



Kunnskapsdepartementet
v/Opplæringslovutvalget

Bakgrunnsnotat om tilpasset opplæring og spesialundervisning: Innspill fra Utdanningsforbundet

Utdanningsforbundet viser til bakgrunnsnotatet fra opplæringslovutvalget om tilpasset opplæring og spesialundervisning, som ble diskutert på møtet 6. mai 2019. Vi takker for muligheten til å komme med ytterligere innspill på notatet. Vi har først noen generelle innspill, før vi løpende kommenterer spørsmålene som ligger i bakgrunnsnotatet.

Generelle kommentarer

Overordnet sett mener Utdanningsforbundet at utvalget på en god måte synliggjør flere av utfordringene med dagens tilbud om spesialundervisning. Utdanningsforbundet synes også det er positivt at utvalget mener at elever som har behov for en særskilt tilrettelegging i opplæringen, bør ha en individuell rett til dette.

Basert på kjente utfordringer, foreslår utvalget en ny modell for lovregulering av tilpasset opplæring og spesialundervisning. Utdanningsforbundet, sammen med flere andre i referansegruppen har blant annet pekt på regelverksfortolkningen lokalt som en hovedutfordring når det gjelder spesialundervisning. Også Nordahl-utvalget pekte på at utfordringene på dette feltet ikke bare skyldes regelverket, men implementeringen og praktiseringen av gjeldende regelverk.

Svakheter knyttet til regelverksfortolkningen lokalt, fører til bruk av ufaglærte til undervisningsoppgaver, at økonomiske hensyn tas av rektor ved vurdering av spesialundervisning og at det store rettsanvendelsesskjønnet som ligger i kriteriet «tilfredsstillende utbytte» fører til at ulikhetene i andelen elever som mottar spesialundervisning er større enn det som lar seg forklare med naturlig variasjon i antall elever med spesielle behov.

Utdanningsforbundet mener at utvalgets forslag til modell ikke i tilstrekkelig grad møter disse utfordringene. Utvalget legger i notatet likevel til grunn at endringer i lovverket vil løse utfordringene/problemene, og at spørsmålet mer er hvilke endringer som må til og hva en vil kunne oppnå gjennom endringer. Vi skulle gjerne sett at utvalget i større grad hadde drøftet endringer i lovverket som premiss for bedre praksis opp mot andre forklaringsmodeller, selv om mandatet legger klare føringer.

Det er positivt at utvalget peker på at kriteriene som skal ligge til grunn for å vurdere om en elev har tilfredsstillende utbytte, bør gjøres så klare som mulig i forslaget til ny lov. Videre understreker utvalget at det skal gjøres en skjønnsmessig vurdering, og hva det er relevant å legge vekt på, bør

framgå i loven. Vi skulle gjerne sett at utvalget hadde vurdert mer inngående hvordan dette kan gjøres. Utdanningsforbundet diskuterer gjerne dette med utvalget framover.

Denne skjønnsmessige vurderingen, henger tett sammen med resultatene fra felles nasjonale tilsyn med kapittel 5. Disse tilsynene har påvist at økonomiske hensyn vektlegges når det tildeles spesialundervisning og at i enkelte vedtak brukes ressursrammer som vurderingskriterium. Vi mener at utvalget i større grad burde drøftet hvordan endringer i regelverket kan hindre en slik praksis. 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 § 13-10.

Samlet sett er Utdanningsforbundet opptatt av at elevenes rettigheter ikke blir svekket. 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 rapporten «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.

Som nevnt innledningsvis er det forholdsvis stor enighet om at spesialundervisningen i norsk skole ikke fungerer så godt som vi bør kunne forvente og som elevene som mottar denne undervisningen fortjener. Samtidig er det ingen ensartet oppfatning blant aktørene i sektoren om det er regelverket og/eller praktiseringen av dette, som er forklaringen. Utdanningsforbundet vil understrek at det er heftet stor usikkerhet ved om de forslagene til endringer som er fremmet både av Nordahl-utvalget, og nå av Opplæringslovutvalget, vil føre til ønskede forbedringer. Før det vedtas endringer av regelverket som fører til endringer av definisjoner, rettigheter, organisering og arbeidsfordeling, m.m., bør det gjennomføres systematiske forsøk med ulike modeller. Vi viser i denne forbindelse til at regjeringen nylig har bevilget midler til pilotprosjekt for å få mer kunnskap om hvordan elevene kan få bedre tilpasset opplæring og raskere hjelp.

