



Fra Samfunnsviternes fagforening  
Styret i PPT Oslo

Oslo den 7. desember 2007

Til Kunnskapsdepartementet

## **HØRINGSUTTALELSE VEDR. FORSLAG TIL ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVEN OG PRIVATSKOLELOVEN**

Samfunnsviternes fagforening/ Akademikerne organiserer mange medlemmer ansatt i pedagogisk-psykologisk tjeneste. I Oslo er majoriteten av de som er sakkyndige rådgivere i PPT organisert i Samfunnsviterne. Vi ønsker å komme med en høringsuttalelse relatert til punkt 3 og punkt 3.1 i høringsnotatet:

### **Pkt. 3:**

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

Samfunnsviternes fagforening mener forslaget er et viktig skritt for å sikre at alle elever får rett til opplæring i henhold til sine evner og forutsetninger, uavhengig av om de *avviker* fra de læreplanmessige kompetansemål (jfr. Kunnskapsløftet), og dermed er i behov av spesialundervisning og individuell opplæringsplan, eller om elevene trenger støtte/ hjelp til nettopp å kunne klare å følge læreplanen slik opplæringsloven i dag åpner for.

Et sterkere fokus på at skolene må intensivere bruken av tilpasset opplæring ovenfor elever med særlige behov, vil antakelig styrke de generelle rettighetene til elevene og sørge for at de får et bedre helhetlig pedagogisk tilbud.

#### **Det er likevel slik Samfunnsviterne ser det, særlig to problemstillinger knyttet til lovforslaget:**

- I.** Innarbeiding av tilpasset opplæring i kapittel 5 i opplæringsloven kan bidra til å svekke opplæringslovens generelle krav om en tilpasset opplæring som skal gjelde alle elever og som skal komme til uttrykk i skolens helhetlige pedagogiske tilbud. Forslaget som departementet formulerer kan lett tolkes som at tilpasset opplæring bare er for elever med særlige opplæringsbehov, og ikke for alle.

- II. Hvordan det tenkes å differensiere mellom de foreslåtte § 5.1. og 5.2 fremkommer ikke i høringsnotatet. Samfunnsviterne mener det må fremkomme et tydelig kvalitativt skille mellom de to lovparagrafene slik at man ikke forveksler begrepsbruken. Samfunnsviterne er bekymret for at den foreslåtte lovendringen kan medføre at elever med betydelige vansker gis en form for tilpasset opplæring hvor de blir eksponert for vanlige læreplanmessige krav som de ikke kan leve opp til, i stedet for spesialundervisning/ individuell opplæringsplan (individuelle læringsmål). Det kan få store følger for elever som har tunge diagnoser og komplekse lærevansker. Det fremkommer ikke tydelig i lovforslaget fra Kunnskapsdepartementet hva en utvidet rett til tilpasset opplæring innebærer. Det gis heller ikke klare føringer for når læringsutbyttet ikke er tilfredsstillende.
- III. Elever som har så store lærings-, utviklings- eventuelt andre betydelige problemer og vansker at de ikke kan klare å følge de kompetansemål Kunnskapsløftet legger opp til, må fortsatt ha en særlig rett til kvalitativt andre individuelle opplæringsmål; spesialundervisning etter dagens § 5.1 (spesifisert i en individuell opplæringsplan, jfr. dagens § 5.5.).
- IV. Samfunnsviterne mener imidlertid begrepet spesialundervisning er modent for å byttes ut, men med samme innhold i loven. Samfunnsviterne foreslår at man opprettholder det overordnede prinsippet om at alle elever skal ha tilpasset opplæring. For de elever hvor dette ikke er tilstrekkelig, bør dagens rett til spesialundervisning opprettholdes, men i stedet kalles *særlig tilpasset opplæring, eller særskilt tilpasset opplæring eller ekstra tilpasset opplæring.*

Samfunnsviterne mener med bakgrunn i dette at innarbeiding av rett til tilpasset opplæring i kap 5 vil medføre en uoversiktlig situasjon og dessuten kreve betydelig økning i behov for sakkyndig utredning for å differensiere og sikre at elevene får en forsvarlig og likeverdig opplæring innenfor de to paragrafene. Det må være et skille mellom de elever som kan få opplæring innenfor ordinære rammer og de som har særlige behov.

