

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

Vår ref.: 2007/8142 - 44470/2007

Deres ref.: 200704838

Dato: 10.12.2007

## **Forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven - høringsuttalelse fra Østfold fylkeskommune**

Viser til brev av 12.10.2007 vedrørende ovennevnte.

Østfold fylkeskommune, sentraladministrasjonen, er i hovedsak tilfreds med de foreslåtte endringer. På enkelte områder, hvor fylkeskommunen er uenig, eller det etter fylkeskommunens oppfatning råder uklarhet eller tvil om konsekvenser av forslagene, knyttes det nedenfor følgende kommentarer:

**2 Innføring av rett til videregående opplæring for voksne født etter 1. januar 1978**  
Østfold fylkeskommune støtter forslaget til endring av opplæringslovens § 4A-3 som gir voksne født etter 1.1.1978 rett til videregående opplæring, og som i særskilte tilfeller gir ungdom som i utgangspunktet har rett etter § 3-1 opplæringsrett etter § 4-A-3 i stedet.

**3 Endring av lovbestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning.**  
Østfold fylkeskommune støtter ikke forslaget om at kapittel 5 i opplæringsloven blir gjort om til et kapittel som omfatter både tilpasset opplæring og spesialundervisning.

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

Begrepet tilpasset opplæring defineres som ordinær opplæring. Det forutsettes at ordinær opplæring er tilpasset evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten slik det kommer til uttrykk i femte ledd i formålsbestemmelsen.

En intensjon er at godt gjennomført tilpasset opplæring skal føre til at færre elever trenger spesialundervisning, eller sagt på en annen måte, at flere elever får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Det betyr at det er et forhold mellom begrepene, -tilpasset opplæring påvirker behovet for spesialundervisning.

Tilpasset og ordinær opplæring er det samme, men for at den ordinære opplæringen skal være tilpasset den enkeltes evner og forutsetninger kreves det i praksis noe mer enn før begrepet ble satt fokus på. Det kreves "blikk for den enkelte", større bevissthet om den enkeltes evner og forutsetninger, kartlegging i større grad, vurdering av

Felles driftsadministrasjon, fylkesdirektøren

Postadresse: Postboks 220, 1702 Sarpsborg  
Kontoradresse: Oscar Pedersens vei 39, Sarpsborg  
Telefon: 69 11 70 00, Telefaks: 69 11 70 63

E-post:sentralpost@ostfold-f.kommune.no  
Internett:  
Org.nr.:

måloppnåelse og justering av læreplan og organisering. Tilpasset opplæring kan også utløse behov for ekstra ressurser.

For å få til god tilpasset opplæring kan det hende man må tenke spesialpedagogisk, man må kanskje bruke sin spesialpedagogiske erfaring. Vi vil i enkelte tilfeller få tilpasset opplæring som er lik spesialundervisning.

Riktig begrepsbruk er viktig, det påpekes ikke minst fra skolens tilsynsinstans, Fylkesmannen. Det er viktig å vite hva som er spesialundervisning og hva som er ordinær undervisning. Begrepet tilpasset opplæring omfatter begge.

I et innspill til denne høringen uttaler PPTvgo i Østfold fylkeskommune følgende:

**”Vedr. Punkt 3, endring av § 5-1 og § 5-2, slik at tilpasset opplæring og spesialundervisning kommer inn under § 5 i opplæringsloven.**

*PPTvgo prøver hele tiden å klargjøre forskjellen mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring overfor skolene og andre instanser. Dersom tilpasset opplæring og spesialundervisning blir lagt inn under samme paragraf vil dette ikke være klargjørende, men heller skape ytterligere forvirring. Det vil føre til flere frustrasjoner og en uklar grenseoppgang mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. PPTvgo vil anbefale at tilpasset opplæring og spesialundervisning fortsatt blir omhandlet i to ulike paragrafer.”*

Ved å legge tilpasset opplæring under samme paragraf som spesialundervisning vil tilpasset opplæring kunne bli oppfattet som noe spesielt og ikke som det ordinære.

Tilpasset opplæring vil kunne bli ”spesialundervisning light”.

Tilpasset opplæring er et godt formål for all opplæring, og passer derfor i formålsparagrafen.

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

Østfold fylkeskommune støtter forslaget om at skolen kan fatte vedtak om spesialundervisning uten at det foreligger sakkyndig vurdering. Intensjonen er at PPT i større grad kan utnytte sin kompetanse i systemrettet og forebyggende arbeid.

I et innspill til denne høringen uttaler PPTvgo i Østfold fylkeskommune følgende:

**”Vedr. Punkt 3 endring av § 5-3 om sakkyndig vurdering.** *Det innebærer at dagens absolutte krav om sakkyndig vurdering i tilknytning til vedtak om spesialundervisning kan oppheves og i stedet erstattes med krav om sakkyndig vurdering kun når det er nødvendig for sakens opplysning. Lovendringen understreker også at dersom skolen ikke selv har kompetanse og mulighet til å få saken forsvarlig vurdert, må det uansett innhentes sakkyndig vurdering. PPTvgo anser at dette er en viktig presisering for å ivareta elevens rettsikkerhet. Totalt sett oppleves endringene som positive fordi det vil frigi PPTvgo fra en del unødig saksbehandling, og det vil bli mer tid til organisasjons- og kompetanseutvikling slik at vi kan legge forholdene bedre til rette for elever med særskilte behov.”*

Vi vil likevel bemerke følgende med tanke på elevenes rettssikkerhet:

Forvaltningsloven § 17 (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt) første ledd: *Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.*

Med lovendringsforslaget forutsettes det at en sak kan være så godt opplyst som mulig uten sakkyndig vurdering, at forvaltningsorganet likevel har grunnlag for å fatte vedtak.