Spørsmål 1

Hva synes dere til forslaget om nye betegnelser?

I dag er «tilpasset opplæring» regulert i opplæringsloven § 1-3. Tilpasset opplæring er et overordnet innarbeidet prinsipp i utdanningsretten med et juridisk innhold. Spesialundervisning er videre en individuell rettighet for de elevene som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, og er regulert i kapittel 5.

Utdanningsforbundet oppfatter modellen til utvalget slik at dagens kriterium for å få tildelt spesialundervisning, at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte, også skal gjelde for å vurdere om en elev skal få individuelt tilrettelagt opplæring. Elever som ikke oppnår forventet læringsresultat, skal få forsterket opplæring. Utvalget kunne vært tydeligere på hva det har tenkt skal ligge i kriteriet forventet læringsresultat. Det er en betydelig risiko for at et slikt krav vil innebære at det i for stor grad blir lagt vekt på kvantitative resultater og at dette vil bidra til å innsnevre synet på kvalitet i

skolen. Utdanningsforbundet mener at begreper som kvalitet og resultater bør koples til hele læreplanverket, inkludert generell del, og ikke bare til kompetansemålene for fag.

Det foreslås at tilpasset opplæring skal betegnes som «universell opplæring», og at spesialundervisning skal betegnes som «individuell tilrettelagt opplæring». Utvalget mener også elever som ikke oppnår forventede læringsresultater, bør få forsterket opplæring. Det kan se ut som at utvalget mener at det er ønskelig å harmonisere terminologien i opplæringsloven og likestillings- og diskrimineringsloven.

Utdanningsforbundet kan være åpne for å diskutere nye betegnelser, men vi mener begrunnelsen i bakgrunnsnotatet er mangelfull og uten tilstrekkelig drøfting. Hvorfor mener utvalget at nye betegnelser vil medvirke til å løse utfordringene/problemene som er skissert i innledningen? Hvilke materielle endringer vil bytte av betegnelser medføre?

Det er i utgangspunktet positivt å se på ny betegnelse for begrepet *spesialundervisning*. Det kan være et godt grep for å kunne gi dette begrepet et nytt innhold, noe som kanskje trengs for å kunne skape en endring i hvordan spesialundervisning praktiseres i dag. Dette krever imidlertid at et nytt begrep er lett å forstå og bruke, at det svarer til det innholdet det skal beskrive og at det ikke blandes med andre begreper.

Spesialundervisning vil kunne oppleves stigmatiserende, men er det selve betegnelsen i seg selv som oppleves stigmatiserende, eller kan dette skyldes for eksempel ekskluderende organisering av opplæringen?

Vi kan også være åpne for å diskutere å gi tilstøtende begreper ny betegnelse, nettopp for å signalisere at det er helheten i opplæringen som blir sett på, ikke kun «det spesielle». Dersom man skal endre praktiseringen av spesialundervisning, kommer man ikke utenom å se på den tilpassede opplæringen i sin helhet.

Utvalget skriver i sitt notat at universell opplæring er *en faglig, metodisk og sosial tilpasning av opplæringen, slik at alle elever får realisert sitt potensial i så stor utstrekning som mulig innenfor fellesskapet, med minst mulige behov for egne ordninger for enkeltelever*. Utdanningsforbundet vil peke på forståelsen av tilpasset opplæring slik det er omtalt i overordnet del, verdier og prinsipper for opplæringen. «*Tilpasset opplæring er tilrettelegging som skolen gjør for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen. Skolen kan blant annet tilpasse opplæringen gjennom arbeidsformer og pedagogiske metoder, bruk av læremidler, organisering, og i arbeidet med læringsmiljøet, læreplaner og vurdering. Lærerne må bruke et godt faglig skjønn i arbeidet med å tilpasse opplæringen.*» Utdanningsforbundet mener universell opplæring/tilpasset opplæring etter en slik definisjon også innebærer en fysisk dimensjon. Et inkluderende klasserom og en inkluderende opplæring må også romme fysiske tilrettelegginger til en viss grad. Ikke all fysisk tilrettelegging skal måtte knyttes til en individuell rett.