### **Pkt 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.***

- I. Dersom 5-3 i opplæringsloven endres slik at rektor kan fatte enkeltvedtak uten at det foreligger en sakkyndig vurdering, vil både dagens § 5-1 og særlig de eventuelle nye (foreslåtte) § 5.1. og 5.2 i opplæringsloven miste sin berettigelse. Dette punktet er dersom vi skal ta hensyn til pkt 3 i høringen direkte kontraproduktivt.
- II. Slik lovteksten er foreslått, vil resultatet medføre vilkårlighet i saksbehandlingen og vi vil sannsynlig oppleve store individuelle forskjeller i tilbudet om spesialundervisning, og tilpasset opplæring. Sakkyndige tilrådinger fra PPT er i loven, i dag, gitt en særlig stor betydning ved at kravet til kommunens begrunnelse for vedtak er betraktelig skjerpet dersom en tilråding fra PP-tjenesten ikke følges. Resultatet av forvaltningens gjennomføring av tilsyn med spesialundervisningen i norske skoler dokumenterer et alvorlig rettsikkerhetsproblem. Fylkesmennene og Sivilombudsmannen (2007) viser til at skolene har for lite kompetanse når det gjelder forvaltningsrett og skolelovgivning.
- III. Rektor/skolen vil med stor sannsynligvis komme i en konflikt med forvaltningsprinsippet om at saksbehandlingen må være forutsigbar og ikke gjenstand for vilkårlighet. Det er klart elevenes rettsikkerhet reduseres ved en slik form for saksbehandling hvor en og samme person (rektor) skal

utrede vasker og behov, fatte vedtak og i tillegg likeverdighetsvurdere og vurdere forsvarligheten i sine egne vedtak. I dag er det PPT som likeverdighetsvurderer elevens individuelle opplæringsplan i henhold til den sakkyndige vurderingen/ uttalelsen (tilrådingen).

