at antallet tjenester stadig endres. Av de 204 PP-tjenestene som besvarte spørreskjemaet i denne undersøkelsen, er 143 kommunale og 61 interkommunale. Størrelsen på PP-tjenestene i utvalget varierer fra 0,9 til 40 fagstillinger, med et gjennomsnitt på 7,7 fagstillinger.

#### Tilmelding av elever til PP-tjenesten

Opplæringslova regulerer ikke på hvilken måte elever skal tilmeldes PP-tjenesten. Skoleeier står fritt til å finne fram til de mest tjenlige prosedyrer og rutiner for tilmelding til PP-tjenesten, men det anbefales at tilmeldingen skjer skriftlig. I tilmeldingen til PP-tjenesten bør skoleeier ha innarbeidet sine utredninger og vurderinger av elevens behov for spesialundervisning og tiltak som eventuelt er iverksatt tidligere, i en pedagogisk rapport. Den pedagogiske rapporten skal dokumentere hva som er gjort fra skolen sin side, og er dermed en viktig del av grunnlaget når PP-tjenesten foretar sin sakkyndige vurdering.

Figur 5 Antall elever som er tilmeldt PP-tjenesten



Kilde: GSI

Spørreundersøkelsen viser at alle PP-tjenestene har utarbeidet egne skjemaer for tilmelding av elever, og nesten alle oppgir at tilmelding skal skje skriftlig. Det framkommer av spørreundersøkelsen at skolene og PP-tjenestene har etablert ulike arenaer for å drøfte elever med særskilte behov før tilmelding. Et vanlig eksempel er ressursteam med representanter fra skole og PP-tjeneste.

40 prosent av PP-tjenestene i spørreundersøkelsen oppgir at det alltid foreligger en pedagogisk rapport fra skolene ved tilmelding av elever, 37 prosent oppgir at det ofte foreligger en slik rapport. 23 prosent av tjenestene oppgir at det sjelden eller aldri foreligger pedagogisk rapport. Over 90 prosent av PP-tjenestene oppgir at den pedagogiske rapporten er av stor betydning for den sakkyndige vurderingen. Over 40 prosent av PP-tjenestene oppgir imidlertid at den pedagogiske rapporten bare i liten eller noen grad beskriver kartlegginger og tiltak fra skolens side.

I 77 prosent av sakene i elevmappegjennomgangen forelå det ikke pedagogisk rapport. I de tilfellene det foreligger pedagogisk rapport, beskriver disse først og fremst elevens vansker, ikke hvilke kartlegginger som er gjort, og hvilke differensieringstiltak som er prøvd ut. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at flere PP-tjenester nå setter strengere krav til at pedagogisk rapport skal legges ved for at saken skal behandles. Spørreundersøkelsen viser videre at PP-tjenester som har et formalisert samarbeid med skolene, enten gjennom faste samarbeidsfora og/eller faste kontaktpersoner ved alle skolene, oftere får pedagogiske rapporter fra skolene ved tilmelding.

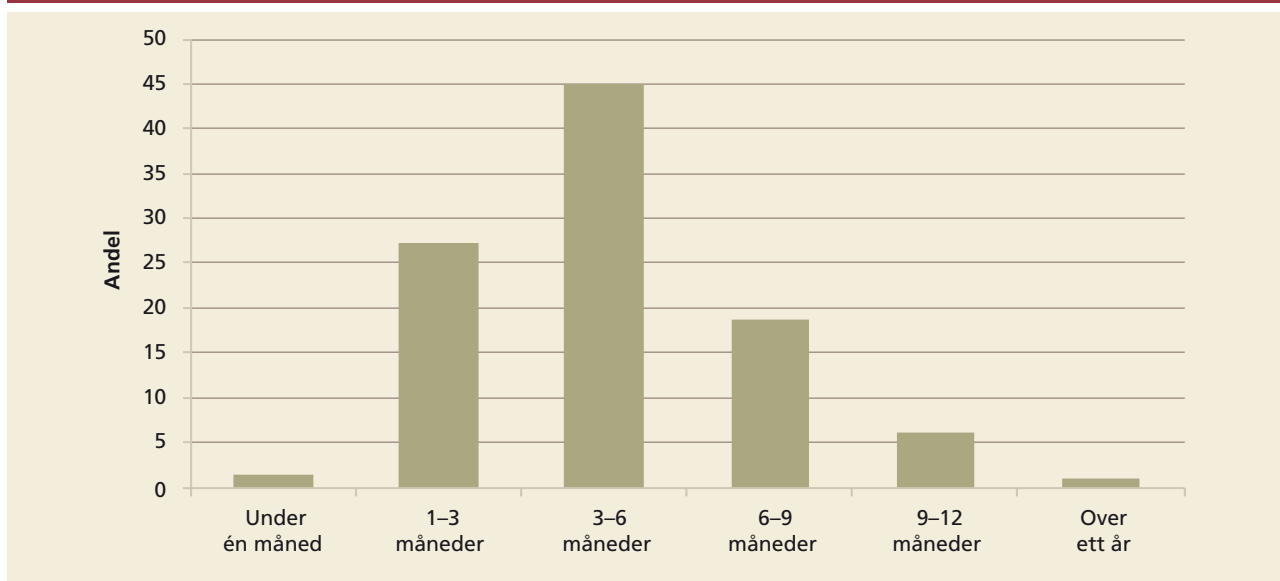
Figur 5 viser at det fra 2007 til 2008 var en økning i antall tilmeldte på 55 prosent. Antallet økte ytterligere fra 2008 til 2009, og om lag 10 prosent av elevene i grunnskolen ble tilmeldt PP-tjenesten.

#### Sakkyndig vurdering av elevens behov

Opplæringslova knytter retten til spesialundervisning til en sakkyndig vurdering. PP-tjenesten har som sakkyndig instans ansvar for å foreta en helhetlig vurdering av eleven ut fra den dokumentasjonen som kan framskaffes. Den sakkyndige vurderingen skal ifølge opplæringslova bestå av to hoveddeler. For det første skal vurderingen inneholde en utredning av elevens behov for spesialundervisning. For det andre skal vurderingen inneholde en tilrådning som skal beskrive realistiske opplæringsmål for eleven og hva slags opplæring som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud.

Opplæringslova sier ikke noe om anbefalt saksbehandlingstid. Forvaltningsloven § 11a krever imidlertid at saken skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Utdanningsdirektoratet påpeker i veilederen om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning at PP-tjenesten ikke skal bruke uforholdsmessig lang tid på å utarbeide sakkyndig vurdering. 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.

Figur 6 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i PP-tjenesten. N = 197



Kilde: Spørreundersøkelse til PP-tjenesten

Figur 6 viser at 70 prosent av PP-tjenestene har over tre måneder gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra tilmelding til sakkyndig vurdering foreligger. 45 prosent har en saksbehandlingstid fra tre til seks måneder, og 25 prosent har en saksbehandlingstid på over seks måneder. I tillegg har seks PP-tjenester svart at de har hatt inntaksstopp fra januar 2009 til september 2010. Saksbehandlingstiden må blant annet ses i sammenheng med hvor kompliserte sakene er.

Analysen av rapporter fra felles nasjonalt tilsyn viser at det i 19 av 89 kommuner i 2007 og i 20 av 56 kommuner i 2008 er påpekt svakheter knyttet til PP-tjenestens saksbehandlingstid. Analysen viser videre at rapporteringen av svakhetene i stor grad omhandler uforsvarlig lang saksbehandlingstid fra eleven tilmeldes PP-tjenesten, til det foreligger sakkyndig vurdering. Det rapporteres om saksbehandlingstider fra tre måneder til over ett år.

Kunnskapsdepartementet viser i brev til at Nordlandsforsknings undersøkelse av PP-tjenesten i 2009 viser at mange kontorer har akseptabel ventetid, men at en del har urimelig lang ventetid. Nordlandsforsknings tall viser at 77 prosent av PP-tjenestene som er undersøkt har en ventetid innenfor tre måneder fra bestilling mottas til tiltak er iverksatt. 50 prosent av PP-tjenestene har en ventetid innenfor to måneder. Om lag ti prosent har en ventetid på seks måneder eller mer. To prosent har en ventetid over ni måneder.

Departementet understreker at saksbehandlingstiden i PP-tjenesten påvirkes av hvordan man måler start- og slutt punktet i behandlingen, eksempelvis om man anser saken som avsluttet idet enkeltvedtaket foreligger eller idet tiltakene er iverksatt. Saksbehandlingstiden styres heller ikke utelukkende av PP-tjenesten alene. Utredning hos barne- og ungdomspsykiatrien, fastlegen, habiliteringstjenesten eller Statped kan bidra til å utvide saksbehandlingstiden. Ifølge departementet gjør dette at det i en del saker ikke vil være mulig å operere med en saksbehandlingstid på tre måneder.

Gjennomgangen av elevmapper viser at de sakkyndige vurderingene gir grundige beskrivelser av elevenes vansker. I nesten 20 prosent av de sakkyndige vurderingene tas det imidlertid ikke stilling til hva som er realistiske opplæringsmål for eleven. 25 prosent av de sakkyndige vurderingene tar heller ikke stilling til hvordan spesialundervisningen skal organiseres. Over halvparten av de sakkyndige vurderingene i elevmappene som er gjennomgått, angir ikke timeomfanget for spesialundervisningen. Kravet om å angi årstimeomfang av spesialundervisningen er spesifisert i Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning.

Analysen av tilsynsrapportene fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 viser at det er til dels betydelige utfordringer i kommunene når det gjelder etterlevelse av bestemmelsen om sakkyndig vurdering. Både i 2007 og 2008 rapporterer fylkesmennene at om lag 45 prosent av de undersøkte

kommunene fikk påpekt svakheter knyttet til sakkyndig vurdering utarbeidet av PP-tjenesten. Svakheterne er i hovedsak knyttet til manglende konkretisering eller anbefaling av hvorvidt eleven skal ha opplæring i tråd med læreplanverkets mål, og hva som er realistiske opplæringsmål for eleven. Ett fylkesmannsembete peker i sin årsrapport for 2008 på at de sakkyndige vurderingene gjennomgående fokuserer på å utrede vansker og tilkorkomning, og at de legger mindre vekt på mestring i forhold til ordinær læreplan. Et annet fylkesmannsembete påpeker i intervju at det er en utfordring å få økt PP-tjenestens kunnskap om og forståelse av opplæringslova og tilhørende forskrifter. I særlig grad gjelder dette kunnskap om læreplanverket.

Læreplanverket legger rammene for innholdet i den ordinære opplæringen. Spørreundersøkelsen viser at 30 prosent av PP-tjenestene mener det ordinære læreplanverket har liten betydning for den sakkyndige vurderingen. 30 prosent av PP-tjenestene drøfter sjelden eller aldri utforming av læringsmål i sitt systemrettede arbeid overfor skolene. Egne utredninger, samtaler med skolen/lærere og informasjon fra foresatte ses på som de viktigste informasjonskildene. I tillegg framhever mange PP-tjenester informasjon fra andrelinjetjenester som barne- og ungdomspsykiatrien og informasjon fra eleven selv som viktige kilder.

Videre viser gjennomgangen av fylkesmennenes årsrapporter at klagesaker ofte returneres siden de sakkyndige vurderingene som ligger til grunn for enkeltvedtak om spesialundervisning, er mangelfulle. Ett fylkesmannsembete sier i intervju at de har avdekket tilfeller der det er utarbeidet sakkyndig vurdering uten at PP-tjenesten har møtt eleven eller vært på skolen.

#### **PP-tjenestens systemrettede arbeid**

PP-tjenesten er ikke bare ansvarlig for å utarbeide sakkyndige vurderinger. Ifølge opplæringslova § 5-6 skal tjenesten også hjelpe skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elevene.

Spørreundersøkelsen viser at om lag 60 prosent av PP-tjenestene opplever at skolene sjelden ber om bistand til organisasjons- og kompetanseutvikling. 40 prosent av PP-tjenestene mener at de i liten eller noen grad dekker skolenes etterspørsel etter bistand til organisasjons- og kompetanseutvikling. 12 prosent av tjenestene har svart at skolene ofte ber om bistand, men at de bare i noen grad klarer å dekke denne etterspørselen.



Foto: Colourbox

PP-tjenester med flere fagstillinger dekker i noe større grad skolenes etterspørsel etter bistand til organisasjons- og kompetanseutvikling.

I en rapport fra 2009 peker Nordlandsforskning på at PP-tjenestens rolle i skolenes arbeid med tilpassing og inkludering er begrenset av at PP-tjenesten i liten grad har kapasitet og anledning til å arbeide direkte inn i institusjonene med saker som gjelder tilrettelegging av lærestoff, utforming av læringsmål og organisering av opplærings-situasjoner. Rapporten viser videre til at tilpassing og inkludering ikke bare handler om tilrettelegging i enkeltsaker, men også om systematisk systemarbeid over tid. Det har blitt lagt mer vekt på systemarbeidet i tjenesten over tid, og systemarbeidet har blitt styrket når det gjelder å få på plass forutsigbare samarbeidsrelasjoner og kvalitetssikrende tiltak ved utforming av tilmeldingsprosesser og sakkyndighetsarbeid. Samtidig begrenses systemarbeidet mot skoler og barnehager både av PP-tjenestens kapasitet og av at institusjonene selv bare i begrenset grad ønsker at PP-tjenesten skal bidra på en slik måte.

Statped-sentrene har i intervju pekt på den avgjørende rollen PP-tjenesten har for å tilby et godt opplæringstilbud til elever med særskilte behov. Samtidig vises det til at PP-tjenesten står overfor betydelige utfordringer. Ett kompetansesenter peker på at mens det har vært satset på kompetanseutvikling blant både lærere og rektorer ved skolene, har det ikke vært like stor innsats for å heve PP-tjenestens kompetanse. Små fagmiljøer, høy utskifting blant personalet

og manglende leder- og systemkompetanse ved PP-tjenesten framheves som hovedutfordringer. Et annet senter viser til at det stilles få krav til tjenesten fra sentrale myndigheter. Senteret opplever at det er en motsetning mellom PP-tjenestens sentrale rolle og de manglende krav som stilles til tjenesten. De ulike tjenestene er ifølge senteret så forskjellige at det må stilles spørsmål ved i hvilken grad de kan bidra til å gi et likeverdig tjenestetilbud. Senteret oppfatter det som et paradoks at statlige myndigheter i stor grad styrer innholdet i skolen, men i mindre grad har kunnskap om og styrer PP-tjenesten.

