

UiO : **Det juridiske fakultet**

Å skjønne lovspråk

Ordlyden i opplæringslova § 5-1 første ledd i lys av prosjektet "Klart lovspråk"

Kandidatnummer: 614

Leveringsfrist: 25.11.2016

Antall ord: 17 970



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Problemstilling og metode	3
1.1.1	Begrunnelse.....	3
1.2	Retten til tilpasset opplæring: ordinær opplæring eller spesialundervisning	4
1.3	Opplæringslova og Grunnloven	4
1.4	Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning	5
1.5	Brukerne – en stor og sammensatt gruppe	6
1.5.1	Statistikk over brukergruppen	6
1.5.2	Karakteristikk av brukergruppen	7
1.6	Prosjektet ”Klart lovspråk”	7
1.6.1	Færre henvendelser, færre tvister og flere riktige vedtak	8
1.6.2	Vanskelige ord og uttrykk i opplæringslova	9
1.7	Klart lovspråk – kommunikasjon som brukerne forstår	10
1.7.1	Forståelig myndighetsspråk og klarspråkarbeid	10
1.7.2	Klarspråk som kommunikasjon	11
1.8	Veien videre	13
2	DET RETTSDOGMATISKE PERSPEKTIVET	14
2.1	Innledning.....	14
2.1.1	Rettsdogmatisk fremstilling	14
2.2	Juridisk metode	15
2.2.1	Hva er juridisk metode?	15
2.2.2	Juridisk metode ved tolkningen av skjønnsbegreper	16
2.3	Når kan en elev ha rett til spesialundervisning?.....	17
2.3.1	Rettskildebildet	18
2.3.2	Likeverdsprinsippet.....	20
2.3.3	Elevers utbytte av den ordinære opplæringen	21
2.3.4	Retten til en forsvarlig minstestandard	23
2.4	Konklusjon	25
3	FORVALTNINGENS PERSPEKTIV	26
3.1	Innledning.....	26
3.1.1	Undersøkelse av forvaltningens rettsoppfatninger.....	26
3.2	Kjennetegn ved forvaltningens rettskultur	27
3.3	Bruk av tekstmaler i forvaltningens virksomhet	28
3.3.1	Enkeltvedtak om spesialundervisning.....	28

3.4	Rettighetsinformasjon	29
3.4.1	Spesialundervisning på 5 minutter	30
3.4.2	Krav om at skolen undersøker behov for spesialundervisning	31
3.5	Konklusjon	31
4	BORGERNES PERSPEKTIV	32
4.1	Innledning.....	32
4.2	Kjennetegn ved borgernes rettskultur.....	32
4.3	Forskningsdesign - pilotstudie	33
4.3.1	Valg av metode	34
4.3.2	Operasjonalisering	35
4.4	Pilotstudien.....	35
4.4.1	Gjennomføring	35
4.4.2	Utvalg.....	36
4.5	Diskusjon av pilotstudien	37
4.5.1	Bakgrunnsinformasjon	37
4.5.2	Informasjonsstrategi.....	41
4.5.3	Opplevelse av lovteksten	42
4.5.4	Casene	43
4.6	Konklusjon	46
5	LOVGIVERENS PERSPEKTIV	47
5.1	Innledning.....	47
5.1.1	Undersøkelse av hvordan klarspråkarbeid kan inkluderes i lovgivningsprosessen	47
5.2	Funksjon	48
5.3	Formålet med regler om spesialundervisning	48
5.4	Rettsområdet.....	50
5.4.1	Legalitetsprinsippets styrke.....	50
5.4.2	Effektivitet	51
5.4.3	Gode resultater	51
5.5	Lovtekniske hensyn.....	52
5.5.1	Språkets presisjonsnivå i den komplekse virkelighet	52
5.6	Klart lovspråk – endring i norsk lovgivningstradisjon?	54
5.6.1	Lesbarhetstesting.....	55
5.7	Loven som formidler av autoritet og makt.....	55
5.7.1	Klart språk vs. presist språk	56
5.8	Hvordan kan oppl. § 5-1 første ledd gjøres klarere?	57

6 AVSLUTNING	59
7 KILDELISTE	61
7.1 Artikler	61
7.2 Bøker:	61
7.3 Rettspraksis	62
7.4 Forarbeider	63
7.5 Norske lover og forskrifter	63
7.6 Utenlandske og internasjonale rettskilder	63
7.7 Veiledere	64
7.8 Spesielle klarspråkkilder	64
7.9 Nettsider	65
7.10 Personlig meddelelse	66
8 VEDLEGG	67

1 INNLEDNING

Når kan en elev ha rett til spesialundervisning? Ulike brukere av opplæringslova kan komme til å stille seg dette spørsmålet.

Vilkårene for rett til spesialundervisning er fastsatt i oppl. § 5-1 første ledd:

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

Ordlyden i oppl. § 5-1 første ledd gir ikke noe klart svar på hvem som har rett til spesialundervisning. Bestemmelsen reiser spørsmål om hvilke elever det er som ikke har eller ikke kan få ”tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet”. For å få svar på hvem disse elevene er, må bestemmelsen tolkes. Dette reiser spørsmål om hvordan ulike brukere kan tolke bestemmelsen.

Når vi tolker utsagn, tolker vi de i en kontekst.¹ Allmennbrukeren vil som regel tolke bestemmelsen ut fra vanlig språkbruk, mens juristen også tar den juridiske metodelære i betraktning ved tolkningen.² Dette innebærer at forståelsen av ”tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet” kan være ulik hos allmennbrukeren og hos juristen.

Ulik forståelse blant brukere om en bestemmelses meningsinnhold, kan ha innvirkning på rettssikkerheten og ressursbruken i samfunnet.³ For eksempel kan utformingen av oppl. § 5-1 første ledd ha betydning for om retten til spesialundervisning blir oppfylt i det konkrete tilfellet, og for i hvilken grad bestemmelsen legger grunnlaget for en effektiv forvaltning. Spørsmålet er så hvordan ulike brukere kan få en felles forståelse av når en elev kan ha rett til spesialundervisning.

Opplæringslova er en av fire innbyggerrettede lover som er med i prosjektet ”Klart lov-språk”.⁴ Ett av målene med prosjektet er at språket skal gjøres enklere å forstå for brukerne. For å få dette til, skal lovene skrives etter språktilnærmingen klarspråk.

¹ Kristoffersen (2005) s. 44

² Se for eksempel Oxford Research s. 29

³ Mugaas (2014) s. 18

⁴ Difi – ”Klart lovspråk”

Klarspråk er definert som ”...korrekt, klart og brukertilpasset språk i tekster fra det offentlige”⁵. For å utforme klarspråklige lovtekster, trenger vi kunnskap om hvem brukerne er – den virkelighet loven skal virke i. Dette reiser spørsmål om i hvilke situasjoner ulike brukere kan møte oppl. § 5-1 første ledd, noe jeg vil illustrere i en liten case nedenfor.

Peder Ås går i klasse 4A på Lillevik skole. Han er en urolig elev, og han scorer kritisk lavt på lese-og skrivetester. Foreldrene til Peder lurder derfor på om han har rett til spesialundervisning. Peders foreldre tar opp spørsmålet med lærer Kirkerud. Lærer Kirkerud innkaller så foreldrene til et møte med sosiallærer Tastad, for å informere om retten til spesialundervisning og Peders opplærings situasjon. På møtet blir de enige om å sende en henvisning til psykologisk-pedagogisk-tjeneste (PP-tjenesten) for å få en vurdering av Peder Ås’ behov for spesialundervisning.

Etter tre måneder kommer PP-tjenestens sakkyndige vurdering, og de anbefaler ikke spesialundervisning for Peder Ås. Rektor Holm er derimot uenig i denne vurderingen, og ringer derfor psykolog Vold i PP-tjenesten. Holm ønsker klarhet i grunnlaget for PP-tjenestens vurdering, og psykolog Vold forklarer dette. Etter samtalen med Vold, er Holm likevel fortsatt uenig i PP-tjenestens vurdering. Holm leter derfor etter tolkningsuttalelser og lovkommentarer til oppl. § 5-1. Holm ringer også flere ganger til Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet for å få veiledning om de juridiske spørsmålene i saken. Etter tre uker fatter rektor Holm så et enkeltvedtak som gir Peder Ås rett til spesialundervisning.

Denne casen viser at det er mange brukere som berøres av spørsmål om en elevs rett til spesialundervisning: elever, foreldre, undervisningspersonale, PP-tjenesten, Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og rektorer. Blant disse kan det finnes ulike oppfatninger om forståelsen av oppl. § 5-1 første ledd. Spørsmålet videre i oppgaven er hvordan vi skal avklare ulike brukeres oppfatninger om oppl. § 5-1 første ledd.

⁵ Språkrådet – ”Klarspråk”

1.1 Problemstilling og metode

Jeg vil studere vilkårene for rett til spesialundervisning i oppl. § 5-1 første ledd, og spesielt drøfte hvordan ulike brukergrupper tolker bestemmelsen. Dette vil gi grunnlag for å forstå hvordan lovgiver gjennom et klarspråkarbeid kan gjøre bestemmelsen enklere å forstå og dermed legge til rette for at bestemmelsen praktiseres likt av brukerne. Oppgavens problemstilling er derfor følgende:

- Hvorfor er det ulike oppfatninger om en lovbestemmelse som oppl. § 5-1 første ledd?
- Hvordan kan lovgiver gå fram for å gjøre lovbestemmelsen korrekt, klar og brukertilpasset?

Som grunnlag for drøftelsen, vil bestemmelsens ordlyd bli undersøkt gjennom fire perspektiver: i et rettsdogmatisk perspektiv, fra forvaltningens perspektiv, fra borgernes perspektiv og fra lovgiverens perspektiv. Dette krever bruk av flere forskningsmetoder: rettsdogmatisk, retts sosiologisk, tekstanalytisk og rettspolitisk. Jeg vil redegjøre for forskningsmetodene i innledningen til det kapitlet der perspektivet behandles.

1.1.1 Begrunnelse

Jeg ønsker å se på bruken av skjønnsbegreper i lys av prosjektet ”Klart lovspråk”⁶. De fire perspektivene som er valgt, kan brukes til å undersøke forholdet mellom lovgiver og rettsanvender, og forholdet mellom lov og virkelighet, når lover skal utformes.

Språk er makt - og de ulike perspektivene på ordlyden, kan fortelle noe om lovspråkets funksjon for ressursbruken og rettssikkerheten i samfunnet. Lovspråket skal formuleres slik at loven virker i samsvar med lovgivers intensjoner, og ”...*legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale*”.⁷

Det er både fordeler og ulemper med klare og mindre klare lovtekster.⁸ Hva slags lovspråk som best ivaretar rettssikkerheten og skaper mest mulig hensiktsmessig ressursbruk, kan de ulike perspektivene belyse nærmere. På denne måten kan de ulike perspektivene være et redskap for å vurdere om ordlyden i oppl. § 5-1 første ledd gir grunnlag for:

⁶ Difi (2016) – ”Klart lovspråk”

⁷ Jf. Grl. § 100 sjette ledd

⁸ Se for eksempel Eckhoff (2001) s. 62 flg.

- 1) en effektiv forvaltning på rettsområdet der lovgivers intensjoner med bestemmelsen ivaretas
- 2) at borgerne kan gjøre seg kjent med når en elev har rett til spesialundervisning

Det er her også et poeng å påpeke at juridisk forskning om klarspråk og lovspråk er et viktig satsingsområde fremover.⁹ Jeg mener at det i denne sammenheng er viktig å trekke frem at en forutsetning for et vellykket klarspråkarbeid, er bruk av kunnskap fra ulike fagområder.¹⁰ Hvis vi skal få til et lovspråk som alle forstår, er det behov for et tverrfaglig samarbeid mellom språkvitere, samfunnsvitere og jurister i regelverksutviklingen. Denne tanken er også bakgrunnen for hvordan jeg har undersøkt ordlyden i oppl. § 5-1 første ledd i denne oppgaven.

De fire perspektivene vil bli behandlet i hver sine kapitler. For å legge grunnlaget for den videre drøftelse i de nevnte kapitler, vil jeg først plassere oppl. § 5-1 i et juridisk landskap. Jeg vil deretter redegjøre for brukergruppene til bestemmelsen. Jeg vil så se på hensikten med prosjektet ”Klart lovspråk” og deretter til sist redegjøre for hva ”Klart lovspråk” handler om.

1.2 Retten til tilpasset opplæring: ordinær opplæring eller spesialundervisning

I den norske skolen gis det to typer opplæring: ordinær opplæring og spesialundervisning.¹¹ For begge disse opplæringstypene gjelder prinsippet om tilpasset opplæring. Tilpasset opplæring innebærer at all opplæring skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger.¹² Prinsippet skal sikre at elevene gis forutsetninger til best mulig læringsutbytte.¹³ Prinsippet har derfor også innvirkning på når retten til spesialundervisning oppstår. Spørsmålet er så hvilket læringsutbytte elevene har krav på etter norsk lov. Dette spørsmålet er regulert i både opplæringslova og i Grunnloven.

1.3 Opplæringslova og Grunnloven

I Norge har ”...*barn og unge plikt til grunnskoleopplæring, og rett til ein offentlig grunnskoleopplæring*”¹⁴. Retten og plikten til opplæring varer til eleven har fullført grunnskolen – det

⁹ Se for eksempel KMDs intensjonsavtale med UiO for å satse på klarspråk i juridisk utdanning og forskning

¹⁰ Se for eksempel Språkrådet – ”Skriveverksteder”

¹¹ Bøgsti (2012) s. 206

¹² Jf. oppl. § 1-3 første ledd.

¹³ Bøgsti (2012) s. 209

¹⁴ Jf. oppl. § 2-1 første ledd

tiende skoleåret.¹⁵ Etter fullført grunnskoleopplæring har ungdom som søker om tre års videregående opplæring, rett til dette.¹⁶

I 2014 ble også retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring grunnlovfestet i Grunnloven § 109 om retten til utdanning. Grunnlovfestingene medførte ingen endring i rettsstillingen på utdanningsrettens område.¹⁷ Hensikten med grunnlovfestingene var ”...å synliggjøre at retten til utdanning er en sentral menneskerettighet”¹⁸.

En viktig del av ordlyden i Grunnloven § 109, er at opplæringen skal ivareta ”...den enkeltes evner og behov”. Utdanning er i denne sammenheng et sentralt virkemiddel for å sikre at borgerne gis forutsetninger for deltakelse i samfunnslivet.¹⁹ Nettopp dette er også begrunnelsen for sentrale bestemmelser i opplæringslova som prinsippet om tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning. Vi ser her en link mellom oppl. §§ 5-1 og 1-3, noe jeg vil utdype nedenfor.

1.4 Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning

Det følger av oppl. § 1-3 første ledd at opplæringen ”...skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten”. Prinsippet om tilpasset opplæring innebærer en plikt for skolene til å kartlegge elevenes evner og forutsetninger.²⁰ I samsvar med slike kartlegginger, har skolene en plikt til å sette inn differensieringstiltak for å tilpasse opplæringen.²¹ Dersom differensieringstiltakene medfører at en elev likevel ikke har eller kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har eleven rett til spesialundervisning.²²

Spesialundervisning er et opplæringstilbud som skal kompensere for særskilte lærevansker.²³ Evnerike elever har derfor ikke rett til spesialundervisning.²⁴ Evnerike elever er i følge forar-

¹⁵ Jf. oppl. § 2-1 fjerde ledd

¹⁶ Jf. oppl. § 3-1 første ledd, første punktum

¹⁷ Dokument 16 (2011-2012) s. 222

¹⁸ l.c.

¹⁹ Dokument 16 (2011-2012) s. 222

²⁰ Bogsti (2012) s. 210

²¹ Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) s. 167

²² Jf. oppl. § 5-1 første ledd.

²³ Bogsti (2012) s. 213

²⁴ Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) s. 167

beidene elever ”...som har føresetnader for å lære raskare og meir enn gjennomsnittet”.²⁵ De evnerike elevene er derimot selvfølgelig omfattet av prinsippet om tilpasset opplæring.²⁶

Denne gjennomgangen viser at norsk lov stiller krav om at alle elever skal få tilpasset opplæring, enten som ordinær opplæring eller som spesialundervisning. Tilpasset opplæring skal dermed sikre best mulig læringsutbytte hos elevene.²⁷ For å få til dette, er det en forutsetning at brukerne praktiserer bestemmelsen i samsvar med lovgivers intensjoner. Spørsmålet er så hvilke brukere reglene om spesialundervisning henvender seg til.

1.5 Brukerne – en stor og sammensatt gruppe

Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for at alle elever får den opplæringen de har krav på.²⁸ Når det gjelder reglene om spesialundervisning, inneholder oppl. kapittel fem; syv paragrafer som fastsetter rettigheter for elever og plikter for ulike brukere av reglene som: foreldre, undervisningspersonale, rektorer, skoler, kommuner, fylkeskommuner, PP-tjenesten og Kunnskapsdepartementet.

I det følgende vil det bli vist til statistikk over og gitt en karakteristikk av brukerne til reglene om spesialundervisning. Å få et bilde av hvor mange brukere det dreier seg om og hvem disse er, er viktig for å kunne si noe om den virkeligheten bestemmelsen skal praktiseres i. Siden hensikten med ”Klart lovspråk” er at lovtekster skal gjøres mer brukervennlige, er det av stor betydning å vite hvem brukerne er. Jeg mener at kunnskap om dette kan legge noe av grunnlaget for en vellykket lovkommunikasjon.

1.5.1 Statistikk over brukergruppen

I 2015 gikk det 623 755 elever i grunnskolen og 274 870 elever i den videregående skolen – 898 625 elever til sammen.²⁹ I 2015 jobbet det til sammen 66 461 lærere og 2882 rektorer/assisterende rektorer i grunnskolen.³⁰ Når det gjelder andre brukergrupper som ansatte i den videregående skole, foreldre, ansatte i kommune/fylkeskommune, inkludert PP-tjenesten, finnes det ikke tilgjengelig statistikk. Likevel kan det nok legges til grunn at de manglende dataene kan omfatte nærmere 1 million potensielle brukere. De ukjente tallene, som vi bare

²⁵ Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) s. 167

²⁶ I.c.

²⁷ Veilederen Spesialundervisning s. 3

²⁸ Jf. oppl. §§ 13-1 og 13-3

²⁹ Statistisk Sentralbyrå (2016)

³⁰ Utdanningsforbundet (2016)

kan anslå, sammenlagt med de kjente dataene tyder på at opplæringslovas regler om spesialundervisning henvender seg til cirka to millioner brukere.

I 2015 fikk 49 258 elever – cirka 8 % av elevene - i grunnskolen spesialundervisning.³¹ Statistisk sett innebærer dette at 2 av 25 elever fikk spesialundervisning i 2015. Det er imidlertid stor variasjon mellom skoler på hvor mange elever som får spesialundervisning. Mellom skolene ligger spennet på antall elever som får spesialundervisning fra 2 % - 23 % av elevene på skolen.³² Dette reiser spørsmål om årsakene til en slik variasjon mellom skolene når det gjelder bruk av spesialundervisning.

1.5.2 Karakteristikk av brukergruppen

Det kan være ulike årsaker til ulikhet mellom skoler i antall elever som får spesialundervisning. En mulig grunn kan være at skolene praktiserer bestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning ulikt.³³ Dette reiser blant annet spørsmål om hvem rettsanvenderne innenfor skolesektoren er.

Blant dem som forvalter reglene om spesialundervisning er det stor variasjon i juridiske kunnskaper og skolefaglige kunnskaper om spesialundervisning. For eksempel er det stort mangfold i utdanningsbakgrunn blant lærere, rektorer og ansatte i kommunen, fylkeskommunen, PP-tjenesten og Kunnskapsdepartementet. Hovedvekten av de som skal praktisere bestemmelsen, og særlig de som fatter vedtak (rektor) er som regel ikke-jurister.³⁴

Når det gjelder foreldre som har barn i skolen som har mulige rettigheter etter reglene om spesialundervisning, er det enda større variasjon i utdannings- og yrkesbakgrunn, og forutsetninger for å forstå innholdet i bestemmelsen.

Når en brukergruppe er så stor og sammensatt, reiser det seg spørsmål om hvordan lovgiver kan gjøre opplæringslova enklere å forstå for alle brukergrupper.

1.6 Prosjektet ”Klart lovspråk”

For å gjøre opplæringslova enklere å forstå, har Kunnskapsdepartementet siden 2014 samarbeidet med Justisdepartementet og Språkrådet om revideringen av opplæringslova under pro-

³¹ Utdanningsforbundet (2016)

³² Utdanningsdirektoratet (2013)

³³ Bøgsti (2012) s. 208

³⁴ Andenæs (2016) s. 16

sjektet ”Klart lovspråk”.³⁵ Planen er at revisjonsarbeidet med opplæringslova skal avsluttes med fremsettelse av en lovproposisjon våren 2017. Dette reiser spørsmål om hvilken betydning en ny opplæringslov kan ha for brukerne.

1.6.1 Færre henvendelser, færre tvister og flere riktige vedtak

Prosjektet ”Klart lovspråk” ble startet i 2012, som et delprosjekt under prosjektet ”Klart språk i staten” fra 2009.³⁶ Innbyggerundersøkelsen fra 2010 viste at 1 million nordmenn synes det er vanskelig å forstå tekster fra det offentlige.³⁷ Prosjektet ”Klart språk i staten” ble startet for å arbeide med at språket i tekster fra det offentlige skulle bli mer brukervennlig.³⁸

Arbeidet med ”Klart språk i staten” viste blant annet at lovspråket har en smitteeffekt på andre tekster fra det offentlige ved at lovformuleringer blir brukt i brev, i rapporter og på nettsider.³⁹ Cirka 90 % av innbyggerne mener at både borgerne og det offentlige kunne spare tid og penger, hvis det var enklere å forstå innholdet i lover og forskrifter.⁴⁰

I arbeidet med de fire lovene som i dag revideres, blir nye arbeidsmetoder med brukermedvirkning og skriveverksted testet.⁴¹ De nye arbeidsmetodene innebærer at det brukes mer tid på å skrive lovforslaget enn hva som ellers er vanlig tidsbruk i lovgivningsprosessen.⁴² Når prosjektet ”Klart lovspråk” avsluttes, vil effektene av de nye arbeidsmetodene bli evaluert – tesen som skal testes er om ”...nytt av en mer grundig lovgivningsprosess overstiger kostnaden ved prosessen”⁴³. Målet er på sikt ”..færre henvendelser, færre tvister og flere riktige vedtak”⁴⁴.

I en undersøkelse gjennomført av Synovate på oppdrag for Difi i 2011 svarte 54 % av informantene at de hadde lest i en lov eller forskrift.⁴⁵ Blant disse opplevde 39 % det som vanskelig å forstå loven og 38 % opplevde det som lett.⁴⁶ Når det gjaldt utfordringene ved å forstå

³⁵ Kunnskapsdepartementet – ”Opplæringsloven”

³⁶ Mugaas (2014) s. 18

³⁷ Christiansen (2012)

³⁸ Difi – ”Klart lovspråk”

³⁹ Mugaas (2014) s. 15

⁴⁰ Regjeringens digitaliseringsprogram s. 49

⁴¹ Mugaas (2014) s. 18

⁴² ibid s. 19

⁴³ ibid s. 18

⁴⁴ ibid s. 18

⁴⁵ Synovate s. 2

⁴⁶ ibid s. 8

lovtekstene, ble det å finne fram i loven og det å forstå uvanlige ord og uttrykk oppgitt som det mest problematiske.⁴⁷ Lovdata og andre nettjenester medfører antakelig at flere og flere undersøker lovene når de lurer på et juridisk spørsmål. Med en slik situasjon er det viktig å gi innbyggerne best mulige forutsetninger for å kunne finne svar på det de lurer på.

