**Tilpasset opplæring og spesialundervisning**

**utfordringer og behov for regelverksendringer**

Det overordnede prinsippet om tilpasset opplæring innebærer at opplæringen skal ta utgangspunkt i den enkelte elevs behov og tilrettelegges på en slik måte at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette betyr blant annet at læreren har ansvar for å velge metoder, lærestoff og organisering som sikrer at den enkelte elev utvikler grunnleggende ferdigheter og når kompetansemålene. For noen elever er ikke tilpasning innenfor rammen av den ordinære opplæringen nok til at de får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. For disse skal behovet for spesialundervisning vurderes.

Når disse bestemmelsene i regelverket møter skolehverdagen, blir det mer sammensatt og uklart. En rekke forutsetninger må være på plass i skolen og rundt skolen dersom skolen skal ivareta sin plikt til å gi tilpasset opplæring og elevenes rettigheter i loven om spesialundervisning blir oppfylt. Det handler blant annet om pedagogisk kompetanse, organisering, finansiering og regelverksforståelse.

Videre er en skoleutvikling som over tid er kjennetegnet av statlig initierte tiltak som Kunnskapsløftet med ny læreplanstruktur, økt vektlegging av internasjonale tester og nasjonale prøver, tidlig innsats med særskilt fokus på grunnleggende ferdigheter, samt en stadig mer sammensatt elevgruppe også et viktig grunnlag når utvalget skal behandle temaene tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Den sterke økningen i bruken av spesialundervisning over tid, er tydelig og får mye oppmerksomhet. Hva denne økningen er et uttrykk for er ikke like tydelig. Er det et uttrykk for at skolene ikke klarer å tilpasse den ordinære undervisningen tilstrekkelig? Er det et uttrykk for at lokal skolemyndighet og skolene er blitt flinkere til å fange opp elever med behov for spesialundervisning? Er det et uttrykk for at skolehverdagen er blitt veldig mye mer krevende for elevene? Eller er det uttrykk for at rammevilkårene for å kunne gi tilpasset opplæring har blitt dårligere, f.eks. at den enkelte lærer får ansvar for flere elever?

Disse og lignende spørsmål finnes det ikke entydige svar på, men de aktualiserer den vanskelige grensedragningen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. Utdanningsforbundet vil særlig peke på følgende sentrale elementer som Opplæringslovutvalget bør drøfte i denne sammenhengen:

* Lokal skolemyndighets styring av skolene

Over tid har styringen av grunnskolen og den videregående opplæringen gått i retning av økt vektlegging av at kommunalforvaltningen får frihet til å løse oppgavene på en måte som er tilpasset lokale forhold. Denne friheten må forvaltes med elevenes beste som det sentrale hensynet.

Desentralisering av myndighet til lokal skolemyndighet gjennom lovverk, er i stor grad videreført innad i kommunene fra skoleeier til skoleledere. Lokal skolemyndighet sitter likevel fortsatt med virkemidler som får betydning for praksis i skolen. Ressurstildelingssystemer, kontrakter og evalueringer, lokale målsetninger, signaler til skolen om hvordan undervisningen skal gjennomføres og hva som skal vektlegges er eksempler på slike.

Det er kommunene som har myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Myndigheten kan delegeres internt i kommunen. En vanlig praksis kommunene, er at rektor ved skolen har fått delegert denne myndigheten. Rektor sitter dermed både med ansvar for budsjettet ved skolen og myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning.

Felles nasjonale tilsyn gjennomført av Utdanningsdirektoratet har vist at økonomiske hensyn vektlegges når det tildeles spesialundervisning, og at lokale ressurstildelingssystemer dermed ikke sikrer at alle elever får innfridd sin rett til spesialundervisning. Tilsynene viser at i enkelte vedtak brukes ressursrammer som vurderingskriterium. Det er også eksempler på at enkelte kommuner gir føringer for når på året vedtak om spesialundervisning skal fattes, noe som begrunnes med at vedtak må fattes når skolene har oversikt over ressurstildelingen.

Den individuelle retten til spesialundervisning innebærer at et opplæringstilbud på det minimumsnivået loven angir, holdes utenfor den enkelte kommunes frihet til å prioritere mellom ulike oppgaver. Den enkelte kommune kan dermed ikke avslå et krav om opplæring fordi det ikke er satt av midler til dette i kommunebudsjettet (jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-1998).

Opplæringsloven § 13-10 presiserer kommunens plikt til å tilføre skolene de ressursene som er nødvendige for å oppfylle lov og forskrifter. Praktiseringen av regelverket om spesialundervisning lokalt, kan tyde på at det kan være grunn til å presisere hva som ligger i *nødvendige ressurser* i lovens kapt. 13-10.

