

Opplæringslovutvalget

– offentlig lovutvalg på grunnopplæringsens område

Til referansegruppen til Opplæringslovutvalget

Deres ref	Vår ref	Dato
	19/22	11. april 2019

Bakgrunnsnotat til møte 6. mai 2019 om tilpasset opplæring og spesialundervisning

1 Kort om hva saken handler om

Opplæringslovutvalget ønsker å drøfte med dere hvordan tilpasset opplæring og spesialundervisning bør reguleres i ny opplæringslov og hva innholdet i bestemmelsene bør være.

2 Bakgrunn for saken

Ifølge utvalgets mandat skal «utvalget ta hensyn til at opplæringsloven skal hjemle og beskytte elevers rettigheter og behov». Utvalget skal ifølge mandatet også særlig vurdere hvilke forhold som bør reguleres gjennom å gi rettigheter på individnivå med tilhørende klageordninger.

Retten til spesialundervisning er en sentral rettighet i opplæringsloven. Rettigheten er ment å være et sikkerhetsnett for elever med særlige behov for tilrettelegging av opplæringen. Undersøkelser viser at det er flere utfordringer med dagens tilbud til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i skolen. Utfordringene er beskrevet og drøftet i en rekke rapporter, meldinger til Stortinget og NOU-er. Det er bred enighet¹ om at

- mye av spesialundervisningen foregår med personer som ikke oppfyller opplæringslovens krav til faglig og pedagogisk kompetanse
- spesialundervisning oppleves som sosialt stigmatiserende for mange
- mange barn får hjelp for sent
- PP-tjenesten utfører systemrettet arbeid overfor skolene kun i begrenset omfang

Kommunene har i dag full frihet til å styrke den ordinære tilpassede opplæringen slik at behovet for spesialundervisning blir minst mulig. Allikevel viser tall fra GSI at mange kommuner har et vedvarende høyt antall elever med spesialundervisning. Det vil imidlertid trolig alltid finnes elever som vil ha behov for mer eller mindre omfattende tilpasninger av den ordinære undervisningen og der særskilt tilrettelegging er nødvendig for at disse elevene skal få et tilfredsstillende opplæringstilbud.

¹ Thomas Nordahl m.f. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Bergen: Fagbokforlaget.

Det er grunn til å tro at problemene som er nevnt ovenfor ikke bare skyldes regelverket, men også hvordan det implementeres og praktiseres. Et spørsmål er om lovendringer kan bidra til å løse problemene med dagens tilbud til elever med behov for særskilt tilrettelegging. Hvordan kan reglene i så fall endres, og hva kan vi oppnå med en eventuell endring av reglene?

3 Hva utvalget ønsker å oppnå

Som et utgangspunkt mener utvalget at elever som har behov for en særskilt tilrettelegging i opplæringen, bør ha en individuell rett til dette. At elevene har en rett, innebærer at kommunen er rettslig forpliktet til å oppfylle rettigheten. Kommunen kan ikke unnlate å oppfylle rettigheten med den begrunnelsen at det ikke er avsatt penger til formålet. En rett til særskilt tilrettelegging innebærer også at den enkelte har rett til å klage på opplæringstilbudet og få saken overprøvd av en klageinstans. I siste instans kan rettigheten håndheves ved domstolene. En rett til særskilt tilrettelegging innebærer dermed en rettsikkerhet for den enkelte.

Samtidig vurderer utvalget forslag til endringer i dages regelverk, blant annet når det gjelder *hva* elever som har behov for særskilt tilrettelegging, skal ha rett til, og *saksbehandlingsreglene* knyttet til dette. Utvalget vurderer også å bruke andre betegnelser enn «tilpasset opplæring» og «spesialundervisning».

Målet med eventuelle endringer i regelverket er at elever som har behov for ekstra hjelp og støtte, skal

- få nødvendig hjelp så tidlig som mulig
- få hjelp av personale med relevant faglig og pedagogisk kompetanse
- føle seg inkludert i et fellesskap

Utvalget ønsker også

- å styrke barns individuelle medvirkning
- å forenkle saksgangen
- at skolen skal få mer støtte og veiledning fra PP-tjenesten

Forslag til regelendringer må utarbeides med forutsetningen om at forslaget til ny opplæringslov ikke skal innebære vesentlige merkostnader for staten eller kommunalforvaltningen, ref. utvalgets mandat.

4 Mulig ny modell for lovregulering av tilpasset opplæring og spesialundervisning

4.1 Universelt og individuelt tilrettelagt opplæring

Tilpasset opplæring kan betegnes som *universelt tilrettelagt opplæring*, og spesialundervisning kan beskrives som *individuelt tilrettelagt opplæring*. En slik terminologi har en klar parallell til reglene i likestillings- og diskrimineringsloven om universell utforming og individuell tilrettelegging av fysiske forhold og tjenestetilbud.

Gjennom betegnelsen *universell opplæring* kan man få en annen inngangsport når man skal tenke på elevene og opplæringen innenfor et fellesskap. Terminologien harmonerer etter utvalgets vurdering godt med at tilpasset opplæring i dag forstås som opplæring innenfor et læringsfellesskap, og signaliserer at skolen skal gi en opplæring som skal rette seg mot alle elever.