Når borgerne forstår sine rettigheter og plikter, og forstår de vedtak de får, vil de ha mindre behov for veiledning, og kanskje også ha mindre behov for å klage på riktige vedtak og samtidig vite når de kan og bør klage.⁴⁸ Dette vil kunne styrke demokratiet og rettssikkerheten. Dette reiser spørsmål om hva ved lovene som bør revideres for å ivareta disse hensynene.

1.6.2 Vanskelige ord og uttrykk i opplæringslova

I forbindelse med prosjektet ”Klart lovspråk” er det blant annet blitt gjennomført to undersøkelser av ”Topp fire”-lovene: Oxford Researchs kartlegging av *”Hvordan fire lover forstås og virker i praksis”* og NTNUs tekstanalyse og leserundersøkelse – *”Klart lovspråk. Juridiske tekster i et virksomhetsperspektiv”*.

Undersøkelsen gjennomført av Oxford Research viser at majoriteten av borgerne og i forvaltningen mener at språket i opplæringslova er enkelt å forstå, men borgerne og forvaltningen opplever likevel usikkerhet knyttet til tolkningen av loven.⁴⁹ Vanskelige ord og uttrykk som i den forbindelse ble trukket frem er følgende: ”tilpassa opplæring”, ”tilfredsstillande utbytte”, ”har normalt rett til”, ”tidleg innsats” og ”etter behov”.⁵⁰

NTNUs undersøkelser trakk tilsvarende frem at opplæringslova inneholder juridiske og skolefaglige uttrykk som oppleves som vanskelige å skjønne, og i undersøkelsen ble følgende uttrykk nevnt: *”...tilpassa opplæring, tilfredsstillande utbytte, enkeltvedtak, spesialundervisning, evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven samt pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg”*.⁵¹

Fellesnevneren for flere av de ordene og uttrykkene som oppleves som kompliserte er at de forutsetter en skjønnsmessig vurdering - forvaltningen gis frihet til å fatte vedtak innenfor

⁴⁷ Synovate (2011) s. 9

⁴⁸ Mugaas (2014) s. 15

⁴⁹ Oxford Research s. 64

⁵⁰ l.c.

⁵¹ Vatn (2015) s. 25

lovens rammer.⁵² Dette reiser spørsmål om hva det er med skjønsmessige uttrykk som vanskeliggjør forståelsen av lovens innhold.

At skjønsmessige begreper trekkes frem som vanskelige å forstå, er nok en naturlig konsekvens av skjønnsbegrepers natur. Skjønnsbegreper henviser til retningslinjer for vurderinger.⁵³ Utøvelse av skjønn forutsetter spesielle kunnskaper om hvordan skjønnsbegreper skal tolkes. Dette medfører at mange av rettsanvenderne til oppl. § 5-1 første ledd kan oppleve utfordringer med å tolke bestemmelsen i samsvar med god juridisk metode.

Når ulike brukere skal tolke innholdet i et skjønnsbegrep, er det for eksempel en risiko for at brukerne kan tolke bestemmelsen ut fra sine egne subjektive oppfatninger om hva som er rett.⁵⁴ Det er også en risiko for at de kan bruke mye tid på å prøve å finne frem til bestemmelsens meningsinnhold. I denne sammenheng kan det brukes andre kilder enn de rettskilder jurister anvender.⁵⁵ Dette kan vanskeliggjøre at bestemmelsen praktiseres på en effektiv måte i forvaltningen, samtidig som at risikoen for at borgerne utsettes for forskjellsbehandling vil være større. Dette reiser spørsmål om hvordan lovgiver kan gå fram for å gjøre loven mer lettfattelig for alle brukergrupper.

1.7 Klart lovspråk – kommunikasjon som brukerne forstår

I det følgende vil prosjektet Klart lovspråk bli sett i lys av det arbeidet som lenge har pågått for å få gjennomført et lett forståelig myndighetsspråk. Målsettingen med dagens nye fokus på klarspråk som kommunikasjon med brukerne⁵⁶, reiser blant annet spørsmål om hvilken metode lovgiver skal bruke for å kommunisere med ulike brukere av loven.

1.7.1 Forståelig myndighetsspråk og klarspråkarbeid

Klart lovspråk omfatter lover skrevet etter de prinsippene som følger av språktilnærmingen klarspråk.⁵⁷ Klarspråk er opprinnelig et svensk begrep, som ble tatt i bruk av språkkonsulenter i det svenske Regjeringskansellet på begynnelsen av 1990-tallet.⁵⁸ Språkkonsulentene tok da i

⁵² Se for eksempel Boe (2010) s. 73

⁵³ Eckhoff (2010) s. 49

⁵⁴ Graver (2015) s. 1

⁵⁵ Oxford Research s. 29

⁵⁶ Språkrådet – ”Hva er klarspråk”

⁵⁷ l.c.

⁵⁸ Nord (2015) s. 1

bruk klarspråkbegrepet i forbindelse med at myndighetsspråket skulle moderniseres for å bedre kommunikasjonen mellom myndighetene og borgerne.

I Norge har det lenge blitt arbeidet for at det offentlige skal uttrykke seg klart og forståelig. For eksempel har arbeidet med det offentlige myndighetsspråket medført ulike typer tiltak i årenes løp som: oversetting av lover til nynorsk i mellomkrigstiden, fokus på godt språk i informasjonspolitikken på 1960-tallet, flere håndbøker i offentlig språkbruk utgitt på 1970-tallet, Aksjon Publikum på 1980-tallet og utgivelsen av veiledningen ”Språksjekken - ei hjelp til bedre språk i staten” i forbindelse med regjeringens program ”Eit enklare Noreg” på 1990-tallet.⁵⁹

I Norge har det klarspråkarbeidet som har blitt gjort til nå vært inspirert av klarspråkarbeid fra flere andre land, særlig fra Sverige.⁶⁰ Sverige har i dag rettslige føringer på hvordan språket i tekster fra det offentlige skal være. I 2009 fikk for eksempel Sverige en egen språklav (Språklag), som i § 11 har en bestemmelse om klarspråk: ”*Språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt.*”

I Norge finnes det ingen bestemmelser om klarspråk, men Språkrådet har etablert en tilsvarende definisjon av klarspråk som i Språklag § 11. I følge Språkrådet er klarspråk ”... *korrekt, klart og brukertilpasset språk i tekster fra det offentlige*”⁶¹. Dette reiser spørsmål om hvordan klarspråk skal gjøre det enklere for brukerne å forstå lovtekster.

1.7.2 Klarspråk som kommunikasjon

Det finnes i dag flere håndbøker og veiledninger om hvordan det offentlige kan skrive tekster i klarspråk⁶², men disse vil ikke bli gjennomgått her. Som en test på om en tekst er skrevet i klarspråk har Språkrådet følgende sjekklister:

”En tekst er skrevet i klarspråk dersom mottakerne:

- **finner det de trenger**
- **forstår det de finner**
- **kan bruke det de finner, til å gjøre det de skal**⁶³

⁵⁹ St.meld. nr.35 s. 190

⁶⁰ Nord (2015) s. 1. Se også Språkrådet - ”Lovarbeid i Sverige”.

⁶¹ Språkrådet – ”Hva er klarspråk”

⁶² Se for eksempel Difi – ”Et klarere lovspråk – Kom i gang!”

⁶³ Språkrådet – ”Hva er klarspråk”

I ”klarspråklige” tekster er brukernes forståelse i fokus, og på denne måten er klarspråk en tilnærming til kommunikasjon der mottakerperspektivet er det sentrale.⁶⁴ Ordet kommunikasjon kommer for øvrig fra det latinske ordet ”communicare” som betyr ”å gjøre noe felles”.⁶⁵ I skriftlige tekster er målet å gjøre informasjonen i teksten til ”felles viten”.⁶⁶ Rettslige reguleringer skrevet i klarspråk, skal gi brukerne en felles forståelse av hva innholdet i rettsreglene er. For å få til en slik lovkommunikasjon, trenger lovgiver kunnskap om hvordan man kan kommunisere med brukerne.

En måte å studere kommunikasjon på er gjennom funksjonelle tilnærminger til språk.⁶⁷ I funksjonelle tilnærminger til språk betraktes språket som til for kommunikasjon, og språket studeres i de kommunikasjonssituasjoner det inngår i.⁶⁸

I studier av språk i ulike kommunikasjonssituasjoner (studier av språkbruk - pragmatikk) er kommunikativ kompetanse et viktig begrep.⁶⁹ Kommunikativ kompetanse er noe vi opparbeider ved at vi sosialiseres inn i ulike kommunikative praksiser i samfunnet, for eksempel gjennom utdanning, jobb og hobbyaktiviteter. For eksempel kan et utsagn ha ulik betydning når det blir ytret til en kollega sammenlignet med når det samme blir ytret til et familiemedlem. Dette viser at språket får mening når man undersøker hva som menes med et utsagn i en bestemt situasjon (kontekst).⁷⁰ Studier av språkbruk er derfor viktig for å belyse hvordan lovtekster kan gjøres mer forståelige for brukerne. Det er da relevant for lovgiver å se på den konteksten som lovtekstene skal inngå i.

For eksempel er det flere begreper i opplæringslovgivningen som kan bli forstått ulikt av brukere som for eksempel pedagoger, foreldre og jurister. Dette viser at reglene om spesialundervisning skal virke i ulike kontekster – i ulike fagmiljøer og ute blant folk flest. For å finne frem til en lik forståelse, og dermed også få til lovkommunikasjon, trenger vi kunnskap om hvordan ord og begreper forstås i de kontekster som bestemmelsen skal virke i.

⁶⁴ Språkrådet – ”Klarspråk” s. 2

⁶⁵ Kristoffersen (2005) s. 42

⁶⁶ *ibid.* s. 43

⁶⁷ Svennevig (2009) s. 19

⁶⁸ *ibid.* s. 20.

⁶⁹ *l.c.*

⁷⁰ Svennevig (2009) s. 20. Se også Kristoffersen (2005) s. 44 flg

1.8 Veien videre

For å få kunnskap om hvordan ord og begreper forstås i ulike kontekster – vil jeg undersøke hvilke oppfatninger jurister, forvaltningen og borgerne kan ha om oppl. § 5-1 første ledd i hver sine kapitler: det rettsdogmatiske perspektiv, forvaltningens perspektiv og borgernes perspektiv. Jeg vil deretter undersøke bestemmelsen fra lovgiverens perspektiv, for å se på hvorfor oppl. § 5-1 første ledd har den utformingen den har i dag, og hvordan bestemmelsen kan gjøres klarere.

2 DET RETTSDOGMATISKE PERSPEKTIVET

2.1 Innledning

I dette kapitlet vil ordlyden i oppl. § 5-1 første ledd bli tolket i samsvar med god juridisk metode, for å vise hvordan bestemmelsen skal forstås etter gjeldende rett. I casen i innledningen, er rektor Holm i kontakt med jurister i Utdanningsdirektoratet og i Kunnskapsdepartementet. Andre jurister som anvender oppl. § 5-1 første ledd i sitt virke, kan være ansatte hos Fylkesmannen⁷¹, hos Sivilombudsmannen⁷² eller i domstolene.

Ved på tolke oppl. § 5-1 første ledd i samsvar med god juridisk metode, vil vi få kunnskap om hvordan jurister som brukergruppe tolker bestemmelser. Slik kunnskap er viktig i et klar-språkperspektiv, for å se mulige grunner til at jurister tolker bestemmelsen ulikt i forhold til andre brukergrupper som ikke behersker juridisk metode.

2.1.1 Rettsdogmatisk fremstilling

Når det gjelder tolkning i samsvar med ”god juridisk metode”, bør det presiseres at fremstillingen i det følgende vil være rettsdogmatisk. Med rettsdogmatisk fremstilling menes en systematisk fastleggelse av gjeldende rett.⁷³ Hensikten med denne presiseringen er å belyse at bestemmelsen vil bli teoretisert uten en konkret sak for øyet.⁷⁴ Når det skal fattes vedtak om spesialundervisning, vil forvaltningen følgelig ha en konkret sak å forholde seg til.

Den juridiske metoden for den konkrete rettsanvendelsen og for den rettsdogmatiske fremstilling har klare likheter, men kan også være forskjellig.⁷⁵ Likheten består i at det i begge tilfeller dreier seg om å fastlegge hva som er gjeldende rett, og at materialet og måten man foretar holdbare slutninger til dette på, er grunnleggende lik.⁷⁶ Forskjellen er at det i en rettsdogmatisk fremstilling ikke foreligger noe krav om å avgjøre en konkret sak, og det er derfor anledning til å tilnærme seg rettskildematerialet på en mer detaljert og undersøkende måte enn hva det er anledning til i praksis.⁷⁷

⁷¹ Klageorgan for enkeltvedtak om spesialundervisning, se Veilederen Spesialundervisning s. 29.

⁷² Jf. Sivilombudsmannsloven § 6

⁷³ Bernt (1998) s. 13. Se også Sæther Mæhle (2004) s. 329

⁷⁴ Sæther Mæhle (2004) s. 329

⁷⁵ Graver (2008) s. 167

⁷⁶ *ibid* s. 168

⁷⁷ *ibid* s. 171

Jurister er sosialisert inn i den juridiske metodelære.⁷⁸ Den juridiske metodelæren medfører stor grad av likhet i faglig tenkemåte, og denne likheten viser seg for eksempel ved at det er godt samsvar mellom juristers vurderinger av typiske skjønsspørsmål.⁷⁹ Metoden som jurister sosialiseres inn i, bygger på Høyesteretts rettsanvendelse som forbilde for løsningen av juridiske spørsmål. Dette reiser spørsmål om hva slags juridisk tankefellesskap jurister blir sosialisert inn i – hva går den juridiske metoden ut på?

2.2 Juridisk metode

Den norske rettsstaten kan modelleres som bygget på samfunnskontrakten mellom staten og borgerne. Samfunnskontrakten innebærer at borgerne bare har underkastet seg makten så lenge denne er i samsvar med lovgivningen.⁸⁰ Det er i denne sammenheng viktig å trekke frem samspillet mellom lovgiver og rettsanvender, idet domstolene skal være lojale overfor lovgiver i sin rettsanvendelse. Lojalitet til lovgiver er et viktig prinsipp i vår rettsstat hvor domstolene og lovgiver skal skjønne hver sine oppgaver.⁸¹ Dette legger noe av grunnlaget for den juridiske metoden.

Utgangspunktet for rettsanvendelsen er lovens ordlyd. Det er ordlyden lovgiver har vedtatt, og det blir derfor sentralt å utvise lojalitet overfor denne. Men alt kan ikke reguleres i lov, og derfor følger det av metodelæren retningslinjer for hvordan rettsanvenderen kan forholde seg til andre rettskilder for å finne frem til innholdet i rettsreglene.⁸² Dette reiser spørsmål om hvilke retningslinjer den juridiske metodelæren gir anvisning på, noe som vil bli behandlet kort, før jeg skal anvende metoden til å tolke oppl. § 5-1 første ledd.

2.2.1 Hva er juridisk metode?

Juridisk metode studeres i rettskildelæren. *”I rettskildelæren gjøres det rede for hva man bygger på, og hvordan man resonnerer når man tar standpunkt til rettsspørsmål de lege lata”*⁸³. Det dreier seg om hvilke argumenter som kan anføres i begrunnelsen for et tolkningsresultat.

Argumenter for et tolkningsresultat kan finnes i ulike rettskildedefaktorer – for eksempel lov, forarbeider, rettspraksis og juridisk teori. Innenfor metodelæren har det utviklet seg retnings-

⁷⁸ Eckhoff (2001) s. 29

⁷⁹ I.c.

⁸⁰ Berg, Store Norske Leksikon (2014)

⁸¹ Jf. maktfordelingslæren

⁸² Eckhoff (2001) s. 19

⁸³ ibid s. 15

linjer for hvordan tolknings spørsmål kan løses. Disse retningslinjene omtales tradisjonelt som rettskildeprinsipper.⁸⁴

Når det gjelder tolkningen av oppl. § 5-1 første ledd, reiser denne bestemmelsen spesielle tolknings spørsmål, fordi uttrykket "tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen" gir anvisning på en skjønnsmessig vurdering. Spørsmålet er så hvordan skjønnsbegreper kan tolkes i samsvar med god juridisk metode.

2.2.2 Juridisk metode ved tolkningen av skjønnsbegreper

For å komme frem til et tolkningsresultat må rettsanvenderen først finne frem til alle relevante argumenter. Deretter trekkes det slutninger om hva som kan utledes fra disse, før det skjer en avveining av de ulike argumentene mot hverandre.⁸⁵ Innenfor metodelæren omtales denne prosessen som læren om relevans, slutning og vekt. Når rettsanvenderen har kommet frem til hva innholdet i rettsregelen er, skal rettsanvenderen bruke dette på sakens fakta (subsumsjonen).

Når det gjelder tolkningen av skjønnsbegreper kan denne ofte gli over subsumsjonen – "*Jo lenger man går i retning av å utpensle reglens innhold i detalj under tolkningen, desto mindre blir det igjen av subsumsjonsspørsmål som kan by på tvil*".⁸⁶ Dette innebærer at tolkningen av uttrykket "tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen" ikke er en mekanisk øvelse, og rettsanvenderen må her utøve subsumsjonsskjønn. Å utøve subsumsjonsskjønn (også kalt lovskjønn) er "*...å avgjøre om mer eller mindre skjønnbestemte lovbetingelser, eller rettsfølger, er oppfylt*".⁸⁷

Når det gjelder oppl. § 5-1 første ledd, vil fastleggelsen av lovens vilkår på den ene siden være en regelstyrt prosess hvor forvaltningen er bundet av ulovfestede regler om at det ikke er tillatt å ta utenforliggende hensyn⁸⁸ eller gjøre usaklig forskjellsbehandling⁸⁹. Videre er de pliktige til å praktisere bestemmelsen på en forsvarlig måte.⁹⁰ På den annen side er ikke grensene for subsumsjonsskjønnet klare. Jeg vil nedenfor se nærmere på spørsmålet om hvilke argumenter som kan utledes av relevante rettskilder til tolkningen av oppl. § 5-1 første ledd.

⁸⁴ Eckhoff (2001) s. 19

⁸⁵ ibid s. 19

⁸⁶ Eckhoff (2001) s. 33.

⁸⁷ Boe (2010) s. 73

⁸⁸ Eckhoff (2010) s. 405

⁸⁹ ibid s. 419

⁹⁰ ibid s. 212

2.3 Når kan en elev ha rett til spesialundervisning?

Oppl. § 5-1 første ledd oppstiller to vilkår for når en elev kan ha rett til spesialundervisning:

- 1) Elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen
- 2) Elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen

Når det gjelder de elevene som ”ikke kan få” tilfredsstillende utbytte, er det ikke så vanskelig å avgjøre om vilkåret er oppfylt, fordi at disse elevene gjerne vil ha ”...varige, klare og gjerne diagnostiserte vansker”.⁹¹ Denne typen vansker kan medføre at enkelte elever ikke kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, noe som for eksempel kan være tilfellet for psykisk utviklingshemmede elever.⁹²

Når det gjelder de elevene som ”ikke har” tilfredsstillende utbytte, er grensen for om vilkåret er oppfylt, mer uklart sammenlignet med de elevene som ikke kan få et tilfredsstillende utbytte. Lovens ordlyd fastsetter altså ingen klare grenser for når en elev ikke har tilfredsstillende utbytte. Bestemmelsen inneholder heller ingen legaldefinisjon eller anvisning på momenter som kan brukes for å vurdere om lovens vilkår er oppfylt.

Forarbeidene til opplæringslova har derimot egne merknader til oppl. § 5-1 første ledd,⁹³ som sier følgende om tolkningen av vilkårene for rett til spesialundervisning:

”Spørsmålet om vilkåra for spesialundervisning ligg føre, skal avgjerast etter ei konkret vurdering av om elevane får tilfredsstillande utbytte av den ordinære opplæringa.(...)Det er ikkje noko eintydig kriterium kva som er tilfredsstillande utbytte, men spørsmålet må vurderast ut frå ei avveging ut frå skjønn. Dersom eleven i det heile ikkje har noko konkret utbytte av den ordinære opplæringa, er vilkåret oppfylt. Det er likevel sjeldan eleven anten har fullt utbytte eller ikkje noko utbytte i det heile. Som regel har eleven større eller mindre utbytte av opplæringa. I at utbyttet skal vere tilfredsstillande, ligg det derfor at eleven kan ha rett til spesialundervisning også der han har eit visst utbytte av opplæringa.”⁹⁴

Denne uttalelsen gir lite veiledning om hva vilkåret for rett til spesialundervisning går ut på, fordi grensen for om vilkåret skal vurderes som oppfylt, vil være flytende. De fleste elever vil

⁹¹ Bogsti (2012) s. 215

⁹² l.c.

⁹³ Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) s. 167

⁹⁴ l.c.

befinne seg mellom ”fullt utbytte” og ”ikkje noko utbytte i det heile”. Uttalelsen konstaterer egentlig bare at det må foretas ”ei avveging ut frå skjønn” og at elever som har ”eit visst utbytte” kan ha rett til spesialundervisning. Hva som er ”eit visst utbytte” sier ikke forarbeidene noe om. Spørsmålet er så hva andre rettskilder kan si om vilkåret ”tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet”.

2.3.1 Rettskildebildet

Formuleringen ”tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet” kan klassifiseres som en rettslig standard. Rettslige standarder er dynamiske, og innenfor opplæringsretten innebærer dette at tolkningen av begrepet vil styres av utviklingen innenfor fagområdet og verdiopfatninger i skolen og samfunnet for øvrig.⁹⁵

På grunn av rettslige standarders dynamiske karakter vil det ikke være mulig å gi en fullstendig og uttømmende drøftelse av hva standardens innhold er. Vi kan heller se på hvilke argumenter det er mulig å hente fra andre rettskilder. Disse argumentene kan brukes til å ”rasjonalisere” standarden.⁹⁶ Rasjonalisering går ut på ”...at selve målestokken i standarden må gjøres så klar og uttrykksfull, så presis og entydig som dens natur tillater”.⁹⁷

Forarbeidene slår fast at ”tilfredsstillande utbytte” ikke er ”noko eintydig kriterium”⁹⁸, og derfor er det en vanskelig oppgave å skulle fastsette noen presis målestokk for bestemmelsen. Hvilke andre rettskilder kan så gi veiledning om bestemmelsens formål og videre angi ulike momenter som kan tas i betraktning for å rasjonalisere standarden?⁹⁹

I forarbeidene til opplæringslova er det mulig å finne uttalelser om hva som er formålet med reglene om spesialundervisning. Oppll. § 5-1 var en videreføring av gjeldende rett etter lov om grunnskolen av 13. juni 1969 nr. 24 § 8 nr. 1 og lov om videregående opplæring av 21. juni 1974 nr. 55 § 11 første ledd.¹⁰⁰ I denne sammenheng finner vi i NOU 1995: 18 grundige opplysninger om hvordan rettstilstanden var tidligere. Siden bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende bestemmelser fra den tidligere opplæringslovgivningen, blir dette en relevant kilde for å finne frem til bestemmelsens formål.

⁹⁵ Jakhelln (2016) s. 28. Se også Smith (1996) s. 13

⁹⁶ Knoph s. 31

⁹⁷ l.c.

