

Kunnskapsdepartementet

Dato: 6. desember 2021

Vedrørende forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven

Institutt for spesialpedagogikk (ISP) ved Universitetet i Oslo viser til høringsnotat datert 26. august 2021 om forslaget til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven fra Kunnskapsdepartementet og oversender med dette vårt høringssvar.

Generell kommentar

Gjennomgående i utkastet til ny opplæringslov er det lite fokus på elever med særskilte behov. Videre presiseres heller ingen steder hvilke elever som har behov for spesialpedagogisk kompetanse. Dette anser vi som en svakhet ved forslaget.

Kapittel 1 Formålet med og krava til opplæringa

ISP støtter at det fokuseres på at opplæringen skal bygge på de grunnleggende verdier som respekt for menneskeverd og natur, åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, men ser det som ønskelig at det kommer enda mer eksplisitt frem at elevens beste skal være i fokus. Dette er beskrevet i §10-1 i forslaget til ny opplæringslov «...skal det takast grunnleggjande omsyn til kva som er best for kvar elev». Vi ser positivt på at dette er lagt til som egen paragraf, men mener at dette med fordel kunne vært flyttet frem til kapittel 1 for å tydeliggjøre hvor vesentlig dette er.

Sammenlignet med eksisterende opplæringslov, mangler forslaget til ny opplæringslov at formålet om tilpasset opplæring er beskrevet. Dette vurderer vi som en svekkelse av elevers rettigheter, og foreslår at en paragraf om elevers rett til tilpasset, likeverdig og inkluderende opplæring føyes til.

Kapittel 10 Det beste for eleven, medverknad, skoledemokrati og skolereglar

I §10-2 er elevene sin rett til medvirkning presisert; de skal bli hørt og deres meninger skal tillegges vekt i tråd med deres alder og modning i det som gjelder dem selv. Denne tilføyselsen til opplæringsloven anser vi som en viktig presisering som kan bidra til å sikre reell elevmedvirkning. Det å vektlegge at alder og modning skal tas hensyn til, ansees også som en viktig presisering, da barn og ungdom som er i utvikling, ikke alltid kan ta inn over seg de langsiktige konsekvensene av de valg de foretar seg. Det å se §10-2 i sammenheng med §10-1, og at det skal legges vekt på hva som er til det beste for eleven, blir derfor vesentlig. Prinsippet om elevens beste og om elevenes rett til å bli hørt i alt som gjelder dem selv, skal være grunnleggende for opplæringen og skal gjennomsyre hele lovverket. Vårt forslag er derfor at disse bestemmelsene tas inn i kapittel 1.



Kapittel 11 Arbeidet for å sikre at elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringa

Opplæringslovutvalget foreslår å endre begrepsbruken fra tilpasset opplæring til universell opplæring, alternativt til inkluderende opplæring, og departementet ber om innspill på dette. Begrunnelsen for dette er at bestemmelsene om tilpasset opplæring gir kommuner plikt til å tilpasse opplæringen, uten at elever gis tilsvarende individuelle rettigheter, samtidig som at andre paragrafer i nåværende lov gir skolen en «ulovfestet plikt til å sikre at elevene kan ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen» (s. 171 i høringsnotatet). Dette sees så i sammenheng med likestillings- og diskrimineringslovens plikt til universell utforming. Begrunnelsen for å endre betegnelsen er 1) å harmonisere ulike lovverk og 2) at begrepet tilpasset opplæring kan oppfattes å bety en individuell tilrettelegging av opplæringen.

