

Til Opplæringslovutvalget

Sendt per e-post

Oslo, 23. mai 2019

### **Innspill til Opplæringslovutvalget fra Norsk Lektorlag om tilpasset opplæring og spesialundervisning**

Norsk Lektorlag takker for opplæringslovutvalgets invitasjon til å gi innspill på utvalgets notat om tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Norsk Lektorlag mener det bør stilles kompetansekrav for undervisning i alle fag, på alle trinn, slik at alle elever kan få undervisning av godt kvalifisert personale. En helt grunnleggende forutsetning for gjennomføring av de rettigheter som foreslås er at et enkeltvedtak om rett til spesialundervisning må innebære en rett til undervisning fra kvalifisert personell med relevant pedagogisk og spesialpedagogisk kompetanse. Ideelt sett bør alle elever ha dette i 100% av tiden, men vi ser Stoltenbergutvalgets<sup>1</sup> forslag om at dette bør gjelde i minst 80 prosent av timene som vedtaket omfatter som et minimumsnivå. I tillegg bør det stilles krav om kompetanse i faget, med faglig fordypning i de aktuelle undervisningsfagene.

#### **1. Hva synes dere om forslaget til nye betegnelser? Tilpasset opplæring betegnes som universell opplæring/*universelt tilrettelagt opplæring*, og spesialundervisning beskrives som *individelt tilrettelagt opplæring*.**

Selv om Norsk Lektorlag som utgangspunkt er positive til å endre lovens begrepsbruk om spesialundervisning er vi bekymret for at den nye begrepsbruken kan være tilslørende ved at man bruker et juridisk kjent begrepspar fra diskrimineringsretten som man delvis tillegger et annet rettslig innhold i utdanningsretten, selv om forarbeidene til diskrimineringsloven peker på områder med overlapping heller enn ulikhet. Konsekvensene ved innføringen av den nye begrepsbruken er svært uklare. De fleste som jobber i skolen er ikke jurister. Dermed vil en parallell til diskrimineringsretten bli uklare og potensielt vanskelig å praktisere for ikke-jurister.

En eventuell vurdering av behov for endret begrepsbruk, må ta utgangspunkt i skolen og undervisning, og ikke i begrep som er fremmede i skolesektoren.

Det er videre svært uklart hvilke metodemessige konsekvenser forslaget om endret begrepsbruk har. Opplæringslovutvalgets notat viser til en bestemt metodikk som etter vårt syn ikke er forenelig med

---

<sup>1</sup> Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner (Stoltenbergutvalget) NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring – *Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp* kap 13.5

lektorenes metodefrihet, eller som alternativt vil kunne bli svært inngripende i lektorers metodefrihet. Metodikken «Universal Design in Learning» er kanskje ment kun som et tilfeldig eksempel på at begrepet universell utforming er brukt i skolesektoren, men dette framkommer ikke av notatet. Utover eksemplifiseringen kan ikke denne ikke ha direkte virkning på eller føring for hvordan metodikken er å forstå. Universell opplæring er et tomt begrep, som må fylles med et innhold som sikrer at lærernes metodefrihet beholdes, jfr. anbefalinger fra ekspertgruppen om lærerrollen.

Dersom begrepsparene universelt tilrettelagt opplæring/ individuelt tilrettelagt opplæring skal benyttes i ny lov må forarbeidene inneholde en grundig juridisk vurdering av overlappen mellom regelverkene. Begrepene universelt tilrettelagt opplæring/ forsterket opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring må defineres i loven.

## **2. Bør forsterket opplæring gjelde elever på alle trinn?**

Ja, forsterket opplæring bør gjelde for alle elever på alle trinn som har behov for det.

Norsk Lektorlag forutsetter at forsterket opplæring som begrep vil dekke lovens begrep «tidlig innsats», og være langt mer utfyllende. Forsterket opplæring bør ikke begrenses til å gjelde begynneropplæring. Behov for forsterket opplæring kan oppstå og avdekkes gjennom hele grunnopplæringen.

Retten til forsterket opplæring må gjelde alle elevgrupper, også for elever med høyt læringspotensiale.