Utdanningsdirektoratet peker i intervju på at det er store variasjoner i PP-tjenesten med hensyn til bemanning og organisering. Direktoratet opplever det som problematisk at det ikke stilles klarere kompetansekrav i loven knyttet til de viktige oppgavene PP-tjenesten har. Utdanningsdirektoratet peker også på at det er behov for at PP-tjenesten og skolene endrer praksis og senker terskelen for å søke spesialpedagogisk bistand fra eksterne fagmiljøer, og at det er viktig å gjøre rollefordelingen mellom PP-tjenesten og Statped tydeligere.

Kunnskapsdepartementet peker i intervju på at den frihet kommunene har når det gjelder organisering og innretning av PP-tjenesten, må forstås som ledd i en generell tendens til å redusere kravene til hvordan kommunene organiserer og dels bemanner sine tjenester. Departementet viser til at det med kommune-loven av 1992 ikke lenger er fastsatt kompetansekrav til PP-tjenesten. Departementet peker videre på at det er store forskjeller i kompetansen i PP-tjenesten, både når det gjelder nivå og bredde.

#### 4.2.3 Statped

En overordnet målsetting for Statped er å bidra med kompetanseoverføring til kommunen og PP-tjenesten. Godt systemarbeid skal sette kommunene og PP-tjenesten bedre i stand til selv å yte bistand i brukersaker. Statped skal tilby spesialpedagogiske tjenester som det ikke er rimelig å forvente at kommunene og fylkeskommunene kan yte på egen hånd. Statpeds virksomhet er særlig innrettet mot regionale og lokale PP-tjenester.

Statped består i dag av 13 statlig eide spesialpedagogiske kompetansesentre, to spesialpedagogiske sentre som det kjøpes tjenester av (avtalebasert samarbeid), og Lesesenteret og Senter for atferdsforskning (SAF) ved Universitetet i Stavanger. Sentrene har kompetanse innen ulike fagfelt og dekker ulike geografiske områder.

Mange sentre har særskilt kompetanse innen ett eller flere fagområder. Flere sentre har landsdekkende oppgaver innen sine spesialfelt, mens andre igjen har et regionalt dekningsområde.

#### Tilpasning av struktur og rammer

I St.meld. nr. 23 (1997–1998) ble den spesialpedagogiske tiltakskjeden beskrevet som topp-tung. Det ble ifølge meldingen brukt mye ressurser på statlig nivå, for langt unna brukerne. Det ble derfor anbefalt å omfordele mer av de statlige ressursene til den lokale PP-tjenesten. Stortingets behandling (jf. Innst. S. nr. 228 (1997–1998)) resulterte i at 300 årsverk ble overført fra Statped til PP-tjenesten, noe som innebar en styrking av PP-tjenesten med om lag 20 prosent. Antallet årsverk i Statped har gradvis blitt redusert fra 1447 i 1994 til 870 i 2008.<sup>13</sup>

Kompetansesentrene er i hovedsak en omdannelse av de statlige spesialskolene. Siden omdannelsen i 1992 har Statped-systemet blitt reorganisert flere ganger.<sup>14</sup> Utgangspunktet for endringene har vært at Statped, mye på grunn av spesialskoletradisjonene, har vært organisert etter sektorer og fagområder, og at dette igjen har skapt en komplisert og uoversiktlig senter- og tilbudsstruktur. Mange av endringsforslagene har siktet mot ulike former for samlokalisering og større regionale enheter, for å skape større faglig bredde ved sentrene og et mer samordnet og helhetlig tjenestetilbud.<sup>15</sup>

Spørreundersøkelsen viser at 36 prosent av landets PP-tjenester synes det er vanskelig å vite hvem i Statped-systemet man skal henvende seg til. I de utdypende kommentarene i spørreundersøkelsen viser enkelte PP-tjenester til at systemet er uoversiktlig. Noen har også lite kunnskap om Statped og opplever at det er lite informasjon om hva sentrene kan bidra med. Det pekes på at kontakten ofte bygger på tidligere erfaringer med støttesystemet. Det vises også til at det er lange geografiske avstander til enkeltsentre, og at de nærmeste sentrene benyttes mest.

Utdanningsdirektoratet viser i intervju til at Statpeds tjenestetilbud kan framstå som utydelig, og at det er behov for et mer enhetlig system. Direktoratet uttaler at flere strukturelle endringer av Statped i liten grad har bidratt til en mer enhetlig struktur. Utdanningsdirektoratet gir uttrykk for at de ønsker en regionalisering av

13) NOU 2009:18, s. 205.

14) For en god oversikt over reformhistorien, se vedlegg 4 i NOU 2009:18.

15) Mange av forslagene er nærmere omtalt i prosjektrapporten fra "Prosjekt Statped 2005".



Statped, for at sentrene i større grad skal kunne ta hensyn til egenarten i sin region. Ett kompetansesenter peker i intervju på at den fragmenterte strukturen som har preget, og delvis preger Statped-systemet, kan ha ført til at barn, unge og voksne ikke har fått den hjelpen de har hatt behov for, fordi det enkelte kompetansesenter ikke har sett kompleksiteten i den enkeltes behov.

I NOU 2009:18 ble det foretatt en bred utredning av læring for barn, unge og voksne med særskilte behov. I utvalgets innstilling ble det pekt på at dagens Statped-struktur er fragmentert og lite egnet til å ivareta behovene for brukere med sammensatte problemer. Utvalget foreslår en samorganisering og samlokalisering av Statped i fire spesialpedagogiske, regionale flerkompetansesentre som faller sammen med helseforetakenes regionstruktur. Det blir også foreslått å lovfeste sentrene. Kunnskapsdepartementet viser i Prop. 1 S (2010–2011) til at utvalgets innstilling vil bli fulgt opp med en stortingsmelding i 2011. Departementet peker her på behovet for mer koordinerte tjenester med bredt sammensatt kompetanse og framholder at flerfaglige regionssentre vil legge til rette for at Statpeds tjenester blir best mulig tilpasset brukernes behov.

#### **PP-tjenestens behov for bistand fra Statped**

Kompetansesentrenes årsrapporter fra 2007, 2008 og 2009 viser at Statpeds aktiviteter i stor grad er rettet inn mot å bidra til generell kompetanseheving i PP-tjenesten og omfatter en rekke ulike aktiviteter. Det overføres kompetanse gjennom seminarer og kurs, regionsamlinger, faglige nettverk og ulike samarbeidsfora, opplæringsprosjekter, utarbeidelse av veiledere, formidling av forskning m.m. I tillegg kommer samarbeid, veiledning og rådgivning i konkrete brukersaker. I flere av sentrenes årsrapporter vises det til at antall utredninger har økt.

Spørreundersøkelsen viser at et stort flertall av landets PP-tjenester opplever de kompetansehevende tiltakene som tilbys av Statped, som relevante for egen tjeneste. Samtidig viser undersøkelsen at under halvparten av PP-tjenestene benytter seg av disse tilbudene. Undersøkelsen viser videre at PP-tjenestene i stor grad opplever at Statped-sentrene bidrar til et bedre opplærings-tilbud for enkeltelever. Halvparten av PP-tjenestene gir også uttrykk for et behov for bistand fra Statped i brukersaker. Undersøkelsen viser samtidig at en tredel av PP-tjenestene gir uttrykk for at de tar kontakt med et Statped-senter i slike saker.



Foto: Colourbox

Det kommer også fram i spørreundersøkelsen at etterspørselen etter, og bruken av, Statpeds tjenester varierer med størrelsen på PP-tjenestene. 25 prosent av PP-tjenestene med mindre enn tre fagstillinger gir uttrykk for at de ofte ser behov for bistand fra Statped, mens ingen av tjenestene med 15 fagstillinger eller flere sier seg helt enige i dette. Det er også de minste tjenestene som tar mest kontakt med Statped. Undersøkelsen viser videre at de største PP-tjenestene i mindre grad enn små tjenester benytter seg av Statpeds tilbud om kompetanseheving. De små tjenestene gir i størst grad også uttrykk for at Statpeds tjenester bidrar til et bedre opplæringsstilbud for enkeltelever.

Enkelte større PP-tjenester viser i spørreundersøkelsen til at Statped i liten grad representerer et supplement til egen kompetanse, og at PP-tjenesten ofte selv har like god utredningskompetanse på de vanligste utfordringene som meldes inn. En mindre PP-tjeneste viser i undersøkelsen til at Statped sine tjenester er viktige for små PP-tjenester med lite variert kompetanse.

Det kommer også fram at om lag 60 prosent av PP-tjenestene opplever formelt samarbeid med Statped som både faglig og ressursmessig krevende. De PP-tjenestene som i størst grad opplever dette, tar også mindre kontakt med Statped for bistand. Enkelte PP-tjenester viser til at et samarbeid er krevende for et lite kontor, og at det kan være høye forventninger fra Statped til organisering og koordinering fra PP-tjenestens side.



Foto: Colourbox

Spørreundersøkelsen viser videre at om lag 40 prosent av PP-tjenestene opplever at de ikke får rask bistand når de henvender seg til et Statped-senter. En PP-tjeneste peker på at det kan gå opptil ett år fra henvisning til saken starter opp. En annen tjeneste viser til at det flere ganger har opplevd å få avslag fra Statped. Flere Statped-sentre har ifølge årsrapportene gjennomført tiltak for å effektivisere saksbehandling og korte ned ventetiden. Økningen i henviste saker og reduserte ressurser gjør likevel at ventetiden øker og ventelister vokser. Det rapporteres om ventetid på opptil ett år, at saker må settes på vent i mer enn et halvår og at utredninger må utsettes til året etter.

Ett senter peker i intervju på økt ventetid og sen saksbehandling som et generelt problem på spesialundervisningsområdet. Senteret opplever i økende grad at det tar lengre tid før barn og unge med lærevansker får bistand. Dette skyldes ifølge senteret at det tar lengre tid før de fanges opp ved skolen, at PP-tjenesten bruker lengre tid på sakkyndige vurderinger, og at Statped selv må ta i bruk ventelister. Senteret mener det også er en trend at stadig flere unge tilmeldes PP-tjenesten og dermed også videre til Statped.

Utdanningsdirektoratet peker i intervju på at forholdet mellom etterspørsel etter Statpeds tjenester på den ene siden og sentrenes tilbud og kapasitet på den andre, i stor grad varierer fra senter til senter. Forholdet avhenger blant annet av oppgaveløsningen på hvert enkelt senter, hvilken

praksis som er etablert når det gjelder avslutning av saker, og hvordan sentrene bruker ressursene sine. Det pekes i tillegg på at noen brukergrupper er mer krevende enn andre. Også ulike tilnærminger i måten sentrene arbeider på overfor den enkelte kommune, har betydning for kapasitet og oppgaveløsning.

Direktoratet viser videre til at det er en betydelig utfordring for Statped å kunne opprettholde kompetansemiljøene slik at støttesystemet blir i stand til å bistå kommunene og fylkeskommunene i å utvikle en tilpasset opplæring og spesialundervisning av høy kvalitet. Sakene som meldes inn til Statped blir stadig mer kompliserte, noe som ofte stiller krav om spisskompetanse som er krevende å få tak i og beholde. Direktoratet peker videre på at det er små kommuner som har størst andel elever med spesialundervisning, og som ofte også har problemer med å rekruttere personer med tilstrekkelig fagkompetanse. Det er i slike kommuner at Statped står overfor en betydelig utfordring med å sette PP-tjenesten bedre i stand til å hjelpe skolene med spesialpedagogiske tiltak.

Kunnskapsdepartementet viser i intervju til at avslag på søknader fra Statped-sentrene kan være et uttrykk for at sentrene har blitt mer bevisste på at det er nødvendig å avgrense egen rolle og tjenestetilbud. Ifølge departementet kan også nedbyggingen av Statped over tid være et uttrykk for at det er mindre behov for de tjenestene som tilbys.

---

### 4.3 Elevenes spesialundervisningstilbud

Når PP-tjenesten har utarbeidet en sakkyndig vurdering av elevens opplæringsbehov, skal det fattes et enkeltvedtak om spesialundervisning. Det skal fattes vedtak både i tilfeller der sakkyndig vurdering anbefaler spesialundervisning, og i de tilfellene der sakkyndig vurdering konkluderer med at eleven skal fortsette å følge ordinær tilpasset opplæring.

Den konkrete retten til spesialundervisning kan vanskelig gis en klar og uttømmende regulering i loven. Dette øker behovet for å sikre vedtakenes kvalitet gjennom prosessuelle bestemmelser. Den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten, konkretiseringen av opplæringstilbudet i enkeltvedtaket og den individuelle opplæringsplanen (IOP) er i så måte viktige for å kunne utforme opplæringstilbudet til elever som har fått vedtak om spesialundervisning. I mange av tilfellene der det gis spesialundervisning, vil det i utgangs-

punktet være knyttet usikkerhet til det konkrete utbyttet av opplæringen. En evaluering av opplæringen er derfor viktig for å få kunnskap om hvor egnet de tiltakene som er satt i gang, er til å nå de målene som er satt (NOU 1995:18).

#### 4.3.1 Enkeltvedtak om spesialundervisning

Det er kommunene som har myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Myndigheten kan delegeres internt i kommunen. Ifølge brev fra Utdanningsdirektoratet og intervju med fylkesmannsembetene er det ofte rektor som har vedtaksmyndighet. Selv om vedtaksmyndigheten delegeres til rektor, kan ikke kommunen fraskrive seg ansvaret for at retten til spesialundervisning blir oppfylt.

Opplæringslova § 13-10 presiserer kommunens plikt til å tilføre skolene de ressursene som er nødvendige for å oppfylle lov og forskrifter. Den individuelle retten til spesialundervisning innebærer at et opplæringstilbud på det minimumsnivået loven angir, holdes utenfor den enkelte kommunes frihet til å prioritere mellom ulike oppgaver. Den enkelte kommune kan dermed ikke avslå et krav om opplæring fordi det ikke er satt av midler til dette i kommunebudsjettet (Ot.prp. nr. 46 (1997–1998)).

Samtlige fylkesmenn som er intervjuet, gir uttrykk for at skolene står overfor en krevende situasjon. Dette fordi de på den ene siden har ansvar for å overholde den tildelte ressursrammen, mens de på den andre siden må skaffe til veie økte ressurser til spesialundervisning i løpet av skoleåret. Ett fylkesmannsembete erfarer at mange vedtak om spesialundervisning er økonomisk betinget ved at avvik fra anbefalte antall timer fra PP-tjenesten begrunnes med mangel på ressurser. Fylkesmannen i Nordland viser i årsrapporten for 2009 til at medhold i klagesaker ofte skyldes at vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering, er økonomisk betinget. Totalrammene til skolene ligger fast, og det er krevende å få tilført ekstra ressurser ved nye enkeltvedtak om spesialundervisning i løpet av budsjettåret. Ett fylkesmannsembete peker i intervju på at skolene i liten grad melder fra til skoleeier dersom de tilgjengelige rammebetingelsene ikke er tilstrekkelige til å oppfylle kravene i regelverket.