Spesialundervisning er etter utvalgets mening et utdatert navn og kan føre til stigmatisering og gi unødvendige assosiasjoner om at noen ikke er «normale». Utvalget vurderer derfor om

benevnelsen «spesialundervisning» bør endres til *individuell tilrettelagt opplæring*. Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 inneholder en regel om rett til individuell tilrettelegging for elever og studenter. Retten til tilrettelegging gjelder både undervisningen, lærestedet, læremidler og eksamen. I forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 81 L (2016–2017) s. 327, er det slått fast at bestemmelsen ikke gir rettigheter utover det som følger av opplæringsloven, men overlapper disse reglene.

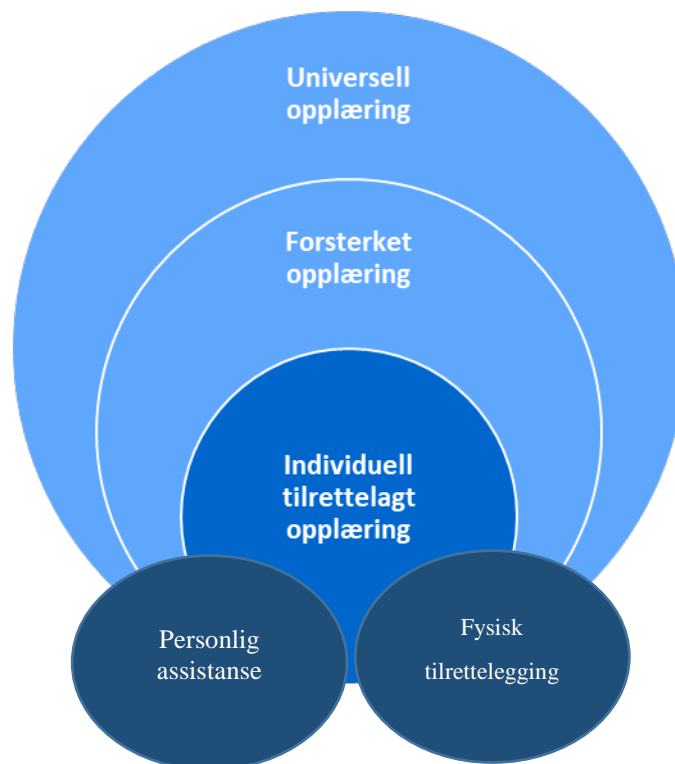
Utvalget vurderer om

- *universell opplæring* (ev. universelt tilrettelagt opplæring) bør innføres som ny betegnelse for tilpasset opplæring
- *individuell tilrettelagt opplæring* bør innføres som ny betegnelse for spesialundervisning

Ved å endre betegnelses som nevnt ovenfor, får man samme ordpar som i likestillings- og diskrimineringsloven: universell og individuell. Videre vurderer utvalget å foreslå at *forsterket opplæring* innføres som ny betegnelse, og at slik opplæring delvis skal erstatte innholdet i dagens intensivopplæring.

Videre vurderer utvalget å skille ut *personlig hjelp med assistent* og *fysisk tilrettelegging* som egne rettigheter. Forslaget innebærer at det ikke skal være krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å få tiltak om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging.

En ny modell for lovreguleringen kan skisseres slik:



4.2 Universell opplæring

Prinsippene om en inkluderende skole og tilpasset opplæring er sentrale i norsk utdanningspolitikk. Begge ideene harmonerer med tankegangen som bygger på likhetsprinsippet, der skolen er definert som arena for «alle».

Forutsetningen for en likeverdig, tilpasset opplæring for alle, og spesialundervisning for de få, er at opplæringen er tilgjengelig for den enkelte, både med hensyn til bygninger,

læremateriell, metoder og organisering, og at dette er tilrettelagt på en slik måte at det skaper et godt læringsmiljø for alle.²

Tilpasset opplæring kan ha en smal og en vid tilnærming. Den smale tilnærmingen knyttes til oppfatningen av at tilpasning likestilles med konkrete tiltak, metoder og bestemte måter å organisere opplæringen på. Den vide tilnærmingen innebærer en pedagogisk plattform som preger hele skolens virksomhet. Den smale tilnærmingen innebærer ofte tiltak overfor enkelte elever, og den vide tilnærmingen krever en overordnet strategi for skolens virksomhet og retter seg dermed mot alle elever.³Tilpasset opplæring i vid forstand kan betegnes som universell utforming av opplæringen.

Universell utforming er ofte brukt i forbindelse med utformingen av fysiske forhold, men brukes i dag på de fleste samfunnsområder. Når det gjelder utdanningsområdet er universell utforming brukt i 2008 i en veiledningsbrosjyre fra Nasjonal pådriver for universell utforming og individuell tilrettelegging i høyere utdanning.⁴ Her brukes betegnelsen universell utforming og knyttes til den pedagogiske delen av opplæringen. I forordet i veiledningen står det at

Universell utforming av læringsmiljøet omfatter mer enn utforming av bygninger og uteområder. IKT har økende betydning for studentenes læring, og behovet for å inkludere alle i disse løsningene er åpenbare. I tillegg er universell utforming av studier og undervisning et viktig og voksende felt i høyere utdanning. Derfor må derfor [sic.] en bred definisjon av begrepet universell utdanning legges til grunn når vi velger strategi for inkludering.

I en ideell verden ville universell utforming ha sørget for tilgang for alle, og læringsmiljøet ville ha møtt alle studenters behov. Slik er det imidlertid ikke, og det blir viktig å erkjenne at universell utforming ikke er det eneste virkemiddelet vi har. Vi må også ha rom for å legge til rette for den enkelte når de universelle løsningene ikke er nok.

