



UNIVERSITETET I OSLO

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Universitetsdirektøren

Postboks 1072 Blindern
N-0316 Oslo

Administrasjonsbygningen, 9. et.

Ref: 07/13945
Saksbehandler: Kjersti Rusten, tlf. 22 84 48 20
Oslo, 7. desember 2007

Telefon: +47 22 85 50 50
Telefaks: +47 22 85 44 59

HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVEN OG PRIVATSKOLELOVEN

Vi viser til Kunnskapsdepartementets brev av 12. oktober 2007 og høringsnotat om forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven. Endringsforslaget har vært sendt på høring til fakultetene. Fagmiljøet ved Universitetet i Oslo har kommentarer til høringsnotatet:

Kommentarer til høringsnotatets punkt 3 *Endring av lovbestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning fra Institutt for spesialpedagogikk, Det utdanningsvitenskapelige fakultet:*

Institutt for spesialpedagogikk er generelt sett positiv til at sammenhengen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning lovmessig klargjøres bedre, bl.a. slik at det framgår at tilpasset opplæring kan iverksettes både gjennom ordinær opplæring og gjennom spesialundervisning. Det gjelder bl.a. også ved at behovet for spesialundervisning avhenger av den ordinære opplærings evne til å tilpasse opplæringstilbudet slik at den enkelte elev får et tilfredsstillende utbytte.

Instituttet kan imidlertid *ikke støtte* forslaget om endring av opplæringslovens § 5-3 slik at det "i visse tilfeller kan gis spesialundervisning etter enkeltvedtak uten at det foreligger sakkyndig vurdering". Slik kravet om sakkyndig vurdering omtales i høringsnotatet (s. 6) er det tale om "krav om sakkyndig vurdering kun når det er nødvendig for sakens opplysning".

Arbeidsdelingen mellom PPTs såkalte individ- og systemrettede tiltak som dagens bestemmelse i opplæringslovens § 5-6 innebærer, representerer etter vårt skjønn en rimelig og fornuftig avveining, som det er viktig at blir fulgt opp og praktisert. Det er viktig at det systemrettede arbeidet blir godt ivaretatt, men dette bør skje uten at en svekker de mer individrettede oppgaver som følger av sakkyndig vurdering. Videre mener instituttet at det kan være vanskelig å skille klart mellom hva som er individ- og systemrettede tiltak, og at det er grunn til å framheve sammenhengen mellom tiltak av begge kategorier. Når tiltak for enkeltelever skal planlegges og iverksettes, vil det være nødvendig å overveie hvordan eleven kan støttes gjennom tilrettelegging av læringsmiljøet og gjennom oppfølging på ulike nivåer: i elevgruppe, klasse og eventuelt også fra skolens side. En viktig utfordring for den sakkyndige vurderingen bør være: hvordan kan en bygge opp læringsstøttende systemer for eleven?

Forskning indikerer at lærerne opplever at PPT (allerede etter dagens ordning) bare i liten grad – direkte eller indirekte – retter virksomheten inn mot undervisningssituasjonen, dvs. mot relasjonen lærer-elev. Det er ikke det mer systemrettede arbeidet fra PPTs side som lærerne etterlyser, men derimot tjenestens førstelinjefokus, rettet mot eleven og det som skjer i klassen. Her opplever lærerne at forslag og anbefalinger er lite relevante og av beskjedne kvalitet.¹ I forhold til utvikling av opplæringstilbudet for elever med spesialundervisning, tyder dette på et behov for en tjeneste som er tilgjengelig og aktiv i forhold til å gi råd og veiledning om et adekvat opplæringstilbud for den enkelte elev. I så måte framtrer de tilrådingene som tjenesten skal gi gjennom sakkyndig vurdering, som et viktig område for kvalitetsforbedring.

Instituttet vil peke på at sakkyndig vurdering utført av PPT har en viktig funksjon for å vurdere behovet for spesialundervisning på en faglig-sakkyndig måte og av et organ som er habilt og uavhengig i forhold til den enkelte skole. I dette ligger det et viktig rettssikkerhetshensyn, med sikte på å ivareta likeverdighet og motvirke vilkårlighet i behandling av saker om spesialundervisning. I tillegg har sakkyndig vurdering en viktig funksjon for på faglig grunnlag å konkretisere retten til spesialundervisning m.h.t. innhold og omfang. Gjennom utredning og tilråding kan en sakkyndig vurdering være med å avklare hva slags behov for tilpasning av opplæringstilbudet den enkelte elev har. Tilrådingsfunksjonen som den sakkyndige vurderingen har, kan – avhengig av kvaliteten på vurderingen – spille en viktig rolle i forhold til skolens videre planlegging og gjennomføring av spesialundervisning (gjennom individuelle opplæringsplaner). Sakkyndig vurdering må slik sett antas å ha betydning for å sikre og utvikle kvaliteten på spesialundervisningen.

Slik det formuleres i høringsnotatet (se under ”vurdering” s. 6) legges det opp til at den enkelte skole selv ikke bare skal avgjøre om sakkyndig vurdering er nødvendig, men også fatte enkeltvedtaket om spesialundervisning på bakgrunn av egen vurdering. I dette ligger det i så fall en automatisk og generell delegering fra skoleeier til enkeltskolen av retten til å fatte vedtak i denne type saker. Slike saker om spesialundervisning trenger i så fall ikke å ha vært innom noen annen instans enn skolen selv.