Det betyr i praksis at forvaltningsorganet på annen måte er kjent med elevens læringshemmende forhold, har kunnskap om hvordan spesialundervisningen skal organiseres, hvilket innhold spesialundervisningen skal ha og i hvilket omfang.

Enkeltvedtak kan påklages av en part jf. Forvaltningsloven Kapittel VI Om klage og omgjøring. Ved behandling av klage på vedtak om spesialundervisning er sakkyndig vurdering ofte avgjørende for utfallet av klagen. Klageinstansen kan se om det er avvik mellom uttalelse fra sakkyndig instans og forvaltningsorganets vedtak. Uten sakkyndig vurdering må klageinstansen bruke andre kilder, eller eget skjønn, for å vurdere om klagen er berettiget eller ikke. Klageinstansen kan også be om sakkyndig vurdering dersom den anser at saken ikke er godt nok opplyst. Den sakkyndige vurderingen vil i så tilfelle måtte komme i etterkant.

Et viktig forhold i saksbehandlingen er at sakkyndig instans er nøytral og uavhengig av både forvaltningen og eleven.

Vi ser her en fare for at elevens rettssikkerhet kan svekkes.

#### **4 Innføring av rett til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring**

Østfold fylkeskommune støtter forslaget om at elever i videregående opplæring med annet morsmål enn norsk og samisk skal ha rett til særskilt språkopplæring til de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen.

Departementet bes imidlertid å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser på nytt da det ser ut til at vurderingen under pkt 4.5 og de økonomiske realitetene ikke samsvarer.

##### **4.2 Gjeldende rett**

###### **Særskilt språkopplæring i videregående opplæring**

*"Elever i videregående skole med behov for særskilt språkopplæring kan likevel ha rett til slik opplæring med hjemmel i opplæringsloven § 5-1 om spesialundervisning"... En elev som ikke har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne følge ordinær opplæring, vil følgelig ha rett til spesialundervisning etter denne bestemmelsen."*

Det er i liten eller ingen grad praksis at det fattes vedtak om spesialundervisning med hjemmel i opplæringsloven § 5-1 for å gi ekstra språkopplæring. Ekstra språkopplæring i videregående opplæring gis organisert på ulike måter med statlig øremerkede ressurser og ved innføringsklasser som er fylkeskommunalt finansiert.

En grunn til at det ikke fattes vedtak om spesialundervisning og brukes spesialundervisningsressurser til dette er bl.a. at det ikke anses riktig å stigmatisere minoritetsspråklige elever med pedagogisk- psykologisk utredning fordi de har sin opprinnelse fra et annet land enn Norge.

##### **4.5 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Departementet hevder at det ikke vil ligge nye økonomiske plikter i den nye rettighetsparagrafen, og viser til at endringen er en presisering av gjeldende rett som er kapittel 5 i opplæringsloven.

Her er det ikke samsvar mellom departementets forutsetninger og fylkeskommunal praksis. Jfr. pkt 4.2.

Skoleåret 2007-2008 er det i Østfold registrert 506 minoritetsspråklige elever med behov for ekstra språkopplæring fordelt til 11 videregående skoler. Tildelt statstilskudd for skoleåret er 2,4 mill.

Statstilskuddet tilsvarer ca. 0,2 lærertimer per uke per elev.

I tillegg til statstilskuddet har Østfold fylkeskommune 4 innføringsklasser som er fylkeskommunalt finansiert med ca. 4 mill.

Totalt bruker Østfold fylkeskommune om lag 6,5 mill til ekstra språkopplæring per år.

Ny lov anses som en presisering av gjeldende rett etter kapittel 5 Spesialundervisning. Erfaringer fra nåværende omfang med 0,2 lærertimerressurs per elev/uke er at dette ikke er nok for å dekke elevenes behov for særskilt språkopplæring.

En økning fra 0,2 til for eksempel 3 lærertimer per uke (114 årstimer) per elev etter årstimesats kr. 24 407 vil totalt gi en årlig kostnad på ca. 37 mill for 506 elever.

Konklusjonen er at dersom intensjonen med lovendringen / presiseringen er at minoritetsspråklige elever skal få et bedre tilbud om særskilt språkopplæring vil det føre til betydelige merkostnader for fylkeskommunen.

##### **4.6 Forslag til lovtekst**

Vi anbefaler at begrepet "tospråkleg fagopplæring" endres da begrepet "fagopplæring" i videregående opplæring er knyttet til Opplæringsloven Kapittel 4, "Videregående opplæring i bedrift". Dersom begrepet "fagopplæring" i § 3-12 ikke er ment synonymt med "opplæring i bedrift" anbefales et annet begrep.

Med hilsen

Rolf Wiggen  
fylkesdirektør

Jørn Holger Larsen  
seksjonssjef