Universell utforming av læring oppstod i USA allerede på slutten av 1990-tallet som metode, for å møte mangfoldet blant elevene med en mer inkluderende og universell tilnærming og redusere behovet for individuell tilpasning (Universal Design for Learning).⁵ En pioner var professor Frank Bowe, som i boken «Universal Design in Education: Teaching Non-Traditional Students» oppfordret lærerne til å møte ulike kulturer, funksjonsnedsettelse og ikke minst lærestiler gjennom å utforme aktiviteter i klasserommet som favner alle.

Den grunnleggende ideen bak universell utforming er å utforme samfunnet slik at så mange som mulig kan delta aktivt uavhengig av funksjonsevne. Universaliteten i den universelle utformingen ligger fremfor alt i det inkluderende elementet. Målet er at universelt utformede løsninger skal kunne brukes av alle, slik at spesialløsninger unngås. Prinsippet anvendes ved utvikling av produkter, tjenester, bygg, IKT, infrastruktur med videre.

I FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, artikkel 2, defineres universell utforming slik:

Med "universell utforming" menes utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming. "Universell utforming" skal ikke utelukke hjelpemidler for bestemte grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne når det er behov for det.

² Utdanningsdirektoratet (2007). Likeverdig opplæring – et bidrag til å forstå sentrale begreper. (Brosjyre).

³ Brandt, Synnøve S (2010). En mangfoldig og universell grunnopplæring? Om hvordan mangfold ivaretas faglig, sosialt og fysisk fra 4. til 8. trinn i grunnskolen.

⁴ Universell utforming av læringsmiljø, hentet fra <https://www.universell.no/filesare/fileupload/352/Universell%20utforming%20av%20læringsmiljø.pdf>

⁵ Wikipedia (2019). Hentet fra https://en.wikipedia.org/wiki/Universal_Design_for_Learning

I diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 17 defineres universell utforming slik:

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse

Universell utforming har, med sine prinsipper, som mål om å nå så mange som mulig. I prinsippene ligger en erkjennelse av at ikke alle kan nås, og derfor benyttes ordet «hovedløsningen» i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Dette kan overføres til utdanning i den forstand at der det er behov for et annet opplegg enn det læreren kan gi gjennom ordinær undervisning, gis individuelt tilrettelagt opplæring.

Med universell opplæring menes en faglig, metodisk og sosial tilpasning av opplæringen slik at alle elever får realisert sitt potensial i så stor utstrekning som mulig innenfor fellesskapet, og med minst mulige behov for egne ordninger for enkeltelever. Bruk av digitale verktøy i opplæringen gir nye muligheter til å gi universelt utformet opplæring. Digitale læremidler åpner for nye undervisningsformer og arbeidsmåter, og elevene kan delta i nye læringsfellesskap og samarbeide og dele kunnskap på nye måter. Tilgangen til interaktive oppgaver gir gode muligheter til å nivåddifferensiere og la elever repetere før de går i gang med nye temaer.

Universell utforming av opplæringen dreier seg om å ta hensyn til elevenes evner og potensial for læring, der målet er deltagelse for alle elever i et fellesskap i størst mulig utstrekning. Spesielløsninger for den enkelte skal følgelig unngås, men skal gis når den universelle opplæringen er utilstrekkelig. Universell utforming av opplæringen og læringsmiljøet handler som et utgangspunkt om at det er utdanningssystemet som i størst mulig grad må tilpasse seg elevene, og ikke elevene som må tilpasse seg utdanningssystemet. Med universell tilrettelegging av opplæringen menes at opplæringen skal være god nok for alle – så langt det lar seg gjøre.

Spørsmål til diskusjon:

1. Hva synes dere om forslaget til nye betegnelser?

4.3 Forsterket opplæring

Utvalget mener at elever som ikke oppnår forventede læringsresultater, bør få forsterket opplæring, og at slik opplæring skal gis innenfor den universelle opplæringen. Det er viktig, at elever som trenger det, raskt får egnet opplæring slik at de oppnår forventede læringsresultater. Det hindrer at utfordringer får utvikle seg og bli mer alvorlige.

Etter dagens regler skal kommunen sørge for å gi elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter, målrettet og intensiv opplæring innenfor lesing, skriving og regning, jf. opplæringsloven § 1-4. Utvalget mener at betegnelsen «intensiv opplæring» ikke bør brukes, blant annet fordi opplæringen på dette nivået kan være kortvarig, men den må ikke nødvendigvis være intensiv. Forsterket opplæring kan blant annet dreie seg om fordypning og konsentrasjon, alternativ organisering og bruk av ulike læremidler, og slik opplæring vare i en kort eller lengre periode.

Forsterket opplæring avgrenses mot individuell tilrettelagt opplæring ved at forsterket opplæring ikke skal være en individuell rettighet, og at tiltaket ikke krever sakkyndig vurdering eller annen omfattende saksbehandling. Hensikten er at veien til hjelp skal bli kortere, med andre ord at hjelpen skal komme så raskt som mulig. Dersom en elev har behov for langvarige eller omfattende tiltak – som ikke kan avhjelpest innenfor den forsterkede opplæringen – vil eleven ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring.

Kommunen skal ha plikt til å gi elever som har behov for forsterket opplæring, slik opplæring i form av konsentrert og målrettet opplæring slik at forventet progresjon kan bli nådd. Plikten skal gi skolen et profesjonelt handlingsrom. Det skal være mulig å gi undervisning i små grupper eller som eneundervisning, dersom det er nødvendig for elevens utbytte av opplæringen. Eneundervisning skal i så fall kun skje i et begrenset omfang.

