

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 Oslo

Deres ref: 200704838
Vår fil: B07-HW122-endr oppl
Vårt arkiv: 455
Saksbehandler: Hanne Witsø

Oslo, 23. november 2007

Høring – Forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

Det vises til brev fra Kunnskapsdepartementet datert 12. oktober, der FFO bes om å uttale seg om forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven.

Innledning

FFO er opptatt av å trygge elevenes rett til opplæring. FFO støtter mange av forslagene i høringsbrevet, men ikke forslagene om tilpasset opplæring og spesialundervisning. FFO mener at forslagene ikke gir eleven bedre rett enn dagens bestemmelser gjør, og at det tas mer hensyn til skolen, PP-tjenesten og skoleeier enn til elevens beste.

Sammenfatning av FFOs synspunkter

- *FFO støtter forslaget om å innføre rett til videregående opplæring for voksne født etter 1. januar 1978.*
- *FFO mener at det også bør innføres rett til spesialundervisning for voksne som tar videregående opplæring etter § A4-3.*
- *FFO går imot forslaget om å fjerne lovens krav om tilpasset opplæring fra formålsparagrafen 1-2 femte ledd.*
- *FFO mener det må rettes en betydelig større innstas for å etablere en felles forståelse av begrepet "tilpasset opplæring".*
- *FFO tar avstand fra forslaget om å justere opplæringslovens § 5-3 slik at sakkyndig vurdering – før vedtak om spesialundervisning fattes – skal innhentes når det er nødvendig for at saken skal bli opplyst.*
- *FFO mener at eleven og foresatte uansett bør ha rett til å be om sakkyndig vurdering.*

- *FFO mener departementet ikke i tilstrekkelig grad har vurdert hvem som skal definere når sakkyndig vurdering er nødvendig for at saken skal bli opplyst.*
- *FFO mener at smidighet til beste for systemet er det minst viktige på et så problematisk område. Rettssikkerheten til eleven må telle mer.*
- *FFO mener at PP-tjenesten bør styrkes i stedet for å fratas oppgaver.*
- *FFO mener at personer med afasi bør kunne få sakkyndig utredning av andre instanser enn PP-tjenesten.*
- *FFO støtter departementets forslag om å utvide FUGs mandat til også å gjelde første året i videregående opplæring.*
- *FFO støtter departementets forslag om at opplæringslovens § 2-6 endres slik at elever som etter sakkyndig vurdering har behov for det gis rett til grunnskoleopplæring i og på tegnspråk.*
- *FFO støtter forslaget om å innføre plikt til ordning med gratis frukt og grønnsaker i ungdomsskoler og kombinerte skoler, men behovene til elever med allergi må ivaretas.*

Innføring av rett til videregående opplæring for voksne født etter 1. januar 1978

FFO støtter forslaget om å innføre rett til videregående opplæring for voksne født etter 1. januar 1978. FFO berømmer departementet for å vurdere den samfunnsmessige fordelene av at flest mulig skaffer seg videregående opplæring som viktig sett opp mot en del andre hensyn.

Departementet nevner rusmiddelavhengighet som eksempel på hvorfor ungdom ikke gjennomfører videregående opplæring. FFO mener at manglende tilpasset opplæring ut fra den enkeltes evner og forutsetninger er en vel så viktig årsak. En del av disse elevene burde kanskje hatt spesialundervisning. FFO mener derfor at man også bør innføre rett til spesialundervisning for voksne som tar videregående opplæring etter § A4-3.

Forslag om innarbeiding av lovens krav om tilpasset opplæring i opplæringslovens kapittel 5 om spesialundervisning

Kunnskapsdepartementet foreslår å gjøre om opplæringslovens kapittel 5 til et kapittel som både omfatter tilpasset opplæring og spesialundervisning. Bakgrunnen for forslaget er at NOU 2007:6 *Formål for framtida* om nye formålsparagrafer for barnehagen og grunnsopplæringen er ute på egen høring. Kravet om tilpasset opplæring blir her ikke omtalt slik det gjøres i gjeldende formålsbestemmelse i opplæringslovens § 1-2 femte ledd. Utvalget begrunner dette med at formålsbestemmelsen ikke bør inneha en slik type regulering da prinsippet om tilpasset opplæring hører mer naturlig hjemme annet sted i loven.