⁹⁸ Ot.prp.nr.46 (1997-1998) s. 167

⁹⁹ Knoph s. 31

¹⁰⁰ Ot.prp.nr.46 (1997-1998) s. 167

En annen viktig kilde for tolkningen av rettighetsbestemmelser som denne, er rettspraksis. Dette omfatter også rettspraksis til de bestemmelsene som oppl. § 5-1 erstattet. Utfordringen er imidlertid at det ikke finnes noen rettsavgjørelser som tar direkte stilling til spørsmålet om når en elev kan ha rett til spesialundervisning.

Alle rettsavgjørelsene til oppl. § 5-1 er erstatningssøksmål i forbindelse med mangelfull opplæring. I noen av disse avgjørelsene tar imidlertid retten prejudisielt stilling til spørsmålet om når en elev har rett til spesialundervisning, og på denne måten kan avgjørelsene likevel inneholde noen momenter som kan være relevante for tolkningen av oppl. § 5-1 første ledd. Det bør også nevnes at terskelen for vurderingen av om det foreligger mangelfull opplæring, er strengere enn vilkåret for når det kan fattes vedtak om spesialundervisning.¹⁰¹ Rettsavgjørelsene kan på denne måten gi rom for fra-det-mer-til-det-mindre-slutninger for tolkningen av oppl. § 5-1 første ledd.

Det finnes ingen høyesterettsavgjørelser om vilkårene for spesialundervisning etter oppl. § 5-1. Til oppl. § 5-1 første ledd er det bare seks rettsavgjørelser til sammen fra ting- og lagmannsretter.¹⁰² I utgangspunktet har slike underrettsavgjørelser begrenset argumentasjonsverdi.¹⁰³ Siden vi befinner oss på et forvaltningsrettslig område, kan vekten av slik underrettspraksis tillegges en viss betydning.¹⁰⁴

Polycentridebatten går ut på hvor vidt den juridiske metoden tillater visse nyanseforskjeller i rettskildebruken i lys av rettsanvenderens posisjon.¹⁰⁵ For eksempel kan vedtak fra et forvaltningsorgan følge annen praksis enn domstoler som behandler tilsvarende saker.¹⁰⁶ Domstolene har adgang til å prøve forvaltningens vedtak, og det vil på dette grunnlag kunne argumenteres for at det vil være naturlig at forvaltningen innretter seg etter avgjørelser fra underrettsdomstolene.¹⁰⁷

Innad i forvaltningen eksisterer det videre egne rettsoppfatninger som for eksempel kan komme til uttrykk i vedtak, rundskriv og i veiledninger. Vedtak til reglene om spesialunder-

¹⁰¹ I saker om mangelfull opplæring vurderer retten forsvarlighetskravet og culpanormen, se for eksempel Runde (2013) s. 440

¹⁰² LA-2009-159207, LF-2007-143911, LF-2008-3667, TOSLO-2009-55491, TLARV-2006-58033, LH-2012-186784

¹⁰³ Eckhoff (2001) s. 159. Se også Boe (2010) s. 257

¹⁰⁴ Boe (2012) s. 258 flg.

¹⁰⁵ *ibid* s. 27

¹⁰⁶ *ibid* s. 265

¹⁰⁷ *ibid* s. 259

visning er unntatt offentlighet¹⁰⁸, men Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en egen veileder – ”Veilederen Spesialundervisning”, som kan sies å gi uttrykk for forvaltningens rettsoppfatninger om hvordan oppl. § 5-1 første ledd skal tolkes.

For Høyesterett er det ikke sikkert at slike veiledere vil bli tillagt særlig vekt.¹⁰⁹ Innad i forvaltningen kan det være gode grunner for å innrette seg etter nevnte veiledere, jf. overordnede forvaltningsorganers instruksjonsmyndighet.¹¹⁰ Dersom rettsoppfatninger i forvaltningen får festnet seg i forvaltningspraksis, kan forvaltningspraksis som er langvarig, fast, velbegrunnet og ensartet, bli tillagt vekt som opplysningsfaktor for domstolene.¹¹¹

Bestemmelsens forarbeider, rettspraksis og ”Veilederen Spesialundervisning” er altså rettskilder som kan si noe om oppl. § 5-1 første ledd sitt formål og angi momenter til tolkningen av bestemmelsen. Spørsmålet er så hvilke argumenter som kan utledes fra disse rettskildene. Det bør her påpekes at tolkningen av oppl. § 5-1 første ledd også reiser spørsmål av pedagogisk, administrativ og økonomisk art¹¹², men disse spørsmålene vil ikke bli behandlet her.

2.3.2 Likeverdsprinsippet

Utgangspunktet i den norske skolen er at alle elever skal gis lik rett til utdanning. Det er for eksempel et grunnleggende mål for opplæringslova at det skal gis en: ”*Lik rett til utdanning og opplæring for alle - uavhengig av sosial og økonomisk bakgrunn, bosted, kjønn, alder, funksjonsdyktighet eller etnisk bakgrunn*”.¹¹³ I tillegg inneholder opplæringslova en egen formålsbestemmelse, som blant annet sier at skolen skal bygge på likeverd og motvirke alle former for diskriminering.¹¹⁴ Kravet om at alle skal gis lik rett til utdanning følger også av internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet av.¹¹⁵ Disse konvensjonsforpliktelsene vil imidlertid ikke bli særskilt behandlet her, ettersom det kan legges til grunn at opplæringslova tilfredsstillende følger av disse konvensjonene.¹¹⁶

¹⁰⁸ Jf. offl. § 13

¹⁰⁹ Boe (2012) s. 282

¹¹⁰ Eckhoff (2001) s. 228. Se også Boe (2012) s. 282

¹¹¹ Boe (2012) s. 262. Se også Eckhoff (2010) s. 37

¹¹² Kjellemo (1995) s. 13

¹¹³ NOU 1995: 18 s. 53

¹¹⁴ Jf. oppl. § 1-1 annet og syvende ledd.

¹¹⁵ Se for eksempel ØSK art. 13, UNESCOs Konvensjon om diskriminering i undervisning, FNs barnekonvensjon art. 23 nr. 2 og art. 28 nr. 1 a, EMK art. 25, EMK første tilleggsprotokoll art. 2.

¹¹⁶ Dokument 16 (2011-2012) s. 222

Likeverdsprinsippet er styrende både for vurderingen av når en elev har rett til spesialundervisning etter oppl. § 5-1 første ledd, men også for hva slags opplæringstilbud som skal gis etter oppl. § 5-1 annet ledd.¹¹⁷ Jeg vil se nærmere på likeverdsprinsippet's betydning for vurderingen av når en elev har rett til spesialundervisning.

Det følger av forarbeidene at ”*Det er i de tilfeller der eleven har så dårlig utbytte av ordinær opplæring at tilbudet ikke blir likeverdig at eleven har krav på spesialundervisning*”.¹¹⁸ At opplæringstilbudet skal være likeverdig, innebærer at alle elever skal gis de samme muligheter til å realisere sine evner og forutsetninger.¹¹⁹ I denne forbindelse er det viktig å presisere at det er en totalvurdering av behovet for spesialundervisning som vil være det avgjørende.¹²⁰

Årsaken til behovet er ikke det sentrale. Retten til spesialundervisning kan omfatte ”...*enhver lærevanske, atferdsvanske eller sansetap*”.¹²¹ En diagnose gir for eksempel ingen automatisk rett til spesialundervisning, men kan være med i vurderingen av elevens utbytte av ordinær opplæring. Hvordan kan man så vurdere en elevs utbytte av den ordinære opplæringen?

2.3.3 Elevens utbytte av den ordinære opplæringen

Kompetansemålene som er fastsatt i læreplanverket – LK06 – er styrende for innholdet i opplæringen.¹²² I læreplanen er kompetansebegrepet forstått som ”...*evnen til å bruke kunnskaper og ferdigheter for å løse oppgaver og mestre komplekse utfordringer (..)*”.¹²³ Skolene har også anledning til å utarbeide lokale læringsmål i arbeidet med kompetansemålene.¹²⁴ Elevene vil nå kompetansemålene i større eller mindre grad. Dette reiser spørsmål om hvilken grad av måloppnåelse som kreves for at elevene skal ligge innenfor kompetansemålene.¹²⁵ Å måle hvilken kompetanse elevene har i forhold til kompetansemålene i læreplanen, kan være en utfordrende oppgave, som fordrer en pedagogisk vurdering.

Sammenligningsgrunnlaget for måloppnåelsesgraden vil her være elevenes forventede kompetanse etter kompetansemålene.¹²⁶ Elevens utvikling over tid er også viktig å vurdere.¹²⁷ Det

¹¹⁷ Kjellemo (1995) s. 69

¹¹⁸ NOU 1995: 18 punkt. Se også Veilederen Spesialundervisning s. 9

¹¹⁹ Jf. oppl. § 1-3. Se også NOU 1995:18 s. 199

¹²⁰ Veilederen Spesialundervisning s. 12

¹²¹ Veilederen Spesialundervisning s. 12

¹²² Utdanningsdirektoratet – ”Læreplanverket”

¹²³ Utdanningsdirektoratet (2016) – ”Å forstå kompetanse”

¹²⁴ Utdanningsdirektoratet (2016) – ”Læreplanverket for Kunnskapsløftet”

¹²⁵ Bogsti (2012) s. 216

¹²⁶ Veilederen Spesialundervisning s. 12

er i denne sammenheng flere faktorer ved opplæringen og elevens behov som må kartlegges, for å ta stilling til om en elev kan ha rett til spesialundervisning.

Før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, må skolen først ha kartlagt den ordinære opplæringen.¹²⁷ Skolene må i denne kartleggingen se på ulike systemfaktorer i opplæringen – opplæringsmålene, innholdet i opplæringen, lærertetthet, organiseringen av undervisningen, lærerkvalifikasjoner og differensieringstiltak.¹²⁸ Retten til spesialundervisning blir på denne måten relativ i forhold til ulike systemfaktorer.¹²⁹ Mellom skolene kan det være variasjon i hvilke ressurser de ulike skolene har tilgjengelig – dess mer tilpasset den ordinære opplæringen er, dess mindre kan behovet for spesialundervisning være.¹³⁰ Dette betyr at en elevs behov for spesialundervisning kan variere ut fra hvordan det ordinære opplæringstilbudet er tilpasset.

Når skolen har kartlagt den ordinære opplæringen, reiser det seg spørsmål om den ordinære opplæringen gir eleven et tilfredsstillende utbytte.¹³¹ For å vurdere dette, må skolene blant annet vurdere elevenes mestrings- og funksjonsnivå, læringsforutsetninger og utviklingsmuligheter, om eleven har særskilt behov, om det ordinære opplæringstilbudet er tilrettelagt og den nedre grensen for hva som er tilfredsstillende utbytte.¹³² Det er for meg her uklart hva som menes med ”den nedre grensen for tilfredsstillende utbytte”, ettersom det i forarbeidene bare er sagt at elever som også har et visst utbytte, kan ha rett til spesialundervisning. Det ser ut til at dette er overlatt til det profesjonelle skjønn å vurdere, noe som kan gi rom for ulik praktisering av bestemmelsen.

Det er altså mange faktorer som må vurderes når man skal ta stilling til om en elev kan ha rett til spesialundervisning. Jeg vil ikke gå nærmere inn på disse vurderingene ettersom slike vurderinger fordrer en pedagogisk analyse.

Når det gjelder de juridiske spørsmålene, bør det tilføyes at vurderingene av de ulike faktorene styres av at elevene har rett til opplæring i samsvar med lovens minstekrav.¹³³ Det må imidlertid presiseres at retten til spesialundervisning gir elever som oppfyller vilkårene i be-

¹²⁷ Veilederen Spesialundervisning s. 12

¹²⁸ *ibid* s. 11

¹²⁹ *ibid* s. 12

¹³⁰ Grongstad (2014) s. 60

¹³¹ Bogsti (2012) s. 208. Se også Veilederen Spesialundervisning s. 12

¹³² Veilederen Spesialundervisning s. 11

¹³³ *l.c.*

¹³⁴ NOU 1995: 18 s. 118

stemmelsen, rettskrav på spesialundervisning. Kommunene og fylkeskommunene kan ikke avslå en søknad om spesialundervisning på grunnlag av at de ikke har tilgjengelige ressurser.¹³⁵ Elevene har imidlertid ikke krav opplæring som gir dem et optimalt utbytte.¹³⁶ Dette reiser spørsmål om hvilket minstekrav til læringsutbytte elevene i den norske skolen har krav på.

2.3.4 Retten til en forsvarlig minstestandard

For rettsregler som etter en skjønnsmessig vurdering gir rettskrav på en ytelse fra det offentlige, har det utviklet seg et ulovfestet prinsipp om retten til en forsvarlig minstestandard.¹³⁷ Retten til en forsvarlig minstestandard går ut på at det for slike rettsregler må innfortolkes et krav om at ytelsen må være på et forsvarlig minstenivå, for å sikre rettsreglenes effektivitet.¹³⁸

Når det gjelder oppl. § 5-1 første ledd, er det den *utilfredsstillende* opplæringen som vil være rettsstridig.¹³⁹ Spørsmålet er så hva som skal til for at opplæringen skal kunne kvalifiseres som utilfredsstillende, noe som krever drøftelse av hvilket nivå minstestandarden etter oppl. § 5-1 første ledd er på. Det er flere momenter som kan betydning for å fastsette dette nivået.

Opplæring kan karakteriseres som masseforvaltning, fordi det er flere hundretusen elever som har krav på utdanning.¹⁴⁰ Mellom skoler er det videre variasjon i ressurser som lærertetthet, kompetanse og muligheter for å differensiere opplæringen. Disse faktorene – masseforvaltning og ressursfordeling- tilsier at terskelen for minstestandarden ikke kan ligge for høyt.¹⁴¹

På den annen side så er det slik at kravet til en minstestandard også kan knyttes til et bestemt fag eller visse sider av opplæringen. I slike tilfeller vil det kunne være mindre som skal til for at bestemmelsens vilkår kan være oppfylt.¹⁴² For eksempel er terskelen for å få spesialundervisning lavere når en elev har vansker med de grunnleggende ferdighetene lesing og regning, enn når en elev har vansker i kroppsøving og musikk.¹⁴³

¹³⁵ NOU 1995:18 s.117

¹³⁶ Veilederen Spesialundervisning s. 13

¹³⁷ Se for eksempel Rt. 1990 s. 360 (Malvik) og Rt. 1990 s. 874 (Fusa)

¹³⁸ Eckhoff (2010) s. 474

¹³⁹ Runde (2013) s. 436

¹⁴⁰ *ibid* s. 438

¹⁴¹ *ibid* s. 438

¹⁴² *ibid* s. 437

¹⁴³ Bogsti (2012) s. 217. Sml. oppl. § 1-3 annet ledd

I rettspraksis finnes det videre eksempler på tilfeller hvor retten har uttalt seg om hvilket minstenivå elevene har krav på.

I LA-2009-159207 ble en elev tilkjent erstatning på 300 000 kroner for mangelfull opplæring. I avgjørelsen tok retten prejudisielt stilling til om A hadde fått det opplæringstilbudet han hadde krav på etter oppl. § 5-1: ”Lagmannsretten finner det lite tvilsomt at det i løpet av syvende klasse ble åpenbart at A ikke hadde konkret utbytte av det ordinære opplæringstilbudet og at vilkåret for spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 derved var til stede”.¹⁴⁴

Retten trekker blant annet frem en rapport fra skolen hvor det kommer frem at eleven arbeidet sent, hadde dårlig arbeidsinnsats i fag han ikke hadde interesse for, og at eleven ikke fikk utviklet sine evner og ferdigheter. I tillegg trekker retten frem at ”Det er også på det rene at A tidvis ble tatt ut av ordinær undervisning og plassert på SFO, der han hjalp miljøarbeider Morten Kjær bla med aktiviteter i en «klatrevegg» og vaffelsteking. Omfanget, og tidspunktet for når disse tiltaket{sic} ble iverksatt er uklare, men plasseringen på SFO har åpenbart skjedd i ikke liten utstrekning. Han tilbrakte også en del tid på «gangen», uten relevante arbeidsoppgaver.”¹⁴⁵

I en rapport fra avslutningen av 7.klasse fremgår det også at det var ”...vanskelig å vite hvor han står faglig”¹⁴⁶, og dette blir sett i lys av den negative utviklingen som hadde pågått over lengre tid. Basert på dette la retten til grunn at dersom nødvendige spesialtiltak hadde blitt iverksatt, kunne eleven ha fått tilfredsstillende utbytte av opplæringen.¹⁴⁷ For tolkningen av oppl. § 5-1 første ledd kan denne avgjørelsen brukes som en illustrasjon på en elev som ikke fikk mulighet til å utvikle sine evner og ferdigheter ved at han ofte fikk andre ikke-skolefaglige oppgaver. Dersom en skole er i tvil om en elevs faglige nivå, skal man ikke gå fram slik. Det må i nevnte tilfeller være nødvendig at skolen setter inn tiltak for å undersøke elevens rett til spesialundervisning etter oppl. § 5-3, fremfor å ta eleven ut av undervisningen uten at det foreligger noe enkeltvedtak.

I en annen avgjørelse, LH-2012-186784, fikk eleven ikke medhold i kravet om erstatning for mangelfull opplæring. Eleven hadde gjennom hele skoletiden tydelige lese-og skrivevansker, og eleven jobbet svært iherdig med skolearbeidet, slik at hennes sosiale liv ble begrenset. På videregående ble eleven diagnostisert med dobbeldefekt dysleksi, og retten legger til grunn at dersom diagnosen hadde blitt stilt på et tidligere tidspunkt, ville hun hatt rett til spesialunder-

¹⁴⁴ LA-2009-159207 s. 7

¹⁴⁵ LA-2009-159207 s. 6

¹⁴⁶ LA-2009-159207 s. 6

¹⁴⁷ LA-2009-159207 s. 7

visning.¹⁴⁸ Eleven hadde etter videregående et karaktersnitt på 3,8. og retten uttaler følgende om karakterer: ”Karakterene danner et naturlig utgangspunkt for lærerne ved vurderingen av en elevs faglige nivå og hvorvidt han eller hun har tilfredsstillende utbytte av den undervisningen som tilbys. Vurderingen må imidlertid suppleres med andre observasjoner og de innspill lærerne får med tanke på om undervisningen faktisk er tilpasset elevens evner og forutsetninger”.¹⁴⁹ Denne avgjørelsen viser at det er de faktiske vanskene elevene har som er vurderingstema for om eleven skal gis spesialundervisning.

En annen type lærevanske som er behandlet i rettspraksis, er ADHD. I LF-2008-3667 sier retten følgende: ” Det må legges til grunn at de aller fleste med ADHD har behov for spesialundervisning for å få et tilfredsstillende utbytte av undervisningen. ”.¹⁵⁰

Fellestrekket for de nevnte rettsavgjørelsene, er at saksøkerne var elever som ikke fikk mulighet til å realisere sine evner og forutsetninger ved at de ikke ble gitt spesialundervisning som kunne ha hjulpet dem med deres vansker i opplæringen. Dette viser at minstestandarden av utbytte elevene har krav på, vurderes ut fra hvor vidt de får realisert sine evner og forutsetninger. Det er derfor viktig at skolene ser elevens behov og faglige potensial, slik at det i tide settes inn tiltak for elever som har vansker for å sikre at alle elever får et likeverdig opplæringstilbud.

2.4 Konklusjon

Gjennomgangen viser hvordan oppl. § 5-1 første ledd skal forstås etter gjeldende rett. Det viser seg at tolkningen kan være en utfordrende oppgave også for jurister ettersom det er begrenset konkret veiledning å hente i rettskildematerialet. Ved tolkningen gis det også anvisning på flere vurderinger av pedagogisk karakter, noe som krever et samspill mellom jus og pedagogikk i rettsanvendelsen. Vi er inne på et område der vedtak først og fremst fattes av ikke-jurister.¹⁵¹ Spørsmålet er så hvordan forvaltningen forstår vilkåret for rett til spesialundervisning.

¹⁴⁸ LH-2012-186784 s. 8

¹⁴⁹ LH-2012-186784 s. 7

¹⁵⁰ LF-2008-3667 s. 7

¹⁵¹ Andenæs (2016) s. 16

3 FORVALTNINGENS PERSPEKTIV

3.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan forvaltningen forstår vilkåret for når en elev kan ha rett til spesialundervisning.

I casen i innledningen så vi at Peders foreldre fikk veiledning om retten til spesialundervisning, og at rektor Holm fattet et enkeltvedtak. Det bør i denne sammenheng påpekes at skolen er et forvaltningsorgan.¹⁵² Kommunene har ansvaret for opplæringen i grunnskolen og fylkeskommunene har ansvaret for opplæringen i den videregående skolen.¹⁵³ Imidlertid så har kommunene og fylkeskommunene kompetanse til å delegerer myndighet til skolene ved rektor, og slik delegering av kompetanse medfører for eksempel at det i praksis er rektorer som fattet de fleste vedtak om spesialundervisning.¹⁵⁴ Lærer Kirkerud, sosiallærer Tastad og rektor Holm fra casen er ikke-jurister - spørsmålet er så hvilke oppfatninger det er blant dem om hvordan oppl. § 5-1 skal forstås og anvendes?

3.1.1 Undersøkelse av forvaltningens rettsoppfatninger

En undersøkelse av forvaltningens rettsoppfatninger kan gjøres på ulike måter. En metode kan være å undersøke hvilke spørsmål forvaltningen oftest må gi veiledning om, studere vedtak eller studere klagesaker. En annen fremgangsmåte er å analysere forvaltningens rettsoppfatninger gjennom skjemaer og informasjon til det rettsspørsmål man studerer.

Det er den sistnevnte tilnærmingen som skal anvendes i dette kapitlet ved å studere tekstmalere for enkeltvedtak om spesialundervisning og ved å studere skriftlig informasjon som forvaltningen gir foreldre og elever. Videre gir dette en pekepinn på hva slags kommunikasjon om lovens innhold som foregår innad i forvaltningen, men også utad fra forvaltningen til borgerne.

Kommunikasjon av lover er en viktig betingelse for at lover skal virke i samsvar med lovgivers intensjoner.¹⁵⁵ Spørsmålet er så om forvaltningens kommunikasjon av oppl. § 5-1 første ledd er tilstrekkelig til at brukerne er godt nok orientert om bestemmelsens innhold.

¹⁵² Jf. fvl. § 1 annet punktum

¹⁵³ Jf. oppl. §§ 13-1 og 13-3

¹⁵⁴ Jf. koml. § 6, Se Veiledningen Spesialundervisning s. 19

¹⁵⁵ Mathiesen (2011) s. 77

Før vi vurderer om tekstmalene og informasjonen om oppl. § 5-1 er i samsvar med lovgivers intensjoner, vil jeg først se på noen kjennetegn ved forvaltningens rettskultur (også kalt ”den byråkratiske rettskultur”¹⁵⁶). Dette kan gi grunnlag for å si noe om konteksten som ligger til grunn for forvaltningens forståelse av innholdet i oppl. § 5-1 første ledd.

3.2 Kjennetegn ved forvaltningens rettskultur

Det er gjennomført forskning på utdanningsrettens område som indikerer at skolenes rettsanvendelse kan se ut til å være i samsvar med rettsreglernes materielle innhold.¹⁵⁷ Mange av vurderingene ser likevel ut til å mangle formell forankring i rettsreglene.¹⁵⁸ Dette reiser spørsmål om hvordan man går fram når bestemmelsen forvaltes i skolen.

