

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

10.12.07

HØRING – forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

Frist: 10. desember 2007

Fylkesmannen i Telemark ønsker å komme med innspill til pkt 3. Endring av lovbestemmelse om tilpasset opplæring og spesialundervisning. De resterende punktene tiltredes.

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

I høringen om ny formålsparagraf for grunntilopplæringen hevdes det at formulering om prinsippet om tilpasset opplæring, jf. 1-2 femte ledd, hører mer naturlig hjemme et annet sted i loven. Forslaget om å legge det inn i kapittel 5 bør etter Fylkesmannen i Telemarks oppfatning vurderes nøye.

Det viser seg dessverre at kommunene ikke i tilstrekkelig grad har samordnet forståelsen av tilpasset opplæring som et grunnleggende element og en generell rett, jf. resultatet av Nasjonalt tilsyn 2007 om nettopp dette temaet.

Det er etter vår kjennskap en utbredt oppfatning at spesialundervisning er synonymt med tilpasset opplæring. Tilpasset opplæring som generelt prinsipp viser det seg altså at skoler ikke har en ensartet oppfatning om. Ved å legge formålet om tilpasset opplæring for alle inn i et rettighetskapittel som kap. 5, frykter Fylkesmannen i Telemark at det vil bidra til en enda større forvirring rundt begrepene tilpasset opplæring og spesialundervisning. Skolene hevder nettopp at ”vi trenger ikke noe enkeltvedtak her, for eleven får jo tilpasset opplæring”. Resultat er de mange gråsoneelevne som Riksrevisjonen viser til i sin rapport fra juni 2006, elever som rektorene selv hevder ikke får den opplæringen de har rett på.

Fylkesmannen i Telemark foreslår følgende:

Forslag/innspill

Bestemmelsen om tilpasset opplæring flyttes fra § 1-2, femte ledd til ny § 2-3a og ny § 3-4a. (Når det gjelder voksne er det allerede en lignende formulering i § 4A-1 om dette, jf 1.ledd, 3.punktum: *Opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte.*)

Endringen blir slik:

Ny § 2-3a Tilpassa opplæring og elevmedverknad

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven. Elevane skal vere aktivt med i opplæringa.

- gammelt pkt 2-3a blir nytt pkt 2-4, og de resterende pkt i kap forskyves.

Og:

Ny § 3-4a Tilpassa opplæring og elevmedverknad

Opplæringa skal tilpassast evnene og førestnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten. Elevane, lærlingane og lærekandidatane skal vere aktivt med i opplæringa.

Begrunnelse

Når prinsippet om tilpasset opplæring ikke skal være med som en del av formålsparagrafen, vil det etter Fylkesmannens vurdering være mest hensiktsmessig å plassere det under kapittel 2 om grunnskolen og kapittel 3 om videregående opplæring. Disse kapitlene utdyper innholdet i opplæringen.

I §§ 2-3 og 3-4 er det blant annet tydeliggjort at *”Elevane skal vere aktivt med i opplæringa. Undervisningspersonalet skal tilretteleggje og gjennomføre opplæringa i samsvar med læreplanar gitt etter lova her.”* Jf. § 2-3, fjerde ledd, 1. og 2. punktum.

Tilsvarende formulering er det for videregående opplæring: *”Elevane, lærlingane og lærekandidatane skal vere aktivt med i opplæringa. Undervisningspersonalet skal tilretteleggje og gjennomføre opplæringa i samsvar med læreplanar gitt etter lova her.”* Jf. § 3-4, andre ledd, 1. og 2.punktum.

Elevmedvirkning harmonerer etter vår oppfatning godt med det generelle prinsippet om tilpasset opplæring, som altså gjelder alle elever. Jf. blant annet LP for Kunnskapsløftet, s.33, avsnittet om Elevmedvirkning, andre avsnitt: *”Elevmedvirkning innebærer deltakelser i beslutninger som gjelder egen og gruppens læring.”*

Man kan selvsagt beholde formuleringen om elevmedvirkning i henholdsvis § 2-3 og § 3-4, og kun ha bestemmelsen om tilpasset opplæring i den nye paragrafen. Når vi foreslår å ta det inn i en egen paragraf, har det sammenheng med kunnskapen om at grad av elevmedvirkning skårer lavt i nasjonale undersøkelser. Dette kan være en måte og løfte fram betydningen av aktiv medvirkning.

Hvis man derimot plasserer utsagnet om **tilpasset opplæring i et rettighetskapittel**, vil det kunne mistolkes dit hen, at tilpasset opplæring bare er for dem som trenger noe ekstra. Denne misforståelsen er som tidligere nevnt allerede utbredt. Det er viktig at det kommer tydelig fram i loven at alle skal ha tilpasset opplæring, og at det er et bærende prinsipp uavhengig av behov for spesialundervisning eller ikke.