Utvalgets valg av begrepet universell opplæring, har likheter med ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging («Nordahl-utvalget») som i sin rapport anbefaler styrking av den ordinære opplæringen gjennom «universelle tiltak i klasserommet». Utdanningsforbundet mener at det kan gi mange uheldige konsekvenser å bruke begrepet universell i undervisningssammenheng. Begrepet gir assosiasjoner til standardisering og anvisning om sikre handlingsvalg. Utdanningsforbundet har i andre innspill til utvalget vært tydelige på at å arbeide med utdanning

innebærer så å si alltid risiko, ettersom aktiviteten er så kompleks. Sammenhengen mellom pedagogisk intervensjon og læring/utvikling/danning i enkeltmennesker og eller grupper av mennesker er vanskelig å forutsi eller beregne. Som profesjonsutøvere kan lærere erfare noe annet eller observere noe annet enn det som blir framstilt som eller anbefalt som «den beste metoden». På denne måten kan «universelle tiltak» bli satt opp imot det profesjonelle skjønnnet, som kan sies å være det skjønnnet som utledes av faglig kompetanse, verdigrunnlag samt praktisk erfaring. Vi viser her til hva Utdanningsforbundet har spilt inn til opplæringslovutvalget når det gjelder ivaretagelse av lærerprofesjonens profesjonelle handlingsrom.

Nye og flere begreper vil kunne åpne for mer forvirring om hva slags opplæring eleven har behov for, krav på/ikke krav på og hva slags opplæring som skal gjelde i konkrete saker. Avgrensningen mellom typer opplæring kan bli utfordrende. Vi er i tvil om flere og nye begreper vil styrke elevenes rettigheter, spesielt er vi bekymret for at betegnelsen tilpasset opplæring foreslås fjernet. Betyr det at den delen av tilpasset opplæring som går på konkrete tiltak, metoder som brukes for å tilpasse opplæringen for den enkelte elev forsvinner?

Dagens fag- og timefordeling gir lokale skolemyndigheter mulighet til å omdisponere inntil 25 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte fag for enkeltelever dersom slik omdisponering vurderes å kunne føre til bedre måloppnåelse i fagene samlet sett for eleven. Den enkelte elev eller forelder må samtykke til omdisponeringen. Omdisponeringen kan gjøres som en administrativ beslutning og kan ikke gjelde for grupper av elever eller hele skoler samlet. Omdisponeringen må ses på som en av de mulighetene som ligger i dagens tilpassede opplæring. Da denne muligheten for omdisponering gjelder for enkeltelever, vil denne ikke falle inn under betegnelsen universelt tilpasset opplæring. Likevel er muligheten for omdisponering ikke omtalt i bakgrunnsnotatet som en materiell endring som følge av ny betegnelse. Det er behov for en avklaring av hvilke konsekvenser ny begrepsbruk vil få for det materielle innholdet i bestemmelsen både når det gjelder mulighet for omdisponering av timer i fag og eventuelle andre tilpasninger rettet mot enkeltelever og grupper.

Spørsmål 2

Bør forsterket opplæring gjelde elever på alle trinn?

Dersom «forsterket opplæring» blir innført bør dette gjelde på alle trinn. Dette er med på å understreke at tidlig innsats ikke kun innebærer innsats tidlig i opplæringsløpet, men også når behovet for støtte faktisk oppstår. Grunnen til at en stor andel av spesialundervisningen blir gitt høyere opp i grunnskoleløpet, handler ikke nødvendigvis om at man burde ha satt inn tiltak tidligere. For mange unge oppstår ikke behovet før på ungdomsskolen, når kravene øker. Forventninger og innhold på ungdomsskolen skiller seg fra barneskolen, og for mange elever er dette en brå overgang. Det krever at skolen setter inn forsterket opplæring nettopp for å kunne møte elevene der de er.

Spørsmål 3

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

Utdanningsforbundet mener det er urovekkende at utvalget stiller dette spørsmålet. Definisjonen av ulike former for opplæring og hva de skal omfatte bør speile forventninger og krav til opplæringen slik de kommer til uttrykk i læreplaner— som nå endres gjennom fagfornyelsen. Det å avgrense forsterket opplæring til lesing, skriving og regning vil innsnevre skolens brede målsetting og vil ikke innfri Stortingets intensjoner med fagfornyelsen. Et av flere mulige eksempler: Hvorfor ikke inkludere «å kunne svømme»?