Dette resonnet er FFO ikke enig i, og går etter en samlet vurdering mot forslaget. FFO mener at bestemmelsen om at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev, lærling og lærekandidat, er så viktig at den må omtales i formålkapitlet. Bestemmelsen fastsetter et generelt *mål* for opplæringen, og er ingen individuell rett for den enkelte elev. Derimot er den å regne som en plikt for skoleeier, skolens ledelse, skolens

personale og lærebedriften til å arbeide for best mulig tilpasning av opplæringen til den enkeltes evner og forutsetninger.¹

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet sa i Ot prp nr 46 (1997-98):²

”Departementet understrekar at plasseringa om målet om tilpassa opplæring i formålsparagrafen(...).Når dette målet er plassert i formålsparagrafen for opplæringa, blir det likevel ei sterkare markering av tilpassa opplæring som grunnleggjande prinsipp for all grunnskole og vidaregåande opplæring.”

Dagens situasjon

FFO har erfaring med at praksis i en del kommuner er at fokus på tilpasset opplæring fører til at spesialundervisning ikke vurderes. Spesialundervisning er også en del av tilpasset opplæring. Dette kan føre til situasjoner der elever som burde hatt spesialundervisning ikke får det, noe som svekker elevenes rettssikkerhet og kan føre til mangelfullt læringsutbytte.

FFO er kritisk til en slik fortolkning av ”tilpasset opplæring”, og mener at den ikke er i tråd med opplæringsloven. Vi viser til Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen, som sier:³

”Tilretteleggingen av opplæringstilbudet ved en rekke skoler er ikke tilfredsstillende og elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp, er spesielt risikoutsatt.”

Fylkesmannens tilsyn med tilpasset opplæring og spesialundervisning i 2007 viser at de typiske hovedfunnene er som følger:⁴

- *Kommunen og fylkeskommunen har ikke et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp om eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.*
- *Kommunen og fylkeskommunen har ikke et forsvarlig system for å avdekke, vurdere og følge opp om plikten til å gi tilpasset opplæring oppfylles.*

På bakgrunn av dette mener FFO at det må rettes en betydelig større innsats for å etablere en felles forståelse av begrepet ”tilpasset opplæring”.

Forslag om endring av opplæringslovens § 5-3

Det foreslås å endre opplæringslovens § 5-3 slik at det i visse tilfeller kan gis spesialundervisning etter enkeltvedtak uten at det foreligger sakkyndig vurdering. FFO er i utgangspunktet positiv til å forenkling av regelverk der det er hensiktsmessig.

Departementet foreslår at opplæringslovens § 5-3 blir justert slik at sakkyndig vurdering – før vedtak om spesialundervisning fattes – skal innhentes *når det er nødvendig for at saken skal bli opplyst*. I tillegg foreslås at det i alle tilfelle må innhentes sakkyndig vurdering *der eleven eller foresatte ber om det*.

¹ Helgeland, Geir: Opplæringslova. Kommentartutgave. Universitetsforlaget, 2. utgave, side 41

² Ot prp nr 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), side 30

³ Riksrevisjonens Dokument nr 3:10 (2005-2006)

⁴ Utdanningsdirektoratets rapport om felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2007

FFO mener det er på høy tid at eleven og foresatte få en selvstendig rett til å be om sakkyndig vurdering. Slik situasjonen er nå, må henvendelse til PP-tjenesten gå gjennom skolen. Svært mange av henvendelsene til FFOs rettighetscenter handler om konflikter mellom skolen og foresatte der skolen ikke gjør henvendelse til PP-tjenesten.

FFO tar for øvrig avstand fra forslaget. Det legges vekt på at ”den samlede kompetanse i skolen og PP-tjenesten kan bli brukt mest mulig optimalt og målrettet i forhold til elever med særskilte behov”. Forslaget tar etter FFOs mening vesentlig mer hensyn til skole, PP-tjeneste og skoleeier, enn til elevenes rettssikkerhet.

Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen viser tydelig at det er mangler ved flere sentrale forutsetninger for å gi tilpasset opplæring. Elever i ”gråsonen” er mest utsatt. Riksrevisjonen vurderer situasjonen slik:

”Når nesten halvparten av rektorene vurderer opplæringstilbudet til elever uten spesialundervisning, men behov for ekstra hjelp til å ligge under en forsvarlighetstærskel, synes disse å være spesielt utsatt. Undersøkelsen viser at det kan være en utfordring for skolene å gi et godt nok tilrettelagt tilbud til disse elevene.”

Videre sier Riksrevisjonen:

”Undersøkelsen viser at en del av elevene med spesialundervisning ikke får et forsvarlig opplæringstilbud.”