Vi opplever ikke at universell opplæring er et tydeligere begrep enn tilpasset opplæring, som jo er et godt innarbeidet begrep (som også departementet skriver). ISP støtter derfor heller forslaget om å tydeliggjøre hva som menes med tilpasset opplæring. Universell er et uklart begrep som er vanskelig å tyde, og synliggjør i mindre grad enn begrepet tilpasset, at det er behov for tiltak som differensierer arbeidsmetoder og innholdet i opplæringen. Videre mener vi at begrepet tilpasset opplæring i større grad gir føringer for hva som skal vurderes, når det skal vurderes om en elev har tilfredsstillende utbytte av undervisningen eller ikke. Vi foreslår derfor å beholde begrepet tilpasset, og endre ordlyden i kapittelet deretter, samt å endre overskriften på §11-1 til «Tilpasset opplæring og tilfredsstillende utbytte av opplæringen». Det er i tillegg behov for en presisering av hva som ligger i «tilfredsstillende utbytte». Videre er det behov for en tydeligere presisering og grenseoppgang mellom forsterket opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring/spesialundervisning ettersom det tenkt at en del av de elevene som tidligere fikk spesialundervisning, nå skal få forsterket opplæring og ikke spesialundervisning. Det er viktig at det er klart og tydelig hva forsterket opplæring er og i hvilket omfang det skal gis. Dersom det overlates til skjønn på den enkelte skole kan det åpne opp for store ulikheter mellom skoler og kommuner.

I §11-4 omtales rett til personlig assistanse. Det presiseres at dette gjelder for elever som har behov for dette for å kunne delta i opplæringen og få tilfredsstillende utbytte av denne. Vi har forståelse for at personlig assistanse må gis til utvalgte elevgrupper, eksempelvis elever med store motoriske vansker. Vi ser behovet for å eksemplifisere hva denne personlige assistansen skal være, eksempelvis bistand til forflytning, ivaretagelse av personlige behov knyttet til hygiene, skrivehjelp for elever med omfattende finmotoriske vansker, og lignende. Vi ser dette som et viktig tillegg og er glade for at det tas eksplisitt inn i lovverket at dette behovet eksisterer, og at det er noe annet enn opplæring. I tillegg til det som er beskrevet, ønsker vi å løfte frem to forhold: 1) Mange elever vil ha behov for denne bistanden på skolen, samt ha et behov for at det er en kontinuitet i tilbudet om personlig assistanse gjennom hverdagen. Eksempelvis kan elever som har behov for personlig assistanse på skolen, også ha behov for dette for å komme seg til og fra skolen, delta på skolefritidsordning og gjøre lekser. Det å se retten til personlig assistanse i skoletiden i sammenheng med behov for assistenthjelp utenfor skoletiden, eksempelvis opp mot BPA-ordningen, vil være en styrke for den enkelte elev med omfattende og komplekse hjelpebehov og være en styrking av skole-hjem samarbeidet. 2) Samtidig som vi imøteser retten til personlig assistanse, stiller vi oss undrende til at det stilles som krav at elevene skal ha tilfredsstillende utbytte

av opplæringen. Mener departementet med dette å signalisere at personlig assistanse ikke kan gis elever med behov for det som etter nåværende opplæringslov omtales som spesialundervisning? Det vil vi i så fall anse som en beklagelig innskrenkning av retten til personlig assistanse.

I §11-5 beskrives rett til fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel. Denne paragrafen kan framstå som uklar da den forsøker å dekke svært ulike tiltak. Vi mener derfor det hadde vært en tydeliggjøring om denne paragrafen ble delt inn i underpunkter. Det første punktet ville da naturlig nok handlet om fysisk tilrettelegging, som ikke nødvendigvis innebærer behov for tekniske hjelpemidler og vice versa. Eksempelvis kan en se for seg elever som har behov for at det bygges en rampe og for en tilpasset arbeidsplass grunnet grovmotoriske vansker, men som ikke har talevansker eller finmotoriske vansker som utløser behov for tekniske hjelpemidler. Ytterligere sammenblanding av ulike behov blir det når behovet for opplæring i mobilitet for elever som er blinde eller sterkt svaksynte, blandes inn. Vi foreslår derfor at paragrafen deles i tre: a) fysisk tilrettelegging, b) tekniske hjelpemidler og c) mobilitetstrening.