Rettskulturen i forvaltningen, også blant dem som forvalter opplæringslova i førstelinjen, er kjennetegnet ved at ikke-juristers rettsanvendelse består av bruk av rundskriv, veiledninger, skjemaer og annen forvaltningspraksis når bestemmelser skal tolkes.¹⁵⁹ En av grunnene til at forvaltningen bruker slike kilder i rettsanvendelsen, er at det for ikke-jurister i dag er enklere å forholde seg til nevnte kilder fremfor lovteksten.¹⁶⁰ Hvilken betydning har så slik rettsanvendelse for lovens virkninger?

Det kan betraktes som et demokratisk problem at forvaltningen ved utøvelse offentlig myndighet ikke benytter lovteksten som utgangspunkt for løsningen av rettslige spørsmål.¹⁶¹ Imidlertid er det slik at forvaltningspraksis som er kjent og ensartet, kan bidra til å styrke rettssikkerheten på området. Men det store antallet rettsanvendere på området, kan også gi rom for ulik praktisering av regelverket.

Nedenfor vil jeg drøfte virkningen av masseforvaltning og spesielt vurdere om informasjonen til borgerne gis på en hensiktsmessig måte som fremmer forståelsen av oppl. § 5-1 første ledd. Dette vil kunne si noe om hvor vidt dagens maler og informasjon er tjenlige redskaper for en effektiv forvaltning som samtidig gir borgerne mulighet til å gjøre seg kjent med sine rettigheter.

¹⁵⁶ Mathiesen (2011) s. 232

¹⁵⁷ Welstad (2012) s. 708

¹⁵⁸ l.c.

¹⁵⁹ Sml. Mathiesen (2011) s. 232-233

¹⁶⁰ Difi (2013) – ”Kan lovspråk temmes” s. 2

¹⁶¹ Se for eksempel Oxford Research s. 29

3.3 Bruk av tekstmaler i forvaltningens virksomhet

Effektiv forvaltning handler blant annet om at forvaltningen i størst mulig grad realiserer rettsreglernes formål ved bruk av minst mulig ressurser som tid og penger.¹⁶² For ikke-jurister kan det være en tidkrevende prosess å forsøke finne frem rettsreglers innhold. På bakgrunn av dette har forvaltningen blant annet utarbeidet ulike tekstmaler for å sikre at ulike rettanvendere bruker minst mulig tid på å tolke bestemmelsene. Samtidig legger disse malene opp til en ensartet praksis i forvaltningen.

For reglene om spesialundervisning finnes det ulike typer maler som for eksempel mal for¹⁶³:

- henvisning til PP-tjenesten,
- sakkyndig vurdering
- enkeltvedtak om spesialundervisning.

Disse malene er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, som er et overordnet organ med instruksjonsmyndighet overfor skolene. Siden malene skal bidra til å sikre en effektiv forvaltning der lovgivers intensjoner med bestemmelsen ivaretas, reiser det seg spørsmål om hvordan nevnte maler tolker vilkåret *”tilfredsstillende utbytte av det ordnære opplæringstilbudet”* i oppl. § 5-1 første ledd. Jeg vil illustrere dette ved å analysere malene for enkeltvedtak om spesialundervisning. Vedtak som fastsetter rettigheter, er også kommunikasjon om lovens innhold. Dette er også et poeng å ha med i drøftelsen.

3.3.1 Enkeltvedtak om spesialundervisning

På Utdanningsdirektoratets nettsider finnes det to maler for enkeltvedtak om spesialundervisning – innvilgelse og avslag (vedlegg 1 og vedlegg 2) Når det gjelder begrunnelsen for vedtaket sier malene følgende:

- *”Du bør nevne hvilke hensyn som er trukket inn ved vurderingen etter opplæringslova § 5-1. (..)”* (innvilgelse)
- *”Du må begrunne hvorfor skoleeier/skolen mener at eleven får eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.”* (avslag)

Disse utsagnene sier ikke noe om hvilke hensyn det er som kan være relevante for tolkningen av oppl. § 5-1 første ledd. Når det gjelder rettslig grunnlag for vedtakene, sier malene følgende:

¹⁶² Eckhoff (2010) s. 62-63

¹⁶³ Se Utdanningsdirektoratet – ”Spesialundervisning”

- *”Alle elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning(...) Dette følger av opplæringsloven § 5-1.”* (innvilgelse)
- *”Alle elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning. Dette følger av opplæringsloven § 5-1. Om en elev har rett til spesialundervisning er derfor ofte avhengig av hvilke generelle tiltak skolen har satt i verk”. (avslag)*

I disse malene er det altså vanskelig å finne konkret informasjon om hvordan vilkåret ”tilfredsstillende utbytte” skal forstås, ettersom malene stort sett bare gjengir ordlyden. Dette medfører at bestemmelsen kan tolkes ulikt av den enkelte skoleleder. Imidlertid så skal vedtaket om spesialundervisning i utgangspunktet være i samsvar med den sakkyndige vurderingen som PP-tjenesten har gitt, og skolene må begrunne avvik fra disse, jf. oppl. § 5-3 fjerde ledd.

Det kunne ha styrket vedtakets legitimitet om det rettslige grunnlaget for vedtaket ble presisert for brukerne, samtidig som at kommunikasjonen til borgerne om deres rettigheter hadde blitt styrket. Kommunikasjon om lover gjennom vedtak bør gi borgeren informasjon om hva som ligger til grunn for vedtaket, slik at det gir den det gjelder best mulig forutsetninger for å forsone seg med at vedtaket er i samsvar med gjeldende rett. Dette vil også kunne redusere behovet for å klage eller be om ytterligere begrunnelse for vedtaket. Når det gjelder informasjon om hva som er gjeldende rett, reiser dette videre spørsmål om hvordan forvaltningen kan gi borgerne informasjon om gjeldende rett utover det å fatte vedtak.

3.4 Rettighetsinformasjon

For forvaltningen gjelder det en alminnelig veiledningsplikt.¹⁶⁴ Den alminnelige veiledningsplikten innebærer for eksempel at skolene har en plikt til å gi foreldre og elever informasjon om elevens rettigheter og plikter. For reglene om spesialundervisning har Utdanningsdirektoratet utarbeidet egen rettighetsinformasjon om reglene om spesialundervisning, som skolene kan dele ut til foreldre som har behov for informasjon om spesialundervisning.¹⁶⁵ I hvilket omfang denne informasjonen distribueres, er usikkert.

Rettighetsinformasjon er tenkt som et hjelpemiddel for å gi innbyggere informasjon om deres rettigheter. En forutsetning for at informasjonen skal fungere etter sin hensikt er imidlertid at

¹⁶⁴ Jf. fvl. § 11

¹⁶⁵ Utdanningsdirektoratet – ”Spesialundervisning”

målgruppen får denne informasjonen, og at mottakerne kan forstå informasjonen. Til reglene om spesialundervisning finnes det to dokumenter på Utdanningsdirektoratets sine sider som skal være veiledende (se vedlegg 3 og vedlegg 4). Spørsmålet er så hvordan denne rettighetsinformasjonen kommuniserer vilkårene for rett til spesialundervisning etter oppl. § 5-1 første ledd.

3.4.1 Spesialundervisning på 5 minutter

På Utdanningsdirektoratets sider ligger det ute et dokument som heter ”Spesialundervisning på 5 minutter” (vedlegg 3). Dette dokumentet er tilgjengelig på 15 språk, og kan derfor bidra til å sikre at foreldre med annet morsmål enn norsk gis bedre informasjon om sine barns rettigheter. Det er usikkert hvor lett tilgjengelig foreldre med annen morsmålsbakgrunn vil kunne finne frem til nettstedet. Skolene bør derfor dele ut denne rettighetsinformasjonen til foreldre som har behov.¹⁶⁶

Når det gjelder opplysningene som dokumentet inneholder, gir dokumentet bare i hovedsak uttrykk for hvilke rettigheter og plikter skolen og foreldrene har i forhold til en elev der behovet for spesialundervisning vurderes. Om vilkåret for rett til spesialundervisning sier dokumentet følgende:

”Hvis barnet ditt ikke har tilstrekkelig utbytte av den vanlige opplæringen, kan han eller hun ha rett til å få spesialundervisning. (...) Hvis du eller skolen er bekymret for om ditt barn ikke har godt nok utbytte av opplæringen, skal skolen forsøke å tilpasse bedre for ditt barn. Hvis det ikke er tilstrekkelig, må skolen og PP-tjenesten vurdere og gi råd om hva barnet trenger, og skolen må fatte et vedtak.”¹⁶⁷

Dette utdraget viser at vilkåret ”tilfredsstillende utbytte” har blitt omskrevet til ”tilstrekkelig utbytte” og ”godt nok utbytte”. Disse omskrivningene kan på en måte sies å svekke informasjonens demokratiske legitimitet, fordi de avviker fra lovteksten. Informasjonen bør kanskje istedenfor nevne ordlyden, for deretter å forsøke å forklare hva som menes med ”tilfredsstillende utbytte”. Dokumentet slik det er formulert nå, gir ikke stort mer informasjon om når en elev har rett til spesialundervisning enn lovteksten.

Nevnte dokument sier også at ”...skolen skal forsøke og tilpasse bedre for ditt barn”, og dette er en henvisning til prinsippet om tilpasset opplæring. Jeg synes at informasjonen kunne ha

¹⁶⁶ Jf. fvl. § 11.

¹⁶⁷ Vedlegg 3 s. 1

beskrevet forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning på en mer hensiktsmessig måte, for å klargjøre hva slags opplæring elevene har rett til. Å bruke formuleringen ”forsøke og tilpasse” svekker også prinsippet om tilpasset opplæring, ettersom det er en plikt for skolene å tilpasse opplæringen til elevene, ikke bare forsøke.¹⁶⁸ Dette viser at kommunikasjonen om lovens innhold her ikke er tilstrekkelig.

3.4.2 Krav om at skolen undersøker behov for spesialundervisning

Dokumentet ”Krav om at skolen undersøker behov for spesialundervisning” (vedlegg 4) er en mal som gir anvisning på hvordan foreldre kan henvende seg til skolen dersom de ønsker at behovet for spesialundervisning skal utredes for sitt barn. Malen inneholder visse formaliteter, og har en liten rute der foreldre kan fylle inn hvorfor de har oppdaget eller har mistanke om at deres barn har behov for spesialundervisning.

Til malen er det lagt ved en tekst ”Hva sier loven?”, og her er ordlyden i oppl. §§ 5-1 og 5-4 gjengitt. Måten lovteksten er presentert på kan skape forvirring og gjøre det vanskelig for foreldrene å bruke lovteksten når de skal ta stilling til hvilke behov som skal angis i ruten. Denne type problem er imidlertid forsøkt avhjulpet med saksbehandlingsreglene til bestemmelsen, jf. oppl. § 5-4. Gode saksbehandlingsregler er imidlertid ikke alltid nok til å avhjelpe dårlig kommunikasjon om lovens innhold, men jeg vil ikke behandle dette nærmere her.

3.5 Konklusjon

Ingen av malene eller rettighetsinformasjonen som har blitt gjennomgått, sier noe om hva som menes med uttrykket ”tilfredsstillende utbytte”. En gjenganger i tekstene er at ordlyden brukes i malene og rettighetsinformasjonen. Dette viser betydningen av klarspråk i lovtekster, siden bestemmelsene spres til andre tekster fra det offentlige.

Tilgjengelig informasjon om bestemmelsen gir altså ikke utfyllende holdepunkter når det gjelder tolkningen av oppl. § 5-1 første ledd. Uttrykket ”tilfredsstillende utbytte” blir ikke forklart i nevnte dokumenter. I den grad det sies noe nytt, blir elevens rett til tilpasset opplæring svekket. Men går borgerne så likevel glipp av informasjon om når en elev kan ha rett til spesialundervisning? Spørsmålet videre er hvordan borgerne oppfatter vilkårene for rett til spesialundervisning.

¹⁶⁸ Jf. oppl. § 1-3

4 BORGERNES PERSPEKTIV

4.1 Innledning

Hva vil borgeren gjøre dersom han/hun lurer på om sitt barn kan ha rett til spesialundervisning? Forutsatt at borgeren undersøker lovteksten, er spørsmålet så om borgeren der ville finne informasjon om når en elev kan ha rett til spesialundervisning. I dette kapitlet vil jeg gjennom en pilotstudie skissere en metode som kan brukes til å undersøke borgernes forståelse av en lovtekst. Før jeg går inn på dette, vil jeg først identifisere trekk ved borgernes rettskultur, for å vise den konteksten som ligger til grunn for borgernes forståelse av oppl. § 5-1 første ledd.

4.2 Kjennetegn ved borgernes rettskultur

I Norge bor det 5 236 826 (per 1. juli 2016) innbyggere.¹⁶⁹ Opplæringslova er fra et borgerperspektiv først og fremst aktuell for foreldre, men også elever på ungdomsskolen og i den videregående skolen kan søke informasjon om loven. Et stort antall av innbyggerne i landet er altså mulige brukere av loven, selv om det nok bare er en mindre andel som har behov for å søke om spesialundervisning. Spørsmålet er så hvilke brukere det er som oppsøker lovteksten.

I en spørreundersøkelse gjennomført av Synovate på oppdrag for Difi i 2011, svarte 54 % av deltakerne (18 år +) at de i løpet av det siste året hadde hatt behov for å lese en bestemt lov eller forskrift.¹⁷⁰ Av undersøkelsen kom det frem at dess høyere utdanning og husstandsinntekt respondenten hadde, desto mer sannsynlig var det at respondenten svarte ja på spørsmålet om vedkommende hadde hatt behov for å lese en bestemt lov eller forskrift.¹⁷¹ Dette viser at sosio-økonomiske faktorer kan ha betydning for hvem som leser lover og forskrifter.¹⁷²

Av de som svarte ja på spørsmålet om de hadde hatt behov for å lese en lov eller forskrift i løpet av det siste året, var det omtrent lik fordeling mellom dem som hadde hatt behov for å lese en lovtekst i privat sammenheng og i jobbsammenheng.¹⁷³ Når det gjaldt hvilket område de hadde hatt behov for å finne informasjon i en lov eller forskrift, viste svarene at regler om arbeid/helse/trygd oftest er nevnt, og 13 % av respondentene nevnte utdanning.¹⁷⁴ Dette betyr

¹⁶⁹ Statistisk sentralbyrå (2016)

¹⁷⁰ Synovate (2011) s. 2

¹⁷¹ *ibid* s. 2

¹⁷² Oxford Research s. 30

¹⁷³ Synovate (2011) s. 4

¹⁷⁴ *ibid* s. 5

at utdanning ikke er av de mest fremtredende områder hvor innbyggerne oppgir behov for å lese lover og forskrifter.

Det er likevel ingen tvil om at regler om utdanning berører svært mange. Hvorfor ikke flere undersøker disse reglene, kan det være ulike grunner til. For eksempel kan det være at de benytter seg av andre valgmuligheter for å få kjennskap til reglens innhold enn å lese i selve loven eller forskriftene¹⁷⁵, eller det kan hende at de ikke har noen rettslige spørsmål om utdanning.

Et kjennetegn ved borgernes rettskultur er at borgere undersøker lover når de har et aktuelt behov for å få avklart et rettslig spørsmål.¹⁷⁶ Det bør derfor nevnes at borgerne ikke leser hele regelverket i sin helhet, men leter etter bestemmelser om det de konkret lurer på. Når de finner aktuelle paragrafer, er det videre slik at borgerne ved tolkningen av bestemmelsene legger vanlig språkbruk til grunn. Det er likevel en risiko for at borgernes tolkninger farges av deres syn på hva som er den ønskelige løsningen av det aktuelle problemet.¹⁷⁷

Et annet kjennetegn ved borgernes rettskultur er at borgerne ofte benytter sosiale strategier for å få informasjon om rettslige spørsmål som de lurer på.¹⁷⁸ For eksempel vil borgere ofte spørre familie, venner eller forvaltningen om veiledning og råd i forbindelse med det konkrete rettsspørsmålet som de har.

Disse kjennetegnene ved borgernes rettskultur viser at borgernes tilnærming til lovtekster er svært konkret, og at de bruker sosiale strategier for å løse tolkningsproblemer. Dette reiser spørsmål om hvilke strategier som kan benyttes for å gi borgerne best mulige forutsetninger til å tolke loven rettsriktig.

4.3 Forskningsdesign - pilotstudie

For finne strategier i arbeidet med et lovspråk som borgerne forstår, kan vi innhente informasjon om hva slags tolkningsproblemer som hindrer forståelsen fra borgerne. Jeg har derfor valgt å utforme en pilotstudie som kan anvendes til å kartlegge borgernes oppfatninger om ordlyden i oppl. § 5-1 første ledd.

¹⁷⁵ Oxford Research s. 30

¹⁷⁶ l.c.

¹⁷⁷ Graver (2015) s. 1

¹⁷⁸ Oxford Research s. 95

En pilotstudie er en forundersøkelse som kan forbedre gyldigheten av en større undersøkelse.¹⁷⁹ Borgeres forståelse av en lovtekst er viktig i arbeidet med å gjøre lovspråket korrekt, klart og brukertilpasset. Spørsmålet blir så hvilken tilnærming som kan brukes for å måle borgeres forståelse av en lovtekst.

4.3.1 Valg av metode

For å undersøke borgernes forståelse av en lovtekst er det mulig å bruke ulike metoder. En tilnærming kan være å studere hvilke spørsmål det er forvaltningen ofte må gi borgerne veiledning om, eller å studere hva klagesakene i tilknytning til oppl. § 5-1 første ledd går ut på. En annen tilnærming kan være bruk av kvantitative eller kvalitative forskningsmetoder, og bruk av disse metodene kan ha ulike fordeler og ulemper.¹⁸⁰

Fordelen med kvalitative metoder vil være at man gjennom for eksempel dybdeintervjuer med få personer vil kunne få detaljkunnskap om hvordan informantene tolker en lovtekst og hvilke vurderinger de gjør i en slik sammenheng.¹⁸¹ Ulempen er imidlertid at dette bare vil si noe om nettopp den gruppen man har undersøkt, og resultatene fra undersøkelsen vil ikke kunne generaliseres. En kvantitativ metode vil på den annen side kunne resultere i standardisert informasjon som dekker mange enheter, men resultatene vil gjerne være lite detaljerte.¹⁸²

Til nå har det blitt gjennomført både kvalitative og kvantitative undersøkelser som grunnlag for studier av ”klarspråk”.¹⁸³ Hva man ønsker å studere, kan i noen grad styre hvilken forskningsmetode som er mest hensiktsmessig.¹⁸⁴ Denne type metodespørsmål faller imidlertid utenfor rammen av oppgaven.

Jeg mener at en kvantitativ tilnærming til spørsmål om hvordan borgere tolker lovtekster, kan være av interesse for videre undersøkelse i kombinasjon med kvalitative data. Det finnes ingen standardisert informasjon om hvordan borgere kan tolke en lovtekst. For innbyggerrettede lover som ”Klart lovspråk” retter seg mot, kan det være behov for slik kunnskap. Forståelse

¹⁷⁹ Jacobsen (2015) s. 139

¹⁸⁰ Se for eksempel Høidahl (2015) s. 9

¹⁸¹ Høidahl (2015) s. 11-12. Se også Jacobsen (2015) s. 129-131

¹⁸² Høidahl (2015) s. 14, Jacobsen (2015) s. 134

¹⁸³ Se for eksempel: ”Kan lovspråk temmes”, Oxford Research kartlegging av hvordan fire lover forstås og virker i praksis, og Synovate (2011) ”Telefonundersøkelse Lovspråk”.

¹⁸⁴ Høidahl (2015) s. 11. Se også Jacobsen (2015) s. 133 og s. 136

av en lovtekst er imidlertid utfordrende å forske på, fordi det forutsetter en klar problemstilling¹⁸⁵, og krever at forskeren operasjonaliserer begrepet lovforståelse.

4.3.2 Operasjonalisering

Lovforståelse er et kvalitativt begrep. Operasjonalisering innebærer at man gjør slike kvalitative begreper målbare.¹⁸⁶ For å gjøre et kvalitativt begrep målbart, kan man ikke undersøke begrepet direkte, men man må finne frem til konkrete indikasjoner ved begrepet gjennom å lage flere spørsmål om fenomenet.¹⁸⁷

For å måle lovforståelse kan det da for eksempel være aktuelt å studere bestemte paragrafer i en lovtekst og stille spørsmål om disse. Lovforståelsen vil imidlertid da knyttes til et bestemt regelverk. For lover som skrives i klarspråk, vil det kunne være interessant å forske på forståelsen av disse lovene sammenlignet med andre lover - vil borgerne ha lettere for å oppfatte nye lover skrevet i klarspråk sammenliknet med oppfattelsen av andre lover?

I forbindelse med prosjektet ”Klart Lovspråk” er jeg først og fremst interessert i å finne frem til en metode som kan gi standardisert informasjon om borgerne forstår en lovtekst og kan bruke denne i en aktuell situasjon. Jeg har derfor gjennomført en pilotstudie i form av en spørreundersøkelse (vedlegg 5) hvor deltakerne må svare på et spørreskjema som inneholder følgende indikatorer for forståelsen av oppl. § 5-1 første ledd gjennom spørsmål om:

- 1) deres forkunnskaper om det bestemmelsen handler om
- 2) deres opplevelse av lovteksten
- 3) lovteksten gir dem svar på det bestemmelsen skal regulere
- 4) de kan bruke bestemmelsen i konkrete situasjoner

4.4 Pilotstudien

4.4.1 Gjennomføring

Spørreundersøkelsen ble gjennomført den 04.11.2016 på Frederikkebygget på Blindern. Jeg delte annen etasje i bygningen inn i 5 deler, og på hver del var jeg i 20 minutter. Jeg hadde seks penner, så jeg spurte seks personer om gangen på hver del og hadde en strategi hvor jeg spurte fra innerst til ytterst på hver del for å unngå at jeg valgte ut respondentene selv. Hver

¹⁸⁵ Jacobsen (2015) s. 136

¹⁸⁶ ibid s 253

¹⁸⁷ ibid s. 253

person fikk spørreundersøkelsen og en penn, og så kom jeg tilbake etter 15 minutter for å hente undersøkelsen. Jeg la svarskjemaene med en gang inn i en egen mappe. Undersøkelsen er anonym, og jeg opplyste personene som deltok om dette. Jeg informerte også om at det var frivillig å svare på undersøkelsen og ga videre informasjon om undersøkelsens hensikt (se vedlegg 5 s.1).¹⁸⁸ Av 36 spurte fikk jeg 30 svar. Dette utvalget er på ingen måte representativt for gjennomsnittsbefolkningen, siden de fleste må antas å være studenter eller ansatte ved UiO.

4.4.2 Utvalg

Den type utvalgsstrategi som er benyttet i denne pilotstudien, kan klassifiseres som et ikke-sannsynlighetsutvalg av typen bekvemmelighetsutvalg.¹⁸⁹ Et bekvemmelighetsutvalg vil være et ”...*systematisk skjevt utvalg*”.¹⁹⁰ Det er flere svakheter ved denne typen utvalg. For det første vil man ikke ha oversikt over hvem man ikke får spurt, og de man får spurt, kan avvike systematisk fra dem man ikke får tak i.¹⁹¹

Undersøkelsen er imidlertid bare en pilotstudie. Siden dataene ikke skal resultere i noen form for generaliserbare data, var dette den mest praktiske gjennomføringsmåten for å teste spørreundersøkelsen innen rammene av masteroppgaven. Det ideelle hadde riktignok vært og spurt en gruppe foreldre, siden disse i større grad er brukere av loven. Men med knapp tid til disposisjon har det ikke vært mulig å få til en mer tidkrevende undersøkelse innen rammene av masteroppgaven.¹⁹²

Imidlertid så er studenter potensielle brukere av loven. Poenget med ”Klart Lovspråk” er jo at lovene skal gjøres enklere å forstå for alle. Men i en større undersøkelse av lovforståelse, kan det nevnes at et sannsynlighetsutvalg vil være å foretrekke, for å få et representativt utvalg. For å få god nok presisjon i resultater fra en slik undersøkelse, stilles det krav om at man må undersøke et utvalg på mellom 400 – 600 enheter.¹⁹³

Resultatene fra denne pilotstudien, skal bare brukes til å diskutere om den metoden jeg har testet kan være aktuell å bygge på i videre klarspråkarbeid. Spørsmålet er nå om denne form for spørreundersøkelse kan være et tjenlig middel til å undersøke lovforståelse.