Det bør i utgangspunktet ikke legges begrensninger for hva en forsterket opplæring skal omfatte. Tydelig prioritering av hvilke ferdigheter og fag som er viktige i forhold til andre, er uheldig. Dersom en forsterket opplæring kan bidra til at en elev får bedre forutsetninger for å følge den ordinære opplæringen, bør det prioriteres. Behovet for forsterket opplæring vil samtidig være uløselig knyttet til kvaliteten på den ordinære (universelle) opplæringen.

Spørsmål 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?

Vi mener helt klart at det er behov for å særskilt regulere forsterket opplæring dersom utvalget velger en ny modell med universell, forsterket og individuell tilrettelagt opplæring. På den måten blir det synliggjort at skolen er forpliktet til å gjøre noe for eleven før det blir fattet vedtak om spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring. Dersom dette ikke blir regulert, er det grunn til å regne med vilkårlig tolkning av plikter og rettigheter og for innholdet i og praktiseringen av forsterket opplæring. Det er også et slikt reguleringsbehov for å sikre at kommunen/skolen gir dette prioritet gjennom ressurser.

Utdanningsforbundet foreslår i tillegg til dette at det skal etableres et fleksibelt pedagogisk støttesystem ved alle skoler, som nettopp skal bidra inn i arbeidet med en forsterket opplæring – enten dette gis innenfor ordinær (universell) opplæring eller som kursing i mindre grupper. Dette krever ressurser i form av bemanning og kompetanse.

Spørsmål 6

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

Det følger av opplæringsloven § 5-1 at *«elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.»*

Etter dagens regelverk kan et vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven omfatte både pedagogisk tilrettelegging av opplæringen, personlig assistanse i skolehverdagen og fysisk tilrettelegging. Utvalget vurderer å dele rettigheten opp i tre ulike rettigheter:

- 1) Rett til individuell tilrettelagt opplæring
- 2) rett til individuell personlig assistanse
- 3) rett til fysisk tilrettelegging.

Forslaget innebærer at innholdet i retten til individuelt tilrettelagt opplæring ikke favner like vidt som innholdet i dagens regel om spesialundervisning. Det som ikke er opplæring, og som ikke nødvendigvis må utføres av personale ansatt i undervisningsstilling, skal etter forslaget falle utenfor: Det vil si at praktisk tilrettelegging som omsorg og hjelp i forbindelse med påkledning, toalettbesøk, måltider osv., ikke skal regnes som individuell tilrettelagt opplæring. Det samme gjelder fysisk tilrettelegging for å få utbytte av opplæringen.

Utdanningsforbundet tar forbehold om at vi ikke har sett premissene eller alle vilkårene for de foreslåtte rettighetene. Vi mener derfor at det på nåværende tidspunkt er vanskelig å ta stilling til om det er hensiktsmessig å dele opp rettigheten.

De store variasjonene innenfor utøvelse av spesialundervisning handler i stor grad om en utydighet i definisjonen av hva spesialundervisning er og hvem som trenger spesialundervisning. Denne utydigheten åpner for at ukvalifiserte blir satt til å gjennomføre spesialundervisning. Gjennom å dele opp retten, kategoriseres ulike behov for hjelp- og hvilken kompetanse som kreves for å gi denne hjelpen. Utdanningsforbundet mener at en inndeling som utvalget foreslår, kan gi et klarere skille enn i dag når det gjelder hva som er opplæring og hva som ikke er det. I dagens lovtekst er rettigheten beskrevet som «spesialundervisning», og vi må gå til forarbeidene for å få en nærmere beskrivelse av innholdet.

På den annen side kan forslaget oppfattes som en endring i den forstand at dagens vurderingstema som er om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen eller ikke, for noen skal erstattes til en vurdering av hjelpebehov. Fordelen med dagens vurderingstema er at den er relativ til eleven sitt behov og til kvaliteten på opplæringstilbudet, noe som kan forandre seg over tid. Dette er et kontekstuellet perspektiv, framfor å bare se på forhold ved eleven. Det fremstår som litt usikkert om dette kontekstuelle perspektivet ivaretas i utvalgets forslag.