I §11-6 beskrives det som etter ny opplæringslov betegnes som individuelt tilrettelagt opplæring. Dette er tenkt å erstatte begrepet spesialundervisning, som brukes i gjeldende lovverk, ettersom det presiseres at dette er for elever som har behov for slik individuell tilrettelegging for å få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vi mener denne endringen i begrepsbruk er uheldig, da det usynliggjør at elever med særskilte behov trenger et spesialpedagogisk opplegg og personale med spesialpedagogisk kompetanse. I stedet for uttrykket individuelt tilrettelagt opplæring vil vi derfor foreslå begrepet **spesialpedagogisk tilrettelagt opplæring**.

I §11-7 inngår nye punkter som personlig assistanse og fysisk tilrettelegging når det skal fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning). Dette er positivt, men vi ser det som en alvorlig svekkelse at PPT ikke pålegges å ta stilling til det behovet eleven har for opplæring basert på spesialpedagogisk kompetanse. Vi foreslår derfor å endre til: «Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal ta stilling til om eleven treng spesialpedagogisk tilrettelagd opplæring, innholdet i denne opplæringa og kva slags kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre opplæringa.»

I høringsutkastet foreslås følgende bestemmelse når det gjelder kompetansekrav for å gjennomføre spesialundervisning/individuelt tilrettelagd opplæring:

§ 11-9 Kompetansekrav for den som skal gi individuelt tilrettelagd opplæring
Den som skal gi individuelt tilrettelagd opplæring, må oppfylle kompetansekrava for å bli tilsett i lærarstilling, jf. § 17-2, og krava om relevant kompetanse i faget det skal undervisast i, jf. § 17-3. I vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring kan det gjerast unntak frå kompetansekrava dersom det vil gi eleven betre opplæring. Slike unntak kan berre gjerast for personar med ei universitets- eller høgskoleutdanning som gjer dei særleg eigna til å vareta behova til eleven.

En slik bestemmelse vil innebære at spesialundervisning til vanlig skal gjennomføres av lærere med allmennlærerkompetanse. Dette er den samme type kompetanse som til vanlig settes inn i ordinær opplæring, og hvor poenget er at retten til spesialundervisning beror på at ordinær opplæring ikke evner å gi eleven et tilfredsstillende læringsutbytte. Det innebærer videre at bruk av spesialpedagog gjøres til en unntaksordning basert på enkeltvedtak. Dette mener vi er uheldig, da det er positivt at personer med høy kompetanse men som ikke er lærere skal kunne gi spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring hvis det vil gi eleven bedre opplæring.

Videre vil bemerke at dette står i motstrid til det departementet og Stortinget tidligere har lagt til grunn, hvor spesialpedagogisk kompetanse framheves som viktig for å gjennomføre spesialundervisning. Vi vil vise til Meld. St. 21 (2016-2017), der det bl.a. heter:

Kompetanse er et viktig bidrag til høyere kvalitet i spesialundervisningen. Derfor vil departementet vurdere å innføre et krav om at alle kommuner må sørge for at alle skoler på barnetrinnet har ansatte med faglig fordypning i spesialpedagogikk for å følge opp behovet for tidlig innsats (s. 59)

I Meld. St. 6 (2019-2020) viser departementet til vedtak fra Stortingets om kompetansebehov:

Regjeringen viser i den sammenheng til at Stortinget i anmodningsvedtak nr. 900 av 13. juni 2017 har bedt regjeringen «i samråd med sektoren se til at alle skoler skal ha tilgang på lærere med fordypning innenfor spesialpedagogikk». I vedtak nr. 901 av samme dato ber Stortinget regjeringen «sikre at alle elever med behov for spesialundervisning får rett til opplæring av fagpersoner med godkjent relevant utdanning». I vedtak nr. 903 av samme dato ber Stortinget regjeringen «om å legge frem en plan for at alle elever med behov for spesialundervisning, får opplæring av fagpersoner med pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse» (s. 64)