## **3. Bør slik opplæring omfatte mer enn bare lesing, skriving og regning? I så fall hva?**

Ja, forsterket opplæring bør omfatte mer enn kun tre av de grunnleggende ferdighetene (lesing, skriving og regning). Elevers rett til forsterket opplæring må gjelde i *alle fag*.

Tilpasset opplæring skal gis alle elever i alle fag. Det bør det også være i en ny opplæringslov selv om begrepsbruken eventuelt endres fra tilpasset opplæring til universell opplæring og forsterket opplæring.

Vi ønsker tydeligere beskrivelser av progresjon i læreplanene. Dette vil gjøre det lettere for lektorer å identifisere behov for forsterket opplæring. Det bør tydeliggjøres i lovens forarbeider at «forsterket» opplæring er noe annet og mer omfattende enn «tidlig» opplæring.

For å sikre at elever som sliter fanges opp i tide, vil tydelige progresjonsbeskrivelser eller vurderingskriterier for elevers progresjon på hvert trinn i grunnopplæringen være det verktøyet som mest ressurseffektivt sikrer dette. Mange av læreplanforslagene som høres våren 2019 har ikke tydelig nok progresjon. Faglærer vil derfor trolig trenge støtteressurser og veiledning for å vurdere om eleven har en tilfredsstillende progresjon i faget, eller om det bør igangsettes tiltak i en forsterket opplæring.

Norsk Lektorlag mener uansett at forsterket opplæring/ tidlig innsats må gjelde hele utdanningsløpet fra 1.-13. trinn og ikke bare gjelde grunnskolen.

#### **4. Er forsterket opplæring en passende betegnelse, eller bør slik opplæring kalles noe annet?**

Begrepet forsterket opplæring bør defineres tydelig i loven. Forsterket opplæring kan eksempelvis defineres som intensiv opplæring i kortere perioder, og gis som en rett til alle elever når de er i fare for å henge etter normalprogresjonen i faget, basert på fagets kompetansemål.

Stoltenbergutvalget foreslår at det innføres et lovkrav om at alle skoler skal ha en støttemodell med tre nivåer. Støttenivå 1: tilpasset støtte i ordinær undervisning. Støttenivå 2: intensiv opplæring i kortere perioder. Støttenivå 3: spesialundervisning etter sakkyndig vurdering. Norsk Lektorlag har i sin høringsuttalelse til Stoltenbergutvalget støttet denne modellen, og ser at Stoltenbergutvalgets modell har klare likhetstrekk med modellen som foreslås av opplæringslovutvalget.

#### **5. Forsterket opplæring er etter forslaget en del av den universelle opplæringen. Er det behov for å regulere forsterket opplæring i loven så lenge loven inneholder en bestemmelse om universell opplæring?**

Ja. I den grad forsterket opplæring innebærer en særskilt tilrettelegging av undervisningen i en kortere eller lengre periode bør plikten til forsterket opplæring ligge i loven.

Norsk Lektorlag mener at det bør vurderes om eleven også skal ha en individuell rett til forsterket opplæring, slik at kommunen/ skoleeier er rettslig forpliktet til å oppfylle rettigheten. Ved at forsterket opplæring som foreslått av utvalget ikke gis som en individuell rettighet er vi redd for at forsterket opplæring vil være avhengig av den enkelte skoleeiers økonomi, og kunne bli prioritert vekk som følge av en økonomisk ressursprioritering.

En rett til forsterket opplæring vil i mange tilfeller innebærer behov for en ekstra ressurstilføring. Dette vil tydeliggjøres gjennom rettighetsfesting.

#### **6. Er det hensiktsmessig å dele opp retten til spesialundervisning i tre rettigheter? Er det eventuelt andre inndelinger som bør vurderes?**

Ja. Norsk Lektorlag støtter opplæringslovutvalgets forslag om å dele dagens spesialundervisning inn i tre ulike bestemmelser, nemlig rett til individuelt tilrettelagt opplæring, rett til individuell personlig assistanse og rett til fysisk tilrettelegging.

Selv om vårt anliggende er den pedagogiske tilretteleggingen, henger praktisk og fysisk tilrettelegging i noen tilfeller nært sammen med retten til individuelt tilrettelagt opplæring, ettersom disse er en forutsetning for at eleven skal kunne motta undervisning.