Også rapportene fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 viser tilfeller der økonomiske hensyn vektlegges når det tildeles spesialundervisning, og at skoleeiers ressurstillingsystemer dermed ikke sikrer at alle elever får innfridd sin rett til

spesialundervisning. I enkelte vedtak brukes ressursrammer som vurderingskriterium. Det er også eksempler på at enkelte kommuner gir føringer for når på året vedtak om spesialundervisning skal fattes, noe som begrunnes med at vedtak må fattes når skolene har oversikt over ressurstillingen. Det framkommer videre at flere kommuner gir føringer til skoler om at det skal være en høy terskel for å tilmelde elever til PP-tjenesten og for å kunne gi et tilbud om spesialundervisning.

#### Faktaboks 2 Økonomi og spesialundervisning

KomRev Trøndelag IKS viser i sin revisjon av kommunene i Sør-Helgeland til at det ikke er entydig hvordan kommuneøkonomien påvirker omfanget av spesialundervisning i kommunene. På den ene siden er det indikasjoner på at økende antall tilmeldinger til PP-tjenesten skyldes trang økonomi og lite ressurser til generell styrking av undervisningen. Når de økonomiske rammene er stramme, kan elever med særskilte behov sikres gjennom enkeltvedtak om spesialundervisning. Det opplyses også om at det gis tilbud om et mindre omfang spesialundervisning enn tilrådd av PP-tjenesten, noe som kan forklares med en anstrengt kommuneøkonomi. På den andre siden er det også indikasjoner på at god økonomi fører til at man i større grad har mulighet til å gi flere elever spesialundervisning og følge PP-tjenestens tilråding fullt ut.

#### Enkeltvedtakets innhold

Enkeltvedtaket skal beskrive hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for eleven. Det må framgå klart og fullstendig hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Et vedtak som bare tildeler eleven en viss timeressurs uten å fastsette kravet til innholdet i eller den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen nærmere, er ikke tilstrekkelig (Ot.prp. nr. 46 (1997–1998)). Enkeltvedtak om spesialundervisning åpner for muligheten til å gjøre avvik fra alminnelige læreplaner. Vedtaket bør derfor si noe om hvilke avvik som eventuelt gjøres (Helgeland 2006, s. 193).

Gjennomgangen av elevmapper viser at det i 60 prosent av enkeltvedtakene ikke vises til hvorvidt det skal avvikes fra læreplanen, eller hvilke fag spesialundervisningen skal gjelde for. Gjennomgangen viser videre at 24 prosent av enkeltvedtakene ikke sier noe om hvordan spesialundervisningen skal organiseres. 11 prosent av vedtakene i mappene angir heller ikke omfanget av spesialundervisningen.

Analysen av tilsynsrapportene fra felles nasjonalt tilsyn viser tilsvarende svakheter. For 2007 viser tilsynet svakheter i 54 av 89 kommuner knyttet til innholdet i enkeltvedtakene. Tilsynsrapportene for 2008 viser svakheter i 34 av 56 kommuner. For begge årene gjelder dette at vedtaket ikke er klart nok formulert med hensyn til innhold, organisering eller konkretisering av omfang for hvordan spesialundervisningen skal gjennomføres for den enkelte elev. I mange tilfeller inneholder enkeltvedtakene heller ikke opplysninger om klageadgang, klageinstans og klagefrist.

I 15 prosent av sakene fra elevmappegjennomgangen er det fattet enkeltvedtak om spesialundervisning uten at det foreligger sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Også analysen av tilsynsrapportene fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 viser eksempler på at det iverksettes spesialundervisning uten sakkyndig vurdering. Tilsynsrapportene viser videre at det i flere tilfeller ikke fattes enkeltvedtak der sakkyndig vurdering ikke tilrår spesialundervisning. Gjennom tilsynsrapportene framkommer det også eksempler på kommuner som har en gjennomgående praksis med ikke å fatte enkeltvedtak dersom sakkyndig vurdering ikke tilrår spesialundervisning.

Fylkesmennenes årsrapporter viser at antall klagesaker om spesialundervisning på landsbasis har vært nokså stabilt fra 2007 til 2009, men at det er store forskjeller mellom fylkene. Noen fylker opplever en markert nedgang, mens andre har en sterk økning. Andelen klagesaker som har fått medhold av fylkesmannen, har økt. Gjennomgangen av årsrapportene viser også at flere klagesaker blir sendt tilbake til kommunene for ny saksbehandling. Dette skyldes i mange tilfeller mangelfulle enkeltvedtak, som igjen ofte skyldes mangler i de vurderingene som ligger til grunn for vedtaket.

### Faktaboks 3 Enkeltvedtak og økonomi

Kommunerevisjonen i Bergen viser i en rapport fra 2010 at de sakkyndige vurderingene i prinsippet kan være klare gjennom hele skoleåret, men at det likevel ofte tar lang tid før det tildeles spesialundervisning. Rektorene ønsker å få kommunens tildeling av budsjettmidler for neste skoleår før de fattet vedtak om spesialundervisning. Ut fra tildelt timetall basert på elevtallet ved skolen setter rektor så av midler til spesialundervisning for neste skoleår. Når timebudsjettet for spesialundervisning er klart, utformer rektor, med utgangspunkt i de sakkyndige vurderingene, vedtakene for elevene som har krav på spesialundervisning.

### 4.3.2 Gjennomføring av spesialundervisningen

Alle elever med spesialundervisning har en lovfestet rett til individuell opplæringsplan (IOP). IOP-ene skal ta utgangspunkt i den generelle delen av læreplanene og fagvise læreplaner så langt de passer, og i læringsvanskene og læringsutsiktene til den enkelte eleven slik de går fram av den sakkyndige vurderingen (Ot.prp. nr. 46 (1997–1998)). IOP er en operasjonalisering av enkeltvedtaket og kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn det som kan utledes av enkeltvedtaket. Planen skal angi omfanget av undervisningen, hvilke mål opplæringen har og hva slags opplæring som er nødvendig for å nå disse målene (Helgeland 2006, s. 193). Hensikten med planen er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen.

### Plan for gjennomføring av spesialundervisning

IOP skal utarbeides så raskt som mulig etter at enkeltvedtaket er truffet. Elevmappegjennomgangen viser at de fleste IOP-ene foreligger innen én til to måneder etter at enkeltvedtaket er fattet. Elevmappegjennomgangen viser imidlertid også enkelttilfeller der det tar svært lang tid før det utarbeides en IOP, og at enkelte elever i praksis kan ha flere år med spesialundervisning uten at det er utarbeidet en egen plan for denne undervisningen. Analysen av tilsynsrapportene fra 2007 og 2008 og elevmappegjennomgangen viser tilfeller der det er utarbeidet IOP-er uten at det foreligger sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, og tilfeller der det foreligger enkeltvedtak uten IOP-er.

Gjennomgangen av elevmapper viser videre at det i 12 prosent av IOP-ene ikke er formulert konkrete opplæringsmål for eleven. Dette kan ha sammenheng med at det i nesten 20 prosent av de sakkyndige vurderingene i elevmappene ikke er tatt stilling til hva som er realistiske opplæringsmål for eleven. Skolene gir også i intervju uttrykk for at det er en utfordring å formulere konkrete læringsmål for elevene.

I rapportene fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 vises det til flere tilfeller der IOP-er ikke klart nok definerer spesialundervisningens omfang, organisering og innhold. I 2007 fikk 30 prosent av kommunene påvist svakheter knyttet til IOP-er, i 2008 var denne andelen 20 prosent. Videre viser tilsynsrapportene mange tilfeller der enkeltvedtak eller sakkyndig vurdering ikke er tilstrekkelig konkretisert, og at det henvises til IOP for nærmere konkretisering av



Foto: Colourbox

hvordan undervisningen for en elev skal eller bør gjennomføres.

Også enkelte kommunerevisjoner viser til at det er utfordringer knyttet til målformuleringer i IOP-ene. De er lite målbare eller bare skissert som tiltak. Målene skal uttrykke hva spesialundervisningen sikter mot når det gjelder elevens læring og utvikling. Mangelfulle målformuleringer får konsekvenser for halvårsrapportene som skal vurdere måloppnåelsen ut fra de målene som er skissert i planen. I disse revisjonsrapportene pekes det også på tilfeller av utydelige sammenhenger mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP.

Høgskolen i Hedmark sin evaluering av spesialundervisningen (2009) viser til at det er et generelt problem at sammenhengen mellom sakkyndig vurdering og IOP ofte ikke er god nok. IOP skrives i mange tilfeller i for generelle vendinger, noe som gjør målene uklare og lite styrende for det pedagogiske arbeidet.

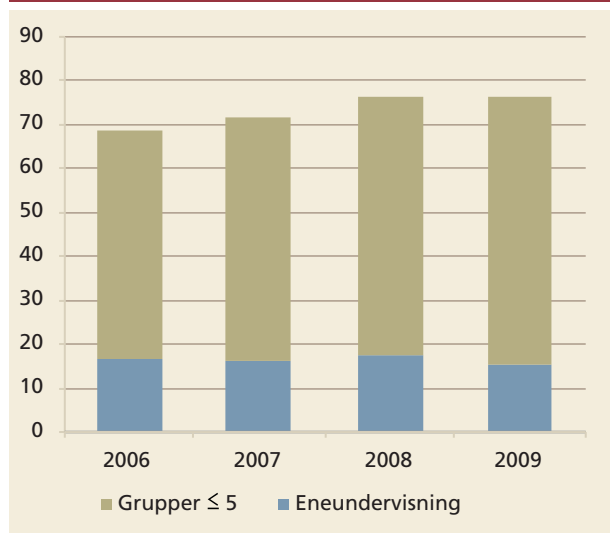
### Organisering av og personale til spesialundervisning

Organisering av undervisningen er regulert i opplæringslova § 8-2. Bestemmelsen gjelder både den ordinære opplæringen og spesialundervisning. Grunnlaget for å ta enkeltelever ut av den ordinære basisgruppen/klassen kan være at eleven har enkeltvedtak om spesialundervisning der denne formen for organisering er fastsatt, jf. opplæringslova § 5-1. Dette innebærer at den særskilte organiseringen må være fastsatt i et enkeltvedtak om spesialundervisning og i IOP-en.

Nasjonale kompetansekrav til undervisningspersonell skal bidra til å sikre kvalitet og likeverd i opplæringen (Ot.prp. nr. 46 (1997–1998)). Det er de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning i grunnskolen som for den ordinære opplæringen.<sup>16</sup> En assistent vil i enkelte tilfeller kunne bistå læreren i forbindelse med spesialundervisningen. Av veileder om spesialundervisning framgår det at en assistent bare kan brukes på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Assistenten skal være under veiledning og forsvarlig tilsyn av læreren. Det stilles ifølge veilederen ingen formelle krav til assistentenes kompetanse.

Figur 7 viser at det har vært en økning i andelen spesialundervisningselever som får undervisning utenfor ordinær basisgruppe/klasse.

Figur 7 Spesialundervisning utenfor ordinær basisgruppe/klasse. I prosent



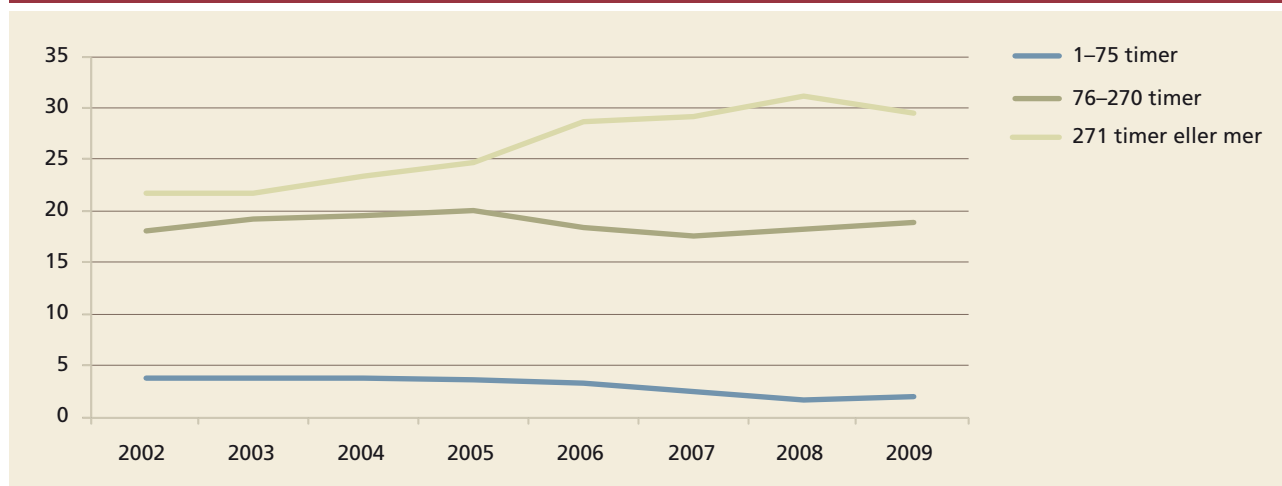
Kilde: GSI

I 2006 fikk bortimot 70 prosent av spesialundervisningselevne undervisning alene med lærer eller i grupper med fem elever eller færre. Tilsvarende tall for 2009 var 76 prosent.

Elevmappegjennomgang har vist at det i 24 prosent av enkeltvedtakene ikke tas stilling til hvordan spesialundervisningen skal organiseres. En formulering som gjentas i flere enkeltvedtak, er at opplæringen kan gis som enetimer, i smågrupper eller sammen med klassen.

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

Figur 8 Spesialundervisningselever som får tildelt timer med assistent. I prosent



Kilde: GSI

Tilsynsrapportene fra nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 viser flere eksempler på at det gis undervisning utenfor den ordinære opplærings-situasjonen uten at dette er formalisert gjennom vedtak eller basert på sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Det framheves også at vedtak og sakkyndig vurdering ikke i tilstrekkelig grad konkretiserer hva slags tilbud som vil være det beste for eleven – om det er undervisning alene med lærer, i en definert gruppestørrelse eller sammen med klassen.

I 2009 fikk 50 prosent av elevene med spesialundervisning tildelt timer med assistent.<sup>17</sup> Dette er en økning på 6,5 prosentpoeng fra 2002. Figur 8 viser at andelen spesialundervisningselever som får undervisning med assistent over 270 timer, har økt og ligger på 30 prosent i 2009. Andelen elever med spesialundervisning som får tildelt 1–75 timer med assistent, har blitt noe redusert i perioden fra 2002 til 2009.