Utdanningsforbundet er opptatt av at elevenes rettigheter ikke blir svekket, og i den forbindelse er vi bekymret for innholdet i de tre rettighetene. Utvalget foreslår at de vanlige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven bør være tilstrekkelig når kommunen skal fatte vedtak om personlig assistanse og fysisk tilrettelegging. Det vil si at det ikke skal stilles et absolutt krav om at det skal foreligge en sakkyndig utredning fra PP-tjenesten når kommunen skal fatte vedtak om praktisk eller fysisk tilrettelegging. Tilsyn har over lang tid påvist svak etterlevelse i kommuner og skoler av forvaltningslovens regler om saksbehandling. Utdanningsforbundet mener en fjerning av kravet om sakkyndig vurdering i opplæringsloven mest sannsynlig vil svekke elevens rettigheter sammenlignet med i dag.

Det er viktig å sikre at saksbehandlingen er tilsvarende dagens, det vil si at det skal ligge en sakkyndig vurdering til grunn for et enkeltvedtak som gir en rettighet. Selv ved fysisk tilrettelegging og personlig assistanse er det viktig at en faglig og uavhengig tjeneste gir skolen en anbefaling ut i fra elevens behov. Det er viktig at skolen får en faglig begrunnelse og konkrete tiltak om hvordan de best mulig skal legge til rette for at en elev skal få best mulig utbytte av sin opplærings situasjon. Denne sakkyndige vurderingen trenger ikke nødvendigvis å gjøres av PP-tjenesten, men Utdanningsforbundet mener at det må være en sakkyndig instans som gjør dette, og et slikt krav må lovfestes i opplæringsloven. Utvalget gir selv eksempler på relevante instanser som kan gjøre en slik vurdering, på side 13 i sitt notat.

Utdanningsforbundet mener at det er høyst problematisk dersom det legges opp til at det ikke skal kreves noen form for sakkyndig vurdering av en faglig instans for denne gruppen elever. Dette kan føre til økt bruk av alternative opplæringsarenaer og andre segregerende tiltak. Dersom dette bare blir opp til kommunen/ rektor, kan det utvikle seg en større praksis for at eleven blir henvist til spesialiserte tilbud, dersom tiltak på skolen vil koste mye penger og skolen mangler kompetanse.

Spørsmål 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. Opplæringslovens § 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?

Når det gjelder vurdering og evaluering av spesialundervisning, er det gjerne praksis som følge av svak kompetanse og rutiner ved den enkelte skole som er utfordringen, mer enn kravene i opplæringsloven. Elever som får spesialundervisning, er underlagt den samme retten som andre elever til vurdering etter kapittel 3 i forskriftene til opplæringsloven. Det er derfor nærliggende å se en manglende evaluering i sammenheng med dårlig praksis fremfor et mangelfullt regelverk. Utdanningsforbundet mener likevel utvalget kan vurdere om bestemmelsene i forskriftens kapittel 3 bør vises til i nåværende § 5-5. Opplæringsloven § 5-5 kan tolkes i retning av at årlig vurdering er tilstrekkelig for elever med individuelle opplæringsplaner, mens forskriftens § 3-11 understreker at elever med individuell opplæringsplan både skal ha underveisvurdering og veiledning i samsvar med den opplæringsplanen som er utarbeidet for dem.

Det er likevel mulig at det bør innføres tydeligere krav om å evaluere spesialundervisningen. Det bør være tydeligere tidsavgrensninger for hvor lenge sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak skal gjelde for. I dagens system er det for enkelt å «la det skure og gå».

Spørsmål 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?

Utvalget foreslår mindre endringer i og presisering av reglene om undervisningspersonalets vurderings- og meldeplikt, skolens utprøvningsplikt osv.: Undervisningspersonalet skal 1) følge med og vurdere elevenes utbytte av opplæringen, 2) melde fra til rektor når en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen 3) følge opp ved å prøve ut tiltak innenfor den universelle opplæringen før eleven eventuelt henvises til PP-tjenesten. Noe av det materielle innholdet i forskriften til opplæringsloven kapittel 3, vurderes flyttet til loven, slik at lærerens plikt til å følge med og jevnlig vurdere elevene, blir tydeligere.

Etter gjeldende opplæringslov er dagens meldeplikt og plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet knyttet til om «ein elev treng spesialundervisning» (se § 5-4 første avsnitt). Utvalget mener at vurderingstemaet for å vurdere og prøve ut tiltak bør være om eleven «står i fare for ikke å få, eller ikke får, tilfredsstillende utbytte av opplæringen.»