Undersøkelser viser at andelen med spesialundervisning øker utover i grunnskolen, og at andelen er størst på 10. trinn. Mange elever kan, av ulike grunner, ha behov for tett oppfølging i kortere eller lengre perioder uavhengig av hvilket trinn de er på. Utvalget mener derfor at forsterket opplæring ikke bør være forbeholdt kun elever på de laveste trinnene, men at skolen bør ha plikt til å gi slik opplæring til elever på alle trinn.

Utvalget mener at det ikke bør åpnes for at elever som får forsterket opplæring, skal ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket. Dersom en elev har behov for avvik fra kompetansemålene, skal eleven ha rett til individuell tilrettelegging av opplæringen.

Fordelen med løsningen som foreslås, er at den vil kunne frigjøre tid for PP-tjenesten ved at færre får behov for individuelt tilrettelagt opplæring og følgelig at tjenesten får mer tid til å arbeide systemrettet overfor skolene. Problemet med ventetid for å få sakkyndig vurdering for dem som trenger det, vil også kunne reduseres.

Forslaget kan innebære økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene dersom det må flere lærerressurser til for å oppfylle plikten til å gi forsterket opplæring for elever på alle trinn. Forslaget om forsterket opplæring for elever på alle trinn kan på den annen side føre til at det blir mindre behov for individuelt tilrettelagt opplæring. Dermed kan forslaget frigjøre ressurser fra individuelt tilrettelagt opplæring til styrking av den universelle opplæringen.

Spørsmål til diskusjon

2. Bør forsterket opplæring gjelde elever på alle trinn?
3. Bør slik opplæring omfatte mer enn bare lesing, skriving og regning? I så fall hva?
4. Er forsterket opplæring en passende betegnelse, eller bør slik opplæring kalles noe annet?
5. Forsterket opplæring er etter forslaget en del av den universelle opplæringen. Er det behov for å regulere forsterket opplæring i loven så lenge loven inneholder en bestemmelse om universell opplæring?

4.4 Individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging

4.4.1 Dagens § 5-1 om spesialundervisning kan deles opp i tre rettigheter

At elever ikke har «tilfredsstillende utbytte» av opplæringen kan skyldes at eleven har behov for pedagogisk tilrettelegging for å nå målene i læreplanverket eller i den individuelle opplæringsplanen, praktisk hjelp i skolehverdagen eller fysisk tilrettelegging. Det kan også være en kombinasjon av disse. Etter dagens regelverk kan et vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 omfatte både pedagogisk tilrettelegging av opplæringen, personlig assistanse i skolehverdagen og fysisk tilrettelegging. Utvalget vurderer å dele opp rettighetene som i dag følger av regelen i § 5-1 i tre ulike bestemmelser: (1) Rett til individuelt tilrettelagt opplæring (2) rett til individuell personlig assistanse og (3) rett til fysisk tilrettelegging.

Forslaget innebærer at innholdet i retten til individuelt tilrettelagt opplæring ikke favner like vidt som innholdet i dagens regel om spesialundervisning. Det som ikke er opplæring

(undervisning), og som ikke nødvendigvis må utføres av personale ansatt i undervisningsstilling, skal etter forslaget falle utenfor: Det vil si at praktisk tilrettelegging, som omsorg og hjelp i forbindelse med påkledning, toalettbesøk, måltider, medisinerer etc., og fysisk tilrettelegging, ikke skal regnes som individuelt tilrettelagt opplæring.

Individuelt tilrettelagt opplæring innebærer følgelig kun individuell pedagogisk støtte. Elever som har behov for personlig assistanse og fysisk tilrettelegging bør ha en individuell rett til dette, men uten at det stilles krav om en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten.

Fordelen med en slik løsning er at det blir et klarere skille enn i dag når det gjelder hva som er opplæring (pedagogisk tilrettelegging), og hva som ikke er det (personlig assistanse og fysisk tilrettelegging). Løsningen kan også føre til at PP-tjenesten sparer ressurser fordi det nødvendigvis ikke blir behov for sakkyndig vurdering i like mange tilfeller som i dag. Dersom kompetansekrav for undervisningspersonale kun skal gjelde for dem som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring, vil det kunne bli lettere å oppfylle disse kravene fordi andre personer enn dem som fyller kompetansekravene, kan ansettes for å utføre oppgaver som kun dreier seg om personlig assistanse.

Ulempen er at det er usikkert i hvor stor grad løsningen vil føre til mindre ressursbruk fra PP-tjenesten til sakkyndige vurderinger, fordi det mest sannsynlig vil være noen elever som har behov for en kombinasjon av tilbud om individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging. I slike tilfeller må PP-tjenesten uansett utarbeide en sakkyndig vurdering om elevens behov for individuelt tilrettelagt opplæring. Ifølge GSI har nesten 1 700 elever i 2018-19 vedtak om spesialundervisning uten at de har fått tildelt timer med undervisningspersonale. Dette tallet har vært relativt stabilt over flere år. Tall fra GSI for 2010-2011 viser at ca. 500 elever hadde enkeltvedtak om spesialundervisning uten timer, for eksempel vedtak om utstyr. Tallene viser at det er sannsynlig at PP-tjenesten vil kunne bruke noe mindre tid å utarbeide sakkyndige vurderinger dersom det ikke stilles krav om en slik vurdering for elever som kun har behov for personlig assistanse eller særskilt utstyr i opplæringen.

Spørsmål til diskusjon

6. Er det hensiktsmessig å dele opp retten til spesialundervisning i tre rettigheter? Er det eventuelt en andre inndelinger som bør vurderes?