Det har vært en økning av elever som får undervisning i små grupper. GSI-tallene viser ikke om økningen i assistentbruk skyldes at det er flere assistenter til stede i undervisningen sammen med læreren, eller om assistentene driver undervisningen alene. Ett fylkesmannsembete uttaler i intervju at de opplever en økning i antall klagesaker knyttet til bruk av assistenter i stedet for pedagoger i spesialundervisningen.

#### Evaluering og rapportering av gjennomført spesialundervisning

For å følge opp den individuelle opplæringsplanen skal skolen hvert halvår rapportere

hvilken opplæring eleven har fått, og elevens grad av måloppnåelse ut fra oppsatte mål i planen. Halvårsrapportene skal være et verktøy for å vurdere utviklingen til den enkelte elev med vedtak om spesialundervisning og den skal danne utgangspunkt for det videre arbeidet med eventuelle tilpasninger og endringer av elevens opplærings-situasjon.

Analysen av resultater fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 viser at det i 19 prosent av kommunene ble påvist svakheter ved halvårsrapportene. I 2008 ble det påvist svakheter i 23 prosent av kommunene. Elevmappegjennomgangen viser at det i 50 prosent av halvårsrapportene ikke rapporteres om opplæringstilbudet er gjennomført i tråd med det omfanget og den organiseringen som skisseres i enkeltvedtaket og IOP.

Gjennomgangen av tilsynsrapporter, elevmapper og kommunerevisjoner viser svakheter knyttet til utforming av realistiske og konkrete læringsmål for elevene. Dette gjelder både sakkyndige vurderinger og IOP-er. Når det ikke framgår tydelig av IOP-ene hva slags opplæringsmål som gjelder, og hvorvidt eleven skal følge læreplanverkets mål eller ha individuelle opplæringsmål, blir det krevende å vurdere graden av måloppnåelse. Dette gjør arbeidet med eventuelle tilpasninger og endringer av elevenes opplærings-situasjon vanskelig. Tilsynsrapportene viser også enkelte eksempler på at det ikke er utarbeidet halvårsrapporter, og at halvårsrapporter ikke oversendes kommunen eller fylkeskommunen i henhold til kravene som framgår av opplæringslova § 5-5.

17) En elev kan ha enkeltvedtak om timer både med undervisningspersonale og assistent.

## 5 Statlig styring og oppfølging av spesialundervisningen

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å utvikle og iverksette politikken på grunnopplæringsområdet. Grunnopplæringen finansieres gjennom rammetilskudd til kommunene. Staten legger ikke gjennom finansieringssystemet begrensninger på hvordan kommunene finansierer den enkelte skole (St.meld. nr. 33 (2002–2003)). Det sentrale styringsvirkemiddelet overfor kommunesektoren på dette området er opplæringslova. Loven skal synliggjøre nasjonale prioriteringer, samtidig som den åpner for at kommunalforvaltningen kan løse oppgavene på en måte som er tilpasset lokale forhold. Statlige myndigheter har ansvar for å føre tilsyn med at opplæringslovas bestemmelser etterleves lokalt, slik at nasjonale målsettinger på området nås. Styringsinformasjon og resultatrapportering om utviklingen av tjenestene og hvilke resultater som oppnås sett i forhold til nasjonale målsettinger, er en forutsetning for bruk og videreutvikling av virkemidlene på området.

Samtidig som opplæringslova legger opp til oppgaveløsning som tar hensyn til lokale forhold, legges det på ulike måter statlige føringer på innholdet i skolen. Læreplanverket har status som forskrift og danner rammeverket for innholdet i undervisningen. Med Kunnskapsløftet ble det fastsatt nye læreplaner for alle fag i grunnskolen og for fellesfagene i videregående opplæring. Tidligere læreplaner inneholdt krav til kunnskap og ferdigheter i fag, krav til organisering av fagstoff og bruk av spesifikke metoder. Læreplanverket for Kunnskapsløftet ga kommunene økt frihet til å bestemme form og innhold i undervisningen. Det er opp til den enkelte kommune/skole hvordan man legger opp opplæringen for å nå fastsatte kompetansemål. Målet med lavere detaljeringsgrad i de nasjonale læreplanene var å gi rom for både individuell tilpassning av opplæringen og lokal handlefrihet for den enkelte skole (Innst. S. nr. 268 (2003–2004)).

### 5.1 Tilpasninger i den ordinære opplæringen

Gjennom ulike bestemmelser i regelverket er det på enkelte områder i større grad lagt til rette for at skole/skoleeier skal utvikle en tilpasset opplæring på en slik måte at elevene får et

tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Foruten Læreplanverket for Kunnskapsløftet omfatter dette bestemmelsene om elevvurdering, gruppestørrelse og muligheten for å omdisponere time-tallet i det enkelte fag.

#### Vurdering av elevers læringsutbytte

En overordnet målsetting med Kunnskapsløftet er å øke læringsutbyttet for alle elevene.

Individuell vurdering er et viktig redskap for å avdekke svakheter i elevers læringsutbytte og grunnlag for planlegging og tilpassning av elevers opplæringstilbud.<sup>18</sup> Vurderingen vil danne grunnlag for tilpasset opplæring som kjennetegnes av variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen (Utdanningsdirektoratet 2009). Kunnskapsdepartementet fastsatte nye forskrifter til opplæringslova om individuell vurdering i grunnopplæringen fra og med 1. august 2009.<sup>19</sup>

Retten til individuell vurdering innebærer både en rett til underveivurdering, sluttvurdering og en rett til dokumentasjon av opplæringen. Underveivurderingen skal brukes som et redskap i læreprosessen, som grunnlag for tilpasset opplæring og bidra til at eleven, lærlingen eller lære-kandidaten øker kompetansen sin i fag. Det er ofte i forbindelse med underveivurderingen at de første tegnene på at eleven ikke får eller kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, kommer til syne.

Som ledd i vurderingen brukes kartleggingsprøver og nasjonale prøver. I grunnskolen er det i dag obligatoriske kartleggingsprøver i leseferdighet for 1., 2. og 3. trinn, og obligatorisk kartleggingsprøve i tallforståelse og regneferdighet på 2. trinn. I tillegg tilbys det en frivillig kartleggingsprøve i tallforståelse og regneferdighet på 3. trinn. Slike prøver kan gi et mer nyansert bilde av elevens funksjon og utvikling på ulike områder, og de kan gi ideer til opplegg som kan avhjelpe eventuelle vansker og svake områder hos eleven. Bruken av kartleggingsprøver inngår som en naturlig del av lærerens og skolens generelle

18) Kapittel 3 i forskrift til opplæringslova gir regler om vurdering for offentlig grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Grunnlaget for vurdering i fag er regulert i § 3-3.

19) Retten til individuell vurdering framgår av forskriften § 13.

vurderingsarbeid. Nasjonale prøver gjennomføres på 5. og 8. trinn. Det er også innført nasjonale prøver i lesing og regning på 9. trinn. Nasjonale prøver skal gi informasjon om ferdighetene til elevene ut fra de kompetansemålene som er satt etter henholdsvis 4. og 7. trinn.

#### Tiltak for økt fleksibilitet i undervisningen

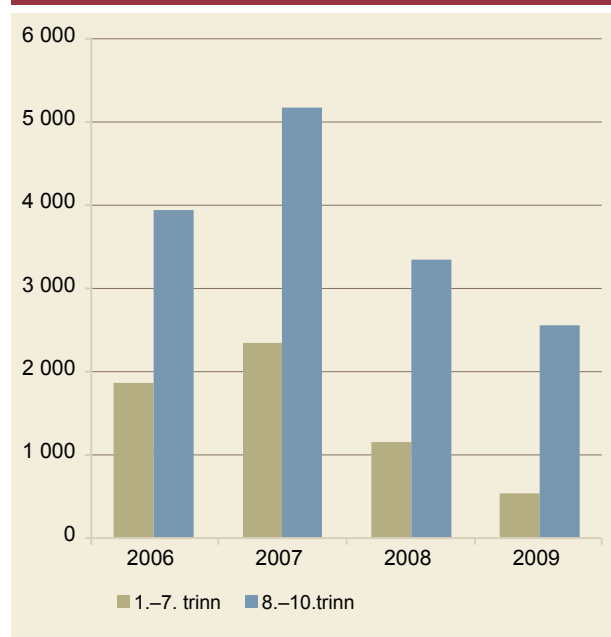
I 2003 ble tidligere klassesdelingsregler opphevet og erstattet med krav om at gruppestørrelsen skal være pedagogisk forsvarlig. Dette skulle bidra til å gi kommunene og skolene større valgfrihet i måten å organisere undervisningen på. Lovforslaget i Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) viste til at bestemmelsen skulle gi rom for varierte undervisningsformer og ulike måter å organisere elevene på. Gjennom lovendringen skulle det blant annet i større grad legges til rette for bedre læringsutbytte for elevene og bedre tilpasset opplæring.

Opplæringslovas bestemmelse om gruppestørrelse var tema for felles nasjonalt tilsyn i 2009, kombinert med opplæringslova § 13-10 om forsvarlig system. I rapporten fra felles nasjonalt tilsyn for 2009 til Kunnskapsdepartementet gir Utdanningsdirektoratet uttrykk for at slik kravet til pedagogisk forsvarlige gruppestørrelser er utformet i § 8-2, har det for lite reelt rettslig innhold og dermed for lav styringseffekt. Direktoratet uttaler videre at kriteriene som er stilt opp i forarbeidene til bestemmelsen, ikke gir grunnlag for å vurdere det nærmere innholdet i forsvarlighetsnormen.

Med innføringen av Kunnskapsløftet fikk skoleeier en viss adgang til å omdisponere timene som er avsatt til de ulike fagene ifølge fag- og timefordelingen. Ifølge Læreplanverket for Kunnskapsløftet kan skoleeier omdisponere inntil 25 prosent av timetallet i det enkelte faget for en enkelt elev. Målet med ordningen var å gi skoleeier og skole økt handlingsrom til organisering basert på lokale forhold og dermed øke mulighetene for å bedre den tilpassede opplæringen (Innst. S. nr. 268 (2003–2004)). Regelendringen var dermed et ledd i den økte innsatsen for lokalt tilpasset opplæring, uten bruk av enkeltvedtak om spesialundervisning. Vilkaet for omdisponeringen er at det er grunn til å anta at det vil føre til bedre måloppnåelse i fagene samlet sett for eleven. Omdisponeringen må heller ikke medføre at kompetansemålene i læreplanen for faget velges bort (Utdanningsdirektoratet 2009).

Figur 9 viser at muligheten til å omdisponere timetall i svært liten grad benyttes i skolene, og at bruken har avtatt de siste to årene. Omdisponeringsmuligheten blir i større grad benyttet for elever på 8.–10. trinn. Andelen elever som får omdisponert timer etter 25-prosentregelen i 2009, utgjør 0,1 prosent av elevene på 1.–7. trinn og 1,3 prosent av elevene på 8.–10. trinn.

Figur 9 Antall elever som får omdisponert timer (25 %-regelen)



Kilde: GSI

Nordlandsforskningens evaluering av ordningen (2008) viser til at manglende bruk av omdisponeringsmuligheten skyldes uklart utforming av regelen, at bruken av regelen krever mye organisering og ressurser, og manglende oppmerksomhet rundt regelen. Intervjuer med skoler understøtter inntrykket av at regelen i liten grad benyttes, og at mulighetene som ligger i regelen, i liten grad er kjent.

Kunnskapsdepartementet viser i brev til at reformen Kunnskapsløftet står sentralt i arbeidet med å gi alle elever gode læringsresultater i lys av deres evner og forutsetninger. Her legges det vekt på klarere nasjonale mål for opplæringen innenfor et økt lokalt pedagogisk handlingsrom. Det blir også satset på god oppfølging av elevene på et tidlig tidspunkt. Det arbeides også med å etablere et veilederkorps som skal kunne stå til disposisjon for de kommunene som ser ut til å ha særlig behov for støtte utenfra. Departementet viser til at Kunnskapsløftet er under omfattende forskningsbasert evaluering. Resultatene fra



evalueringen vil inngå i departementets løpende vurdering av om reformen bør justeres og forbedres etter hvert som evalueringsresultatene foreligger.

Departementet peker på at skoler med et grunnleggende pedagogisk syn på hvordan spesialundervisning skal drives, også klarer å operasjonalisere hva slags tilbud som skal gis innenfor tilpasset opplæring og hva som bør gis som spesialundervisning. Departementet framhever at det vil arbeide for å øke effekten av spesialundervisningen ved å tydeliggjøre forutsetninger som må være etablert for at spesialundervisningen skal virke godt.

---

## 5.2 Tilsyn og kontroll

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) ble det lagt opp til å styrke den lokale handlefriheten på grunnopplæringsområdet. Samtidig presiseres det at større lokal handlefrihet vil innebære at statens tilsynsrolle blir mer sentral. Parallelt med at kommunene har fått økt handlefrihet, har det fra statlig hold blitt lagt økt vekt på vurdering, rapportering og tilsyn.

Utdanningsdirektoratet er delegert ansvaret som overordnet tilsynsmyndighet på nasjonalt nivå og har ansvar for å utvikle og følge opp tilsyn, legge til rette for en enhetlig tilsynsvirksomhet i hele landet og sørge for god veiledning om lovverket (St.meld. nr. 31 (2007–2008)). Fylkesmannsembetene er den operative tilsynsmyndigheten for grunnopplæringen og har i tillegg ansvaret for veiledningsvirksomheten på regionalt nivå. Fylkesmennene er også klageinstans for alle enkeltvedtak om elever i grunnskolen.

I 2004 ble det i opplæringslova innført en bestemmelse i § 13-10 om å ha et forsvarlig system for skoleeiers vurdering av om kravene i lovverket blir oppfylt (Ot.prp. nr. 55 (2003–2004)). I tillegg til å bidra til økt regelverks-etterlevelse i kommunene, skal bestemmelsen styrke statlige myndigheters mulighet til å føre tilsyn. Det ble i lovforslaget lagt til grunn at skoleeier i utgangspunktet står fritt til å utforme et forsvarlig system tilpasset lokale forhold, men det ble samtidig understreket at systemet skal være egnet til å avdekke mangler i forhold til regelverket og sikre adekvate oppfølgingstiltak. Utdanningsmyndighetene har i en egen veileder (Udir/KS 2007) samt i prosedyrer for fylkesmennenes gjennomføring av nasjonale tilsyn lagt til grunn at systemet skal kunne dokumenteres

skriftlig og blant annet omfatte rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter. Systemet skal i tillegg omfatte beskrivelser av organiseringen knyttet til opplæringsvirksomheten, rutiner for innhenting og analyse av data, samt rutiner for å sikre tilstrekkelig kompetanse i kommunen.

Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen viste at staten i begrenset grad førte tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringslova (Dokument nr. 3:10 (2005–2006)). Flere fylkesmannsembeter ga uttrykk for at de ikke gjennomførte tilsyn i et tilstrekkelig omfang. Undersøkelsen viste i tillegg at embetene hadde ulik tilsynspraksis.

I løpet av de siste årene er arbeidet med tilsyn på opplæringsområdet blitt styrket. Siden 2004 har Kunnskapsdepartementet i embetsoppdragene til fylkesmennene lagt til grunn at tilsyn skal utgjøre hovedtyngden av fylkesmennenes oppgaver på området. Et viktig ledd i styrkingen av det statlige tilsynet var innføringen av felles nasjonalt tilsyn. Bakgrunnen for dette var blant annet at tilsynsformene og tilsynsomfanget varierte mellom embetene, i tillegg til at enkelte embeter hadde liten tilsynsvirksomhet på opplæringsområdet. Utdanningsdirektoratet fikk i tildelingsbrevene for 2005 og 2006 i oppdrag å utvikle og systematisere innholdet i og metodikken for tilsyn, slik at tilsynet kunne bli mer enhetlig. Felles nasjonalt tilsyn ble gjennomført første gang i 2006. Bestemmelsen i opplæringslova om forsvarlig system har vært tema i samtlige nasjonale tilsyn.

Felles nasjonalt tilsyn har kommet i tillegg til det generelle tilsynsoppdraget til fylkesmennene. I St.meld. nr. 31 (2007–2008) legges det til grunn at tilsynsaktiviteten bør være hendelsesbasert og styrt ut fra risikovurderinger som gjøres regionalt hos fylkesmennene. Det vises til at det kan oppstå situasjoner som påkaller tilsynsmyndighetenes umiddelbare oppmerksomhet, noe som ifølge meldingen krever at fylkesmennene har mulighet til å føre tilsyn på eget initiativ. Fylkesmennene er gjennomgående positive til felles nasjonalt tilsyn på utdanningsområdet og peker i intervju på at nasjonale tilsyn gir en bedre helhetsforståelse av tilstanden på området og bidrar til å sikre en mer ensartet tilsynspraksis. Samtidig meldes det i fylkesmennenes årsrapporter om at de store ressursene som benyttes på nasjonale tilsyn, går på bekostning av mulighetene for å gjennomføre hendelsesbaserte tilsyn.

## **Innretning og gjennomføring av felles nasjonalt tilsyn**

Felles nasjonalt tilsyn gjennomføres ved bruk av systemrevisjonsmetoden. Flere av fylkesmennene som er intervjuet, peker på den begrensede kunnskapen systemtilnærmingen gir når det gjelder innholdet i det pedagogiske tilbudet elever med spesialundervisning får. Flere ser et behov for å utvikle tilsynsaktiviteten i retning av innhold og kvalitet i undervisningstilbudet. Det pekes samtidig på at dette vil kreve en videreutvikling av tilsynsmetodikken og bruk av nye tilsynsmetoder.

I rapportene fra felles nasjonalt tilsyn for 2007 og 2008 peker flere fylkesmenn på behovet for å vurdere hvorvidt systemrevisjon er en egnet tilsynsmetode, sett i forhold til alternative metoder og tradisjoner for tilsyn. Enkelte peker på at systemrevisjonsmetoden er dårlig egnet for tilsyn på områder med utpreget skjønsmessige bestemmelser, og at denne metoden passer best på områder med klare og lett målbare myndighetskrav.

Kunnskapsdepartementet påpeker i brev at det sentrale ved systemrevisjon som metode er at tilsynet går inn og prøver om den bestemmelsen det føres tilsyn med blir overholdt. Når dette ikke ble gjort på samme måte tidligere, kunne man heller ikke vite om loven var brutt. Departementet legger til grunn at det er fullt mulig å prøve hvorvidt skjønsmessige bestemmelser er overtrådt, selv om slik prøving er mer krevende enn for andre typer bestemmelser.

I forkant av tilsynene utarbeider Utdanningsdirektoratet en felles prosedyre til fylkesmennene for hvordan tilsynene skal gjennomføres. Flere fylkesmenn peker i intervju på at det har vært en utvikling i retning av tettere oppfølging og strammere styring fra direktoratets side når det gjelder planlegging og gjennomføring av nasjonale tilsyn. Det vises i den sammenheng til at prosedyrene for gjennomføring av tilsynene har blitt mer omfattende og detaljerte. Det vises videre til at tettere oppfølging fra Utdanningsdirektoratets side når det gjelder gjennomføringen av tilsynene, felles regelverkssamlinger for fylkesmennene i forkant av tilsyn og mer detaljerte prosedyrer har bidratt til mer ensartet tilsynspraksis.

Flere fylkesmenn peker samtidig på at det fortsatt er en utfordring å få til en ensartet gjennomføring og oppsummering av felles nasjonalt tilsyn. Det pekes på at fortolkningen av funn kan variere, slik at samme funn blir kategorisert som avvik i

ett fylkesmannsembete og merknad i et annet. Det pekes også på at det har vært ulike tolkninger mellom fylkesmannsembetene når det gjelder hvor mange avvik som skal rapporteres, og hvor mange observasjoner som kan tilknyttes ett avvik. Både i intervjuer og i kommentarene etter endt tilsyn pekes det på behovet for bedre samordning av fylkesmennene og økt felles forståelse for tilsynets innhold, gjennomføring og avslutning.

I Utdanningsdirektoratets rapport fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 pekes det på at det er en utfordring å oppnå en ensartet praksis hos tilsynsmyndigheten som er fordelt på 18 fylkesmannsembeter. Kunnskapsdepartementet peker i intervju på at direktoratet arbeider for å øke innsatsen knyttet til både forberedelse og oppfølging av tilsyn, blant annet for å kunne sikre at kommunene lukker de avdekkede avvikene.

Kunnskapsdepartementet viser i brev til at det er iverksatt en rekke tiltak for koordinering av de 18 fylkesmannembetene, for å sikre at disse utfører tilsynsvirksomheten på en ensartet og regelverkskonform måte. Utdanningsdirektoratet har i forbindelse med det nasjonale tilsynet i 2010 iverksatt en koordinering for embetene på slutten av tilsynets gjennomføringsfase før foreløpig tilsynsrapport og varsel om vedtak sendes ut til kommune. Dette har blitt ansett som nødvendig for å sikre at like saker blir behandlet likt på tvers av de 18 embetene. Det som koordineres er:

- Hvilke observasjoner som er gjort
- Hvordan embetene har vurdert de observasjonene som er gjort
- Konklusjonene av om kommunenes praksis er i samsvar med loven

Tiltakene for koordinering er ifølge departementet viktige for at tilsynsvirksomheten skal skje på en ensartet og korrekt måte. Videre utvikling av slike koordineringstiltak vil være et sentralt satsningsområde for direktoratet også i årene som kommer.

For å øke effekten av tilsynet er det ifølge Kunnskapsdepartementet gjort visse endringer i felles nasjonalt tilsyn for 2010. Tilsynsperioden er utvidet fra ett til to år, noe departementet mener legger til rette for et mer vedvarende fokus på tilsynsystemet og kommunenes plikter. Varsel om tilsyn sendes ut om lag tre måneder før gjennomføringen av tilsynet. Tilsynsinstruksen er publisert, slik at tilsynsobjektene og andre har mulighet til å gjøre seg kjent med hva det føres



Foto: Colourbox

tilsyn med og hvordan tilsynet vil bli gjennomført. Elever og foreldre involveres i tilsynet gjennom samtaler. De endelige tilsynsrapportene skal publiseres på fylkesmennenes hjemmesider slik at flere enn skoleeier og skoleledelsen har mulighet til å gjøre seg kjent med funnene. Dette vil ifølge departementet også kunne skape et press på skoleeier til å gjøre noe med de avdekkede lovbruddene.

#### **Forsvarlig system som grunnlag for tilsyn**

Opplæringslovas bestemmelser om tilpasset opplæring og spesialundervisning var tema for nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008, kombinert med kravet til forsvarlig system. Kravet til at skoleeier har et forsvarlig system, inngår som en del av vurderingen av om kravene i opplæringslova etterleves. I intervju viser enkelte fylkesmenn til at forsvarlige systemer er avgjørende for å sikre et godt undervisningstilbud, og at de bidrar til å sikre et minimumsnivå av innhold og kvalitet i opplæringen. I tillegg pekes det på at systemer for internkontroll er viktig for å sikre at saksgangen er dokumentert og sporbar. Også

Utdanningsdirektoratet har i flere sammenhenger understreket betydningen av at skoleeier har et forsvarlig system. I direktoratets rapport fra nasjonalt tilsyn i 2009 står det at: "Et fungerende system for internkontroll er et nødvendig verktøy for oppfyllelse av skoleeiers plikter og elevenes rettigheter over tid. Fravær av forsvarlig system for internkontroll innebærer en markert risiko for at elevenes opplæring ikke organiseres i tråd med kvalitetskravene fastsatt i loven."

Flere fylkesmenn opplever betydelige utfordringer knyttet til tilsyn med det generelle kravet til forsvarlig system. Utfordringene gjelder særlig forholdet mellom dette kravet og konkrete bestemmelser som er gjenstand for årlige tilsyn, som bestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning. Fylkesmennene har hatt ulik forståelse av hva som har vært hovedfokus i tilsynene; lovens krav til forsvarlig system eller bestemmelsene om spesialundervisning og tilpasset opplæring. Dette har også ført til ulik praksis med hensyn til hvordan avvik konstateres og formuleres. I fylkesmennenes rapporter fra

felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 pekes det på et behov for å klargjøre bestemmelsen om forsvarlig system og forholdet til konkrete bestemmelser i loven.

I rapporten fra felles nasjonalt tilsyn for 2009 gir Utdanningsdirektoratet uttrykk for at det hersker stor usikkerhet rundt det konkrete innholdet i kravet til forsvarlig system. Bestemmelsen er lite tydelig og tilgjengelig og generelt vanskelig å forstå. Direktoratet peker videre på at ulike oppfatninger om hvilke krav som ligger i opplæringslova § 13-10, har gjort det vanskelig for fylkesmannsembetene å føre tilsyn med grunnlag i denne bestemmelsen.

Kunnskapsdepartementet viser i intervju til at kravet om et forsvarlig system i opplæringslova § 13-10 er viktig for å sikre at reglene etterleves. At det legges vekt på forsvarlig system framfor de enkelte innholdsbestemmelsene, bidrar til å gjøre tilsynet enklere. Systemtilnærmingen er ifølge departementet også hensiktsmessig i og med at ressursene til tilsyn er begrensede.

Samtidig ser departementet på muligheten for å endre vektleggingen i tilsynene, slik at det i større grad fokuseres på de enkelte bestemmelsene, der avvik innenfor disse eventuelt kan føres tilbake til avvik fra lovens krav om forsvarlig system. Departementet mener det også er behov for å kunne gå bak systemkravet og viser til at det i det pågående felles nasjonale tilsynet på kapittel 9 a i opplæringslova vil bli lagt mer vekt på selve innholdsbestemmelsen og hva som faktisk tilbys elevene. Kunnskapsdepartementet opplyser videre at det arbeides med å gjøre det lettere å forholde seg til systemkravet i opplæringslova § 13-10 annet ledd, blant annet ved å klargjøre ansvars plasseringen lokalt. Det vurderes også å etablere en forskrift om internkontroll, slik som på HMS-området.

Kunnskapsdepartementet bemerker i brev at det ikke er slik at kravet til kommunen om å ha et forsvarlig system kun følger av opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Når lovgivningen stiller et hvilket som helst krav til kommunen, ligger det i dette at kommunen skal foreta seg det som er nødvendig av planlegging og undervis- og etterhåndskontroll, mv., slik at de lovpålagte krav kan oppfylles. Krav til internkontroll er følgelig en integrert del av en hver rettslig plikt.

Departementet viser til at det i sin tid ble lagt inn et forholdsvis vidt handlingsrom i bestemmelsen

om forsvarlig system, slik at det skulle være rom for tilpasninger til lokale behov og forutsetninger. Dette var også ment å bidra til at det ikke skulle oppstå unødig byråkratisering. Erfaringene på området medvirker til at departementet likevel vil vurdere om det kan det være behov for visse presiseringer, blant annet når det gjelder rapporteringsplikten oppover dersom et ansvarsnivå kommer til at det ikke er mulig å oppfylle bestemmelser i lovverket.

### **Resultater og oppfølging av tilsyn**

Opplæringslovas krav om et forsvarlig system har vært gjenstand for tilsyn i samtlige felles nasjonale tilsyn siden 2006. Tilsynene avdekket at langt over halvparten av kommunene som var gjenstand for tilsyn ikke oppfylte kravene til et forsvarlig system. Nasjonale tilsyn har i tillegg avdekket store utfordringer i kommunene når det gjelder regelverksetterlevelse på spesialundervisningsområdet.

De omfattende avvikene som ifølge Utdanningsdirektoratet ble avdekket under felles nasjonalt tilsyn i 2007, var noe av bakgrunnen for valget om å videreføre temaene i tilsynet for 2008. Resultatene fra tilsynet i 2008 indikerte ifølge direktoratets rapport liten eller ingen bedring i regelverksetterlevelsen sammenlignet med tilsynet i 2007. Særlig betenkelig var det at skoleeierne etter gjentatte tilsyn ikke forholdt seg til lovkravet om et forsvarlig system. Det gjennomgående fraværet av fungerende systemer for internkontroll representerte ifølge direktoratet "en markant risiko for at elevenes rettssikkerhet ikke blir ivaretatt, og at elevene ikke får oppfylt sentrale rettigheter etter opplæringslovgivningen".

Utdanningsdirektoratet pekte også på at resultatene fra tilsynet viste at det ble begått en rekke brudd på saksbehandlingsreglene knyttet til spesialundervisning, og det viste i den forbindelse til at rettighetene til spesialundervisning og tilpasset opplæring var helt sentrale for å sikre et godt læringsutbytte for alle elever. Etter tre nasjonale tilsyn konkluderte direktoratet slik: "De felles nasjonale tilsyn har de tre siste årene vist at skoleeiere i marginal utstrekning er kjent med eller følger regelverket. Tallene taler for seg selv. Det er bekymringsfullt at skoleeierne ikke tar større ansvar for å oppfylle lovens bestemmelser."

Fylkesmennene har ansvaret for at resultatene fra tilsynene blir fulgt opp overfor tilsynsobjektene. Flere fylkesmenn peker i intervju på mangelfulle retningslinjer fra Utdanningsdirektoratet for

oppfølging av avvik etter nasjonale tilsyn. Det vises til at det ikke foreligger noe krav om å rapportere til direktoratet om hvorvidt avvik er lukket eller ikke. Flere fylkesmenn har på eget initiativ etablert en praksis der det gjennomføres oppfølgingstilsyn for å avdekke hvorvidt avvik er lukket. Det vises til at avvik i varierende og liten grad blir lukket av kommunene, og at det generelt er utfordrende å sørge for at tilsyn bidrar til endring.