¹⁸⁸ Jacobsen (2015) s. 48

¹⁸⁹ *ibid* s. 302

¹⁹⁰ *ibid* s. 302

¹⁹¹ *ibid* s. 303

¹⁹² Se også vedlegg 6

¹⁹³ Jacobsen (2015) s. 301

4.5 Diskusjon av pilotstudien

For å vurdere om denne form for spørreundersøkelse kan være et tjenlig middel til å undersøke lovforståelse, vil jeg først presentere resultatene fra undersøkelsen og vurdere spørsmålene i undersøkelsen. Når det gjelder presentasjonen av resultatene, vil jeg ikke kode¹⁹⁴ resultatene fra undersøkelsen. Bakgrunnen for dette er at testen omfatter så få enheter at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre en statistisk analyse. Formålet med denne pilotstudien er som nevnt ikke å si noe om gyldigheten av funnene i undersøkelsen, men å vurdere metoden.

For å vurdere spørreundersøkelsen har jeg kategorisert spørreundersøkelsen i fire deler: bakgrunnsinformasjon, informasjonsstrategi, opplevelse av lovteksten og casene. Disse delene vil i det følgende bli presentert.

4.5.1 Bakgrunnsinformasjon

Når det gjelder bakgrunnsinformasjon om deltakerne i undersøkelsen ønsket jeg informasjon om:

- alder
- utdanningsnivå
- barn i grunnskolen eller i den videregående skolen
- kjennskap til begrepet spesialundervisning
- hvor viktig det er for dem å kunne forstå hva en lovtekst sier om deres rettigheter

Grunnen til at jeg spurte etter informasjon om alder og utdanningsnivå, er for å undersøke hvilken betydning alder og utdanningsnivå har for forståelsen av en lovtekst. Tidligere undersøkelser har for eksempel vist at utdanningsnivå kan ha betydning for om man opplever behov for å undersøke en lovtekst.¹⁹⁵ Det foreligger ikke noe kjent forskning som dokumenterer graden av spredning i lovforståelse ut fra utdanningsbakgrunn. Imidlertid så var tendensen i Synovates undersøkelse fra 2011 at dess høyere utdanningsnivå, dess større var sannsynligheten for at av man opplevde at lovteksten var lett.¹⁹⁶ Dette gir imidlertid ikke informasjon om deres faktiske forståelse av loven.

Spørsmålet om hvor vidt respondentene har barn i grunnskolen og i den videregående skolen, kan være relevant å stille for å se om nevnte foreldregruppe har noen spesielle kunnskaper på

¹⁹⁴ Jacobsen (2015) s. 313

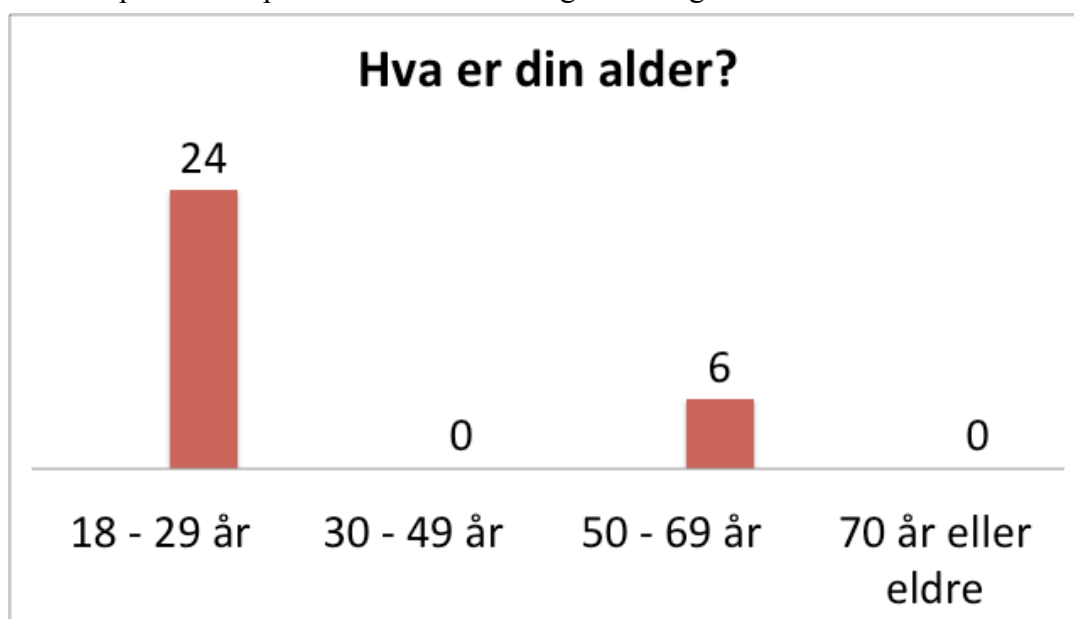
¹⁹⁵ Synovate (2011) s. 2

¹⁹⁶ Synovate (2011) s. 6

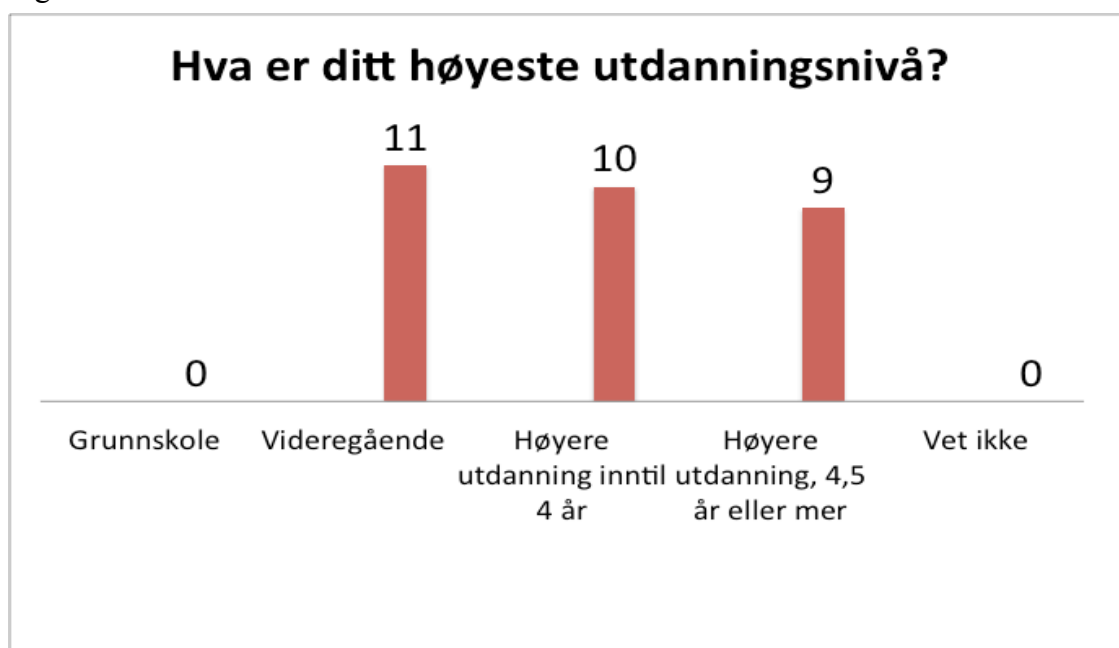
området sammenlignet med deltakere som ikke har barn i grunnskolen eller i den videregående skolen. Tilsvarende gjelder for spørsmålet om de kjenner til begrepet spesialundervisning.

Når det gjelder spørsmålet om hvor viktig det er for deltakerne å forstå hva en lovtekst sier om deres rettigheter, er dette relevant for å kunne undersøke hvilket behov folk opplever for å forstå innholdet i lovtekster. Dette er spesielt viktig med tanke på å se hvilken betydning arbeidet med at lover skal gjøres enklere å forstå, har for folk flest.

Svarene på nevnte spørsmål er fremstilt i figur 1 til figur 5.



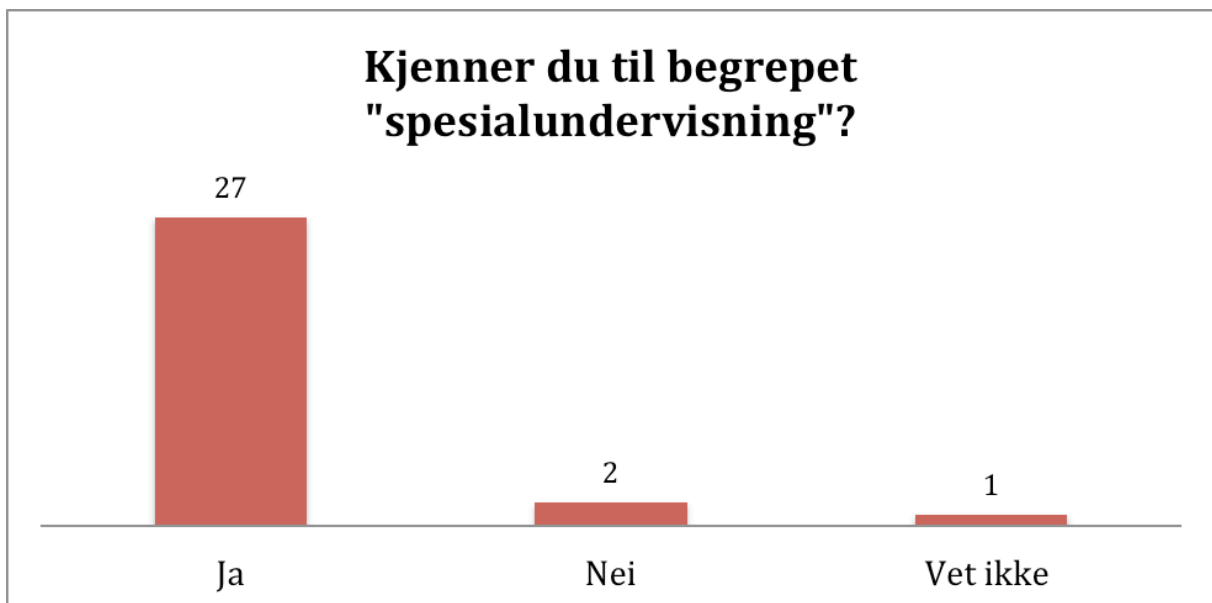
Figur 1: de fleste av deltakerne var 18 – 29 år.



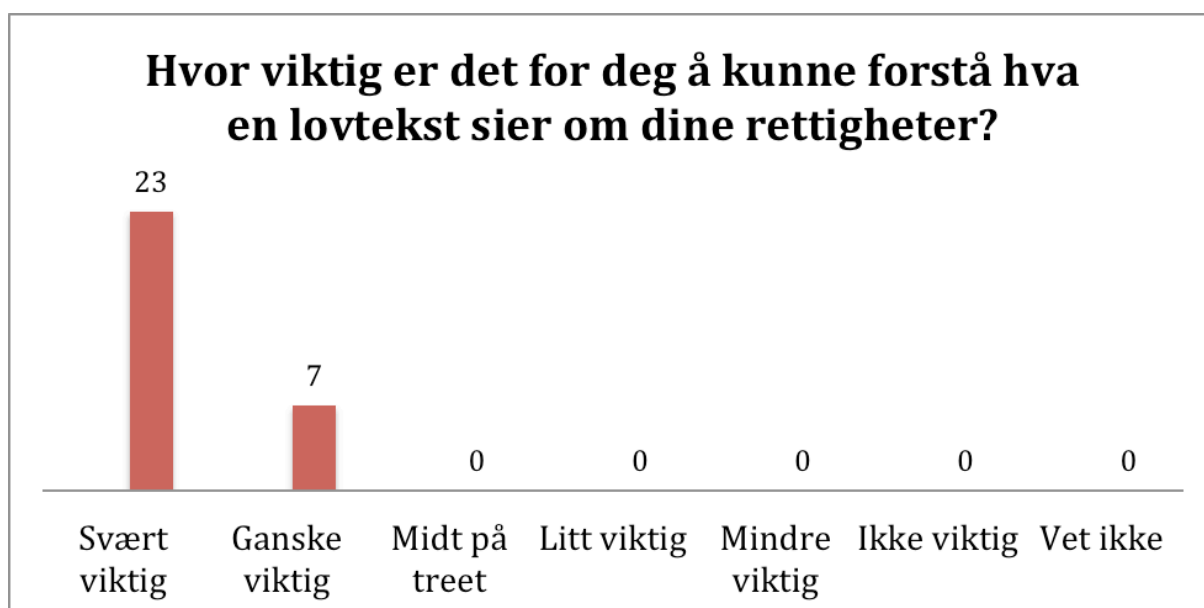
Figur 2: de fleste av deltakerne i denne undersøkelsen hadde høyere utdanning (19 personer) og 11 hadde videregående utdanning.



Figur 3: To av deltakerne hadde barn i grunnskolen eller i den videregående skolen.



Figur 4: De fleste kjenner til begrepet "spesialundervisning" fra før.



Figur 5: De fleste oppgir at det er viktig for dem å kunne forstå hva en lovtekst sier om deres rettigheter.

Når det gjelder de fire første spørsmålene, er min vurdering at spørsmålene har fungert og at svarkategoriene er balanserte og utfyllende¹⁹⁷ - svaralternativene dekker over ulike kategorier som respondentene kan befinne seg i med tanke på alder, utdanningsnivå, barn i skolen og om kjennskap til begrepet spesialundervisning.

Siste spørsmål (figur 5) består av rangordnede svaralternativer basert på ytterpunktene svært viktig og ikke viktig, slik at nyansene av hvor viktig det er for dem å kunne forstå hva en lovtekst sier om deres rettigheter, kan komme frem.¹⁹⁸ Dette spørsmålet er imidlertid kanskje litt ledende, fordi de fleste nok gjerne vil oppfatte det som positivt at de kan vite hva deres rettigheter er, slik deltakerne i denne pilotundersøkelsen ser ut til å gjøre.¹⁹⁹ I en større undersøkelse kan det være aktuelt å enten omformulere spørsmålet eller å kutte det ut, for å få mest mulig pålitelige svar.²⁰⁰

I en større undersøkelse kan det også være relevant å inkludere andre spørsmål av sosio-økonomisk karakter, som for eksempel spørsmål om inntekt. Et annet spørsmål som kan være aktuelt å undersøke er yrke- og utdanningsbakgrunn, fordi dette vil ha betydning for hvilken rettskultur man tolker bestemmelsen ut fra.

¹⁹⁷ Se for eksempel Jacobsen (2015) s. 256 flg.

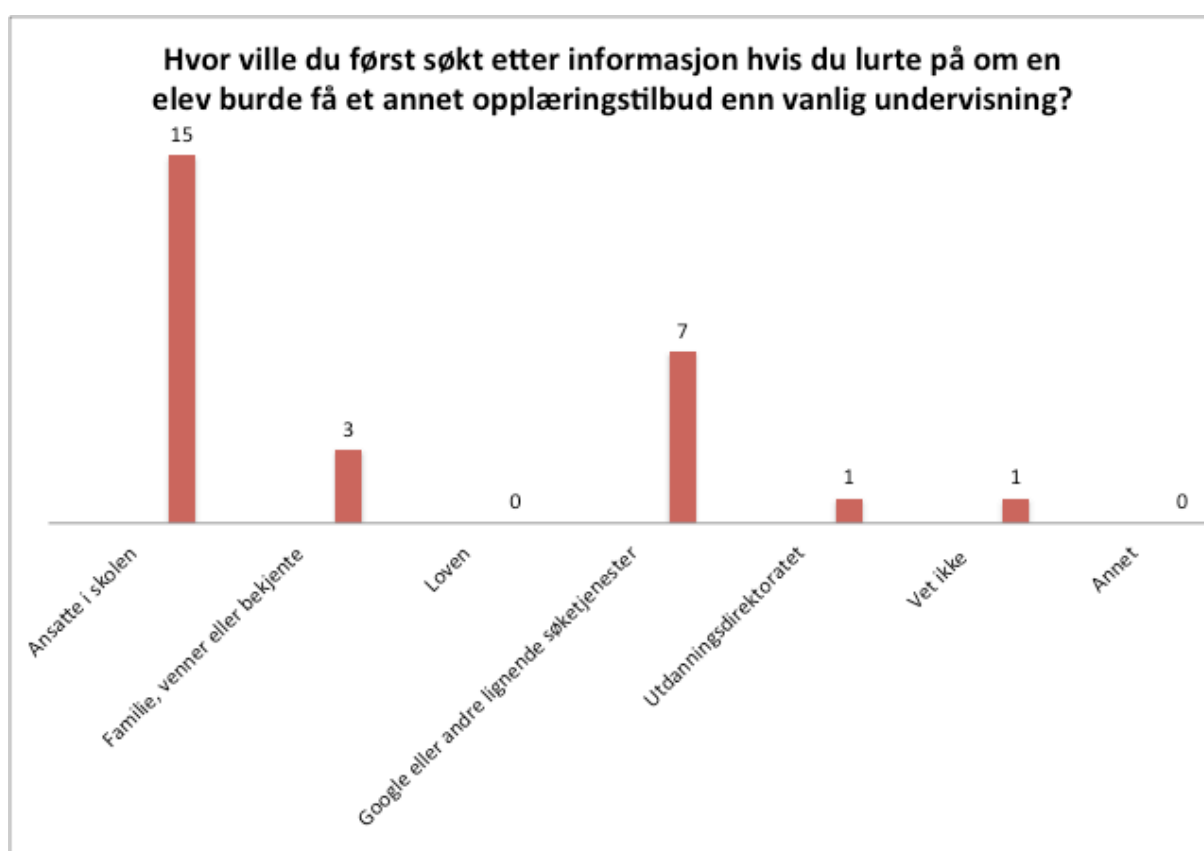
¹⁹⁸ *ibid* s. 262

¹⁹⁹ *ibid* (2015) s. 272

²⁰⁰ Jacobsen (2015) s. 272

4.5.2 Informasjonsstrategi

Når det gjelder informasjonsstrategi ønsket jeg å undersøke hvilke kilder det er respondentene først søker informasjon fra. Jeg hadde en forventning om at sosiale strategier (”ansatte i skolen”, ”familie, venner og bekjente”) kunne komme til å score høyt, da dette er et kjennetegn ved borgernes rettskultur.²⁰¹ Jeg regnet også med at ”Google og andre søketjenester” kunne komme til å score høyt. Disse svarene blir imidlertid noe fiktive, fordi personen må sette seg inn i en situasjon og tenke seg ut hva personen ville gjort, og sier ikke nødvendigvis noe om hva de faktisk ville ha gjort om dette var aktuelt for dem.²⁰² Figur 6 viser deltakernes svar på dette spørsmålet:



Figur 6: de fleste ville ha søkt etter informasjon hos ansatte i skolen. Ingen svarer at de ville søkt etter informasjon i loven først.

Til det nevnte spørsmålet, skal det også bemerkes at det var tre deltakere som krysset av for flere svaralternativer enn ett. Disse har jeg derfor ikke regnet med i diagrammet, siden de dermed ikke har svart på spørsmålet om hvor de først ville ha søkt etter informasjon. Dette

²⁰¹ Oxford Research s. 30

²⁰² Jacobsen (2015) s. 267

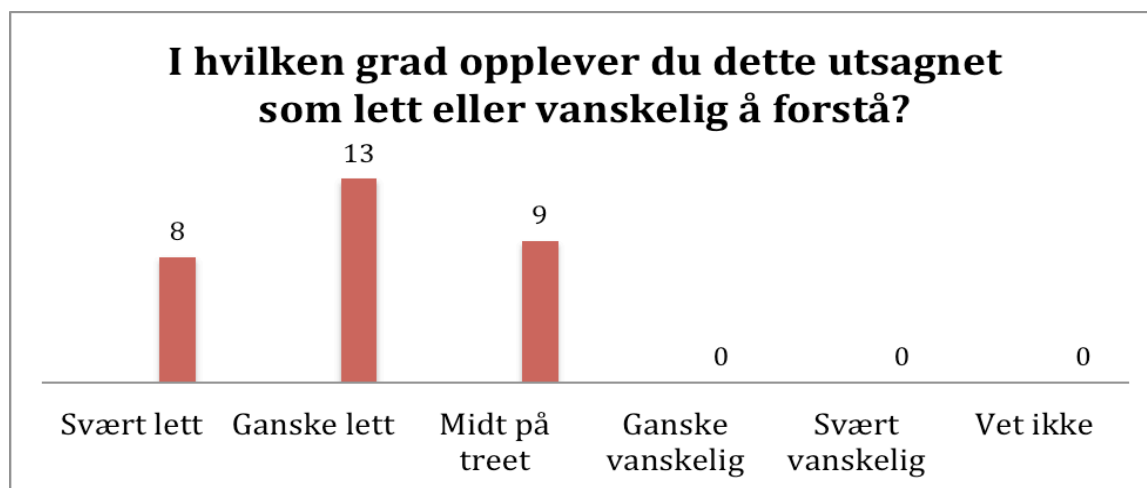
viser at spørsmålet enten bør endres eller presisere tydeligere at man bare skal krysse av for ett svaralternativ.

Grunnen til at spørsmålet ble formulert med ordlyden ”først” ville søkt etter informasjon, var for å gjøre det enklere å analysere informasjonen ved at de bare oppga en svarkategori. Spørsmålet gir kanskje ikke et godt nok bilde av hvordan situasjonen vil være dersom spesialundervisning faktisk er et aktuelt behov. Dette får ikke en slik spørsmålsstilling frem.

Når kategoriene tvinger respondenten til å krysse av for ett svar, kan det hindre resultatene i å bli pålitelige nok.²⁰³ I en større undersøkelse kunne det heller være aktuelt å gi deltakerne mulighet til å rangere de ulike kategoriene, for å få et bedre bilde av prosessen med å finne frem til elevens rettigheter. I tillegg kan det i en fullskalaundersøkelse være aktuelt å undersøke hvem som har vært i en situasjon der de søker om spesialundervisning, og hvordan de fikk informasjon om elevens rettigheter.

4.5.3 Opplevelse av lovteksten

Jeg ønsket informasjon om deltakernes opplevelse av lovteksten. Derfor har jeg formulert to spørsmål som går på forståelsen av bestemmelsen. Min tese er at lovteksten umiddelbart kan synes grei å forstå, men at når man skal svare på hva bestemmelsen handler om, kan dette være en utfordrende oppgave. Deltakernes svar er fremstilt i figur 7 og figur 8.



Figur 7: De fleste av deltakerne opplevde oppll. § 5-1 første ledd som lett å forstå.

²⁰³ Jacobsen (2015) s. 380



Figur 8: De fleste opplever at oppl. § 5-1 første ledd i noen grad og i svært liten grad ga dem svar på hvilke elever det er som har rett til spesialundervisning.