I dag skal læreren vurdere om en elev trenger spesialundervisning og melde fra til rektor når en elev har et slikt behov. Utvalgets forslag innebærer at denne plikten blir delt opp i flere delplikter. Når det gjelder «følge med» og «meldeplikten» til rektor kan det se ut som at disse pliktene kun er en presisering av gjeldende rett. Utdanningsforbundet mener det er positivt at meldeplikten inntreier uavhengig av behov for individuelt tilrettelagt opplæring/spesialundervisning. Det understreker skolens rolle og ansvar i å skulle tilrettelegge og forsterke opplæringen dersom en elev ikke får tilfredsstillende utbytte. Vi oppfatter ikke at forslaget inneholder materielle endringer på dette punktet.

Det som eventuelt innebærer en endring, er utprøvningsplikten. Det følger av opplæringsloven § 5-4 første avsnitt tredje setning at skolen *skal* ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak (utprøvningsplikten) innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi elevene tilfredsstillende utbytte før det

blir utarbeidet en sakkyndig vurdering. Utvalget foreslår her å fjerne forbeholdet om utprøving som fremkommer av dagens lovtekst. Dette mener Utdanningsforbundet er positivt da det understreker skolens ansvar ytterligere: Skolen **skal** vurdere og prøve ut tiltak.

Vi mener imidlertid det fremstår som uklart hvem utvalget foreslår som pliktsubjekt hva gjelder utprøving av tiltak. I beskrivelsen av det tredelte handlingsforløpet, fremkommer det at *undervisningspersonalet skal følge opp ved å prøve ut tiltak innenfor den universelle opplæringen før eleven eventuelt henvises til PP-tjenesten*. Forslaget innebærer dermed at pliktsubjektet er presisert fra å være skolen til å være undervisningspersonalet. Utvalget mener videre at *loven bør inneholde en regel om at skolen skal vurdere og prøve ut tiltak innenfor den universelle opplæringen*.

Utdanningsforbundet vil støtte denne siste presiseringen, og mener det er skolen som skal ha ansvaret for å følge opp ved å prøve ut tiltak innenfor den ordinære opplæringen før eleven henvises til PP-tjenesten – som i dag. Utprøving av tiltak skal læreren gjøre i samarbeid med og etter veiledning av skolens pedagogiske støttesystem. PP-tjenesten tas inn i arbeidet når skolen har organisert og brukt sine ressurser ut i fra egen kompetanse, uten at dette har fått ønskede resultater. En henvendelse til PP-tjenesten trenger likevel ikke å handle om behov for spesialundervisning (individuelt tilrettelagt opplæring), men i første omgang veiledning og støtte innenfor det ordinære (universelle) tilbudet. Skolens arbeid legger grunnlaget for PP-tjenestens videre arbeid, slik utvalget beskriver på side 10 i sitt notat.

Spørsmål 9

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

Vi mener at det er undervisningspersonalet som må melde fra til rektor når en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Videre bør det være skolen som følger opp og prøver ut tiltak. Kommunen/fylkeskommunen må sørge for at skolen har tilstrekkelig ressurser slik at eleven får tilstrekkelig hjelp så raskt som mulig.

Spørsmål 10

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

Ja, Utdanningsforbundet mener at alle elever i hele sin opplæring skal møte kvalifiserte lærere med høy og relevant kompetanse.

Spørsmål 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, assistenter skal ikke ha undervisningsoppgaver.

Spørsmål 13

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

Både Opplæringslovutvalget og Nordahl-utvalget peker på at manglende kompetanse er en av hovedutfordringene med dagens tilbud til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i skolen. Det er på det rene at for mange elever med rett til spesialundervisning ikke får undervisning av lærere med spesialpedagogisk kompetanse. Utdanningsforbundet er imidlertid usikre på om dette skyldes at det ikke er nok slik kompetanse i skolen, og/eller om den spesialpedagogiske kompetansen som finnes ikke brukes eller er fordelt på en hensiktsmessig måte. Dette bør undersøkes nærmere. Vi er generelt skeptiske til en åpning for at personer som ikke er lærerutdannet, skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring. Det skyldes blant annet at det er et mål at elever som har rett til spesialundervisning i størst mulig grad skal inkluderes i det ordinære klasse-/gruppefellesskapet. Det betyr at det trengs pedagogisk kompetanse til å vurdere hvordan spesialundervisningen kan samordnes med hensynet til de andre elevene.