2009 var første gang fylkesmennene systematisk innhentet bekreftelse på om pålegg ble oppfylt etter tilsynet. I Utdanningsdirektoratets rapport fra tilsynet i 2009 vises det til at bare 40 prosent av skoleeierne har lukket avvikene i samsvar med fylkesmennenes pålegg innen fristen. Det er ifølge direktoratet nødvendig å sørge for en mer systematisk og grundig oppfølging av resultatene fra felles nasjonalt tilsyn.

Kunnskapsdepartementet viser i brev til at det i tildelingsbrevet til Utdanningsdirektoratet for 2010 er satt som et eget resultatmål at resultater fra tidligere nasjonale tilsyn er fulgt opp. I direktoratets metodehåndbok av 2010 er det også innarbeidet krav til hvordan tilsyn skal følges opp av fylkesmennene. Det følger av denne at det alltid skal innhentes skriftlig erklæring fra kommunene om oppfyllelse av pålegg. I tillegg skal fylkesmennene vurdere annen oppfølging i form av dokumentasjon på at pålegg er oppfylt. I instruks for det felles nasjonale tilsynet for 2010 og 2011 framkommer det dessuten at det er planlagt oppfølgingstilsyn av tilsynsobjekter som ikke har sendt inn erklæring om lukking av avvik.

Kunnskapsdepartementet gir i intervju uttrykk for at avvikene på spesialundervisningsområdet som er avdekket gjennom tilsyn, er alvorlig. Departementet understreker samtidig at det er viktig å se nærmere på hvor avvikene har kommet, og viser til at det ikke er en entydig sammenheng mellom avvik på systemer og formkrav og kvaliteten på opplæringen. Departementet peker på at avviksprosentene er størst når det gjelder tilsyn med systemkravet, men lavere i forbindelse med tilsyn med enkeltvedtakene. Departementet viser også til at det ikke er ført nasjonalt tilsyn med kvaliteten på selve opplæringen.

Kunnskapsdepartementet viser videre til at det er flere mulige årsaker til den mangelfulle etterlevelsen av regelverket. Én årsak kan ifølge

departementet være utforming av loven. Det vises til at opplæringslova er stor og komplisert, og at mange kommuner mangler juridisk kompetanse. I tillegg viser departementet til at økt tilsynsaktivitet i seg selv bidrar til å avdekke flere avvik. Også spesifiseringer av lovkrav fra sentrale myndigheters side kan ha bidratt til flere avvik, ettersom arbeidet med å utvikle et tilsynsgrunnlag også omfatter en operasjonalisering av kravene som følger av loven. Departementet understreker at det ikke er realistisk å forvente at det ikke skal være avvik på området, men viser samtidig til at det er en utfordring å si hva som skal være et akseptabelt avviksnivå.

---

### 5.3 Veilednings- og informasjonsansvaret

I årsrapporter og intervjuer viser flere fylkesmenn til at det er et stort behov for, og økende etterspørsel etter, veiledning og informasjon om regelverket tilknyttet tilpasset opplæring og spesialundervisning. Henvendelser om veiledning kommer fra foresatte, rektorer, tilsatte i PP-tjenesten og skoleeiere. Årsrapportene beskriver en omfattende og variert veiledningsvirksomhet fra fylkesmennenes side. Ett fylkesmannsembete viser i intervju til at det økte fokuset på tilsyn går på bekostning av tid som kan brukes til informasjon og veiledning. Samtidig peker et annet embete på at veiledning og informasjon også må betraktes som en integrert del av tilsynsaktiviteten. Ett embete erfarer at tilsyn ikke har hatt en slik effekt at man kan redusere ressursbruken til informasjon og veiledning overfor kommunene.

Utdanningsdirektoratet viser i intervju til at forholdet mellom fylkesmennenes økende tilsynsaktivitet og det økte behovet for ressurser til veiledning og informasjon er en kontinuerlig utfordring. Samtidig understrekes det at tilsyn i seg selv har en veiledende funksjon. Hvis veiledning ses på som informasjon om regelverk er det lettere å kombinere tilsyn og veiledning. Samtidig er det ifølge direktoratet viktig å skille mellom fylkesmennenes tilsynsfunksjon og rollen som klagesaksbehandler på den ene siden og veiledningsfunksjonen på den andre.

Utdanningsdirektoratet utarbeidet i 2009 en ny veileder til opplæringslova om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Veilederen gir en samlet oversikt over bestemmelsene i lovens kapittel 5 og en oversikt over ansvar og oppgaver for de ulike aktørene. Den gir også en beskrivelse av saksgangen knyttet til tildeling og gjennom-

føring av spesialundervisning. Veilederen skal bidra til at de som arbeider med spesialundervisning, har en riktig og felles forståelse av regelverket og sammenhengen mellom de ulike bestemmelsene. Det blir betraktet som en forutsetning for at barn og unge får oppfylt sine rettigheter etter opplæringslovas kapittel 5. Flere fylkesmenn gir i intervju uttrykk for at veilederen er nyttig for skoler og kommuner.

Utdanningsdirektoratet og KS sin veileder fra 2007 om krav til forsvarlig system etter opplæringslova § 13-10 annet ledd oppleves av flere fylkesmenn som mindre nyttig. I intervju peker flere fylkesmenn på at veilederen i liten grad gir kommunene en konkret forståelse av innholdet i kravet til forsvarlig system. Også Utdanningsdirektoratet gir i intervju uttrykk for at veilederen om opplæringslova § 13-10 i liten grad beskriver hva et forsvarlig system er i praksis, og at den i liten grad konkretiserer hvilke tiltak som bør iverksettes for å oppnå målsettingen om et fungerende forsvarlig system.

Kunnskapsdepartementet viser i brev til at det gjennom en årrekke har foreligget omfattende skriftlig veiledning tilknyttet reglene om spesialundervisning. Departementet understreker at det ikke synes å være mangel på skriftlig veiledning fra nasjonale myndigheters side som er forklaringen på mangelfull regelverksetterlevelse i kommunesektoren.

Departementet peker på at det i tildelingsbrevet til Utdanningsdirektoratet for 2010 er satt som et eget resultatmål at direktoratet skal sørge for at forholdet mellom tilsyn og veiledning blir utviklet med henblikk på størst mulig effekt på regelverksetterlevelsen i hele landet. Dette vil bli videreført også for 2011. Selv om det foreligger gode skriftlige veiledninger på sentrale områder av lovverket, kan det ifølge departementet være grunn til å se på hvordan muntlig veiledning om regelverket blir drevet. I denne sammenheng er det også viktig å se på hvordan det statlige tilsynet kommuniserer med kommunesektoren, herunder samspillet mellom tilsyn og veiledning.

#### 5.4 Statlige myndigheters styringsinformasjon

For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar der oppgaveløsningen er lagt til kommunene, er det en forutsetning at det gis løpende tilbakemelding om blant annet utvikling i tjenestene og hvilke resultater som er oppnådd.

Rammeoverføringer til kommunesektoren skaper behov for tilpassede verktøy for overvåking av måloppnåelse og resultatoppfølging. Særlig gjelder dette behovet for å sikre en tilnærmet lik og høy nasjonal standard på tilbudene (NOU 1995:18, s. 54). I de årlige tildelingsbrevene til Utdanningsdirektoratet peker Kunnskapsdepartementet på at en forutsetning for å kunne iverksette effektive virkemidler er kunnskap om tilstanden i sektoren og effekten av de ulike virkemidlene.

Utdanningsdirektoratet har ansvar for at det foreligger relevant kunnskap av høy kvalitet om grunnopplæringen. For å ivareta ansvaret er Utdanningsdirektoratet delegert oppgaver knyttet til produksjon, bestilling, praktisk oppfølging, analyse og formidling av utdanningsstatistikk. Dette innebærer blant annet ansvar for utvikling og oppfølging av GSI (jf. Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for budsjettåret 2010). I *Utdanningsspeilet* gir Utdanningsdirektoratet en årlig oversikt over tilstanden på grunnopplæringsområdet. Oversikten er i hovedsak basert på tilgjengelig statistikk og omhandler blant annet ressursituasjon, læringsutbytte og læringsmiljø.

Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen (NKVS) ble vedtatt i 2003. Formålet med NKVS er blant annet å bidra til kvalitetsutvikling på alle nivåer i grunnopplæringen med hensyn til tilpasset opplæring og økt læringsutbytte for den enkelte elev. Elementene som inngår i NKVS, er nasjonale prøver, kartleggingsprøver, eksamensresultater, brukerundersøkelser, internasjonale undersøkelser, statlig tilsyn og nettportalen Skoleporten, der data om skolen offentliggjøres.

#### Rapportering fra grunnopplæringen

Alle skoler og kommuner har siden 1992 rapportert data om grunnopplæring til Grunnskolens informasjonssystem (GSI). GSI gir informasjon om blant annet elevtall, årstimer, ressurser, spesialundervisning, språklige minoriteter og PP-tjenesten. I KOSTRA<sup>20</sup> sammenstilles GSI med data fra ulike kilder, som f.eks. regnskapsdata, tjeneste- og personelldata og befolkningsdata.

Når det gjelder spesialundervisning, inneholder GSI statistikk om:

- antall elever som er tilmeldt PP-tjenesten
- antall elever som har fått tilrådd spesialundervisning

20) KOfommune-Stat-Rapportering. Kommunene har rapport i KOSTRA siden 2001.

- antall elever med enkeltvedtak om spesialundervisning
- antall elever som får spesialundervisning utenfor ordinær undervisning
- antall tildelte timer med henholdsvis undervisningspersonale og assistenter
- antall årstimer brukt til spesialundervisning
- antall timer med assistent til stede i spesialundervisningen

For de fleste av disse variablene rapporteres det på kjønn. Når det gjelder enkeltvedtak om spesialundervisning, rapporteres det i tillegg på det enkelte årstrinn. For inneværende skoleår rapporterer kommunene også om årstimer med assistent til stede i spesialundervisningen.

Kommunene skal per 1. oktober rapportere antall enkeltvedtak om spesialundervisning og planlagt undervisningsaktivitet for inneværende skoleår. Dette innebærer at skolene i all hovedsak rapporterer omfang, organisering og personale på det planlagte spesialundervisningstilbudet. Utdanningsdirektoratet peker i brev på at all informasjon som blir samlet inn i GSI på en bestemt telledato, ikke vil fange opp eventuelle endringer i situasjonen som ikke er kjent per 1. oktober. Når det gjelder tall om spesialundervisning i GSI, vil det innebære at vedtak som er fattet etter 1. oktober ett år, og som ikke gjelder per 1. oktober året etter, ikke vil være inkludert i rapporteringen.

I Høgskolen i Hedmark sin evaluering av situasjonen til elever med særskilte behov under Kunnskapsløftet (2009) pekes det på at ulik forståelse og praktisering av forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, gjør det rimelig å anta at flere elever enn det som er registrert i GSI, mottar spesialundervisning, dersom det legges pedagogiske prinsipper til grunn og ikke formelle krav.

Fra 2008 begynte kommunene med å rapportere i GSI om de har egen PP-tjeneste eller om de deltar i en interkommunal PP-tjeneste. Ifølge brev fra Utdanningsdirektoratet rapporteres det i tillegg om fordelingen av årsverk på ulike stillingsgrupper. På grunn av varierende datakvalitet det første innsamlingsåret er data bare tilgjengelig fra 2009. Det er ellers lite informasjon og resultatrapporteringer fra PP-tjenesten. Direktoratet gir i brev uttrykk for at de ser behov for et mer helhetlig system som kan gi mer detaljert informasjon om PP-tjenestens virksomhet. Direktoratet uttaler i denne forbindelse at mer informasjon om PP-



Foto: Colourbox

tjenesten kan være til stor nytte når Statped skal prioritere ressursbruk og innsats for å hjelpe kommuner og fylkeskommuner slik at de på et tidlig tidspunkt kan gi tilpasset opplæring og spesialundervisning av god kvalitet.

Kunnskapsdepartementet påpeker i brev at GSI ikke bare gir informasjon om organisering og bemanning, men også om stillingsgrupper, antall tilbakemeldinger og tilrådninger. Departementet vurderer løpende om det bør hentes inn ytterligere relevant styringsinformasjon om spesialundervisning og PP-tjenesten.

Departementet kan også vurdere å utvide GSI med flere indikatorer for PP-tjenesten, men understreker samtidig at myndighetene med jevne mellomrom bestiller langt bredere kartlegginger og evalueringer av PP-tjenesten enn det GSI kan imøtekomme. Dette gir ifølge departementet styringsinformasjon om PP-tjenesten, blant annet knyttet til årsverk, saksfordeling, saksbehandlingstid, populasjon, kompetanse, organisering, arbeidsprofil, samarbeid med barnehager og skoler og regelverksetterlevelse.

Utgifter til spesialundervisning skilles ikke ut i kommuneregnskapet, men føres sammen med utgifter til vanlig undervisning. I NOU 2005:18 ble det blant annet foretatt en bred gjennomgang av kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen. Utvalget viser til at elever som har behov for spesialundervisning, vanligvis krever mer ressurser enn vanlige elever, men peker samtidig på at det ikke er mulig å identifisere kommunenes utgifter til spesialundervisning. Årstimer til spesialundervisning vil være en indikator på kommunenes ressursbruk til spesialundervisning. Utvalget peker imidlertid på at en slik beregning er usikker, noe som blant annet skyldes at kommunene har valgt å organisere og registrere spesialundervisningen på forskjellige måter (NOU 2005:18, s. 176).

#### **Rapportering fra fylkesmannsembetene**

Fylkesmannen skal sørge for at alle kommuner deltar i den årlige resultatrapporteringen i GSI og bidra til å kvalitetssikre dataene før de sendes til Utdanningsdirektoratet. Videre skal fylkesmannens tilbakemeldinger bidra til å videreutvikle GSI. Fylkesmannen skal også bruke GSItall i tilsynsarbeidet (jf. Kunnskapsdepartementets embetsoppdrag til fylkesmennene, 2009).

Fylkesmennenes virksomhet rapporteres gjennom årsrapportene, som har blitt standardisert fra og med budsjettåret 2008. På utdanningsområdet rapporterer fylkesmennene blant annet om klagesaksbehandling, GSI, eksamen og nasjonale prøver. I tillegg er det særskilt rapportering om fylkesmennenes tiltak når det gjelder tilpasset opplæring og spesialundervisning. Innenfor dette resultatområdet gjengir årsrapportene ulike informasjons- og veiledningstiltak som er gjennomført fra fylkesmannens side overfor skole og skoleeier. Årsrapportene beskriver i tillegg hvilke utfordringer kommunene står overfor på opplæringsområdet.