Når det gjelder praktisk assistanse og fysisk tilrettelegging forutsettes det at PP-tjenesten ikke skal utarbeide sakkyndige vurderinger for at dette raskt kan komme på plass, men at elevens

omsorgspersoner og medisinske behandlere involveres og kan gi råd om hva elevens behov for praktisk assistanse og utstyr vil være.

En hovedutfordring ved dagens praksis er manglende spesialundervisning: 25% av elevene har behov for spesialundervisning, 8% får det.<sup>2</sup> Samme undersøkelse viste at en ordinær undervisning med kvalifiserte lærere innebar at færre trenger spesialundervisning.

Vi ber opplæringsutvalget se nærmere på hvordan skolen effektivt og ubyråkratisk kan utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) og hvilke arbeidsmåter PP-tjenesten benytter for å følge opp de elevene hvor det er tilrådd spesialundervisning– og ikke minst hvorvidt og hvordan skoleeier setter av nødvendige ressurser til dette. Sakkyndige vurderinger må kunne ut i et bedre opplæringstilbud for eleven.

**7. Mange får spesialundervisning (individuell tilrettelagt opplæring) for lenge uten at det blir evaluert om tiltakene i undervisningen virker. Det kan derfor stilles spørsmål ved om årlig vurdering (jf. opplæringsloven § 5-5 andre avsnitt) og annen underveisvurdering (jf. forskrift til opplæringsloven) praktiseres godt nok i spesialundervisningen. Bør det innføres andre eller tydeligere krav om å evaluere spesialundervisningen enn dem som følger av dagens lov? Hvis ja, hva bør kravene innebære?**

For at sakkyndige vurderinger skal kunne ut i et bedre opplæringstilbud for eleven må sakkyndige vurderinger om dette treffe klasseroms-hverdagen og kunne gjennomføres innenfor skolens ressurser. PP-tjenesten bør fortsette å være en uavhengig sakkyndig instans, slik den er i dag, men mandatet bør endres. De sakkyndige vurderingene må ha et annet type innhold enn i dag, ved at de vurderer utfordringer knyttet til undervisningstilbudet fremfor som nå å hovedsakelig vurdere elevens vansker. De sakkyndige vurderingene må i langt større grad enn nå beskrive hvordan skolen skal jobbe for å bygge ned barrierene i opplæringen for den enkelte elev.<sup>3</sup> PP-tjenesten bør følge opp elever med spesialundervisning inntil det er målt at de har en effekt av de spesialpedagogiske tiltakene som iverksettes. Dette bør evalueres jevnlig. Evaluering av spesialundervisningen må i den grad det er mulig kobles mot kompetansemål i læreplanen. Må vurderes for de enkelte elevene. Må evalueres, må se om det virker.

Stoltenbergutvalget fant i kap 13.5 at det er «*lite belegg for at spesialundervisning gir økt læring for elevene. Enkelte studier antyder til og med at spesialundervisning kan være negativt for elevene, særlig dersom den gis av ikke-kvalifiserte assistenter*». De foreslo at minst 80% av undervisningen skal gis av kompetent personale.

Det er dokumentert at mange elever med behov for spesialundervisning eller forsterket opplæring ikke får god nok oppfølging i overgangene. Dette gjelder særlig overgangen mellom 10. trinn og videregående opplæring for elever som har spesialundervisning i ungdomsskolen, og elever som har tilretteleggingstiltak innenfor det ordinære opplæringstilbud (Opplæringslovens §1-3). Regelverket

<sup>2</sup> Se Thomas Nordahl og Peder Haugs SPEED-undersøkelse (5.-9.kl/2700 elever/200spesped/165 spespedelever intervjuet)

<sup>3</sup> Se Barneombudets fagrappport 2017 Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen s 71

for overgangen fra 10. trinn til videregående opplæring bør derfor ses på, slik at elevens nye kontaktlærere blir informert om det som er relevant for nye lærere å være kjent med om eleven.

**8. Det er et mål at elever som ikke har tilfredsstillende progresjon, skal få hjelp så raskt som mulig. Kan ovennevnte klargjøringer i regelverket bidra til dette? Hvis ikke, hvilke andre alternativer foreslår dere?**

En konkretisering av retten til forsterket opplæring er nødvendig.