Vi støtter presiseringen av at personalet må ha en universitets- eller høyskoleutdanning som gjør de særlig egnet til å ivareta behovene til eleven, hvilket innebærer at spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring ikke skal gis av ufaglærte assistenter. Imidlertid så vil det å ansette en person med master i spesialpedagogikk kunne gjøres bare unntaksvis, slik det nå er formulert, og fremstilles mer som en unntaksordning enn som et positivt bidrag. Dette mener vi er en for snever forståelse av de komplekse og sammensatte behov elevgruppen har, når loven kun trekker frem utdanningskompetanse (lærerutdanning) som det førende. Eksempelvis kan det å ha spesialkompetanse på å undervise barn med: nevroutviklingsforstyrrelser, spesifikke lærevansker, behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), psykososiale vansker, sansetap, og lignende trekkes frem som ressurser på lik linje med det å ha undervisningskompetanse.

I §11-12 omtales alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) for elever i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen med mens rettighetene for voksne presiseres i §19-7. Det at departementet velger å videreføre ASK-paragrafene anser vi som både riktig og betydningsfylt. Elever med behov for ASK utgjør en sårbar gruppe hvor det å tydeliggjøre

rettighetene de har til å bruke sitt språk, er svært viktig. I konvensjonen om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (CDPR), artikkel 2, defineres språk som «spoken and signed languages and other forms of non-spoken languages»

(<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx#>). Avanserte grafisk kommunikasjonssystemer som har ordforråd på mange tusen symboler og en innebygd grammatikk (slik eksempelvis symbolsystemet Blissymbolics har), vil det være naturlig å forstå som eksempler på «non-spoken languages». I den norske oversettelsen av konvensjonen har «non-spoken» beklageligvis blitt oversatt med «ikke-verbal kommunikasjon», noe som tilslører at det er snakk om språk som formidles i andre modaliteter enn tale. Vår vurdering er derfor at ASK-paragrafen burde vært plassert i samme kapittel som de andre paragrafene som omhandler språk, slik den er i gjeldende opplæringslov.

I §11-13 omtales den Pedagogisk-psykologiske tjenesten. Vi støtter at PP-tjenestens tosidig mandat, knyttet til både å være en sakkyndig instans og en bidragsyter i skolens organisasjons- og systemarbeid, videreføres. Vi er noe bekymret for om konsekvensene på sikt av at PPT ikke lenger eksplisitt bes om å utrede lærevansker hos eleven (jmf §§ 5-3 i nåværende opplæringslov og 11-8 i det nye lovforslaget). Tiltak bør være basert på god kjennskap til den enkelte elevs vansker og ressurser. Videre kunne vi ønsket at loven også tydeliggjorde den rollen PPT kan ha for å ivareta den psykiske folkehelsen gjennom tidlig innsats, ved at rådgiverrollen blir noe mer utdypet. Dette kan både være å yte bistand til sosialpedagogiske rådgivere og sosiallærere på skoler og direkte rådgivning til elever. Slik vil elevens rettigheter til forebygging og konkret hjelp ved psykososiale vansker kunne bli bedre ivaretatt. Ansvar for PPT har for å gi råd til foreldre som har barn med behov for spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring, kunne også vært klarere beskrevet – slik det er i Barnehaageloven.

Barn på helseinstitusjon

Tillegget som departementet gjør i §28-4, der de beskriver rettighetene til elever som har søsken eller foreldre som over lengre tid er innlagte på helseinstitusjon, ansees som svært viktig. Slik det er i nåværende lovverk, har barnet rett på undervisning om det selv er pasient. Dette har imidlertid ikke vært tilfelle for de barna som er pårørende. Departementet foreslår å utvide fylkeskommunens ansvar til også å omfatte grunnskoleopplæring og videregående opplæring til søsken av barn innlagt i helseinstitusjon. Vi ser positivt på denne utvidelsen, da det vil kunne gjøre det lettere å både ivareta barnets behov for opplæring og behovet for å være sammen med familien i det som ofte vil være en sårbar tid.

Med hilsen

Kristine Stadskleiv
Faglig studieleder

Ona Bø Wie
Instituttleder