Kunnskapen som innhentes på grunnlag av systematisk gjennomførte tilsyn på opplæringsområdet, skal blant annet bidra til et bedre beslutningsgrunnlag for nasjonale prioriteringer og tiltak. Resultater fra tilsyn inngår også som en del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Tilsynene skal dermed fylle en kontrollfunksjon samtidig som de skal bidra til informasjon om kvalitetsutviklingen på området.

Det er utviklet en felles rapporteringsmal for fylkesmennenes kommunevise rapporter fra felles nasjonalt tilsyn. Rapportene sendes Utdannings-

direktoratet etter gjennomført tilsyn. Rapportene inneholder beskrivelse av fakta om undersøkte kommuner, oppsummering av avvik og merknader i tillegg til hvilke observasjoner avvik og merknader er basert på. Rapportene inneholder i liten grad informasjon om framgangsmåte, undersøkelsesobjekter eller dokumentasjonen som fylkesmannen baserer sine vurderinger på.

#### **Rapportering fra Statped**

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet nye retningslinjer for styringen av Statped. Det framgår her at direktoratet gjennom tildelingsbrevene for 2008 og 2009 til kompetansesentrene har lagt grunnlaget for en revisjon av sentrenes plansystemer, basert på prinsippet om balansert målstyring. Dette skal bidra til å forenkle sentrenes plan- og rapporteringssystemer.

Sentrenes årsrapporter for 2007, 2008 og 2009 viser en ensartet rapportering, både i form og innhold. Rapportene er strukturert på samme måte, med bruk av samme maler, skjemaer og kodesystemer. Årsrapportene fra 2009 viser en kombinasjon av kvantitativ og kvalitativ rapportering, i form av oversikter over årsverk, antall utredninger m.m., og mer beskrivende vurderinger av sentrenes aktiviteter.

Utdanningsdirektoratet har fått nye føringer fra Kunnskapsdepartementet når det gjelder innhenting av resultatinformasjon fra Statped. I tildelingsbrevet fra departementet til direktoratet i 2009 er det i tillegg til å framskaffe dokumentasjon av resultater gitt i oppdrag å gjøre vurderinger av dokumentasjonen og hva denne kan si om måloppnåelsen.<sup>21</sup> Direktoratet skal blant annet rapportere om kvaliteten på tjenestene på individ- og systemnivå, basert på skoleeiers og brukernes tilfredshet med tjenestene. Opplegget omfatter også tilbakemeldinger fra PP-tjenesten.<sup>22</sup>

---

#### **5.5 Opplæringslova som virkemiddel**

I rapporten fra felles nasjonalt tilsyn i 2009 tar Utdanningsdirektoratet til orde for en helhetlig og kritisk gjennomgang av virkemiddelbruken på utdanningsområdet. Direktoratet opplyser i intervju at det med rapporten ønsket å invitere til en prinsipiell diskusjon knyttet til lovregulering som virkemiddel for styring innenfor opplæringsområdet, på bakgrunn av erfaringene med nasjonale tilsyn siden 2006. Det pekes i rapporten

21) Jf. også Utdanningsdirektoratets årsrapport for Statped 2009.

22) Jf. også Torshov kompetansesenters årsrapport for 2009.



på at kommuner og fylkeskommuner i utgangspunktet har et selvstendig og ubetinget ansvar for å oppfylle kravene i loven. Samtidig slås følgende fast: "Tilsynsresultatene fra de siste årene med gjennomgående svært høye avviksprosjenter gir imidlertid et klart bilde av en sektor som i alt for liten grad realiserer Stortingets beslutninger, slik disse kommer til uttrykk i regelverket". Det vises til at de nasjonale tilsynene dokumenterer vedvarende svært høye avvik for kommunene og fylkeskommunene uten noen klar tendens til nedgang. Den lave graden av etterlevelse innebærer ifølge direktoratet at Stortingets intensjoner ikke realiseres.

Utdanningsdirektoratet tar i rapporten til orde for en helhetlig vurdering av i hvilke tilfeller politiske målsettinger effektivt kan realiseres ved bruk av andre virkemidler enn lovgivning. Det bør ifølge direktoratet også vurderes å redusere omfanget av lovgivningen og forbeholde rettslig regulering for områder som er særlig egnet for rettslig virkemiddelbruk. Det vises til at det i opplæringslova er en rekke bestemmelser som bør vurderes opp mot alternativ virkemiddelbruk.

I rapporten framhever Utdanningsdirektoratet som en hovedsvakheter lovverkets skjønnsmessige og uklare angivelse av plikter. Manglende tydelighet i lovfastsatte plikter har konsekvenser for myndighetsutøvelsen både på kommunalt og statlig nivå. Det blir vanskelig for skoleeiere å definere grensene mellom det tillatte og det forbudte. Det blir også vanskelig å sikre en enhetlig regelverksforståelse i den statlige forvaltningen med tre nivåer og 20 administrative enheter. Direktoratet peker på at det er behov for en justering av den tekniske utformingen av lovverket for å gjøre det lettere tilgjengelig og gjennomførbart for skoleeierne.

Kunnskapsdepartementet peker i intervju på lovens skjønnsmessige angivelse av kravet til tilfredsstillende utbytte og gir uttrykk for at det er grenser for i hvilken grad kravet om utbytte kan presiseres i loven. Det er ifølge departementet generelt vanskelig å fastsette kriterier for alle kravene i læreplanverket. Det er i tillegg uhensiktsmessig med et for rigid regelverk.

Kunnskapsdepartementet viser i brev til at lovverket i sin tid ble endret i tråd med innstillingen om ny lovgivning om opplæring, slik at dette kunne bli klarere (jf. NOU 1995:18, Ot.prp nr. 46 (1997–98)). Selv om loven fortsatt ble basert på skjønn, ble skjønnstemaene presisert både når det

gjelder retten til å få spesialundervisning, spesialundervisningens innhold, kravene til sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og halvårsrapport. Dessuten fikk lærerne et lovfestet ansvar for å rapportere oppover om elever som har behov for spesialundervisning.

Kunnskapsdepartementet understreker i intervju at bildet av utfordringer knyttet til bruken av opplæringslova er mer komplekst og nyansert enn det som framgår av Utdanningsdirektoratets rapport fra felles nasjonalt tilsyn i 2009. Det vil alltid være utfordringer knyttet til praktiseringen av lovens skjønnsmessige bestemmelser. Ulike typer bestemmelser har sine fordeler og ulemper, og det vil alltid være en utfordring å avveie disse i valget av lovreguleringsteknikk. Departementet gir generelt uttrykk for at lovreguleringen på opplæringsområdet i utgangspunktet er et sentralt styringsvirkemiddel, men at enkelte forhold kan være krevende å regulere.

Kunnskapsdepartementet opplyser i intervju at det på bakgrunn av Utdanningsdirektoratets rapport etter felles nasjonalt tilsyn i 2009 er satt ned en arbeidsgruppe i departementet som skal se nærmere på opplæringslova som virkemiddel. Arbeidet sikter mot en begrenset gjennomgang av loven. Bestemmelsen om spesialundervisning er ikke omfattet av arbeidet. Departementet viser i den forbindelse til oppfølgingen av Midtlyngutvalgets innstilling. Bestemmelser som er omfattet av regelverksarbeidet, er ifølge departementet blant annet § 8-2, § 13-10 og kapittel 9 a når det gjelder angivelse av pliktsubjekt. I tillegg vurderes også mer generelle spørsmål knyttet til opplæringslova som virkemiddel, blant annet plikt- og ansvarsstrukturen i loven. I regelverksarbeidet ses det også på konkrete alternativer til skjønnspregede bestemmelser.

Kunnskapsdepartementet viser i brev til at Midtlyngutvalget som nylig har gjennomgått spesialundervisningsområdet (NOU 2009:18) også bygger på forutsetningen om at man ikke kommer utenom skjønn. Heller ikke dette utvalget foreslår noen grunnleggende endringer i lovens skjønnstemaer. Departementet ser at det er utfordringer knyttet til en skjønnsmessig reguleringsform, men tror ikke at andre alternativer vil fungere bedre. Dette har ifølge departementet sammenheng med kompleksiteten på det området som blir regulert. Regjeringen har besluttet å følge opp Midtlyngutvalgets arbeid gjennom en stortingsmelding, som legges fram i løpet av 2011.

## 6 Vurderinger

Likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring er grunnleggende prinsipper i skolen. Opplæringen skal ta utgangspunkt i den enkelte elev og tilrettelegges på en slik måte at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for grunnopplæringen, inkludert et ansvar for at elever med særskilte behov gis et likeverdig opplæringstilbud. Det overordnede ansvaret innebærer bruk og videreutvikling av virkemidler for å sikre og bidra til kvaliteten på opplæringen.

Undersøkelsen viser at Kunnskapsdepartementet har iverksatt en rekke tiltak for å bedre den ordinære tilpassede opplæringen i grunnskolen. Innføringen av Kunnskapsløftet i 2006 representerte en større satsing på kvalitet i skolen. Dette innebar blant annet en forsterket innsats for kartlegging av elevers læringsutbytte. Kommunene har fått økt frihet til å tilpasse og differensiere opplæringstilbudet. Undersøkelsen viser at den statlige tilsynsaktiviteten på opplæringsområdet har økt. Innføringen av felles nasjonalt tilsyn i 2006 har bidratt til en styrket og mer ensartet tilsynsaktivitet.

Hvis elever ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, skal behovet for spesialundervisning vurderes. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen gir i Innst. S. nr. 268 (2003–2004) uttrykk for at det må arbeides målrettet for å redusere bruken av spesialundervisning. Undersøkelsen viser at det fra 2006 har vært en økning i andelen elever med spesialundervisning i grunnskolen, med en tendens til større variasjoner mellom kommunene.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen ga i Innst. S. nr. 268 (2003–2004) også uttrykk for at lovbestemmelsen om rett til spesialundervisning måtte videreføres for å ivareta elevenes rettssikkerhet. Reglene i opplæringslova om tildeling, planlegging og oppfølging av spesialundervisning skal bidra til å sikre at den enkelte elevs behov blir ivare tatt på en forsvarlig måte. Undersøkelsen viser betydelige svakheter i etterlevelsen av disse reglene i kommunene. Den viser også at den statlige styringen og oppfølgingen på området ikke i tilstrekkelig grad bidrar til regelverks-etterlevelse.

### **Mangelfull etterlevelse av opplæringslovas bestemmelser**

Kommunene har ansvaret for å tilby grunnopplæring og for at bestemmelsene i opplæringslova ivaretas lokalt. Saksbehandlingsreglene om spesialundervisning skal sikre elevers og foresattes interesser og rettssikkerhet. Reglene skal også sikre at planleggingen og gjennomføringen av undervisningen er dokumentert og sporbar, noe som også er i samsvar med krav til forsvarlig saksbehandling og prinsipper om god forvaltningsskikk.

PP-tjenesten skal i den sakkyndige vurderingen utrede elevens behov for spesialundervisning og gi en tilråding om hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven. Opplæringslova har ingen særskilt bestemmelse om saksbehandlingstid, men forvaltningsloven krever at saker skal behandles uten ugrunnet opphold. Utdanningsdirektoratets veileder viser til at saksbehandlingstiden ikke bør overstige tre måneder. Undersøkelsen inneholder ikke analyser av saksbehandlingsprosessen, men viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for sakkyndig vurdering er over tre måneder ved 70 prosent av PP-tjenestene. 25 prosent av PP-tjenestene har gjennomsnittlig saksbehandlingstid på over seks måneder.

Undersøkelsen viser videre at de sakkyndige vurderingene i hovedsak beskriver elevens vansker og i mindre grad konkretiserer realistiske opplæringsmål. Med utgangspunkt i læreplanverket skal vurderingen gi en beskrivelse av mål det vil være realistisk for eleven å jobbe mot, slik opplæringslova legger opp til. 30 prosent av PP-tjenestene mener det ordinære læreplanverket har liten betydning når de utarbeider sakkyndig vurdering. Mangelfull konkretisering av mål for opplæringen kan bidra til å svekke skolens muligheter til å gi et tilpasset opplæringstilbud for elever med særskilte behov.

I henhold til opplæringslova skal enkeltvedtak om spesialundervisning beskrive hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for eleven. Analysen av resultater fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 viser at det i 60 prosent av kommunene som var gjenstand for tilsyn, var svakheter ved



Foto: Colourbox

enkeltvedtak om spesialundervisning. Enkeltvedtakene beskriver i liten grad hvilket opplæringstilbud skolen forplikter seg til å gi med hensyn til innhold, organisering eller konkretisering av omfang. Mangelfull konkretisering av opplæringstilbudet medfører risiko for at elevene ikke får et forsvarlig opplæringstilbud, slik opplæringslova stiller krav om. Mangelfull konkretisering av opplæringstilbudet svekker i tillegg elevenes/foreldrenes forutsetninger for å klage.

Skoleeier har ansvaret for å stille nødvendige ressurser til disposisjon for at kravene i opplæringslova og forskriftene skal oppfylles. Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) viser til at kommunen ikke kan avslå et krav om spesialundervisning med begrunnelse i at det ikke er avsatt midler til dette. I all hovedsak er rektor delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Rektor har samtidig ansvar for å tildele ressurser til elever som får spesialundervisning. Samtlige fylkesmenn som er intervjuet, peker på at økonomiske hensyn i praksis har stor betydning ved tildeling av spesialundervisning. Avveininger av behov for spesialundervisning mot budsjettmessige hensyn medfører risiko for at det legges andre forhold til grunn for tildeling av spesialundervisning enn vurdering av elevens læringsutbytte.

Opplæringslova krever at elever som tildeles spesialundervisning, skal ha en individuell opplæringsplan (IOP). Planen skal inneholde hvilke mål opplæringen har, og hva slags opplæring som er nødvendig for å nå disse målene. Undervisningen skal evalueres hvert halvår i en egen rapport. Analysen av resultatene fra felles nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 viser at om lag 25 prosent av kommunene omfattet av tilsynene fikk påpekt svakheter ved innholdet i IOP-ene. Svakheterne er i hovedsak knyttet til mangelfulle beskrivelser av opplæringsmål. Dette fører til at det blir vanskeligere å vurdere måloppnåelsen i halvårsrapportene. Analyser av resultater fra nasjonalt tilsyn i 2007 og 2008 viser at det var svakheter ved halvårsrapportene i om lag 20 prosent av kommunene. Mangelfull planlegging og rapportering av spesialundervisningen kan bidra til å svekke mulighetene for å gjøre nødvendige justeringer i opplæringstilbudet.