* Kompetansekrav i PP-tjenesten

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ifølge opplæringslova ha en PP-tjeneste. Denne har ikke bare ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger, men skal også hjelpe skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elevene.

Det legges få føringer for hvordan denne tjenesten skal organiseres eller bemannes, og det stilles heller ingen eksplisitte krav til kompetanse. En rekke kommuner har valgt å organisere sin PP-tjeneste sammen med andre kommuner gjennom interkommunale løsninger, noe som gjør at antallet tjenester stadig endres.

Utdanningsforbundet vil peke på at det synes å være en motsetning mellom PP-tjenestens sentrale rolle knyttet til både tilpasset opplæring og spesialundervisning og de manglende krav som stilles til tjenesten. Mens statlige myndigheter i stor grad styrer innholdet i skolen, er statlige krav til PP-tjenesten gjennom lovverk nærmest fraværende. Utdanningsforbundet mener derfor det er problematisk at det ikke stilles klarere krav til kompetanse og kapasitet i loven, sett i forhold til de viktige oppgavene som PP-tjenesten har.

* Pedagogisk kompetanse er avgjørende

Som nevnt over er prinsippet om tilpasset opplæring avhengig av tiltak som skolen setter inn for å sikre at alle elevene får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen. Dette kan være tiltak knyttet til organisering av opplæringen, pedagogiske metoder, arbeid med læringsmiljø og oppfølging av lokalt arbeid med læreplaner og vurdering.

God klasseledelse og et godt læringsmiljø som ivaretar arbeid med relasjoner i elevgruppen og mellom elever og lærere, er avgjørende for å kunne få til tilpasset opplæring. Utdannings-forbundet vil understreke at godkjent lærerutdanning sikrer faglig, pedagogisk og didaktisk kompetanse, noe som er særlig viktig i en utvikling med mer sammensatte elevgrupper.

Det kan være tilfeller hvor det ikke er mulig å få tak i søkere som oppfyller de lovfestede kompetansekravene. Utdanningsforbundet mener imidlertid at det er et problem at loven åpner opp for tilsetting av søkere som ikke oppfyller kompetansekravene til tilsetting, og at disse bestemmelsene legger til rette for en praktisering av regelverket lokalt som fører til for mange ukvalifiserte i skolen.

Når det gjelder kompetansekrav knyttet til spesialundervisning, viser Utdanningsforbundet til opplæringslovens § 5-5 som gir unntak når det gjelder kompetanse for den læreren som skal gi spesialundervisning. I enkeltvedtak om spesialundervisning kan skolen fastsette at den læreren som skal gi spesialundervisning, ikke trenger å oppfylle kravet om relevant fagkompetanse i undervisningsfag. Et slikt unntak fra kompetansekravene kan bare gjøres dersom en konkret vurdering av elevens behov tilsier det og det må være hjemlet i enkeltvedtaket om spesialundervisning. Et slikt unntak skal ikke ha økonomiske årsaker, men må begrunnes ut fra faglige og pedagogiske årsaker. Vi er imidlertid skeptiske til ordninger som antyder at ikke spesialundervisningen skal gjennomføres i forhold til læreplaner i skolefag.

Som vist tidligere, har nasjonale tilsyn påvist at økonomiske hensyn vektlegges når det tildeles spesialundervisning. Hvilken betydning unntaksbestemmelser knyttet til kompetansekrav til ordinær undervisning og spesialundervisning får for elevenes opplæringstilbud, bør være en sentral del av drøftingen til opplæringslovutvalget. Utdanningsforbundet mener at unntaks-bestemmelsen gir et signal om at det ikke er like viktig med kompetansekrav knyttet til spesialundervisning som for ordinær undervisning og derfor bør innskjerpes.

* Regelverksforståelsen lokalt

Vurderingen av om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen er ifølge opplæringslova § 5-1 kriteriet for om eleven skal ha spesialundervisning eller ordinær tilpasset opplæring. I forarbeidene til loven framgår det at vurderingen av hva som er tilfredsstillende, må baseres på skjønn. Vurderingen må legge til grunn av eleven har krav på et likeverdig opplæringstilbud. Dersom eleven har så dårlig utbytte av den ordinære opplæringen at tilbudet ikke blir likeverdig, har eleven krav på spesialundervisning.