4.4.2 Individuelt tilrettelagt opplæring

Elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av den universelle opplæringen og derfor har behov for pedagogiske tiltak i form av individuelt tilrettelagt opplæring for å nå kompetansemålene i ett eller flere fag eller målene i den generelle delen av læreplanverket, skal etter utvalgets forslag ha rett til dette. Innholdet i, organiseringen og omfanget av individuelt tilrettelagt opplæring vil nødvendigvis variere ut fra elevens behov og kommunens ressurser. Klare, objektive kriterier når det gjelder hvem som skal ha rett til tilrettelegging, innholdet i opplæringen og omfanget av den i det enkelte tilfelle, vil det derfor ikke være realistisk å lovfeste. Avgjørelsen av disse spørsmålene vil måtte bero på en faglig og skjønnsmessig vurdering. Vurderingskriteriene bør imidlertid gjøres så klare som mulig i forslaget til ny lov. At det skal gjøres en skjønnsmessig vurdering, og hva det er relevant å legge vekt på, bør framgå i loven. Dette kan øke muligheten for at den enkelte elevs behov blir vurdert på en forsvarlig måte. Vurderingen av om eleven har et behov for individuelt tilrettelagt opplæring kan knytte seg både til elevens behov og skolens evne og mulighet til å gi universelt tilrettelagt opplæring.

Spørsmål til diskusjon

7. Mange får spesialundervisning (individuell tilrettelagt opplæring) for lenge uten at det blir evaluert om tiltakene i undervisningen virker. Det kan derfor stilles spørsmål ved om årlig vurdering (jf. opplæringsloven § 5-5 andre avsnitt) og annen undervisningsvurdering (jf. forskrift til opplæringsloven) praktiseres godt nok i spesialundervisningen. Bør det innføres andre eller tydeligere krav om å evaluere spesialundervisningen enn dem som følger av dagens lov? Hvis ja, hva bør kravene innebære?

4.4.3 Individuell personlig assistanse og fysisk tilrettelegging

Elever som har behov for praktisk hjelp for å få utbytte av opplæringen, bør etter utvalgets vurdering ha rett til individuell personlig assistanse. Med praktisk hjelp menes bistand fra en person (assistent) som kan følge med og hjelpe eleven i skolehverdagen. Assistenten kan for eksempel være hjelp i forbindelse med av- og påkledning, måltider, toalettbesøk, bæring av sekk og forflytning. Slike dagligdagse aktiviteter kan kreve mye krefter for enkelte elever med nedsatt funksjonsevne. Assistenten bør være en ressurs som skal avlaste eleven slik at eleven får overskudd til å konsentrere seg om det faglige på skolen. En elev kan i tillegg ha rett til personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven, se mer om dette i Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse fra 2017.⁶

Videre bør elever som har behov for fysisk tilrettelegging for å få utbytte av opplæringen, ha en rett til individuell fysisk tilrettelegging av læringsmiljøet. Med fysisk tilrettelegging menes tilrettelegging av arbeidsplassen eller klasserommet. Det kan også være at eleven har behov for materielle ressurser som ulike hjelpemidler, for eksempel teleslynge, eller særskilt tilpassede læremidler.

5 Skolen skal følge med, melde fra og følge opp

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging peker på at det i dag tar for lang tid for elever å få nødvendig hjelp. Dette til tross for at det følger av opplæringsloven at

- opplæringen til enhver tid skal tilpasses elevens behov, jf. §§ 1-3 og 1-4
- læreren skal vurdere om en elev trenger spesialundervisning og melde fra til rektor når en elev har slike behov (meldeplikt), jf. § 5-4 første avsnitt andre setning
- skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak (utprøvningsplikt) innenfor det ordinære opplæringsstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering, jf. § 5-4 første avsnitt tredje setning

Lærernes meldeplikt til rektor etter opplæringsloven § 5-4 første avsnitt andre setning har stor betydning for å sikre at elevene får oppfylt rettighetene sine. Meldeplikten gjelder gjennom hele opplæringsløpet i grunnskolen og videregående opplæring, og krever en løpende vurdering av den enkelte elev. At lærerne har plikt til løpende å vurdere den enkelte elev, følger dessuten av forskrift til opplæringsloven § 3-11. Ifølge bestemmelsen har

⁶ Utdanningsdirektoratet (2017). *Skolens ansvar for elever som har behov for helse- og omsorgstjenester i skoletiden*. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/Skolens-ansvar-for-eleversom-har-behov-for-helse--og-omsorgstjenester-i-skoletiden>

læreren, som ledd i undervisningsvurderingen i fag, plikt til å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Formålet med bestemmelsen i § 5-4 første avsnitt tredje setning om at skal skolen ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak, er å sikre at skolen skal gjøre en grundig vurdering av om elevene kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet før en elev eventuelt blir henvist til PP-tjenesten. I forarbeidene til loven⁷ står det at plikten til å prøve ut tiltak ikke gjelder de tilfellene hvor det er klart at elevens behov ikke kan løses innenfor rammene av ordinær opplæring. Utprøvningsplikten må sees i sammenheng med plikten til å gi alle elever tilpasset opplæring etter §§ 1-3 og 1-4 og PP-tjenestens plikt etter § 5-3 til å ta standpunkt til om elevens lærevansker kan avhjelpes innenfor den ordinære opplæringen.

Utvalget vurderer å foreslå kun mindre endringer i reglene om undervisningspersonalets vurderingsplikt og meldeplikt, skolens utprøvningsplikt med videre. Utvalget ønsker ikke mer detaljregulering av undervisningspersonalets eller skolens plikter enn det som følger av dagens lov.