Norsk Lektorlag er enig i at reglene om undervisningspersonalet vurderingsplikt og meldeplikt bør beholdes slik de er i dagens lover. Skolen bør ha en tydeligere plikt til å raskt iverksette tiltak, for å sikre at noen elever med åpenbart behov for dette skal motta forsterket opplæring eller individuell tilrettelagt undervisning så snart som mulig.

Norsk Lektorlag støtter utvalgets forslag om at vurderingstemaet for å vurdere og prøve ut tiltak bør være om eleven står i fare for å ikke få, eller ikke får, tilfredsstillende utbytte av undervisningen, og ikke som i dag hvor vurderingen er knyttet til «om ein elev treng spesialundervisning».

**9. Hvem bør være pliktsubjekt forplikten til å melde fra og følge opp, ref. at det er kommunen/fylkeskommunen som er ansvarlig etter opplæringsloven?**

Rektor. Lærer har ansvar for å melde fra til rektor/ skoleledelsen. Ledelsen/ ppt skal ha ansvar for utredning og oppfølging.

**10. Bør kun lærere, det vil si personer ansatt i undervisningsstilling, kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring?**

Ja. Bare personer ansatt i undervisningsstilling bør kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring. Individuelt tilrettelagt undervisning er pedagogisk tilrettelegging av undervisning. Dette innebærer at elevene trenger både spesialpedagogisk kompetanse og faglig fordypning i fagene. Dette må gis av personer ansatt i undervisningsstillinger. Undervisning må gis av fagperson med godkjent utdanning og kompetansen i faget/ undervisningsoppgaven.<sup>4</sup> Det bør være kompetansekrav for å undervise i alle fag, også kompetansekrav for spesialundervisningen. Ekspertgruppen for barn og unge med særskilt behov for tilrettelegging (Nordahl-utvalget) skulle gi nasjonale og lokale myndigheter og aktører et grunnlag for å velge de best egnede inkluderende virkemidler. I Norsk Lektorlag hørings svar til Nordahlutvalget avgitt 14.08.2018 understreket vi at de best egnede virkemidlene forutsatte tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse i tillegg til at elevene skal undervises av lærere med tilstrekkelig fordypning i faget. Vår tilbakemelding til Nordalutvalget er utgangspunktet for våre svar på utvalgets spørsmål 12-16

I denne uttalte vi:

---

<sup>4</sup> Barneombudets fagrapport 2017 Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen, s 69

«Ekspertutvalget viser til at det finnes relativt lite forskning om hvordan det tilrettelegges for elever med særskilte behov i videregående opplæring. Vi savner også lærerperspektivet og mer konkretisering i analysene. Hverdagen i klasserommet beskrives lite, og videregående skole omtales i svært liten grad. I denne sammenheng bør man se nærmere på Jøsendalutvalget, som i NOU 2016:14 belyste at norsk skole i for liten grad bruker mulighetene for organisatorisk differensiering av undervisningen og etterlyste mer kunnskap om pedagogisk differensiering og fleksibel bruk av gruppedifferensiering som læringsstøttende tiltak.

Norsk Lektorlag støtter ikke en fjerning av enkeltvedtak som grunnlag for rett til spesialundervisning. Vår erfaring er at enkeltvedtak i større grad utløser tilstrekkelig ressursbruk enn der eleven har behov for spesialpedagogiske støttetiltak, uten å ha enkeltvedtak. Det å fjerne systemet for enkeltvedtak vil ikke løse problemet.

PP-tjenesten må komme tidligere inn ved behov og samarbeide tettere med elevens kontakt- og faglærere. Det må være rom for å prøve ut enkle tiltak over korte tidsperioder, med fleksibel bruk av spesialpedagogisk støttesystem sett fra lærers og elevs perspektiv. For å kunne legge til rette for brukbare råd og anvisninger, må samtlige spesialpedagogiske rådgivere og spesialpedagogisk ansatte kunne delta i ordinær undervisning. Det vil kunne gi en høyere relevans av foreslåtte tiltak.»