Instituttet vil peke på det betenkelige i, ikke bare å fjerne det generelle kravet om sakkyndig vurdering før en fatter enkeltvedtak, men å overføre vurderingen av behovet for en slik vurdering til den enkelte skole, uten av det i dag eksisterer krav om spesialpedagogisk kompetanse i skolens personale. Spørsmålet om ”når det er nødvendig for sakens opplysning” med sakkyndig vurdering vil da måtte bero på den enkelte skoles skjønn, og vil kunne skape store lokale variasjoner, avhengig av kompetanse, holdninger og kulturer i den enkelte skole. Spørsmålet vil bl.a. være: når har skolen kompetanse til selv å opplyse saken grundig nok, og hvem skal avgjøre – og ut fra hvilke kriterier – om skolen selv har slik kompetanse? Skal det være slik at når skolen selv synes den er kompetent nok, så er den det? En risikerer dessuten at med en slik ordning vil økonomiske hensyn i sterkere grad enn før kunne innvirke på vurderingen av behovet for spesialundervisning, ikke minst i tider med behov for innsparinger p.g.a. trang økonomi i kommunen/fylkeskommunen. Dette vil særlig kunne være tilfellet dersom den enkelte skoles myndighet til selv å vurdere saken om spesialundervisning og fatte enkeltvedtak kombineres med definerte budsjettammer som det klart forventes at skolen skal holde seg innenfor. En vil da kunne stå i fare for at de ressursbehov spesialundervisning til vanlig utløser, vil kunne influere på vurderingen av behovet for spesialundervisning i enkeltsaker.

¹ Markussen, E. (2004). Eleven i fokus? Hovedfunn og konklusjoner i en brukerundersøkelse av norsk spesialundervisning etter enkeltvedtak. I: Grøgaard, J. B., I. Hatlevik og E. Markussen: *Eleven i fokus? En brukerundersøkelse av norsk spesialundervisning etter enkeltvedtak*. Oslo: NIFU STEP, Rapport 9/2004, s. 7-16.

Instituttet ser det som positivt og nødvendig at det skal innhentes sakkyndig vurdering *når foreldre eller eleven selv ber* om det i saker hvor skolen tar sikte på å gjøre vedtak uten sakkyndig vurdering. Vi vil likevel peke på at vi trenger objektive ordninger som ivaretar rettssikkerheten for alle elever på en likeverdig måte, og at det ikke bør innføres ordninger som vil kunne virke favoriserende for de mest ressurssterke foreldrene og deres barn. Også derfor er vi skeptiske til den foreslåtte lovendringen.

Institutt for spesialpedagogikk vil på denne bakgrunn *frarå de endringer som foreslås i opplæringslovens § 5-3, og i stedet tilrå at en opprettholder dagens bestemmelser.*

Dersom departementet likevel vil gå inn for at den enkelte skole kan fatte enkeltvedtak om spesialundervisning uten at det foreligger sakkyndig vurdering, vil instituttet *sekundært* tilrå at en kombinerer dette med visse vilkår som må være oppfylt for å medvirke til at den enkelte skole har kompetanse til å gjøre dette. Instituttet vil tilrå at det i loven eller i forskrift til loven tas inn to krav. Det ene kravet bør være at det skal være et spesialpedagogisk team ved hver skole. Dette er tilfellet i mange skoler allerede i dag, ut fra lokale ordninger, men bør gjøres til en obligatorisk ordning for å medvirke til at arbeidet med spesialundervisning i skolen koordineres og ledes på en god måte. Det andre kravet bør være at hver skole skal ha noe spesialpedagogisk kompetanse i sitt personale. For å kunne kompensere for det tap av sakkyndighet som det å sløyfe sakkyndig vurdering innebærer, bør et minimumskrav være at hver skole har ansatt minst en person med hovedfag eller mastergrad i spesialpedagogikk. Til sammenligning kan det vises til vårt naboland Finland, der det til vanlig synes å legges til grunn at allmennlærere og spesiallærere har utdanning på masternivå.

Instituttet vil peke på at et hovedproblem både når det gjelder tilpasset opplæring generelt og spesialundervisningspraksis spesielt er mangelen på kompetanse. Det framkommer bl.a. gjennom Riksrevisjonens undersøkelse, som viser at kompetanse i personalet er den faktoren rektorer flest savner og etterlyser for å øke skolens evne til å gi tilpasset opplæring. Det får bl.a. til følge at de såkalte "gråsoneelevene" erfarer å være i en særlig utsatt situasjon.² Når det gjelder spesialundervisning, vet vi at den relativt hyppig gjennomføres av personer uten spesialpedagogisk kompetanse. Omfanget av bl.a. assistentbruk synes urovekkende høyt. Instituttet legger til grunn at *å opplyse en sak om spesialundervisning godt og forsvarlig, krever et minimum av sakkunnskap på det aktuelle området.* Å overlate til den enkelte skole å utrede og opplyse en sak om spesialundervisning uten at en sikrer seg en viss minimumsstandard av spesialpedagogisk kompetanse i skolen, virker faglig uforsvarlig, og vil risikere å sette en gruppe av de svakeste elevene i norsk skole i en rettssikkerhetsmessig langt mer usikker situasjon enn etter dagens ordning.

Monica Bakken
studiedirektør
e. f.

Heidi Christophersen
fung. seksjonssjef

² Riksrevisjonen (2005-2006): *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*. Dokument nr. 3:10 (2005-2006)