Utvalget mener at undervisningspersonalets og skolens plikter bør klargjøres og settes i sammenheng i forslaget til ny opplæringslov. Gjeldende plikter kan etter utvalgets oppfatning presenteres og formidles tydeligere enn i dagens lov. Lovforslaget bør derfor inneholde plikter som skal være ledd i et handlingsforløp som går ut på at undervisningspersonalet (1) følge med og vurdere elevens utbytte av opplæringen (2) melde fra til rektor når en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen og (3) følge opp ved å prøve ut tiltak innenfor den universelle opplæringen før eleven eventuelt henvises til PP-tjenesten. Noe av det materielle innholdet i forskrift til opplæringsloven kapittel 3 om vurdering, kan eventuelt flyttes til loven, slik at lærernes plikt til å følge med og jevnlig vurdere elevene, blir tydeligere.

Dagens meldeplikt og plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet er i dagens § 5-4 første avsnitt direkte knyttet til «om ein elev treng spesialundervisning». Utvalget har vurdert om forslag til ny lov bør inneholde en meldeplikt som inntreffer uten at det er grunn til tro at eleven trenger individuelt tilrettelagt opplæring. Utvalget mener at vurderingstemaet for å vurdere og prøve ut tiltak bør være om eleven *står i fare for ikke å få*, eller ikke får, tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I slike tilfeller skal undervisningspersonalet melde fra til rektor, og tiltak skal vurderes og prøves ut innenfor den generelle tilretteleggingen av opplæringen, det vil si innenfor den universelle opplæringen.

Utvalget mener at loven bør inneholde en regel om at skolen skal vurdere og prøve ut tiltak innenfor den universelle opplæringen. Dette er en videreføring av dagens plikt for skolen til å vurdere og prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, men forslaget går noe lengre enn dagens utprøvningsplikt. Etter dagens lov skal skolen «eventuelt» prøve ut tiltak, og utvalget foreslår at forbeholdet fjernes i ny opplæringslov. Forslaget innebærer at skolen, så raskt som mulig, skal vurdere og prøve ut tiltak, og tiltakene skal fortsette til det ikke er behov for dem eller helt fram til det eventuelt er fattet vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

⁷ Prop. 129 L (2012-2013), merknader til § 5-4

Egnede tiltak kan for eksempel være at eleven(e) får nye læremidler, at skolen varierer organiseringen av og intensiteten i opplæringen, at rektor setter inn ekstra ressurser, at undervisningspersonalet får hjelp fra andre fagpersoner til å legge opplæringen bedre til rette og at eleven får forsterket opplæring. PP-tjenesten kan bidra både i undersøkelsesfasen og i tiltaksfasen, se punkt 9. Tiltakene kan føre til at det ikke er nødvendig med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Informasjonen fra denne fasen kan eventuelt danne grunnlag for en sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

Spørsmål til diskusjon

8. Det er et mål at elever som ikke har tilfredsstillende progresjon, skal få hjelp så raskt som mulig. Kan ovennevnte klargjøringer i regelverket bidra til dette? Hvis ikke, hvilke andre alternativer foreslår dere?
9. Hvem bør være pliktsubjekt for plikten til å melde fra og følge opp, ref. at det er *kommunen/fylkeskommunen* som er ansvarlig etter opplæringsloven?

6 Elevenes rett til medvirkning må styrkes

I Barneombudets rapport «Uten mål og mening?» kommer det frem at elever med særskilte behov ikke blir hørt i saker om sine utfordringer i skolen. Utvalget foreslår at barns rett til medvirkning skal stå i en egen paragraf i lovens innledende kapittel. Regelen om barns rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og regelen om at deres mening skal tillegges vekt, gjelder i alle spørsmål som gjelder barn, inkludert universell opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring.

7 Individuelt tilrettelagt opplæring må gis av kvalifisert personale

Etter dagens regelverk er det som hovedregel de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning som for den ordinære opplæringen. Opplæringsloven gir som hovedregel ikke åpning for at personer uten relevant faglig og pedagogisk kompetanse - dvs. lærerutdanning eller universitets- og høyskoleutdanning og PPU - kan tilsettes som undervisningspersonale. Det er to unntak fra denne hovedregelen: (1) Dersom det ikke er mulig å få tak i lærere som fyller kompetansekravene kan kommunen ansette ukvalifiserte som lærere i midlertidig stilling fram til 31. juli, jf. opplæringsloven § 10-6. (2) Dersom det ikke er søkere som fyller kompetansekravene for tilsetting, kan en annen søker som er i gang med relevant utdanning, tilsettes på det vilkåret at utdanningen blir fullført, jf. § 10-6a.

Til tross for opplæringslovens kompetansekrav for undervisningspersonale, viser statistikk fra Utdanningsdirektoratet⁸ at det er stor økning av bruk av timer til spesialundervisning med assistent. Med assistenter menes personale som ikke er tilsatt i undervisningsstilling. Assistenter er ikke en ensartet gruppe når det gjelder kompetanse. Betegnelsen «assistent» brukes om både ufaglærte uten formell bakgrunn, faglærte med for eksempel barne- og ungdomsarbeiderutdanning og personer med høyere utdanning som ikke oppfyller kompetansekravene for å kunne ansettes i undervisningsstilling.

Etter dagens regelverk kan personer som ikke er ansatt i undervisningsstilling «hjelpe til i opplæringa», men de kan ikke ha ansvaret for opplæringen, jf. opplæringsloven § 10-11.