I Nordahl-utvalgets rapport *Inkluderende fellesskap for barn og unge,* blir det pekt på både store variasjoner i bruken av spesialundervisning og stor variasjon i hvordan kommunene forstår og

etterlever regelverket. Relevante problemstillinger for Opplæringslovutvalget i forlengelsen av dette er:

* + om ulikhetene i andelen elever som mottar spesialundervisning er større enn det som lar seg forklare med naturlig variasjon i antall elever med spesielle behov,
  + i hvilken grad skyldes dette at tilfredsstillende utbytte som kriterium for rett til spesialundervisning gir et for stort skjønnsmessig handlingsrom og at dette kan gå på bekostning av tilbudet til elevene?

Utdanningsdirektoratet har pekt på at det store rettsanvendelsesskjønnet som ligger i kriteriet «tilfredsstillende utbytte» gjør det krevende å anvende regelverket. I innspillet til Opplæringslovutvalget av 29. juni 2018, argumenterte Utdanningsforbundet for at det innenfor noen sentrale bestemmelser som knyttes til at lokale skolemyndigheter foretar skjønn, må det fastsettes klarere retningslinjer for angivelse av skjønnet. Det ble i den henvendelsen særlig vist til bestemmelsene om gruppe-/klassestørrelse, spesialundervisning og lovens kapittel 10.

Utdanningsforbundet mener at hva som er «tilfredsstillende utbytte av opplæringen», ikke er godt nok klargjort fra lovgivers side, og dette kan være en viktig årsak til at omfanget av spesialundervisning varierer mye mellom ellers like kommuner.

Utdanningsforbundet mener at lovbestemmelsen om rett til spesialundervisning må videreføres for å ivareta elevenes rettssikkerhet. Reglene i opplæringsloven om tildeling, planlegging og oppfølging av spesialundervisning er avgjørende for å sikre at den enkelte elevs behov blir ivaretatt på en forsvarlig måte. I Utdanningsforbundets høringsuttalelse til *Inkluderende fellesskap for barn og unge*, viste vi til ekspertgruppens synspunkter rundt det den mener er svakheter med dagens system, blant annet at det brukes for mye tid og ressurser på sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak. Vi mener at denne problemstillingen ikke løses med å svekke elevenes rettssikkerhet, men må blant annet ses i lys av svært ulik fortolkning om hva som ligger i tilfredsstillende utbytte av opplæringen og ulik grad av tilpasninger i den ordinære opplæringen.

Utvalget som i 1995 avga innstilling om ny lovgivning om opplæring, pekte på at problemer på spesialundervisningsområdet ikke skyldes mangler ved lovverket, men like ofte manglende kunnskap og informasjon om hvilke regler som gjelder, og nærmere bestemt hva de innebærer. Utvalget mente dette kunne skyldes at lovens utforming gjorde reglene vanskelig tilgjengelig, men pekte også på mangler i arbeidet med å informere beslutningstakere i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget pekte videre på at det syntes å herske stor usikkerhet om hvilken rolle sakkyndige vurderinger hadde, at rutinene for sakkyndige vurderinger ikke var ensartede, og at forvaltningslovens regler ikke alltid ble fulgt. Slike forhold kunne etter utvalgets oppfatning innebære en fare for at innholdet og omfanget av den spesialundervisningen som skulle gis, vil kunne variere og at det etableres ulik praksis rundt om i kommunene med hensyn til hvem som får spesialundervisning, og omfanget av spesialundervisning i hvert enkelt tilfelle (NOU 1995:18). Utdanningsforbundet mener at dette er vurderinger som er svært relevante også i dag, og som må legges til grunn i vurderingen av det framtidige tilbudet for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.

I den grad grensedragningen mellom prinsippet om tilpasset opplæring og elevenes individuelle rett til spesialundervisning for mange skoler og kommuner oppleves som krevende, mener Utdanningsforbundet at dette er blitt gjort enda mer komplisert ved innføringen av plikten til å tilby intensiv opplæring. I vår høringsuttalelse til lovforslaget, pekte vi på at intensiv opplæring er en form for tilpasset opplæring som har vært vanlig gjennom mange år i hele skole-Norge. Mange skoler har tilbud om lese-, skrive- og matematikkurs for elever som har behov for det.

Utdanningsforbundet vil slutt peke på opplæringslovens § 13-1, hvor det blant annet reguleres at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået. Svært mange kommuner har over tid bygget ned sin skolefaglige kompetanse, særlig i kommuner som er organisert etter tonivåmodellen. Mangelfull skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen bidrar til svakheter knyttet til systematisk utviklingsarbeid, koordinering, partssamarbeid, kvalitetsvurdering, kompetanseutvikling og regelverksetterlevelse. Hvordan kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen kan styrkes i regelverket, er en viktig diskusjon både knyttet til regelverksetterlevelse generelt men også knyttet til problemstillingene rundt forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.