11. Hvis nei på spørsmål 11:

**12. Bør assistenter, det vil si personer som ikke er ansatt i undervisningsstilling, kunne ha undervisningsoppgaver forutsatt at det stilles krav om at de får veiledning fra en lærer og at assistenter ikke skal ha ansvaret for opplæringen?**

Nei

**13. Bør personer som med høy og relevant kompetanse - men som ikke har lærerutdanning eller universitets- og høyskoleutdanning og PPU (lærere) skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring?**

Nei

**14. Mener dere at det er nødvendig med sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før kommunen skal avgjøre om en elev har rett til personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging?**

Nei. Den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten skal gi spesialpedagogisk veiledning, og ikke omhandle en elevs rett til personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging. Sistnevnte bør gjøres av habiliteringstjenesten og andre.

Norsk Lektorlag støtter utvalgets forslag på notatets side 3 om at det ikke skal være et krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å få tiltak om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging.

### **15. Bør PP-tjenestens mandat utvides slik at tjenesten får et tydelig ansvar for å hjelpe skolen med å gi råd om hvordan skolen kan tilrettelegge opplæringen, både universell og individuelt tilrettelagt opplæring**

Ja og nei.

PP-tjenestens mandat bør tydeliggjøres når det gjelder den individuelt tilrettelagte opplæringen, se punkt 7 ovenfor.

PP-tjenestens mandat bør ikke utvides til å gi skolen råd om universell tilrettelegging av opplæringen. Læreres og lektorens profesjonelle vurderinger må ligge til grunn for undervisningen, og undervisning er forankret i læreplaner i fag.

PP-tjenesten bør imidlertid styrkes slik at PP-tjenesten kan gi lektorene gode innspill på individuell tilrettelegging. Sakkyndige vurderinger må kunne ut i et bedre opplæringstilbud for eleven. Da må sakkyndige vurderinger om dette treffe klasseroms-hverdagen og tiltak som foreslås kunne gjennomføres innenfor skolens ressurser. Det må gjennomgås hvordan skolen effektivt og ubyråkratisk kan utarbeide individuell opplæringsplan (IOP), hvordan PP-tjenesten best kan veilede elever og lærere der det trengs ekstra oppfølging – og ikke minst hvordan skoleeier setter av nødvendige ressurser til dette.

I vår høringsuttalelse til Nordal-utvalget ba vi om at PPT skal realitets-orienteres mer i sine vurderinger og vedtak, slik at lærer skal få reell hjelp av PP-tjenesten:

*«Det er en utfordring at dagens praksis i videregående opplæring ikke følger opp alle punkter i opplæringslovens § 5-3 om «sakkyndig vurdering» godt nok. Den sakkyndige vurderingen skal blant annet greie ut og ta standpunkt til hva som kan være realistiske læringsmål for eleven og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Våre medlemmer erfarer at dette allikevel ofte overlates til den enkelte kontaktlærer eller faglærer. Den sakkyndige utredningen kan være utdypende på beskrivelse av vansker og diagnoser, men i mange tilfeller får ikke lektorer og lærere gode nok indikasjoner på hvilken faglig og pedagogisk praksis PP-tjenesten vil anbefale for å gi eleven et best mulig opplæringstilbud. Terminologien i utredningene og hos PPT er også ofte uhensiktsmessig for underviserens oppdrag i klasserommet. Ofte får lærekreftene lite hjelp fra de sakkyndige utredningene, i tillegg til at det ofte foreslås tiltak det ikke er ressurser til å gjennomføre, eller det foreslås tiltak den aktuelle eleven nekter å forholde seg til. Det er beklagelig at utvalget ikke problematiserer hvorfor loven ikke etterleves, og hvem som har ansvaret for dårlig regelverketterlevelse. Våre medlemmer, som primært arbeider som lektorer på ungdomsskolen og i videregående opplæring, savner ofte at PPT anbefaler tiltak hvor ressursbruk er konkretisert og realiserbart. Per i dag legges det opp til at dette er opp til budsjettene for den enkelte skoler.»*

16. Hvis ja, på spørsmål 14: I hvilken grad vil dette utvide tjenestens mandat til å jobbe systemrettet?

Med vennlig hilsen

Norsk Lektorlag



Rita Helgesen

leder