⁸ Hva vet vi om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning? Statistikknotat 6/2018. (2018). Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/notat-om-spesialundervisning/>

Assistenten kan også brukes til å ivareta enkeltelevers behov for praktisk hjelp og avlaste lærerne med å bidra til å skape et godt læringsmiljø i klassen eller i gruppen.

Barn med habiliteringsbehov vil ofte ha et enkeltvedtak om spesialundervisning. Ifølge veilederen for spesialundervisning⁹ kan behovet for assistent være omfattet av vedtaket om spesialundervisning. I Helsedirektoratet veileder *Barn og unge med habiliteringsbehov*¹⁰ står det at både en assistent som er ansatt av skolen og en brukerstyrt personlig assistent (BPA) kan ha oppfølgingsoppgaver mens eleven er på skolen. Videre står det at kommunen har en plikt til å ha tilbud om BPA, men kommunen avgjør hvilke tjenester som skal tilbys den enkelte bruker, og om de skal gis i form av BPA. Bruk av personlig assistent i skolen kan med andre ord gis etter både helse- og omsorgslovgivningen og etter reglene om spesialundervisning i opplæringsloven.

Riksrevisjonens rapport og statistikken fra Utdanningsdirektoratet viser at bruk av assistenter i spesialundervisningen har økt betydelig siden 2002 og fram til i dag. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging peker på at bruken av assistenter sannsynligvis er en viktig årsak til at tilbudet om spesialundervisning ikke realiserer læringspotensialet til elevene [side 128]. I tillegg mener ekspertgruppen at bruken av assistenter ofte har sosialt ekskluderende konsekvenser [side 215].¹¹ Ekspertgruppen uttaler følgende:

«Egelund og Tetler (2009) viser at kvalifikasjonene til lærerne er helt avgjørende for resultatene av spesialundervisningen. Dette er i samsvar med annen internasjonal forskning, som viser at læreren har størst betydning for elevenes læring (Hattie, 2009). Mange assistenter har et omfattende ansvar for gjennomføring av undervisningen i skolefag. Forskning viser at en slik nedprioritering av kompetanse i spesialundervisningen bidrar til at læringsutbyttet for elevene blir dårligere enn det kunne ha vært om den pedagogiske og spesialpedagogiske kompetansen hadde vært på et høyt nivå (Haustätter & Nordahl, 2013).»

Mangel på kompetanse i skolen er et av hovedfunnene i Barneombudets rapport «Uten mål og mening?», og omfatter både bruk av ufaglærte, bruk av pedagoger uten god nok kompetanse til å undervise i det aktuelle faget og mangel på spesialpedagogisk kompetanse.

Dagens opplæringslov er ikke til hinder for at personer som ikke er tilsatt i undervisningsstilling – under visse forutsetninger – kan hjelpe til i opplæringen. I og med at bruken av assistenttimer i spesialundervisningen har økt betydelig, og at bruken av assistenter sannsynligvis er en viktig årsak til at tilbudet om spesialundervisning ikke realiserer læringspotensialet til elevene, mener utvalget at det er grunn til å vurdere om loven bør åpne for at assistenter kan «hjelpe til i opplæringa», slik loven gjør i dag.

Regelen i § 10-11 som ble innført i 2013, ser ikke ut til å ha hatt den virkningen som var tiltenkt: å redusere bruken av assistenter i spesialundervisningen. Det er grunn til å tro at assistenter som er ansatt for å gi elever praktisk hjelp og støtte i skolehverdagen, også brukes til å utføre opplæring i strid med forutsetningene i opplæringsloven § 10-11. Det kan også være at unntakshjemmelen i § 5-5 tredje avsnitt blir brukt som hjemmel for å bruke assistenter i opplæringen selv om reglene ikke gir hjemmel til å bruke andre enn lærere i spesialundervisningen. Utvalget antar at det er en økonomisk motivasjon bak den

⁹ Utdanningsdirektoratet. (2014). Veilederen Spesialundervisning. Hentet fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

¹⁰ Helsedirektoratet. (2015). *Barn og unge med habiliteringsbehov Samarbeid mellom helse- og omsorgssektoren og utdanningssektoren om barn og unge som trenger samordnet bistand*, punkt 2.13.3. Hentet fra <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/1121/IS-2396%20Barn-og-unge-med-habiliteringsbehov-samarbeid-mellom-helse-og-omsorgssektoren-og-utdanningssektoren.pdf>

¹¹ Nordahl mfl. (2018). Inkluderende fellesskap for barn og unge, side 128 og 215.

omfattende assistentbruken i skolen fordi assistentbruk i spesialundervisningen koster mindre for kommunen enn bruk av pedagoger.

Utvalget vurderer om loven ikke bør åpne for at assistenter, det vil si personer som ikke er ansatt i undervisningsstilling, kan brukes til å hjelpe til i opplæringen. Det vil si at assistenter ikke kan hjelpe til «i opplæringa» selv om de får veiledning fra en lærer. Assistenter kan derimot brukes til å gi elever praktisk hjelp gjennom skoledagen, ha omsorg for enkeltelever, hjelpe læreren med praktiske oppgaver, inspisere i skolegården eller utføre administrative og tekniske oppgaver i skolen. Andre yrkesgrupper enn lærere bør fortsatt kunne utføre oppgaver i skolen som ikke er opplæring.