FFO mener Riksrevisjonen avdekker forhold som er svært alvorlige. FFO har også merket seg at Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst S nr 66 (2006-2007) viser til at undersøkelsen ble gjennomført før innføringen av Kunnskapsløftet, og legger til grunn at Kunnskapsløftet vil møte mange av utfordringene som Riksrevisjonen peker på. Riksrevisjonen bruker i stor grad ressurstilgangen til skolene som forklaringsfaktor.

FFO mener at forholdene Riksrevisjonen beskriver langt på vei er dekkende også for dagens forhold. Det tar tid å endre holdninger og årelang praksis, noe også fylkesmennenes tilsyn på opplæringsområdet i 2007 viser.

FFO mener også det må presiseres overfor skoleeiere og skoleledere at man ikke er fritatt for å sette i gang tiltak i påvente av sakkyndig vurdering. Det er en ansvarsfraskrivelse, og er ikke i samsvar med målsettingen om likeverdig opplæring.

Sak med flere sider

Dette er en sak med flere sider. Det blir etter FFOs oppfatning alt for enkelt å delegere myndigheten til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning uten sakkyndig vurdering fra objektiv sakkyndig instans, til skolen. FFO ser at man kan spare viktig tid på å slippe ventetiden for å komme inn til PP-tjenesten. Mange elever med behov for spesialundervisning går glipp av verdifull læring fordi ventetiden inn til PP-tjenesten er lang, og fordi mange skoler dessverre fremstår med for liten kompetanse til å løse situasjonen for disse elevene til deres beste.

FFO spør: *Hvem skal definere når sakkyndig vurdering er nødvendig for at saken skal bli opplyst?* FFO mener at kravet til sakkyndig vurdering heller burde skjerpes. Erfaringer fra FFOs Rettighetscenter viser at verken skolens ledelse eller faglig instans alltid er uavhengig av kommunens økonomiske situasjon. Det finnes mange eksempler på dette.

Forskning viser at god kvalitet på den ordinære opplæringen reduserer behovet for spesialpedagogiske tiltak. Foreløpig vet vi lite om læringsutbyttet. FFOs erfaring er at skolen fremdeles ikke har tilstrekkelig kunnskap implementert til å kunne vurdere om og hva en elev trenger av spesialundervisning ut over den ordinære tilpassede opplæringen. Den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten skal være en objektiv vurdering om hva eleven trenger av tiltak. FFO mener det på det nåværende tidspunkt er altfor mange skoler som ikke har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere ut fra elevens beste. Skolene vil vurdere ut fra egen økonomisk situasjon. FFO vil i denne forbindelse minne om rundskrivet Udir-1-2007, der man har funnet det nødvendig å minne kommuner /fylkeskommuner om at det *skal* stilles til rådighet de nødvendige økonomiske ressurser. Fylkesmennenes tilsyn i 2007 viser dessuten at situasjonen ikke tilsier at en svekkelse av elevenes rettigheter er veien å gå.

Satsing på PP-tjenesten

Departementet anfører at ”dersom loven her blir smidigere utformet, vil ressurser hos PP-tjenesten kunne bli frigjort. Disse ressursene vil i stedet kunne brukes på systemrettet arbeid i skolen.”. FFO mener at smidighet til beste for systemet er det minst viktige på et så problematisk område. Rettssikkerheten til eleven *må* telle mer.

FFO mener man bør satse vesentlig mer på å styrke PP-tjenesten enn det som gjøres i dag. Tjenesten bemannes ikke i takt med utviklingen i skolen. Etter innføringen av Kunnskapsløftet er PP-tjenesten viktigere enn noen gang, både på individ- og systemnivå.

FFO mener at man straks bør gå i gang med å ruste opp PP-tjenesten. Dette er en tjeneste som ikke er i stand til å løse sine lovpålagte oppgaver på en skikkelig måte. Fylkesmannens tilsyn i 2007 viser tydelig at ventetiden er for lang.

Rapporten ”Til elevens beste?”, konkluderer: ⁵

”...det må tas grep for å sikre en mer likeverdig hjelp og støtte fra PP-tjenesten; i dag synes det som om tilfældighetene råder i for stor grad.”

Den samme rapporten sier:

”Det er altså et stort spenn i tjenestene som tilbys, noe som kan gjøre at hjelpen elevene til slutt får er svært tilfeldig. Det blir de heldige elevene som nyter godt av en PP-tjeneste som bidrar til en god tilpasset opplæring.”