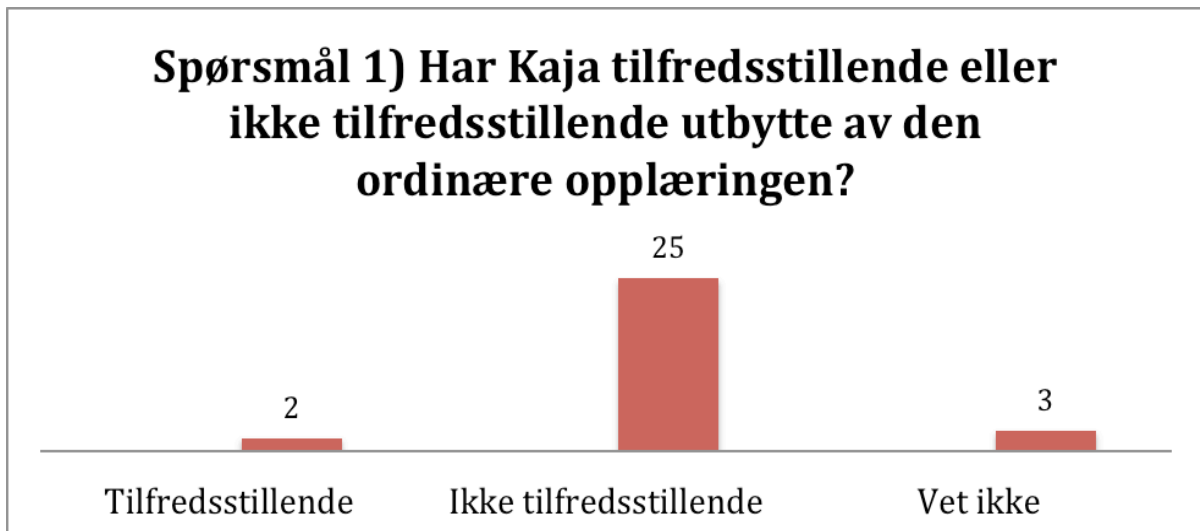
Forskjellen mellom figur 7 og figur 8 er ganske interessant, fordi spørsmålene viser hvilken betydning det kan ha å stille konkrete spørsmål om lovens innhold fremfor spørsmål om i hvilken grad de opplever det som lett eller vanskelig å forstå en lovtekst. Dette kan være noe å undersøke nærmere i større undersøkelser av lovforståelse.

4.5.4 Casene

Jeg utarbeidet to caser hvor casene bygde på følgende teser ut fra hva bestemmelsen ikke sier noe om:

- Case 1: Elever som ikke har en diagnose, kan ikke få spesialundervisning.
- Case 2: Karakterer har betydning for retten til spesialundervisning

Disse casene er inspirert av teori og rettspraksis, og den siste casen bygger på LH-2012-186784. Grunnen til at jeg tok med disse casene var for å teste hvordan deltakerne ville bruke bestemmelsen i konkrete situasjoner der de måtte vurdere hvor vidt lovens vilkår var oppfylt eller ikke. Deltakerne fikk også et oppfølgingsspørsmål i tilknytning til problematikken i casene. Når det gjelder case 1 er deltakernes svar fremstilt i figur 9 og figur 10, og deltakernes svar til case 2 er fremstilt i figur 11 og figur 12.



Figur 9: De fleste mener at Kaja ikke hadde tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.



Figur 10: De fleste mener at elever som ikke har en diagnose kan ha rett til spesialundervisning.



Figur 11: De fleste mener at Sara ikke hadde tilfredsstillende utbytte. Det er imidlertid også mange som har svart ”vet ikke” på dette spørsmålet.



Figur 12: De fleste svarer at bestemmelsen ikke sier noe om karakterers betydning for retten til spesialundervisning.

Svarene i case 1 og case 2 viser en forskjell i fordelingen på svarkategorier. Dette kan tyde på at case 2 er mer tvetydig enn case 1. Det kan også diskuteres hvor vidt svarkategoriene er utfyllende nok. For å få kunnskap om vurderingene som respondentene har gjort, burde vi heller ha stilt et åpent spørsmål om temaet, eller utformet et tilleggs spørsmål for å finne ut hvilke vurderinger det var deltakeren gjorde da vedkommende krysset av for et bestemt svaralternativ.

4.6 Konklusjon

Erfaringene fra pilotstudien viser at å stille konkrete spørsmål om bestemmelsens innhold, kan være en interessant metode for videre studier av lovforståelse. Når det gjelder bruk av caser, kan dette være en fruktbar tilnærming for å undersøke om deltakerne kan bruke lovteksten i ulike situasjoner. I casene kan det likevel være vanskelig å få pålitelig informasjon om hva som ligger til grunn for deltakernes vurderinger. For å få kunnskap om deltakernes vurderinger, kunne bruk av caser absolutt være aktuelt i forbindelse med bruk av kvalitative forskningsmetoder.

Når det gjelder bruk av kvantitative metoder, vil det å stille spørsmål om hva bestemmelsene handler om, kunne være nyttig for å undersøke om lovteksten oppleves slik at deltakerne ”...*finder det de trenger, forstår det de finner, kan bruke det de finner, til å gjøre det de skal*”.²⁰⁴ Disse klarspråkprinsippene kan da være styrende for operasjonaliseringsprosessen. Kunnskap fra forskningsprosjekter om forståelsen av lovens innhold, kan være til nytte for lovgiver. Spørsmålet er så hvordan lovgiver kan bruke slik kunnskap ved utformingen av lover.

²⁰⁴ Språkrådet – ”Hva er klarspåk”

5 LOVGIVERENS PERSPEKTIV

5.1 Innledning

De foregående kapitlene viser hvorfor det finnes ulike oppfatninger om en lovbestemmelse som opplæringslova § 5-1 første ledd. I dette kapitlet skal vi se på hvordan lovgiver kan gå fram for at brukerne kan få en felles forståelse av innholdet i bestemmelsen. Dette er viktig for å styrke demokratiet i Norge.

En byggestein i det norske demokratiet er at *”Folket utøver den lovgivende myndighet ved Stortinget”*, jf. Grl. § 49. Stortinget utøver denne lovgivende myndigheten ved *”...å gi og oppheve lover (...)”* jf. Grl. § 75 bokstav a. I praksis er det som regel et departement som utarbeider lovforslag. Når Stortinget etter reglene i Grl. §§ 76-78 har vedtatt et lovforslag får bestemmelsene i lovforslaget status som *”formell lov”*. De som forbereder lovene kan omtales som *”lovkonsipistene”*²⁰⁵, og disse kan være *”...alle som har deltatt i lovgivningsarbeidet”*.²⁰⁶

Eckhoff bruker altså begrepet *”lovgiverne”* om alle som er med i lovgivningsprosessen. I denne oppgaven menes med *”lov”* Grunnlov og formell lov, og derfor vil ordet lovgiver bli brukt om Stortinget som har kompetanse til å gi og oppheve slike lover.²⁰⁷ Men når lovgiverperspektivet behandles, er det også viktig å se på hele lovgivningsprosessen for å få et bilde av hva som er grunnlaget for de lovvedtak Stortinget vedtar.

5.1.1 Undersøkelse av hvordan klarspråkarbeid kan inkluderes i lovgivningsprosessen

For å ta stilling til hvordan lovgiver kan inkludere klarspråkarbeid i lovgivningsprosessen, reiser det seg spørsmål om hva dagens lovgivningstradisjon bygger på og hvilke endringer en klarspråklig lovgivningsprosess vil medføre.

Når lovforslag skal skrives, er det ulike faktorer som er styrende for hvordan utformingen av de enkelte lovbestemmelsene blir. Disse faktorene vil kunne være bestemt ut fra hva lovgivningens funksjon og formål skal være, hvilket rettsområde det dreier seg om og hvilke lovtekniske hensyn som gjør seg gjeldende. I dette kapitlet vil disse nevnte faktorer brukes til å undersøke hvorfor ordlyden i oppl. § 5-1 første ledd har fått den utformingen den har i dag.

²⁰⁵ Eckhoff (2001) s. 71

²⁰⁶ *ibid* s. 71

²⁰⁷ Jf. Grl. § 75 bokstav a

Deretter vil jeg undersøke hvordan lovgiver kan gå fram for å gjøre en bestemmelse som opplæringslova klarere for brukerne.

5.2 Funksjon

Lovgiver vedtar lover når det er besluttet at rettslige reguleringer kan være et tjenlig middel til å nå bestemte mål på et område.²⁰⁸ Rettslige reguleringer kan ha ulike funksjoner som: å styre atferd, fordele goder og byrder, sikre forventninger, være konfliktløsende og markere verdier.²⁰⁹ Disse funksjonene kan gli over i hverandre, og sier noe om hvilke oppgaver loven skal tjene.²¹⁰ Jeg vil med dette utgangspunkt drøfte hvilke funksjoner oppl. § 5-1 første ledd skal tjene.

Oppl. § 5-1 første ledd er en rettighetsbestemmelse som gir elever som oppfyller vilkåret, rettkrav på en ytelse. I denne sammenheng har kommunene og fylkeskommunene en plikt til å sikre at rettigheten oppfylles. Spesialundervisning medfører derfor bundne utgifter for nevnte pliktsubjekter.²¹¹ Dette skal sikre at rettigheten oppfylles på en forsvarlig måte, samtidig som det skal ivareta samfunnets forventning om en inkluderende skole for alle.²¹²

For at bestemmelsen skal virke slik lovgiver ønsker – må pliktsubjektene kommuner og fylkeskommuner vite hva rettigheten innebærer. Videre må den enkelte med mulig rettskrav kjenne sin rett. Dette tilsier at bestemmelsen bør være klar i sitt innhold. Men utgangspunktet er at retten til spesialundervisning ikke er formulert tilstrekkelig klart i loven i dag. Det bør være mulig å gi bestemmelsen et klarere innhold. I denne sammenheng skal vi først se på hvilke formål oppl. § 5-1 første ledd skal ivareta.

5.3 Formålet med regler om spesialundervisning

Hva lovgiver ønsker med en lov eller bestemmelse kan beskrives på et metafysisk plan gjennom begrepet ”lovgivers vilje”.²¹³ Lovgivers vilje er ingen klar og entydig størrelse, og bygger tradisjonelt på forestillingen om at det er lovgivers vilje som gir retten legitimitet. Å bruke

²⁰⁸ Lovteknikk og Lovforberedelse s. 13

²⁰⁹ Aubert (1982) s. 50

²¹⁰ l.c.

²¹¹ NOU 1995:18 s.117

²¹² l.c.

²¹³ Eckhoff (2001) s. 71

begrepet lovgivers vilje kan imidlertid virke noe kunstig, fordi en lovgivervilje bare kan være rent hypotetisk idet lovgiver ikke er en bestemt person med en egen vilje.²¹⁴

For å finne frem til hva formålet med en lov er, er det vanlig å undersøke lovens forhistorie, forarbeider og formålsparagrafer. Disse kildene kan gi informasjon om hva lovgiver ønsker å oppnå med en lov, hva lovgiver ikke ønsker og hva lovgiver mener at loven kan tilgodese.²¹⁵ Formålene vil imidlertid ofte være generelt formulert, men ved å identifisere dem, har vi holdpunkter for hvilke formål lovgiver må ivareta ved utformingen av rettsreglene. Spørsmålet er så hva som er formålet med oppl. § 5-1 første ledd.

I forarbeidene til dagens opplæringslov blir det redegjort for forhistorien til reglene om spesialundervisning. I denne sammenheng er det viktig å nevne at elever med spesielle behov var skilt ut fra den vanlige skolen frem til 1975. Det var også slik at store grupper av funksjonshemmede ikke hadde noen rett- eller skoleplikt.²¹⁶ I 1969 ble det derfor opprettet en komité som skulle utforme regler om spesialundervisning, for at alle barn og unge med lærevansker skulle integreres i den vanlige skolen.²¹⁷

I følge lovkomiteen var det vanskelig å gi en uttømmende oppregning av ulike årsaker som kunne gi rett til spesialundervisning.²¹⁸ Bruken av skjønsmessige kriterier for vilkåret for rett til spesialundervisning er et virkemiddel som gjør lovbestemmelsen fleksibel nok til å kunne omfatte alle mulige lærevansker. Etter grunnskoleloven § 8 nr. 1 ble vilkåret for rett til spesialundervisning derfor at eleven ”*treng serleg hjelp*”. Imidlertid ble formuleringen av de skjønsmessige kriteriene for vilkåret til spesialundervisning, endret med dagens opplæringslov fra 1998. Et utgangspunkt for den nye bestemmelsen var at skjønsmessige kriterier i loven skulle videreføres, men at disse kriteriene også samtidig skulle gjøres klarere.²¹⁹

I følge forarbeidene skulle de nye reglene om spesialundervisning ”...*bidra til å sikre at barn, unge og voksne med særlige behov får et tilfredsstillende tilbud om opplæring*”. Dagens ordlyd manifesterer denne målsettingen ved å bruke uttrykket ”*tilfredsstillande utbytte*” som rettslig standard for hva slags utbytte elever har rett til i opplæringen. Denne manifesteringen kan også sies å videreføre og klargjøre det skjønsmessige kriteriet ”*treng serleg hjelp*” etter grunnskoleloven § 8 nr. 1.

²¹⁴ Eckhoff (2001) s. 71

²¹⁵ *ibid.* 387

²¹⁶ NOU 1995: 18 s 102

²¹⁷ *ibid.* s. 103

²¹⁸ *ibid.* s. 126

²¹⁹ *ibid.* s. 54

Imidlertid så er begge vilkårsformuleringene uklare når det gjelder å peke ut hvilke elever som er omfattet av bestemmelsen. For å oppveie denne ulempen vedtok Stortinget blant annet nye saksbehandlingsregler som skulle bedre grunnlaget for vedtak om spesialundervisning.²²⁰

Likeverd, inkludering, ulike elevers behov og ivaretagelse av elevers rettssikkerhet, er ulike formål som lovgiver må balansere når reglene om spesialundervisning skal utformes. Formuleringen av lover blir videre styrt av hvilket rettsområde det dreier seg om, noe som vil bli behandlet nedenfor.

5.4 Rettsområdet

Når lovgiver skal utforme rettsregler, må utformingen også avveies i forhold til hensynet til rettssikkerhet, gode resultater og effektivitet. Disse hensynene fordrer at rettsreglene må utformes slik at de legger grunnlag for rettsriktige og gode avgjørelser, samtidig som reglene skal legge grunnlag for en effektiv forvaltning. Spørsmålet er så hvilken betydning disse hensynene har hatt for klarheten til en bestemmelse som oppl. § 5-1 første ledd.

5.4.1 Legalitetsprinsippets styrke

Legalitetsprinsippet er en viktig rettssikkerhetsgaranti i den norske rettsstaten. For den utøvende makt stiller dette krav om kompetansegrunnlag for myndighetsutøvelse. Med myndighetsutøvelse siktes det her til forvaltningens kompetanse til å gjennomføre handlinger eller til å treffe avgjørelser som kan få rettsvirkninger overfor den enkelte.²²¹

For forvaltningsavgjørelser gjelder det et alminnelig legalitetsprinsipp, som lenge har hatt status som konstitusjonell sedvanerett.²²² Det alminnelige legalitetsprinsippet ble i 2014 stadfestet i Grunnloven § 113 - *”Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov”*. Med *”inngrep”* menes det at det må foreligge kvalifiserte forhold som rammer den enkelte, som for eksempel avslag på en søknad eller påleggelse av plikter.²²³ Hvor inngripende myndighetsutøvelsen er, vil ha betydning for styrken av legalitetsprinsippet på det enkelte området.

²²⁰ NOU 18: 1995 s. 55

²²¹ Dokument 16 (2011-2012) s. 246

²²² l.c

²²³ ibid s. 247

En innvilgelse eller et avslag på søknad om spesialundervisning vil ikke medføre at den enkelte vil bli rammet av et tyngende inngrep. Et avslag eller en innvilgelse av en søknad kan selvfølgelig på sin side ha uønskede konsekvenser for de det gjelder, som for eksempel stigmaet ved å få spesialundervisning.²²⁴ Det er også belastende for en elev å oppleve at han/hun ikke får godt nok læringsutbytte. Men disse faktorene medfører neppe at det er aktuelt å karakterisere det som et inngrep av særlig tyngende art utover vedtakets rettsvirkninger i form av innvilgelse eller avslag. Det er derfor andre hensyn som oppl. § 5-1 første ledd skal balansere, som har betydning for kravet til klarhet i bestemmelsen.

5.4.2 Effektivitet

Effektivitet handler om at lovgiver må vedta rettsregler som i størst mulig grad realiserer rettsreglens formål ved bruk av minst mulig ressurser som tid og penger.²²⁵ De skjønnsmessige kriteriene kan legge grunnlaget for at flest mulig med behov for spesialundervisning blir ivaretatt. Oppl. § 5-1 første ledd er først og fremst en bestemmelse som anvendes av ikke-jurister, og lovgiver ønsker å tilrettelegge for at rettsanvenderne kan komme til gode resultater. Dette reiser spørsmål om hva som er et godt resultat.

5.4.3 Gode resultater

At et resultat skal være godt, handler om at resultatet ikke bare skal være rettsriktig, men også en rettferdig avgjørelse. Rettferdighet kan imidlertid betraktes på ulike måter med en felles tanke om at *"...den rettferdige tilstand er en tilstand som ikke bryter med visse minstekrav til reglens innhold"*.²²⁶ Når det gjelder skjønnsbegreper, reiser denne rettferdighetstanken spørsmål om hva som er rettferdig skjønnsutøvelse – hvilke verdier skal tillegges vekt?

Lovgiver bygger for det første på at rettsreglene skal legge grunnlaget for at forvaltningen likebehandler rettssubjektene. Men elever med lignende lærevansker, kan få et ulikt undervisningstilbud alt ettersom hvilken skole eller klasse de befinner seg i.

At tilbudet om spesialundervisning kan variere fra skole til skole, og fra klasse til klasse, impliserer ikke nødvendigvis at elever behandles ulikt. Bestemmelsen er kontekstavhengig i lys av hvilke tilpasninger eleven får i den konkrete situasjon.²²⁷ Dersom tilpasningene er tilstrekkelige, kan eleven få et tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Dermed er eleven rettfer-

²²⁴ Se for eksempel Solli (2004) s. 21

²²⁵ Ekhoft (2010) s. 62

²²⁶ Eng (2007) s. 189

²²⁷ Jf. oppl. § 1-3

dig behandlet ut fra lovens kriterier, selv om spesialundervisning ikke innvilges. Loven setter bare rammene for hva elevene har minstekrav på.

At lovgiver bare stiller visse minstekrav til hva som skal til for at retten til spesialundervisning er oppfylt, innebærer at loven bare fastsetter rammene for skjønnsutøvelsen. Spørsmålet er så hvilke vurderinger som ligger til grunn for utformingen av skjønnskriteriet ”tilfredsstillende utbytte”.

5.5 Lovtekniske hensyn

Når lovgiver velger å bruke uklare ord og uttrykk, som for eksempel uttrykket ”*tilfredsstillende utbytte*”, kan det være et bevisst valg for å overlate tolkningen av begrepet til forvaltningens skjønsmessige vurdering.²²⁸ Mest sannsynlig har lovgiver valgt å gi skolen en slik kompetanse basert på tillit til at skolene kan praktisere reglene på en god måte.²²⁹ Den vage formuleringen kan også ses i lys av at bestemmelsene om spesialundervisning skal virke i mange situasjoner ved at reglene skal regulere en kompleks virkelighet. Det norske språket, slik som andre språk, har i større eller mindre grad sine begrensinger når det gjelder presisjonsnivået på ord og uttrykk.

5.5.1 Språkets presisjonsnivå i den komplekse virkelighet

Det finnes flere eksempler i lovgivningen på at lovgiver bruker vage og flertydige ord i rettsreglene. Med vaghet menes de tilfellene hvor ordene eller setningene har en ubestemt betydning, og med flertydighet menes de tilfellene hvor ord eller setninger kan ha to eller flere betydninger²³⁰. Når det gjelder ordbruk og setningsbygning, kan dette studeres gjennom studier av språket som system.

Studier av språket som system har grammatisk kompetanse som studieobjekt.²³¹ I skriftlige tekster er grammatisk kompetanse evnen til å velge ord og sette sammen ord i samsvar med gjeldende språklige normer. Å beherske slike språklige normer handler om semantisk og syntaktisk kompetanse.²³² Semantisk kompetanse handler om å velge ord ut fra ordenes betydning, og syntaktisk kompetanse handler om å følge reglene for setningsoppbygging. Både

²²⁸ Lovteknikk og Lovforberedelse s. 88

²²⁹ Møller (2016) s. 200

²³⁰ Eckhoff (2001) s. 54-55

²³¹ Svennevig (2009) s. 18

²³² *ibid* s. 18 og s. 29

semantisk og syntaktisk kompetanse er nødvendig for å kunne skape presise formuleringer med språket.

”Tilfredsstillande utbytte” er et semantisk vagt begrep, fordi begrepet viser til noe ubestemt i virkeligheten. Ordet ”tilfredsstillande” leder hen til en individuell vurdering, og dette er også hensikten med skjønnsbegreper.

Dersom bestemmelsene utformes altfor detaljert; i den forstand at reglene i for stor grad konkretiserer ulike tilfeller som loven skal omfatte, er det en risiko for at loven kan bli for utfyllende og uoversiktlig.²³³ Det er også vanskelig for lovgiver å forutse alle tilfeller som bør reguleres. Dersom det stilles for høye krav til klarhet i lovgivningen, kan det oppstå fare for rettstomme rom. Det ville vært uheldig dersom mange elever med lærevansker skulle falle utenfor vilkåret for spesialundervisning, fordi de ikke var omfattet av bestemmelsens ordlyd.

Når lovbestemmelsene derimot blir formulert abstrakt og generelt, vil bestemmelsene kunne omfatte flere tilfeller.²³⁴ Dette kan samtidig føre til at det oppstår usikkerhet med hensyn til hva som faktisk er omfattet av bestemmelsen, noe som er tilfellet med vilkåret for spesialundervisning. Det er imidlertid også fordeler med slike bestemmelser.

Fleksible lovbestemmelser vil også kunne ha en lenger ”levetid” i rettsutviklingen sammenlignet med regler med for høy detaljeringsgrad.²³⁵ Dersom reglene er for detaljerte, er det en fare for reglene vil måtte endres hyppig i tråd med de behov samfunnsutviklingen skaper. I så fall vil det være u hensiktsmessig bruk av ressurser. Slike lover vil heller ikke tjene rettssikkerheten til elevene.

At lovgiver velger og bruke vage formuleringer slik som for eksempel *”tilfredsstillande utbytte”* kan være et lovteknisk grep for å sikre at bestemmelsen gir flest mulig elever med lærevansker tilbud om spesialundervisning. For at lovteksten ikke skal bli for omfattende, bygger lovgivningsteknikken på at forarbeidene kan inneholde *”...presiseringer av hvordan uttrykk i lovteksten skal forstås, henvisninger til andre bestemmelser som den aktuelle bestemmelsen må ses i sammenheng med, og angivelse av hvilke momenter man normalt skal ta i betraktning ved skjønnsmessige vurderinger”*.²³⁶

²³³ Eckhoff (2001) s. 62 flg.

²³⁴ l.c.

²³⁵ l.c.

²³⁶ Lovteknikk og Lovforberedelse s. 26

De fleste ikke-jurister vil imidlertid ikke kjenne til forarbeidenes betydning for forståelsen av rettsregler. Tilgjengeligheten av denne typen informasjon for andre brukere kan bedres ved at det mangfoldiggjøres kommentarer til lovgivningen. En slik lovgivningsteknikk medfører likevel at lovteksten ikke kommuniserer informasjon om rettighetene til elevene på en utfyllende måte. Med et klart lovspråk, skal denne kommunikasjonen styrkes i lovteksten. Spørsmålet er så hvilke endringer klart lovspråk medfører i lovgivningsprosessen.