Spørsmålet om hvordan personer som ikke er ansatt i undervisningsstilling, skal kunne brukes i skolen, må sees i sammenheng med hvilke krav som skal stilles for at en aktivitet skal telle med i timetallet for enkeltfag, for eksempel at en lærer skal være til stede, jf. notatet til dette møtet om minstetid til opplæring.

Utvalget mener at unntaksbestemmelsen i § 5-5 tredje avsnitt om at det i et vedtak om spesialundervisning kan gjøres unntak fra kravene om kompetanse i faget det skal undervises i, bør videreføres i ny lov. Begrunnelsen for unntaksbestemmelsen er at det i noen tilfeller er viktigere med en annen kompetanse som er mer tilpasset elevens behov, enn den kompetansen som følger av de vanlige kompetansekravene. Det kan være at en elev har behov for en særskilt spesialpedagogisk kompetanse, for eksempel en lærer som er spesialpedagog, audiopedagog eller logoped. Regelen er ment å sikre elever rett til lærer med en særskilt kompetanse, og unntaket må begrunnes ut fra faglige og pedagogiske årsaker. Utvalget mener at vilkårene for å bruke unntaksbestemmelsen bør tydeliggjøres i loven. Det bør komme klart fram at unntaket bare gjelder bruk av lærere som har en kompetanse som i større grad kan ivareta elevens særlige behov, enn en lærer som oppfyller de ordinære kompetansekravene for å kunne undervise i faget.

Utvalget vurderer også om loven bør åpne for at personer med høy og relevant kompetanse - men som ikke har lærerutdanning eller universitets- og høyskoleutdanning og PPU (lærere) - skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring. Det kan vurderes om loven bør åpne for at personer med samme utdanningsnivå som lærere, for eksempel spesialpedagoger (som ikke har lærerutdanning) og helsepersonell, skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring dersom det er begrunnet med elevens behov.

Spørsmål til diskusjon:

10. Bør kun lærere, det vil si personer ansatt i undervisningsstilling, kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring?
11. Hvis nei på spørsmål 10:
12. Bør assistenter, det vil si personer som ikke er ansatt i undervisningsstilling, kunne ha undervisningsoppgaver forutsatt at det stilles krav om at de får veiledning fra en lærer og at assistenter ikke skal ha ansvaret for opplæringen?
13. Bør personer som med høy og relevant kompetanse - men som ikke har lærerutdanning eller universitets- og høyskoleutdanning og PPU (lærere)

8 Saksbehandlingsreglene bør forenkles

Opplæringsloven inneholder særlige krav til saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning. Opplæringsloven har følgelig et unntak fra de alminnelige reglene i forvaltningsloven om utredningsplikt. Unntaket i opplæringsloven går ut på at det kreves en sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning og at vurderingen skal

utføres av pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Loven stiller også krav om hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde.

Utvalget mener at opplæringsloven fortsatt bør inneholde krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før kommunen skal fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

De vanlige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven bør imidlertid være tilstrekkelige når kommunen skal fatte vedtak om personlig assistanse og fysisk tilrettelegging. Det vil si at det ikke stilles krav om at det skal foreligge en sakkyndig utredning fra PP-tjenesten når kommunen skal fatte vedtak om praktisk eller fysisk tilrettelegging. Siden saken, ifølge forvaltningsloven, skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», kan det hende at det i noen tilfeller vil være nødvendig med en vurdering fra PP-tjenesten. Dersom kommunen trenger råd og veiledning i forbindelse med vedtak om praktisk eller fysisk tilrettelegging, kan det i noen tilfeller være mer relevant å få bistand fra for eksempel en ergoterapeut, audiopedagog og fysioterapeut. Med en slik løsning kan PP-tjenesten frigjøre tid fra å skrive sakkyndige vurderinger til å jobbe forebyggende ved å hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling og gi råd til skolene om løsninger og tiltak innenfor den universelle opplæringen.

Spørsmål til diskusjon

14. Mener dere at det er nødvendig med sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før kommunen skal avgjøre om en elev har rett til personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging?

9 Pedagogisk- psykologisk tjeneste skal hjelpe skolen i arbeidet med å legge opplæringen bedre til rette for elevene

En forutsetning for at en elev skal få hjelp raskt kan være at skolen får veiledning fra for eksempel pedagogisk- psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Etter opplæringsloven § 5-6 skal PP-tjenesten «hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov».

Målgruppen for PP-tjenestens systemrettede arbeid er ifølge § 5-6 elever med «særlege behov». Utvalget mener at PP-tjenestens mandat bør utvides slik at tjenestens systemrettede arbeid ikke bare skal gjelde overfor elever med «særlege behov». Tjenesten bør få et tydelig ansvar for å hjelpe skolen med å tilrettelegge opplæringen, både universell og individuelt tilrettelagt opplæring. Det betyr blant annet at PP-tjenesten skal gi råd og hjelp til skolen når det gjelder forsterket opplæring til elever som ikke har de læringsresultatene som er forventet. Utvalget vurderer å foreslå at PP-tjenesten skal ha en uttrykkelig plikt til å gi råd til skolene om hvordan forsterket opplæring kan organiseres og gjennomføres. Informasjonen fra denne fasen kan eventuelt danne grunnlag for en sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. '

Spørsmål til diskusjon:

15. Bør PP-tjenestens mandat utvides slik at tjenesten får et tydelig ansvar for å hjelpe skolen med å gi råd om hvordan skolen kan tilrettelegge opplæringen, både universell og individuelt tilrettelagt opplæring.
16. Hvis ja, på spørsmål 14: I hvilken grad vil dette utvide tjenestens mandat til å jobbe systemrettet?