FFO ber derfor Kunnskapsdepartementet om å ta grep for å sikre en mer likeverdig hjelp og støtte fra PP-tjenesten. PP-tjenesten bør styrkes i stedet for å fratas oppgaver.

Erfaringer fra FFOs Rettighetssenter

I perioden 2005-2007 har FFO så langt mottatt 479 henvendelser om oppvekst/utdanning. Henvendelsene tydeliggjør at samarbeidet mellom skole og foreldre i mange tilfeller er svært anstrengt. På den nasjonale konferansen om PP-tjenesten den 19. oktober i år sa utdanningsdirektør i Hordaland, Kjellbjørg Lunde:

⁵ Brandt, Synnøve: ”Til elevens beste? Noen lærere og foreldres synspunkter på og vurderinger av spesialundervisning etter enkeltvedtak.” NIFUSTEP, arbeidsnotat 39/2006.

”Skolen gir foreldrene ansvaret for det pedagogene ikke lykkes med!”

Rettighetscenteret har blant annet mottatt henvendelser fra foreldre der skolen anbefaler at eleven bytter skole fordi skolen ”ikke kan gjøre mer”, henvendelser der elever blir stengt ute eller ”frittatt” for undervisning, bekymringer over at personalet mangler kompetanse, klager på at enkeltvedtak ikke gjennomføres og klager på at skolen ikke informerer i tilstrekkelig grad.

Det er i dette spenningsfeltet departementet mener det er formålstjenlig å forenkle regelverket slik at det blir mer smidig.

Satt på spissen står elever med særskilte opplæringsbehov i følgende situasjon: De er ikke sikret at skolen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til at de får likeverdig opplæring og opplæring ut fra egne evner og forutsetninger. De er heller ikke sikret likeverdig behandling fra PP-tjenesten. Dilemmaet er da: Skal man gi PP-tjenesten mindre ansvar? Eller skal man ta sjansen på at skolen har tilstrekkelig kompetanse? I dette spenningsfeltet vil elevene uansett lide. FFO mener at tiden ikke er moden til å overlate dette ansvaret til skolene. Noen skoler, kanskje mange, er gode på tilpasset opplæring og vil kunne gi elevene god undervisning. Men FFOs erfaring er at vi ikke kan være sikre på at skolene besitter tilstrekkelig kunnskap. Tilfeldighetene vil i for stor grad råde.

Særlig om retten til fornyet opplæring på grunnskolen område

Opplæringslovens § 4A-2 hjemler retten til spesialundervisning på grunnskolen område. Etter § 5-3 skal det foreligge en sakkyndig vurdering, vanligvis av PP-tjenesten.

To momenter taler etter FFOs syn for at også andre instanser enn PP-tjenesten bør være sakkyndig instans. Voksne som har afasi etter f eks slag, bør kunne få sakkyndig vurdering av logoped på sykehus. Det er av stor betydning at den sakkyndige vurderingen skjer raskt. Det andre momentet er at PP-tjenestene svært sjelden har kompetanse til å utrede opplæringsbehovet etter slike skader.

Konklusjon

FFO mener derfor at opplæringsloven ikke bør endres på dette feltet før evalueringen av Kunnskapsløftet er ferdig. Man må ha sikker evaluering av at skoleeiere, rektorer og lærere i tilstrekkelig grad har implementert nasjonal politikk om en inkluderende skole og tilpasset opplæring. Man må dessuten ha evaluering av elevenes læringsutbytte.

Utvidelse av mandatet til Foreldreutvalget i grunnskolen (FUG)

FFO støtter departementets forslag om å utvide FUGS mandat til også å gjelde første året i videregående opplæring.

Utvidelse av retten til tegnspråkopplæring i grunnskolen

FFO støtter departementets forslag om at opplæringslovens § 2-6 endres slik at elever som etter sakkyndig vurdering har behov for det gis rett til grunnskoleopplæring i og på tegnspråk.

Plikt til ordning med gratis frukt og grønnsaker i ungdomsskoler og kombinerte skoler

FFO støtter forslaget om å innføre plikt til ordning med gratis frukt og grønnsaker i ungdomsskoler og kombinerte skoler.

FFO vil imidlertid presisere betydningen av at barn med overfølsomhet eller allergi overfor bestemte typer frukt eller grønnsaker får et likeverdig tilbud i forhold til medelevene. Det vil i praksis si at de må få et alternativt tilbud de dagene det serveres noe de ikke kan spise.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESGRUPPE

Margaret S. Ramberg (s)
leder

Liv Arum
generalsekretær