5.6 Klart lovspråk – endring i norsk lovgivningstradisjon?

Klarspråk er som tidligere nevnt *korrekt, klart og brukertilpasset språk*. Medfører disse tre prinsippene endringer i norsk lovgivningstradisjon?

Med *korrekt* språk menes at språket i offentlige tekster skal være i samsvar med gjeldende normer for rettskrivning og tegnsetting. At myndighetsspråket skal være korrekt har lenge vært et viktig mål for den offentlige forvaltningen i Norge - for eksempel har det blitt utgitt flere veiledninger for å bidra til at myndighetene følger gjeldende skriveregler for norsk språk, blant annet boken "Skriveregler" fra 1973 (siste utgave: 2009) av Finn-Erik Vinje.²³⁷

At det offentlige skal uttrykke seg *klart*, har også lenge vært et uttalt mål i møte med brukerne. For å skrive klart bør man unngå komplisert setningsbygning og gjøre hensiktsmessige ordvalg, for å sikre at tekstene blir enklest mulige å forstå.²³⁸ Men for hvem skal loven være klar?

Et *brukertilpasset* lovspråk innebærer at loven skal være klar for brukerne. Fra tidligere av finnes det en retningslinje som går ut på at det i utgangspunktet bør stilles "...større krav til enkelhet og lettfattelighet i en lov som henvender seg til allmennheten, enn i en lov som er beregnet på folk med spesielle forutsetninger for å forstå lovteksten."²³⁹ Hvordan loven kan gjøres klar for brukerne, utforskes i dag gjennom prosjektet "Klart lovspråk".

Det er i denne sammenheng viktig å trekke frem at skriftlige tekster faller i en spesiell type kommunikasjonssituasjon. For skriftlige tekster er muligheten for å misforstå formuleringer særlig stor, ettersom at leseren ikke vil kunne oppklare uklarheter med forfatteren av utsagnet.²⁴⁰ Forfatteren må derfor ta grep for å unngå at leserne misforstår teksten. For å få til dette, må forfatteren se på den kontekst teksten skal leses i. For reglene om spesialundervisning vil

²³⁷ Lovteknikk og Lovforberedelse s. 15-16

²³⁸ *ibid* s. 88

²³⁹ *ibid* s. 88

²⁴⁰ Kristoffersen (2005) s. 51-52

det for eksempel være slik at reglene skal bli lest av brukere i ulike rettskulturer. Dette reiser spørsmål om hvordan lovgiver kan legge grunnlaget for vellykket lovkommunikasjon.

5.6.1 Lesbarhetstesting

For å legge grunnlaget for vellykket lovkommunikasjon, er tanken at blant annet brukermidvirkning skal inn i lovgivningsprosessen.²⁴¹

Det finnes i dag ingen konkrete føringer for hvordan lovgiver skal brukerteste ”klarspråklove- ne”. Jeg mener at rettslige føringer kunne være et tjenlig middel for å sikre gode prosedyrer for dette. Jeg har derfor undersøkt om det på andre rettsområder, stilles noen rettslige krav til hvordan man kan gjøre informasjon lett forståelig for brukerne.

For legemidler gjelder det for eksempel et krav om lesbarhetstesting av pakningsvedlegg: ”Lesbarheten av pakningsvedlegget skal testes i samarbeid med en målgruppe pasienter for å sikre at teksten er lett leselig, klar og brukervennlig”²⁴². Pakningsvedlegg for legemidler ser altså ut til å skrives etter lignende prinsipper som klarspråk.

Pakningsvedlegg til legemidler skal riktignok inneholde mer utfyllende informasjon enn det er plass til i en lovtekst. Imidlertid er prosedyrene for lesbarhetstesting av pakningsvedlegg en spennende analogi, siden dette er et område hvor man tester om brukeren forstår informasjonen og kan bruke informasjonen.²⁴³ Det faller selvsagt utenfor masteroppgaven å gå gjennom prosedyrer for lesbarhetstesting av legemidler. Det skal likevel understrekes at kan det kan være interessant å undersøke denne analogien nærmere for brukertesting av lovtekster i arbeidet med å skape vellykket lovkommunikasjon.

5.7 Loven som formidler av autoritet og makt

For å legge grunnlaget for vellykket lovkommunikasjon skal vi videre se på forhold som hindrer loven i å være klar for brukerne.

En påstand er at lovkommunikasjon ikke er kommunikasjon mellom likeverdige parter.²⁴⁴ I undersøkelsen ”Kan lovspråk temmes” ble det for eksempel trukket frem at bruk av juridisk fagspråk i loven kan fungere som identitetsmarkør, og på denne måten også uttrykke autori-

²⁴¹ Mugaas (2014) s. 18

²⁴² Jf. Legemiddelforskriften §3-52 tredje ledd.

²⁴³ Jf. Legemiddelforskriften § 3-52 første ledd

²⁴⁴ Graver (2015) s. 1

tet.²⁴⁵ Loven blir imidlertid til gjennom en lang demokratisk prosess. Men likevel kan resultatet bli lovbestemmelser som folket faktisk ikke forstår.

Fra å være en lovgiver som uttrykker autoritet og makt, kan man si at lovgivningen nå skal tilstrebe idealet om en lovkommunikasjon som vil gjøre lovgiver om til ”...en omsorgsperson som tar folk på alvor, er handlingsorientert og tar ansvaret for folks gode opplevelser”.²⁴⁶ Bildet er imidlertid neppe så svart-hvitt at idealet på hvem lovgiver er, vil endres drastisk.

Lovgiver vil uansett være en formidler av autoritet ved at folket er bundet av de til enhver tid gjeldende rettsregler, regler som vi må tro har til formål å virke best mulig for samfunnet. Språket i lovtekstene kan imidlertid være en hindring for at enkelte lover ikke virker så godt som de faktisk burde kunne. I slike tilfeller er det viktig å bli klar over hva ved språket som skaper disse hindringene.

5.7.1 Klart språk vs. presist språk

”Å uttrykke seg klart betyr ikke å forenkle språket for enhver pris. Forenkling skal ikke føre til fattig og unyansert språk. Ikke alle tekster kan være enkle, og ikke alle tekster kan være fri for fagspråk. Dessuten er det ikke alltid mulig å uttrykke seg krystallklart. Myndighetene må ofte håndtere komplekse saker, og det kan være mange grunner til at de må ta forbehold og bruke omtrentlige uttrykksmåter.”²⁴⁷

Noen jurister har hevdet at klart språk og presist lovspråk ikke er forenlige.²⁴⁸ Denne holdningen har blant annet bygget på tanken om en motsetning mellom fagspråk og klarspråk, noe vi også finner eksempel på i heftet Lovteknikk og Lovforberedelse som statsansatte er bundet av ved regelutforming²⁴⁹: *”Ved utforming av lovtekster må det legges vekt på at ordvalget og setningsbygningen blir slik at de som skal bruke loven, lett kan lese og forstå den. Språket bør være presist og setningene ikke for lange. Men ofte er det vanskelig å få til en enkel og lett forståelig lovtekst uten at det skjer på bekostning av presisjon og entydighet. Da må man foreta en avveining mellom kryssende hensyn.”*

²⁴⁵ Difi – ”Kan lovspråk temmes” s. 2

²⁴⁶ Graver (2015) s.5

²⁴⁷ Språkrådet – ”Hva er klarspråk”

²⁴⁸ Difi (2013) – ”Kan lovspråk temmes” s. 42

²⁴⁹ Jf. Utredningsinstruksen punkt 4-1

Også i undersøkelsen ”Kan lovspråk temmes” trakk flere informanter frem at det kunne oppstå ”... *konflikt mellom korrekt jus på den ene siden og forståelig språk på den andre*”²⁵⁰. I denne konflikten opplevde flere av de som ble intervjuet at hensynet til presist materielt innhold veide tyngre enn forståelig språk i loven.²⁵¹

I dag er det flere innen klarspråkmiljøet som hevder at det er en myte at det er motsetning mellom klart språk og presist språk.²⁵² Det er gjennom klarspråkprosjektet blitt gitt ut flere råd for hvordan man kan forklare faguttrykk og gjøre språket klarere uten å miste presisjonsnivået i teksten.²⁵³ Disse vil ikke bli gjennomgått her. Jeg vil nedenfor gjennomgå hvordan skjønnsmessige begreper kan ”klarspråkes.”, noe som her knyttes spesielt til oppl. § 5-1 første ledd.

5.8 Hvordan kan oppl. § 5-1 første ledd gjøres klarere?

Dersom lovgiver fortsatt ønsker å lovfeste retten til spesialundervisning, står vi overfor flere alternativer ved revisjonsarbeidet av oppl. § 5-1 første ledd²⁵⁴:

- 1) La vilkåret ”tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen” stå som en rettslig standard
- 2) Lovfeste hvilke momenter som skal være avgjørende for når en elev kan få eller har ”tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen”.
- 3) La vilkåret fortsatt være en rettslig standard, men endre ordlyden til vilkåret

Hvilket av disse alternativene som vil være og foretrekke vil bero på en lovteknisk vurdering. Det finnes ingen klare retningslinjer for hvordan lovgiver skal forholde seg til skjønnsbegreper og klarspråk. Av lovene som nå er omfattet av ”Klart lovspråk” har blant annet forslag til ny adopsjonslov vært på høring.²⁵⁵ Jeg viser i denne sammenheng til hvilke lovtekniske vurderinger som er gjort i forbindelse med skjønnsbegreper i nevnte forslag. Disse vurderingene kan være relevante i forbindelse med revisjonen av oppl. § 5-1 første ledd.

²⁵⁰ Difi (2013) – ”Kan lovspråk temmes” s. 22

²⁵¹ *ibid.* 22-23

²⁵² Se for eksempel Senje (2013) s. 4-5 og Mugaas (2014) s. 16

²⁵³ Se for eksempel Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementets ”Språkprofil”, inspirasjonsheftet ”Klarspråk og lovspråk – det skal være lett å gjøre rett”, Språkrådet (2011) ”Klar, men aldri ferdig”.

²⁵⁴ Sml. NOU 2014: 9 s 31 om vurderingen av lovfestingen av ”barnets beste”.

²⁵⁵ Språkrådet – ”Adopsjonsloven”

Adopsjonslovutvalget har i revisjonsarbeidet forsøkt å begrense bruken av svært skjønnsmessige kriterier (for eksempel ”særlige tilfeller”)²⁵⁶. Der utvalget har lagt til grunn at det er nødvendig med skjønnsmessige bestemmelser, har de forsøkt å lovfeste relevante momenter. Utvalget uttaler imidlertid at: ”...Ved å utpensle de innholdsmessige (materielle) vilkårene, står en imidlertid i fare for å lage et stivbent regelverk som ikke tar opp i seg de nødvendige nyanse som kan forekomme i adopsjonssaker”²⁵⁷.

Utvalget lovfester for eksempel ikke hvilke momenter som er avgjørende i vurderingen av ”barnets beste”, fordi det er viktig å sikre at adgangen til adopsjon ikke blir begrenset i tilfeller som vil være til barnets beste.²⁵⁸ Adopsjonsutvalgets vurdering er at fastsatte kriterier for vilkåret ”barnets beste” kan redusere lovens fleksibilitet. Utvalget har imidlertid foreslått å lovfeste momenter for vurderingen av ”barnets beste” ved stebarnsadopsjon.²⁵⁹ Utvalget begrunner denne lovfestingene med at det basert på praksis er mulig å identifisere relevante momenter. Spørsmålet er så hvilken overføringsverdi de nevnte lovtekniske vurderingene har for oppl. § 5-1 første ledd.

Min vurdering er at det ikke er mulig å foreta en uttømmende regulering av vilkåret for rett til spesialundervisning, siden loven skal gi rett til spesialundervisning for alle mulige slags lærevansker. Mitt syn er likevel at det basert på praksis er mulig å identifisere relevante momenter for å gjøre vilkåret for når en elev har rett til spesialundervisning klarere, uten at bestemmelsen mister sin fleksibilitet. Basert på dette er mitt forslag at vilkåret for retten til spesialundervisning kan formuleres på følgende måte:

Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning.

Kommunene/fylkeskommunene skal konkret vurdere elevens behov for spesialundervisning. I denne vurderingen skal det legges vekt på om den ordinære opplæringen gir eleven mulighet til å realisere sine evner og forutsetninger etter målene i læreplanverket.

Bakgrunnen for dette forslaget er at en slik formulering vil tydeliggjøre at det skal gjøres en skjønnsmessig vurdering og vise hvilke momenter som skal vektlegges.

²⁵⁶ NOU 2014: 9 s. 31

²⁵⁷ NOU 2014: 9 s. 31

²⁵⁸ l.c.

²⁵⁹ l.c.

6 AVSLUTNING

I denne oppgaven har vi sett at en vag lovbestemmelse kan skape usikkerhet om lovens meningsinnhold blant ulike brukere. Brukerne tolker bestemmelsen ut fra ulike rettskulturer og i ulike kontekster, og dette gir rom for ulik forståelse av skjønsmessige uttrykk i lovgivningen.

For oppl. § 5-1 første ledd sitt tilfelle har bestemmelsens vaghet også hatt innvirkning på veiledere, rettighetsinformasjon og maler, som er ment som hjelpemidler til praktiseringen av bestemmelsen. Jeg vurderer det slik at nevnte kommunikasjon om loven er mangelfull ved at den ikke forklarer hva vilkårene for rett til spesialundervisning går ut på. Elevens rettigheter har i denne sammenheng også blitt omskrevet, noe som her har vist seg å svekke forståelsen av prinsippet om tilpasset opplæring. Slike forhold viser betydningen av klarspråkarbeid for å bedre kommunikasjonen om loven i flere ledd.

Slik situasjonen er i dag, gis ikke borgerne tilstrekkelig klar informasjon om når en elev har rett til spesialundervisning, verken i lovteksten eller i informasjon fra forvaltningen. Dette svekker grunnlaget for effektiv forvaltning av bestemmelsen, og understreker behovet for at lovgiver gjennom klarspråkarbeid må utvikle en metode som bedre ivaretar rettssikkerheten til borgerne.

Klarere rettsregler kan gi brukerne en felles forståelse av rettsreglenes innhold. Til dette trengs det kunnskap fra ulike fagområder, for å se den virkelighet loven skal virke i. Med et tverrfaglig samarbeid mellom jurister, språk- og samfunnsvitere, og brukere som møter den aktuelle lov i sitt virke, kan vi få til et lovspråk som er enklere å forstå og praktisere for alle brukergrupper.

Når det gjelder skjønsmessige kriterier, ser det ut til at utviklingen går i retning av at det skal sies mer direkte i lovteksten om hva det skal legges vekt på i vurderingene.²⁶⁰ På denne måten kan brukerne lettere forstå at det må gjøres en skjønsmessig vurdering og hvilke momenter som er relevante i denne sammenheng. ”Klart lovspråk” ser derfor ut til å kunne medføre at momenter for skjønn som tradisjonelt har vært å finne i lovens forarbeider, i framtiden kan bli å finne i lovgivningen.

²⁶⁰ Elisabeth Harlem Eide (2016)

Kunnskapsdepartementet har varslet at forslag til ny opplæringslov skal fremsettes vårsesjonen 2017.²⁶¹ Det blir spennende å se ”Klart lovspråk” sin innvirkning på forslaget. Jeg ser frem til å følge utviklingen videre.

²⁶¹ Kunnskapsdepartementet – Opplæringsloven

7 KILDELISTE

7.1 Artikler

- Christiansen, Ann og David Bach, ”Over en million nordmenn sliter med å forstå det offentlige”, *Aftenposten*, 14.11.2012, <http://www.aftenposten.no/kultur/Over-en-million-nordmenn-sliter-med-a-forsta-det-offentlige-138226b.html> (sitert 12.11.2016)
- Graver, Hans Petter, ”Kafkas 5 teser om Lovspråk. Om hvordan lovens lovhet påvirker lovspråket”, *Tidsskriftet Sakprosa* (Nr. 2 2015), Volum 7 <https://www.journals.uio.no/index.php/sakprosa/article/view/1313/1297> (sitert 24.11.2016)
- Graver, Hans Petter, ”Vanlig juridisk metode? Om rettsdogmatikken som juridisk sjanger”, *Tidsskrift for Rettsvitenskap* (02/2008), Volum 121, s. 149 – 178 (Sitert fra Idunn)
- Mugaas, Pål, ”Dårlig lovspråk øker faren for feil”, *Stat og Styring*, 02/2014, s. 15 – 16 (sitert fra Idunn)
- Mugaas, Pål, ”Nye metoder for bedre lovspråk”, *Stat og Styring*, 02/2014, s. 18-19 (Sitert fra Idunn)
- Mæhle, Synne Sæther, ”Gjelder det andre regler for rettslig argumentasjon i rettsdogmatikken enn for domstolene?”, *Jussens Venner* (05-06/2004), Volum 39, s. 329 – 342 (Sitert fra Idunn).
- Nord, Andreas, Catharina Nyström Höög og Johan L Tønneson, ”Klarspråk och klarspråksarbete – ett tema i tiden”, *Tidsskriftet Sakprosa* (Nr. 2 2015), Volum 7 <https://www.journals.uio.no/index.php/sakprosa/article/view/1284> (sitert 24.11.2016)
- Runde, Aslak, ”Skoleeiers erstatningsansvar for mangelfull opplæring i offentlige skoler”, *Lov og Rett* (06/2013), Volum 53, s. 428 – 447 (Sitert fra Idunn).
- Smith, Eivind, ”Ny opplæringslov – bedre rettssikkerhet?”, *Spesialpedagogikk*, nr. 1 1996 s. 10-17 (Sitert fra Lovdata)

7.2 Bøker:

- Andenæs, Kristian og Jorunn Møller, ”Innledning – Bokas tema”, I: *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, jus og politikk*, 2016, s. 15-23
- Aubert, Vilhelm, ”*Retts sosiologi*”, 1982
- Bernt, Jan Fridtjof og David R. Doublet, ”*Vitenskapsfilosofi for jurister – en innføring*”, 1998
- Boe, Erik Magnus, *Rettskildelære under debatt*, 2012.

- Boe, Erik, *Grunnleggende juridisk metode – en introduksjon til rett og rettstenkning*, 2010
- Bogsti, Anborg, ”Tilpasset opplæring og spesialundervisning”, I: *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningssektoren*, Henning Jakhelln og Trond Welstad, 2012 , s. 206-229
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 9. utgave, 2010
- Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. utgave ved Jan E. Helgesen, 2001
- Eng, Svein, *Rettsfilosofi*, 2011
- Grongstad, Lars, *Juss i skolehverdagen*, 1. utgave, 2009.
- Jacobsen, Dag Ingvar, *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, 3. utgave, 2015
- Jakhelln, Henning og Jorunn Møller, ”Retten i skolen – styring og sikring”, I: *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk*”, 2016, s 27-38
- Kjellemo, Bjørn Tore, *Rett til spesialundervisning*, 1995
- Knoph, Ragnar, *Rettslige Standarder: særlig Grunnlovens § 97*, 1939
- Kristoffersen, Emil Kristian, Hanne Gram Simonsen og Andreas Sveen (red.), *Språk. En grunnbok*, 2005.
- Mathiesen, Thomas, *Retten i samfunnet. En innføring i retts sosiologi*, 2011
- Møller, Jorunn og Berit Karseth, ”Profesjonell skjønnsutøvelse og kravet til tilpasset opplæring”, I: *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk*. 2016, s. 199-215
- Svennevig, Jan, *Språklig samhandling. Innføring i kommunikasjonsteori og diskursanalyse*, 2. utgave, 2009
- Welstad, Trond, ”Skoleledere som rettsanvendere”, I: *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningssektoren*, Henning Jakhelln og Trond Welstad, 2012, s. 700-722

7.3 Rettspraksis

- LA-2009-159207
- LF-2007-143911
- LF-2008-3667
- LH-2012-186784
- TLARV-2006-58033
- TOSLO-2009-55491

- Rt. 1990 s. 360
- Rt. 1990 s. 874

7.4 Forarbeider

- Dokument nr. 16 (2011 – 2012), *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.*
- NOU 1995:18, *Ny lovgivning om opplæring ”...og for øvrig kan man gjøre som man vil”*
- NOU 2014: 9, *Ny adopsjonslov*
- Ot. prp. 46 (1997 – 1998), *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).*
- St. Meld nr. 35 (2007 – 2008), *Mål og mening. Ein helskapeleg norsk språkpolitikk.*

7.5 Norske lover og forskrifter

- 17.05.1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)
- 22.6.1962 nr. 8 Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)
- 10.02.1967 Lov om behandlingen i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- 13.06.1969 nr. 24 Lov om grunnskolen (opphevet)
- 21.06.1974 nr. 55 Lov om vidaregåande opplæring (opphevet)
- 25.09.1992 nr. 107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- 17.07.1998 nr. 61 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- 19.05.2006 nr. 15 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- 18.12.2009 nr.1839 Forskrift om legemidler (Legemiddelforskriften)
- 19.02.2016 nr. 184 Instruks om utredning av statlige tiltak (Utredningsinstruksen)

7.6 Utenlandske og internasjonale rettskilder

- Språklag (2009:600) (Sverige)

- 04.11.1950 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)
- 18.05.1954 Protokoll til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4. november 1950
- 14.12.1960 UNESCOs konvensjon mot diskriminering i undervisning
- 16.12.1966 FNs konvensjon om økonomisk, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)
- 20.11.1989 FNs konvensjon om barnets rettigheter (FNs barnekonvensjon)

7.7 Veiledere

- Justisdepartementets lovavdeling v/ Inge Lorange Backer og Kristin Jahre Ramm, *LOVTEKNIKK OG LOVFORBEREDELSE. Veiledning om lov og forskriftsarbeid.* (2000).
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>
- Utdanningsdirektoratet, Veilederen Spesialundervisning, <http://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

7.8 Spesielle klarspråkkilder

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, *Språkprofil*, <http://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%C3%A5k/Dokumenter/Spr%C3%A5kprofil%20for%20BLD%202013.pdf> (sitert 24.11.2016)
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, *Klarspråk og lovspråk – Det skal være lett å gjøre rett*, <http://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%C3%A5k/Dokumenter/BLDs%20r%C3%A5d%20om%20lovspr%C3%A5k.pdf> (sitert 24.11.2016)
- Direktoratet for Forvaltning og IKT (2016), *Klart lovspråk*, <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/klart-sprak-og-brukerinvolvering/klart-lovsprak> (sitert 09.11.2016)
- Direktoratet for forvaltning og IKT, *Et klarere lovspråk – Kom i gang!*, https://www.difi.no/sites/difino/files/et-klarere-lovspraak-tips-og-inspirasjon-til-deg-som-skriver-lover_0.pdf (sitert 24.11.2016)
- Direktoratet for Forvaltning og IKT, *Kan lovspråk temmes? En undersøkelse om klart språk i lover og forskrifter* (2013), https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2013-1-kan-lovspraak-temmes_1.pdf (sitert 09.11.2016)
- Høidahl, Henrik , *Ulike metoder for brukertesting*, https://www.difi.no/sites/difino/files/ulike_metoder_for_brukertesting_henrik_hoidahl.pdf
- Kunnskapsdepartementet, *Opplæringsloven*, <http://www.sprakradet.no/Klarsprak/juridisk-sprak/sprak-i-lover-og-forskrifter/lovarbeid-i-norge/opplaringslova/> (sitert 09.11.2016)
- NTNU v/ Gunhild Åm Vatn, Pia Farstad Eriksen og Henning Fjortoft (2015), https://www.difi.no/sites/difino/files/ntnu-rapport_om_lovtekster_i_et_virkomhetsperspektiv_2015_pdf.pdf (sitert 09.11.2016)
- Oxford Research v/ Tor Egil Viblemo , Aase Marthe Horrigmo, Marthe Rosenvinge Ervik og André Flatnes, *Hvordan fire lover forstås og virker i praksis.*