Samlet viser undersøkelsen svakheter både ved tildeling, planlegging og oppfølging av spesialundervisning. Disse manglene fører med seg en betydelig risiko for at elever ikke får et forsvarlig opplæringstilbud. Hvert ledd i saksgangen for elever med særskilte behov skal sikre elevens rett til et forsvarlig opplæringstilbud. Svikt i et tidlig ledd kan få konsekvenser for kvaliteten på

vurderinger og beslutninger i den videre saksbehandlingen. Det stilles spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet i tilstrekkelig grad har lagt til rette for at kommunenes forvaltningspraksis ved tildeling, planlegging og oppfølging av spesialundervisningen bidrar til at rettssikkerheten til elever med særskilte behov ivaretas.

#### **Svakheter ved statlig styring og oppfølging av spesialundervisningstilbudet**

Opplæringslova er det sentrale styringsvirke-middelet på grunnopplæringsområdet. Statlige utdanningsmyndigheter har ansvar for å føre tilsyn og kontroll med all virksomhet etter opplæringslova. Tilsyn og kontroll skal, sammen med veiledning og informasjon, bidra til at kommunene etterlever regelverket.

En viktig forutsetning for bruk og videreutvikling av statlige virkemidler er kunnskap om effekter og resultater av tiltak som iverksettes, og undervisningstilbudet som tilbys. Undersøkelsen viser at det er omfattende rapportering fra kommunene, fylkesmennene og det statlige spesialpedagogiske støttesystemet på spesialundervisningsområdet. Undersøkelsen viser samtidig at statlige myndigheter i begrenset grad mottar løpende styringsinformasjon om PP-tjenesten, utover informasjon om organisering og bemanning. Det kan stilles spørsmål om en mer utfyllende styringsinformasjon om PP-tjenesten kan bidra til å styrke tjenestens arbeid med sakkyndige vurderinger og kompetanse- og organisasjonsutvikling i skolen.

Opplæringslovas krav om forsvarlig system innebærer at kommunene har et system for å vurdere om loven og forskriftene etterleves. Bestemmelsen om forsvarlig system er grunnleggende for å sikre at lovens øvrige bestemmelser, herunder bestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning, oppfylles. Kravet til forsvarlig system har vært en viktig forutsetning for gjennomføringen av felles nasjonalt tilsyn. Undersøkelsen viser at mangelfull konkretisering og forståelse av hva et forsvarlig system i praksis innebærer, har medført betydelige utfordringer med å føre tilsyn med grunnlag i denne bestemmelsen og omfattende avvik i kommunene. Det stilles spørsmål ved om utformingen av kravet om forsvarlig system i tilstrekkelig grad har bidratt til å øke regelverks-etterlevelsen i kommunene og til å styrke tilsyn som virkemiddel.

Vurderingen av om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, er ifølge opplæringslova

kriteriet for om eleven skal ha spesialundervisning eller ordinær tilpasset opplæring. I St.meld. nr. 30 (2003–2004) pekes det på at kommunenes bruk av spesialundervisning varierer mer enn det som lar seg forklare med naturlig variasjon i antall elever med spesielle behov. Undersøkelsen viser fortsatt stor variasjon mellom kommunene og at variasjonen har økt. Dette gir risiko for at bruken av spesialundervisning ikke er i samsvar med lovens krav om vurdering av læringsutbytte som grunnlag for en slik særskilt tilrettelagt opplæring.

Svakheter som undersøkelsen har avdekket, gir samlet sett grunn til å stille spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet i tilstrekkelig grad har ivarettatt sitt overordnede ansvar for at bruk og videreutvikling av virkemidler bidrar til at elever med særskilte behov gis et likeverdig grunnskoletilbud.

## 7 Referanseliste

### Lover, forskrifter og regelverk

- *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61* (opplæringslova).
- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 19. februar 1967* (forvaltningsloven).
- *Forskrift av 25. juni 1999 nr. 708 om utfylling av dei overordna måla og prinsippa for opplæringa i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa (forskrift om overordna mål og prinsipp i skolen).*
- *Instruks for fylkesmenn gitt ved kgl.res. 7. august 1981.*
- *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 8. juni 2010* (økonomireglementet).

### Annet regelverk og retningslinjer

- Utdannings- og forskningsdepartementet (2004) *Spesialundervisning i grunnskole og vidaregåande opplæring. Regelverk, prosedyrer og prosesser.* Veileder, revidert utgave.
- Utdanningsdirektoratet og KS (2007) *Veileder om kravet til skoleeiers "forsvarlige system" i henhold til opplæringsloven § 13-10.*
- Utdanningsdirektoratet (2009) *Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.*
- Rundskriv Udir-1 – 2010 *Individuell vurdering i grunnskolen og vidaregåande opplæring etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3.*

### Stortingsdokumenter

#### *Stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og stortingsmeldinger*

- St.prp. nr. 1 (2003–2004) Tillegg nr. 1. *Om endringer i forslaget til statsbudsjettet for 2004.* Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2009–2010) *For budsjettåret 2010.* Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2010–2011) *For budsjettåret 2011.* Kunnskapsdepartementet.
  
- Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).*
- Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).*
- Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova.*
  
- St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane.*
- St.meld. nr. 23 (1997–98) *Om opplæring for barn, unge og vaksne med særskilde behov.*
- St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.*
- St.meld. nr. 33 (2002–2003) *Om ressursituasjonen i grunnopplæringa m.m.*
- St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring.*
- St.meld. nr. 16 (2006–2007) *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.*
- St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen.*

#### *Innstillinger til Stortinget*

- Innst. S. nr. 135 (1984–85) *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet.*
- Innst. S. nr. 63 (1992–93) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk.*
- Innst. S. nr. 156 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunene.*
- Innst. S. nr. 228 (1997–98) *Opplæring for barn, unge og vaksne med særskilde behov.*
- Innst. S. nr. 307 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.*
- Innst. S. nr. 268 (2003–2004) *Kultur for læring.*
- Innst. S. nr. 164 (2006–2007) *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.*
- Innst. S. nr. 42 (2008–2009) *Kvalitet i skolen.*

## Dokumenter til Stortinget

- Dokument nr. 3:10 (2005–2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen.*

## Utredninger

- NOU (1995:18) *Ny lovgivning om opplæring. "... og for øvrig kan man gjøre som man vil".*
- NOU (2005:18) *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*
- NOU (2009:18) *Rett til læring.*

## Dokumentasjon fra forvaltningen

- Fylkesmannsembetene *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2007.*
- Fylkesmannsembetene *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2008.*
- Fylkesmannsembetenes kommunevise rapporter fra felles nasjonalt tilsyn 2007 og 2008.
- Kunnskapsdepartementet (2004–2010) *Embetsoppdrag til fylkesmennene.*
- Kunnskapsdepartementet (2005–2010) *Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet.*
- Statlig spesialpedagogisk støttesystem *Årsrapporter fra kompetansesentrene (2007–2009).*
- Utdanningsdirektoratet *Prosedyre. Fylkesmannens tilsyn etter opplæringsloven. Felles nasjonalt tilsyn 2007.*
- Utdanningsdirektoratet *Prosedyre. Fylkesmannens tilsyn etter opplæringslova og privatskolelova. Felles nasjonalt tilsyn 2008.*
- Utdanningsdirektoratet *Nasjonalt tilsyn 2009 – instruks for gjennomføring.*
- Utdanningsdirektoratet *Tilsynsinstruks for felles nasjonalt tilsyn 2010 og 2011.*
- Utdanningsdirektoratet *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2006.*
- Utdanningsdirektoratet *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2007.*
- Utdanningsdirektoratet *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2008.*
- Utdanningsdirektoratet *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009.*
- Utdanningsdirektoratet *Årsrapport Statped 2008 og 2009.*
- Utdanningsdirektoratet (2010) *Delegasjon av myndighet etter opplæringsloven, privatskoleloven, voksenopplæringsloven kapittel 4 og forskrifter gitt med hjemmel i disse lovene. Delegasjonsbrev til fylkesmennene, 27. september 2010.*
- Utdanningsdirektoratet (2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningstilbudet i grunnskolen. Brev til Riksrevisjonen 1. november 2010.*
- Årsrapporter fra fylkesmannsembetene (2007–2009).

## Litteratur

- Fylling, Ingrid og Tina Luther Handegård (2009) *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten.* Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 5/2009.
- Helgeland, Geir (2006) *Opplæringslova. Kommentartutgave. 2.utgave.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Lie, Terje m.fl. (2003) *På fruktene skal treet kjennes – Evaluering av Samtak.* Rogalandforskning, Rapport 2003/028.
- Nordahl, Thomas og Rune Sarrmaa Hausstätter (2009) *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særlige behov under Kunnskapsløftet.* Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 9 – 2009.
- Rønning, Wenche (2008) *Evaluering av Kunnskapsløftet. 25-prosentregelen – har skolene tatt den i bruk?* Nordlandsforskning, notat juli 2008.

## Kommunerevisjoner

- Bergen kommune, Kommunerevisjonen (2010) *Spesialundervisning – saksbehandlingstid og rettigheter.* Revisjonsrapport 74/F – 09/10.
- KomRev Trøndelag IKS (2010) *Spesialundervisning. Hva kan forklare omfanget av spesialundervisning i kommunene i Sør-Helgeland?* Forvaltningsrevisjon 2010.
- Rogaland Revisjon IKS (2008) *Tilpasset opplæring og spesialundervisning.* Forvaltningsrevisjonsrapport, Sola kommune.

## Andre kilder

- Utdanningsdirektoratet (2010) <http://www.wis.no/gsi/>
- Statistisk sentralbyrå (2010) <http://www.ssb.no/kostra/>

# Riksrevisjonens spørreundersøkelse til PP-tjenesten

## Bakgrunnsinformasjon

Hvordan er deres PP-tjeneste organisert?

- (1)  Kommunal PP-tjeneste  
(2)  Interkommunal PP-tjeneste

Hvilke kommuner dekker deres PP-tjeneste?

---

---

---

Hvor mange årsverk (fagstillinger) hadde deres PP-tjeneste i 2009?

---

## Organisasjons- og kompetanseutvikling i skolen (systemrettet arbeid, jf. opplæringslova § 5-6)

Hvor ofte ber skolene om bistand til organisasjons- og kompetanseutvikling?

- (1)  Aldri  
(2)  Sjelden  
(3)  Ofte  
(4)  Svært ofte

I hvilken grad dekker deres PP-tjeneste skolenes etterspørsel etter bistand til organisasjons- og kompetanseutvikling?

- (1)  I liten grad  
(2)  I noen grad  
(3)  I stor grad  
(4)  I svært stor grad  
(5)  Ikke aktuelt

Hvor ofte drøftes følgende temaer i PP-tjenestens systemrettede arbeid overfor skolene?

	Aldri	Sjelden	Ofte	Alltid
Tilrettelegging av læringsstoff	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Utforming av læringsmål	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Organisering av opplærings situasjonen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Læringsmiljøet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Annet, spesifiser:	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

Er skolene tildelt en fast kontaktperson i PP-tjenesten?

- (1)  Ja, alle skolene
- (2)  Ja, noen skoler
- (3)  Nei, ingen skoler
- (4)  Vet ikke

Er det etablert faste samarbeidsfora mellom deres PP-tjeneste og skolene?

- (1)  Ja
- (2)  Nei
- (3)  Vet ikke

Angi møtefrekvensen for disse samarbeidsforaene:

- (1)  Ukentlig
- (2)  Annenhver uke
- (3)  Månedlig
- (4)  Halvårlig
- (5)  Ved behov

### Tilmelding

Hvor mange nye tilmeldinger fikk deres PP-tjeneste i løpet av skoleåret 2009/2010?

\_\_\_\_\_

Hvilken praksis er etablert for skolenes tilmelding av elever?

	Ja	Nei	Vet ikke
Tilmelding må skje skriftlig	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Det er utarbeidet skjemaer for tilmelding	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Det er fastsatt datoer for tilmelding	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>

Nevn eventuelt andre rutiner som er etablert for tilmelding:

---

---

---

---

Hvor ofte foreligger det en pedagogisk rapport fra skolen ved tilmelding?

- (1)  Aldri
- (2)  Sjelden
- (3)  Ofte
- (4)  Alltid



I hvilken grad inneholder den pedagogiske rapporten beskrivelser av kartlegginger og tiltak gjort fra skolens side?

- (1)  I liten grad
- (2)  I noen grad
- (3)  I stor grad
- (4)  I svært stor grad
- (5)  Ikke aktuelt

### Saksbehandlingstid

Hvor lang er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fra tilmelding skjer til sakkyndig vurdering foreligger?

- (1)  Under 1 måned
- (2)  1–3 måneder
- (3)  3–6 måneder
- (4)  6–9 måneder
- (5)  9–12 måneder
- (6)  Over ett år

Har deres PP-tjeneste hatt inntaksstopp i perioden 1.1.2009 og frem til i dag?

- (1)  Ja
- (2)  Nei
- (3)  Vet ikke

### Sakkyndig vurdering

Hvilken betydning har følgende informasjonskilder ved utarbeidelsen av sakkyndig vurdering?

	Liten	Nokså liten	Nokså stor	Stor
Pedagogisk rapport fra skolen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
PPTs egne utredninger av eleven	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Samtaler med skolen/lærere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Det ordinære læreplanverket	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Informasjon fra foresatte	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Informasjon fra andre lokale faginstanser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Annet, spesifiser:	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

I hvilken grad erfarer deres PP-tjeneste at den sakkyndige vurderingen brukes som grunnlag for skolens enkeltvedtak?

- (1)  I liten grad
- (2)  I noen grad
- (3)  I stor grad
- (4)  I svært stor grad
- (5)  Vet ikke

### Statlig pedagogisk støttesystem (Statped)

Ta standpunkt til disse påstandene om samarbeid med Statped:

	Uenig	Nokså uenig	Nokså enig	Enig	Vet ikke
Vi har ofte behov for faglig bistand fra Statped i individsaker	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Vi tar ofte kontakt med Statped for utredning av enkeltelever	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Det er lett å vite hvem i Statpedsystemet man skal henvende seg til	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Vi får raskt bistand ved henvendelse til Statped	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Formelt samarbeid med Statped er ressursmessig og faglig krevende	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Bistand fra Statped bidrar til å sikre et bedre opplæringstilbud for enkeltelever	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Statped tilbyr kompetansehevingstiltak som er relevante for vår PP-tjeneste	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Vi benyttes oss ofte av Statpeds tilbud om kompetansehevingstiltak	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Eventuelle utfyllende kommentarer om samarbeid og kontakt med Statped:

---

---




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2011



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
postmottak@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 528