KD sier på side 4 i høringsutkastet at spesialundervisning også er en form for tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning. Nettopp derfor er det viktig å skille dette fra hverandre i loven.

Kapittel 5 bør fortsatt være **øremerket elever med særskilt behov og dermed en individuell rettighet**. Spesialundervisningen er mer detaljert regulert og har bestemmelser som for eksempel krav om IOP, noe som ikke gjelder for ordinær tilpasset undervisning.

Fylkesmannen er enig i at lovendringen kun er en lovteknisk justering, men vil likevel fremholde betydningen av å **skille mellom generelle formål som gjelder alle og individuelle rettigheter**.

3.2 Forslag om endring av opplæringslovens § 5-3 slik at det i visse tilfeller kan gis spesialundervisning etter enkeltvedtak uten at det foreligger sakkyndig vurdering

Fylkesmannens forslag/innspill

Formuleringen "Når det er nødvendig for å få opplyst saka, eller når eleven/foreldra ber om det..." er for vag og kan føre til ulik håndtering fra kommune til kommune. Det vil alltid være diskusjon rundt hva som er nødvendig og tilstrekkelig for å få opplyst en sak. Derfor bør det vurderes nøye om denne endringen i loven vil virke etter hensikten, som er å utnytte kompetansen i skolen og PP-tjenesten bedre. Skal formuleringen være med, må kravet til kompetanse i skolen komme tydeligere fram.

Begrunnelse

I høringsforslaget er det påpekt at man i saksbehandlingsreglene må vektlegge to hensyn; 1) best mulig bruk av kompetansen i skolen og PP-tjenestens forhold til særskilte behov og 2) hensynet til rettssikkerheten.

Kravet om sakkyndig vurdering foreslås endret til kun å gjelde når det er nødvendig for sakens opplysning. Det vises til forvaltningsloven § 17 om utrednings- og informasjonsplikt.

Fylkesmannen i Telemark ser ulike utfordringer ved en eventuell gjennomføring av dette forslaget. **For det første** vil mer bli overlatt til skjønn. Skjønn er en vanskelig øvelse som fordrer juridisk innsikt og vurderingsevne i tillegg til faglig kompetanse. Når føringen og begrunnelsen for enkeltvedtak om spesialundervisning flyttes fra særloven til forvaltningsloven, er det fare for en utvanning av rettssikkerheten. Når er en sak godt nok utredet? Hvilken kompetanse må skolen besitte for å få saken forsvarlig vurdert? Holder det å være allmennlærer, eller kreves det formell utdanning i spesialpedagogikk og testkompetanse? Hvordan vil kvalitetssikringen bli? Er rutiner i hht § 13-10 tilstrekkelig?

For det andre er det svært ulik fordeling av spesialpedagogisk kompetanse fra små til store skoler og fra små til store kommuner. For å foreta en utredning kreves særskilt kompetanse. De skolene som ikke har dette, må uansett benytte PP-tjenesten.

Dette vil kunne føre til at fortrinnsvis store skoler i store kommuner med god kompetanse innen spesialpedagogikk vil kunne få frigjort ressurser i PP-tjenesten, mens skoler og kommuner uten slik kompetanse ikke vil oppnå dette. Selv om det i Inst. nr. 164 (2006-07) understrekes at et slikt tiltak "ikke må føre til press mot ressursene eller retten til spesialundervisning", vet vi av erfaringer gjort gjennom tilsyn at dette nok vil komme til å skje i enkelte kommuner med dårlig økonomi, jf innføringen av § 8-2. Før slike forhold avdekkes under tilsyn, vil kanskje mange elever ha falt mellom to stoler i sin faglige utvikling.

Det er bedre å bidra til god praksis gjennom et entydig lovverk enn å gå vegen om utstrakt bruk av skjønn, noe som kan føre til mangel på likeverdig behandling av elever, samt en utfordring av rettssikkerheten. Det er viktig å luke bort muligheten for skoler til å overprøve foreldrene ved å vise til hva som er nødvendig for å opplyse en sak.

Fylkesmannen i Telemark

Det er ellers forsøkt mye for å få PP-tjenesten til å arbeide mer systemisk, jf. for eksempel Samtak. Så lenge det ikke er formelle krav til bakgrunn for de som arbeider i PPT, trenger ikke kommunene ansette rådgivere med kompetanse innen tilpasset opplæring og systemarbeid. Dermed kan det være vanskelig å oppfylle dette kravet i loven fullt ut.

Denne høringen vil også bli sendt pr brev.

Med hilsen

Kari Norheim-Larsen
Fylkesmann

Torill Eskeland
utdanningsdirektør

Berit Moen
rådgiver