- IV.** Mange års forskning innenfor lærevanskefeltet, ikke har dokumentert at tilrettelegging innenfor det ordinære pedagogiske opplæringstilbudet nødvendigvis fjerner lærevansker hos elevene. Internasjonalt (for eksempel Kavale og Forness 1999) indikerer derimot at spesialundervisning (i form av kvalitative andre og individuelle kompetansemål) er det eneste som har dokumentert effekt for elever med lærevansker. Samfunnsviterne mener at Stortingsmelding nr 16 (2006-2007) har benyttet seg av et for lite og selektivt utvalg av norske forskningsstudier (med svært ulik kvalitet når det gjelder validitet og reliabilitet og metodebruk generelt) når de hevder at spesialundervisning ikke virker. Vi har ingen gode nok kontrollerte effektstudier som kan si oss at spesialundervisning ikke virker. Det vi vet fra lærevanskefeltet er at nødvendigheten av grundige utredninger er det mest sentrale for å kunne sette inn riktige tiltak.
- V.** Stortingsmelding 16 hadde sosial utjevning som hovedfokus. Formuleringen ”når eleven/foreldra ber om det” vil antakelig ikke virke sosialt utjevne. Det er høyst sannsynlig ikke de ressurssvake foreldrene som vil be om en sakkyndig vurdering. Retten til sakkyndig vurdering må derfor gjelde alle og ikke noen.
- VI.** Dersom et vedtak om spesialundervisning er fattet uten at det foreligger en sakkyndig vurdering av faglig ekspertise, vil dokumentasjonen av elevens opplæringsbehov spesielt i forbindelse med overganger (førskole/skole grunnskole/ungdomsskole og ungdomsskole/videregående opplæring) sannsynligvis i mange tilfeller bli mangelfull eller feilaktig.
- VII.** Høringsnotatet foreslår at sakkyndig vurdering skal innhentes *når det er nødvendig for at saken skal bli opplyst*. Lovforslaget bør presisere hva som menes med ”opplyst”. Siden det ikke er foreslått endringer i kravene til sakkyndig vurdering, er det naturlig å tenke seg at ”*godt nok opplyst*” innebærer at rektor må kunne gjøre rede for de momentene som blir nevnt under opplæringsloven § 5-3 andre ledd. Dette forutsetter at rektor/skolen tilegner seg en utredningskompetanse som de i liten grad besitter i dag. Dersom rektor fattet et vedtak med utgangspunkt i feil vanske, er det sannsynlig at elevene også får feil type hjelp. Pedagogisk-psykologisk tjeneste ser svært ofte at de sakkyndige vurderingene/ utredninger avdekker vansker som avviker fra de vanskene som skolene oppgir som begrunnelse for henvisningen. Det er kun pedagoger med spesiell kompetanse samt psykologer som innehar formell utredningskompetanse av utviklings- og lærevansker samt psykiske helseplager hos barn og unge.
- VIII.** Den eneste begrunnelsen departementet har for å foreslå lovendringen innenfor § 5.3, er at de har et ønske om å dreie pedagogisk-psykologisk tjenestes arbeid mot mer systemrettet arbeid. Dersom elevenes rettigheter til å få en forsvarlig utredning av lærevansker ikke skal svekkes, må departementet følge opp med endringer i opplæringsloven § 5-6. Departementet må blant annet gi klare føringer om hva pedagogisk-psykologisk tjenestes arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling skal bestå i. Å arbeide systemrettet mot skolene for å legge bedre til rette for elever med spesielle behov er viktig, men det er ikke grunn til å tro at det reduserer antall elever med individuelle behov.
- IX.** Samfunnsviterne mener det er et problem at departementet setter systemrettet praksis opp mot individuell tilrettelegging og utredning, og reduserer enkeltelevers muligheter for å få sine vansker og behov utredet. Departementet bør vise vilje til å styrke begge disse områdene. En vurdering av skolens læringsmiljø og sakkyndig vurdering av enkeltelever bør ikke utelukke hverandre, men heller utfylle hverandre og gi en mer helhetlig oversikt over tiltaksrekken i skolens arbeid med læringsmiljø.
- X.** Nærmere 80 prosent av brukerne av PP-tjenesten har psykiske helseplager samtidig med at de også har vansker med å lære. PP-tjenesten er den instansen som hyppigst sender reelle

henvisninger videre til barne- og ungdomspsykiatrien eller andre spesialisthelsetjenester/habilitering etc., (jfr. forskning fra Sintef- helse 2005, 2006). PPT får som regel elevene tilbake for å følge de opp gjennom skoleløpet videre etter at de er vurdert av spesialisthelsetjenesten. PPT foretar ikke formell diagnostisering på bakgrunn av ICD-10 og en stor del av PPTs brukere har ikke behov for dette. PPTs konklusjoner er likevel basert på faglige retningslinjer, bla. ICD-10, men fokus er barnets fungering og behov knyttet til muligheter i miljøet. Det er viktig med en godt kvalifisert førstelinjetjeneste som kan vurdere hva som er pedagogiske/psykologiske problemer og hva som bør utredes medisinsk.

Samfunnsviterne mener at en endring av saksbehandlingsreglene knyttet til § 5.3 i opplæringsloven **ikke** må endres til at skoler i visse tilfeller skal kunne fatte enkeltvedtak uten at pedagoger/ psykologer i PP-tjenesten får utredet, sortert og differensiert vanskene hos elevene som strever i skolen og anbefalt forsvarlige opplæringstiltak.

Ressurser i PP-tjenesten er viktig. Departementets forslag om å ”frigjøre” ressurser i PP-tjenesten må ikke gå på bekostning av viktigheten av at sakkyndige utredninger og at sakkyndige vurderinger av hva elevene faktisk har behov for. PP-tjenesten trenger økte ressurser for å imøtegå behovet for både utføre grundige utredninger samt bistå skolene i annet type arbeid med tanke på å legge til rette for elever med spesielle behov.

### **På vegne av Samfunnsviternes fagforening**

Styret for medlemmer i Samfunnsviternes fagforening, PPT/Oslo

Kathe-Inger Lundahl  
Hovedtillitsvalgt