- <http://www.sprakradet.no/globalassets/klarsprak/dokumenter-og-presentasjoner/en-kartlegging-av-hvordan-fire-lover-forstas-og-virker-i-praksis.pdf> (sitert 09.11.2016)
- Regjeringen, *Intensjonsavtale mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Universitetet i Oslo om klarspråk i juridisk utdanning og forskning*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/10ddff716cb2407f8053df0cbbd5a017/intensjonsavtale.pdf> (sitert 24.11.2016)
 - Regjeringen, *På nett med innbyggerne – Regjeringens digitaliseringsprogram*,
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FAD/Kampanje/DAN/Regjeringensdigitaliseringsprogram/digit_prg.pdf (sitert 24.11.2016)
 - Senje, Anna, *Klarspråk og faguttrykk*,
<http://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%C3%A5k/Dokumenter/Klarspr%C3%A5k%20og%20faguttrykk,%2012.%20juni%202013%20Senje.pdf> (sitert 24.11.2016)
 - Språkrådet, *Lovarbeid i Sverige*, <http://www.sprakradet.no/Klarsprak/juridisk-sprak/sprak-i-lover-og-forskrifter/lovarbeid-i-andre-land/lovarbeid-i-sverige/> (sitert 09.11.2016)
 - Språkrådet, *Adopsjonsloven*, <http://www.sprakradet.no/Klarsprak/juridisk-sprak/sprak-i-lover-og-forskrifter/lovarbeid-i-norge/adopsjonsloven/> (sitert 24.11.2016)
 - Språkrådet, *Hva er klarspråk*, <http://www.sprakradet.no/Klarsprak/om-klarsprak/hva-er-klarsprak/> (sitert 09.11.2016)
 - Språkrådet, *Klar, men aldri ferdig. En praktisk veileder i klarspråksarbeid*,
[http://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%C3%A5k/Dokumenter/Klar,%20men%20aldri%20ferdig%20\(2.%20opplag\).pdf](http://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%C3%A5k/Dokumenter/Klar,%20men%20aldri%20ferdig%20(2.%20opplag).pdf) (sitert 24.11.2016)
 - Språkrådet, *Klarspråk*, <http://www.sprakradet.no/globalassets/vi-og-vart/publikasjoner/2013-klarsprak-bm.pdf> (sitert 24.11.2016)
 - Språkrådet, *Skriveverksteder*, <http://www.sprakradet.no/Klarsprak/juridisk-sprak/sprak-i-lover-og-forskrifter/lovarbeid-i-norge/skriveverksteder/>
 - Synovate Research v/ Bjørn-Ole Johannesen og Kristin Pran, *Telefonundersøkelse Lovspråk, 2011*
<http://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%C3%A5k/Dokumenter/Lovspr%C3%A5k-hovedrapport.pdf> (sitert 09.11.2016)

7.9 Nettsider

- Ole T Berg for Store Norske Leksikon. *Samfunnspakten* <https://snl.no/samfunnspakten> (sitert 11.11.2016)
- Solli, Kjell-Arne, *Kunnskapsstatus om Spesialundervisning i Norge*, Utdanningsdirektoratet, 2005, <http://www.udir.no/Upload/Rapporter/5/Kunnskapsstatus.pdf> (sitert 24.11.2016)

- Statistisk sentralbyrå, *Nøkkeltall for befolkning*, 2016, <https://www.ssb.no/befolkning/nokkeltall> (sitert 09.11.2016).
- Utdanningsdirektoratet – ”Prinsipper for opplæringen”, <http://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/> (sitert 11.11.2016)
- Utdanningsdirektoratet, *Spesialundervisning: Opplæring i eller utenfor den ordinære klassen?*, Statistikknotat 03 2013, http://www.udir.no/globalassets/upload/statistikk/statistikknotater/statistikknotat_13_3.pdf (sitert 14.11.2016)
- Utdanningsdirektoratet, Læreplanverket, <http://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/> (sitert 11.11.2016)
- Utdanningsdirektoratet. *Å forstå kompetanse*. (2016) <http://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/forsta-kompetanse/> (sitert 11.11.2016)
- Utdanningsforbundet, *Nøkkeltall for grunnskolen t.o.m. skoleåret 2015/16*, 2016, https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Publikasjoner/Faktaark/Faktaark_2016/Faktaark%202016.01.pdf (sitert 09.11.2016)
- Utdanningsdirektoratet, *Spesialundervisning*, <http://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/> (sitert 24.11.2016)

7.10 Personlig meddelelse

- Eide, Elisabeth Harlem (kontaktperson for ”Klart lovspråk” i Kunnskapsdepartementet), e-post, 24.11.2016

8 VEDLEGG

Vedlegg 1: Enkeltvedtak om spesialundervisning.....s.	68
Vedlegg 2: Enkeltvedtak om spesialundervisning – avslag.....s.	71
Vedlegg 3: Spesialundervisning på 5 minutter	s. 73
Vedlegg 4: Krav om at skolen undersøker behov for spesialundervisning	s.77
Vedlegg 5: Spørreundersøkelse om tolkningen av opplæringslova § 5-1 første ledd.....s.	79
Vedlegg 6: Resultat av meldeplikttest	s.85

Elevens navn:

Fødselsdato:

Enkeltvedtak om spesialundervisning

Hvis det er foreldre eller eleven som har bedt om spesialundervisning:

[Navn på kommune/skole] viser til henvendelsen om spesialundervisning fra [foreldre/elevens navn] datert [dd.mm.åååå]

Hvis det er skolen som på selvstendig grunnlag har tatt initiativ til undersøkelse av behovet for spesialundervisning:

[Navn på kommune/skole] viser til skolens undersøkelse av behov for spesialundervisning og den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten [navn på PP-tjenesten] datert [dd.mm.åååå]

Vedtak

[Elevens navn og fødselsnummer] innvilges spesialundervisning [varighet, f.eks. skoleåret 2014/15].

- Innhold
[hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket som kompetansemål og timer, fritak fra vurdering med karakter med videre]
- Omfang
[antall årstimer]
- Organisering
[i klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning, alternativ opplæringsarena]
- Kompetanse
[for eksempel lærer, spesialpedagog, logoped, assistent]

Rettslig grunnlag for vedtaket

Alle elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning. I vurderingen av hvilket opplæringstilbud som skal gis, skal skolen særlig legge vekt på elevens utviklingsmuligheter. Innholdet i opplæringstilbudet skal samlet sett gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen sammenlignet med andre elever og de opplæringsmålene som er realistiske for eleven. Elever som får spesialundervisning, skal ha det samme totale undervisningstimetallet som andre elever. Dette følger av opplæringsloven § 5-1.

Før det fattes vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal skolen utforme tilbudet i samarbeid med deg/dere, legge stor vekt hva du/dere mener og begrunne hvorfor eleven likevel vil få forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette følger av opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4.

Bakgrunn for saken

Her skriver du inn hva som er fakta i saken. Bakgrunnen kan for eksempel være

- beskrivelse av hva skolen vurderte og eventuelt prøvde ut av tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet*
- opplysninger om årsaken til henvisningen til PP-tjenesten*
- den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten*
- samarbeid med foreldrene/eleven og opplysninger om deres syn på saken*

Det følger av opplæringsloven § 5-4 at tilbud om spesialundervisning så langt som mulig skal utformes i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven og at det skal legges stor vekt på deres syn.

Begrunnelse

Du bør nevne hvilke hensyn som er trukket inn ved vurderingen etter opplæringsloven § 5-1. Videre bør begrunnelsen omfatte punktene under.

Opplæringstilbudet

Vedtaket må klart og tydelig angi hva slag opplæringstilbud eleven skal ha. Herunder innholdet i opplæringen, den organisatoriske gjennomføringen og omfang av eventuelle støttetiltak. (I praksis kan det være tilstrekkelig å vise til at det som er tilrådd i den sakkyndige vurderingen skal legges til grunn. Dette forutsetter at den sakkyndige utredningen er tilstrekkelig klar og at dere følger denne tilrådingen.)

Du må begrunne hvorfor eleven får det opplæringstilbudet som går frem av vedtaket. Du må også begrunne hvorfor dette er et forsvarlig opplæringstilbud. Dersom det gjøres avvik fra den sakkyndige vurderingen, må avviket begrunnes og det må klart fremgå hva avviket består i.

Omfanget av spesialundervisningen

Du må begrunne omfanget av spesialundervisning.

Klageadgang

Vi foreslår at du beskriver klageadgangen slik:

Du/dere kan klage på dette vedtaket. Hvis du vil klage, er fristen tre uker fra du/dere har mottatt vedtaket. Klagen må nevne hvilken endring du/dere ønsker, og bør være skriftlig. Du/dere bør også begrunne klagen. Du/dere sender klagen til skolen ved rektor. Dersom skolen ikke er enig i klagen og ikke omgjør vedtaket, vil vi sende den til Fylkesmannen i fylket.

Du/dere har, med noen unntak, rett til å se dokumentene i saken. Dersom du/dere allerede har fått alle dokumentene i saken, skal skolen opplyse om det.

Du/dere kan la en advokat eller en annen fullmektig bistå og representere deg/dere på alle trinn i saken. En annen fullmektig kan være en hvilken som helst myndig person eller en organisasjon som du er medlem av. Fullmektig som ikke er advokat må fremlegge skriftlig fullmakt.

Fristen for å klage på et enkeltvedtak er bestemt i forvaltningsloven § 29. Regelverket for å se dokumenter i saken finner du i forvaltningsloven §§ 18 og 19. Forvaltningsloven § 12 sier at du/dere kan bruke en fullmektig.

Du/dere har en løpende rett til å klage uavhengig av fristen på tre uker, dersom gjennomføringen av spesialundervisningen ikke er i tråd med dette enkeltvedtaket.

Hilsen

Skoleeier/ Rektor (signatur)

Elevens navn:

Fødselsdato:

Enkeltvedtak om spesialundervisning - avslag

Hvis foreldre/eleven har bedt om spesialundervisning:

[Navn på kommune/skole] viser til søknad om spesialundervisning fra [foreldres/elevens navn] datert [dd.mm.åååå].

Hvis det er skolen som på selvstendig grunnlag har tatt initiativ til undersøkelse av behovet for spesialundervisning:

[Navn på kommune/skole] viser til skolens undersøkelse av behov for spesialundervisning og den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten [navn på PP-tjenesten] datert [dd.mm.åååå]

Vedtak

[Elevens navn og fødselsnummer] innvilges ikke spesialundervisning.

Rettslig grunnlag for vedtaket

Vi foreslår at du beskriver det rettslige grunnlaget slik:

Alle elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning. Dette følger av opplæringsloven § 5-1. Om en elev har rett til spesialundervisning er derfor ofte avhengig av hvilke generelle tiltak skolen har satt i verk.

Bakgrunn for saken

Her skriver du inn hva som er fakta i saken. Bakgrunnen kan for eksempel være

- *hvem som oppdaget/fikk mistanke om at eleven kanskje ikke fikk tilfredsstillende utbytte av opplæringen*
- *skolens undersøkelse av elevens behov*
- *hva skolen har vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbudet*
- *opplysninger om årsaken til henvisningen til PP-tjenesten*
- *den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten*
- *samarbeid med foreldrene/eleven og opplysninger om deres syn på saken.*

Det følger av opplæringsloven § 5-4 at tilbud om spesialundervisning så langt som mulig skal utformes i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven og at det skal legges stor vekt på deres syn.

Begrunnelse

Du må begrunne hvorfor skoleeier/skolen mener eleven får eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

Dersom det er avvik mellom den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket, må du begrunne hvorfor skoleeier ikke følger tilråding i den sakkyndige vurderingen, slik at foreldrene/eleven kan forstå hvilke vurderinger som ligger til grunn.

Klageadgang

Vi foreslår at du beskriver klageadgangen slik:

Du/dere kan klage på dette vedtaket. Hvis du/dere vil klage, er fristen tre uker fra du/dere har mottatt vedtaket. Klagen må nevne hvilken endring du/dere ønsker, og bør være skriftlig. Du/dere bør også begrunne klagen. Du/dere sender klagen til skolen ved rektor. Dersom skolen ikke er enig i klagen og ikke omgjør vedtaket, vil skolen sende den til Fylkesmannen i fylket.

Du/dere har, med noen unntak, rett til å se dokumentene i saken. Dersom du/dere allerede har fått alle dokumentene i saken, skal skolen opplyse om det.

Du/dere kan la en advokat eller en annen fullmektig bistå og representere deg på alle trinn i saken. En annen fullmektig kan være en hvilken som helst myndig person eller en organisasjon som du er medlem av. Fullmektig som ikke er advokat må fremlegge skriftlig fullmakt.

Fristen for å klage på et enkeltvedtak er bestemt i forvaltningsloven § 29. Regelverket for å se dokumenter i saken finner du i forvaltningsloven §§ 18 og 19. Forvaltningsloven § 12 sier at du kan bruke en fullmektig.

Hilsen

Skoleeier/ Rektor
(signatur)



Jeg vil vite mer!

Du kan lese mer om spesialundervisning, skolemiljø, foreldresamarbeid og regelverk på

www.udir.no/tidliginnsats og
www.fug.no





Hvis barnet ditt ikke har tilstrekkelig utbytte av den vanlige opplæringen, kan han eller hun ha rett til å få spesialundervisning.

Spesialundervisning kan for eksempel være at eleven jobber etter andre læringsmål enn andre elever, at en lærer eller assistent følger opp eleven i klassen eller at eleven får særskilt tilpasset utstyr. Spesialundervisningen skal være tilpasset ditt barns behov.

Hvis du eller skolen er bekymret for om ditt barn ikke har godt nok utbytte av opplæringen, skal skolen forsøke å tilpasse bedre for ditt barn. Hvis det ikke er tilstrekkelig må skolen og PP-tjenesten vurdere og gi råd om hva barnet trenger, og skolen må fatte et vedtak.



Hva betyr

PEDAGOGISK-PSYKOLOGISK TJENESTE (PP-TJENESTEN)

En tjeneste som gir råd til skoler, kommuner og fylkeskommuner om tilrettelegging for barn og unge med særskilte behov.

SAKKYNDIG VURDERING


Et dokument fra PP-tjenesten som viser om eleven trenger spesialundervisning, og som gir råd om hva slags tilbud eleven bør få.

ENKELTVEDTAK


Et brev fra skolen som sier om eleven har rett på spesialundervisning eller ikke, og hva spesialundervisningen skal være. Du kan alltid klage på enkeltvedtaket.

INDIVIDUELL OPPLÆRINGSPLAN (IOP)

En IOP skal vise mål og innhold i spesialundervisningen og er et arbeidsverktøy for lærerne.



Hva kan
jeg forvente
av skolen?



Hva kan
jeg gjøre?



SKOLEN SKAL

- involvere og spørre deg før de tar avgjørelser som gjelder barnet ditt
- vurdere om barnet ditt trenger spesialundervisning
- be PP-tjenesten om å gjøre en sakkyndig vurdering hvis du ber om det, eller hvis skolen mener at eleven trenger spesialundervisning
- fatte et enkeltvedtak som sier om eleven skal få spesialundervisning eller ikke, og hva spesialundervisningen skal være
- lage en individuell opplæringsplan (IOP)
- gi eleven spesialundervisning slik det er beskrevet i enkeltvedtaket og IOP-en
- lage en skriftlig rapport om spesialundervisningen og utviklingen til eleven en gang i året

DU SOM ER FORELDER

- kan kreve at skolen undersøker om barnet ditt trenger spesialundervisning
- skal bli involvert og si ja før skolen ber PP-tjenesten om å utrede barnet ditt
- skal bli involvert og si ja før skolen bestemmer at barnet ditt skal få spesialundervisning
- skal få en skriftlig rapport en gang i året om spesialundervisningen barnet ditt får og en vurdering av hvordan barnet ditt utvikler seg
- kan klage hvis barnet ditt ikke får spesialundervisning
- kan klage på innholdet, gjennomføringen eller organiseringen av spesialundervisningen

Til rektor ved [skolens navn]

Dato:

Elevens

navn:

Fødselsdato:

Krav om at skolen undersøker behov for spesialundervisning

Du må først si noe om bakgrunnen for hvorfor du ber om en undersøkelse. Hvordan oppdaget du eller fikk mistanke om at du/eleven kan ha behov for spesialundervisning?

Jeg/vi ber derfor skolen foreta de nødvendige undersøkelsene for å finne ut om [elevens navn] har behov for spesialundervisning.

Hilsen

Hva sier loven?

Opplæringsloven § 5-1

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

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

Opplæringsloven § 5-4

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

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

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

Spørreundersøkelse om tolkningen av opplæringslova § 5-1 første ledd

Les dette før du gjennomfører spørreundersøkelsen:

Formål

Denne spørreundersøkelsen gjennomføres i forbindelse med min masteroppgave ved det juridiske fakultet på Universitetet i Oslo. I masteroppgaven skal jeg undersøke en lovtekst fra ulike perspektiver, og med denne undersøkelsen ønsker jeg informasjon om hvordan innbyggere kan tolke en lovtekst.

Masteroppgaven skrives i forbindelse med prosjektet ”Klart lovspråk” som Direktoratet for Forvaltning og IKT (Difi) leder.

Ett av målene med prosjektet ”Klart lovspråk”, er at språket og strukturen i fire lover skal gjøres enklere.

Hvordan gjennomføres spørreundersøkelsen?

Spørreundersøkelsen inneholder 12 spørsmål, og du skal for hvert spørsmål krysse av for ett svaralternativ. Det tar cirka 5-10 minutter å besvare undersøkelsen.

Det er frivillig å svare på spørreundersøkelsen, og du kan velge å hoppe over spørsmål som du ikke ønsker å svare på.

Personvern

Opplysningene fra denne undersøkelsen vil bli behandlet som anonym informasjon.

Har du spørsmål?

For mer informasjon, kontakt meg på:

Hva er din alder?

- 18 – 29 år
 - 30 - 49 år
 - 50 - 69 år
 - 70 år eller eldre
-

Hva er ditt høyeste utdanningsnivå?

- Grunnskole
 - Videregående
 - Høyere utdanning inntil 4 år
 - Høyere utdanning, 4,5 år eller mer
 - Vet ikke
-

Har du barn i grunnskolen eller i den videregående skolen ?

- Ja
 - Har barn som er ferdig med grunnskolen/videregående skole.
 - Nei
 - Ønsker ikke å svare
-

Kjenner du til begrepet “spesialundervisning” ?

- Ja
 - Nei
 - Vet ikke
-

Hvor ville du først søkt etter informasjon hvis du lurte på om en elev burde få et annet opplæringstilbud enn vanlig undervisning?

- Ansatte i skolen
 - Familie, venner eller bekjente
 - Loven
 - Google eller andre lignende søketjenester
 - Utdanningsdirektoratet
 - Vet ikke
 - Annet. Vennligst spesifiser:
-

”Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning”

I hvilken grad opplever du dette utsagnet som lett eller vanskelig å forstå?

- Svært lett
- Ganske lett
- Midt på treet
- Ganske vanskelig
- Svært vanskelig
- Vet ikke

Hvor viktig er det for deg å kunne forstå hva en lovtekst sier om dine rettigheter?

- Svært viktig
 - Ganske viktig
 - Midt på treet
 - Litt viktig
 - Mindre viktig
 - Ikke viktig
 - Vet ikke
-

”Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning”

I hvilken grad opplever du at dette utsagnet gir deg svar på hvilke elever det er som kan få spesialundervisning?

- Svært stor grad
 - Ganske stor grad
 - Midt på treet
 - I noen grad
 - Svært liten grad
 - Ikke i det hele tatt
 - Vet ikke
-

Du vil nå bli presentert for to caser. Til hver case er det to spørsmål.

CASE 1

Kaja går i klasse 6A på Lillevik skole. Kaja er en veldig urolig elev. Kaja faller ofte ut av undervisningen, og hun lager ofte lyder eller snakker i munnen på læreren. Flere ganger ukentlig blir Kaja så sint at hun forlater klasserommet enten for å låse seg inne på toalettet eller for å gjøre noe annet på skolens lekeplass. Når Kaja opplever at en oppgave er vanskelig, tegner hun på pulten sin eller går rundt i klasserommet for å prate med andre elever, istedenfor å spørre om hjelp fra læreren. Kaja har vært til utredning hos psykolog. Utredningen viste at Kaja ikke har noen diagnose, men at hun er et barn med behov for ekstra støtte til følelsesregulering i ulike situasjoner.

Opplæringslova § 5-1 første ledd:

”Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning

Bruk bestemmelsen til å svare på disse to spørsmålene:

Spørsmål 1) Har Kaja tilfredsstillende utbytte eller ikke tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen?

- Tilfredsstillende
- Ikke tilfredsstillende
- Vet ikke

Spørsmål 2) Kan elever som ikke har en diagnose ha rett til spesialundervisning?

- Ja
- Nei
- Bestemmelsen sier ikke noe om det
- Vet ikke

CASE 2

Sara skal begynne i klasse 10B på Lillevik ungdomsskole. Sara fikk et karaktersnitt på 3,8 etter 9. klasse. Skolen gjennomførte ulike tester av elevene i lytte- og leseforståelse, og testene viste at Sara hadde svak lesehastighet og svak lytte- og leseforståelse. Norsklæreren til Sara har også sagt at Sara har problemer med rettskriving og at hun har et umodent språk. Sara er en veldig pliktoppfyllende elev som arbeider iherdig med skolearbeidet, og alt skolearbeidet medfører at Sara ikke får tid til fritidsaktiviteter.

Opplæringslova § 5-1 første ledd:

”Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning”

Bruk bestemmelsen til å svare på disse to spørsmålene:

Spørsmål 1) Har Sara tilfredsstillende utbytte eller ikke tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen?

- Tilfredsstillende
- Ikke tilfredsstillende
- Vet ikke

Spørsmål 2) Har karakterer betydning for retten til spesialundervisning?

- Ja
- Nei
- Bestemmelsen sier ikke noe om det
- Vet ikke

Resultat av meldeplikttest: Ikke meldepliktig

Du har oppgitt at hverken direkte eller indirekte identifiserende personopplysninger skal registreres i forbindelse med prosjektet.

Når det ikke registreres personopplysninger, omfattes ikke prosjektet av meldeplikt, og du trenger ikke sende inn meldeskjema til oss.

Vi gjør oppmerksom på at dette er en veiledning basert på hvilke svar du selv har gitt i meldeplikttesten og ikke en formell vurdering.

Til info: *For at prosjektet ikke skal være meldepliktig, forutsetter vi at alle opplysninger som registreres elektronisk i forbindelse med prosjektet er anonyme.*

Med anonyme opplysninger forstås opplysninger som ikke på noe vis kan identifisere enkeltpersoner i et datamateriale, hverken:

- direkte via personentydige kjennetegn (som navn, personnummer, epostadresse el.)
- indirekte via kombinasjon av bakgrunnsvariabler (som bosted/institusjon, kjønn, alder osv.)
- via kode og koblingsnøkkel som viser til personopplysninger (f.eks. en navneliste)
- eller via gjenkjennelige ansikter e.l. på bilde eller videoopptak.

Vi forutsetter videre at navn/samtykkeerklæringer ikke knyttes til sensitive opplysninger.

Med vennlig hilsen,

NSD Personvern