Dersom utvalget likevel mener det er nødvendig å åpne for at personer med spesialpedagogisk kompetanse kan ta ansvar for opplæringen må det stilles klare krav til at det er PP-tjenesten som vurderer om denne kompetansen er forsvarlig. PP-tjenesten skal gjennom sin sakkyndige vurdering gi tilrådning om hvilke forutsetninger som gir et forsvarlig opplæringstilbud, og vi mener kompetanse er en viktig forutsetning her. Forsvarlig kompetanse ivaretar elevens særskilte pedagogiske behov, eksempelvis innen logopedi.

Spørsmål 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?

I dag vil retten til spesialundervisning omfatte både individuell tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og personlig assistanse. Det følger av opplæringsloven § 5-3 at «før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det liggje føre ei sakkundig vurdering av dei særlege behova til eleven.» Utvalget foreslår å forenkle saksbehandlingsreglene slik at det kun er forvaltningslovens bestemmelser som skal gjelde for vedtak om rett til fysisk tilrettelegging og personlig assistanse. Siden saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17, kan det hende at det i noen tilfeller vil være nødvendig med en vurdering fra PP-tjenesten.

Utvalgets forslag vil innebære at kommunene vil stå friere til å vurdere om det er behov for å innhente en faglig vurdering fra PP-tjenesten eller ikke før vedtak om rett til fysisk tilrettelegging eller personlig assistanse innvilges. Forvaltningslovens krav om utredning etter § 17 vil selvsagt gi en viss trygghet for at relevant informasjon blir innhentet på forhånd, men sikringen av at det skal ligge en faglig vurdering til grunn før vedtak treffes vil bli svekket.

Det er en risiko for at enkelte kommuner som ønsker å spare penger dropper å innhente faglige vurderinger fra noen instanser før det fattes vedtak om fysisk tilrettelegging og personlig assistanse. I et slikt tilfelle vil det kunne være vanskeligere å påvise lovbrudd enn i dag.

Utdanningsforbundet mener at det skal foreligge en faglig begrunnelse som blant annet vurderer hva tilretteleggingen skal bestå i. Vi er svært skeptiske til å fjerne kravet i opplæringsloven om at det skal foreligge en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før kommunen treffer vedtak om rett til personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging.

Spørsmål 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?**

Utdanningsforbundet mener 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 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. Vi mener at PP-tjenestens rolle i utvalgets modell burde vært gjenstand for bedre drøfting. I bakgrunnsnotatet er det i hovedsak mandatet til tjenesten som diskuteres, i mindre grad behovet for bedre regulering av krav til kompetanse og bemanning.

I bakgrunnsnotatet stilles det opp et kunstig skille mellom det å jobbe individrettet og det å jobbe systemrettet, for eksempel ved at det pekes på at mindre tid til sakkyndige vurderinger kan brukes til å hjelpe skolene med å tilrettelegge opplæringen, både universell og individuelt tilrettelagt opplæring. PP-tjenestens sakkyndige vurderinger er en prosess som i seg selv skal gi skolen veiledning. Dette kan bare skje dersom eleven, foreldrene og skolen blir aktivt inkludert i arbeidet og at utprøving av tiltak skjer som en del av utredningsarbeidet.

Utvalgets forslag om å utvide PP-tjenestens mandat til å omfatte både den universelle (ordinære) og den individuelt tilrettelagte opplæringen (spesialundervisning), er positivt. PP-tjenestens rolle inn mot et pedagogisk støttesystem ved hver skole vil bidra til å ivareta et slikt lovkrav, og det er en slik tanke utvalget beskriver under kapittel 9, side 13 i sitt notat. Dette vil imidlertid kreve ressurser i form av bemanning og kompetanse. Det er dokumentert at PP-tjenesten har store variasjoner i sin bemanning, og at det flere steder ikke er kapasitet til å oppfylle dagens mandat. Ved en utvidelse av mandatet, må det derfor følge et tydelig krav til bemanning. Ved å åpne opp for en større rolle inn mot den ordinære opplæringen, vil det også kreve at man ser på hvilken kompetanse den enkelte PP-tjenesten må besitte for å kunne opptre som både generalister og spesialister. Det vil også kreve at kommunen ser på hvordan man skal organisere sin PP-tjeneste for å komme nærmere, *tettere på*, skolen, lærerne og elevene. Dette vil i stor grad handle om tilgjengelighet, noe som kan ivaretas ved å se på bemanning.

Med vennlig hilsen

Milena Adam
seksjonsleder

Eirik Lund
seniorrådgiver