

Rett til spesialundervisning i praksis?

En rapport om spesialundervisning i grunnskolen og videregående skole



Utarbeidet av FFOs Rettighetscenter 2008

Forord

FFOs Rettighetssenteret er en rådgivningstjeneste i rettighetsspørsmål som gjelder mennesker som lever med funksjonshemming og kronisk sykdom.

Senteret ble opprettet i 2000 som et prosjekt under regjeringens Handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001. Etter prosjektperioden valgte FFO fra 2003 å videreføre senteret og har siden da hatt tillatelse til å drive virksomheten som et rettshjelpstiltak. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) eier og driver senteret. Senterets rådgivere er jurister som besvarer og registrerer henvendelser fra funksjonshemmede og kronisk syke, pårørende og andre.

På bakgrunn av registrering av de henvendelsene som kommer til Rettighetssenteret blir det utarbeidet dokumentasjoner for å synliggjøre brukernes rettstilstand i praksis på ulike områder.

Denne rapporten setter søkelyset på hvilke problemer barn og ungdom har for å få realisert sin individuelle rett til å få et opplæringstilbud som er tilpasset egne evner og forutsetninger. Dette er et område som mange av FFOs medlemsorganisasjoner har erfaringer med, og engasjementet fra FFOs Juridiske forum har vært helt sentralt i utarbeidelsen av rapporten.

Vi takker alle som har bidratt med sine erfaringer og deltatt i utviklingen av heftet for innsatsen. Vi håper dokumentet kan bidra til at de problemene som barn og unge som lever med funksjonshemming og kronisk sykdom kommer høyere opp på dagsorden slik at de kan løses på en bedre måte enn det vi erfarer i dag.

Oslo, 27. mars 2008

Liv Arum
Generalsekretær

Innhold

1	SAMMENDRAG	3
2	BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA.....	4
3	RETT TIL SPESIALUNDERVISNING I PRAKSIS?	6
3.1	FØR VEDTAK ER FATTET	7
3.1.1	Avslag på anmodning om PP-tjenestens vurdering	8
3.1.2	Ventetid for vurdering fra PP-tjenesten.....	9
3.1.3	Misnøye med PP-tjenestens vurdering	10
3.1.4	Skolebytte.....	11
3.2	INNHALDET I VEDTAKET	13
3.2.1	Skolens vedtak avviker fra PP-tjenestens sakkyndige vurdering	13
3.2.2	Fritak fra undervisning	14
3.3	GJENNOMFØRING AV VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING	16
4	OPPSUMMERING	18

1 Sammendrag

Denne rapporten inneholder en analyse av hvilke problemer barn, unge og deres familier møter når det er behov for spesialundervisning. Retten til spesialundervisning er en individuell rettighet, men rapporten viser at retten til spesialundervisning ikke alltid er like sterk i praksis. Det synes å være et generelt problem at foreldre og skole/Pedagogisk psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) ikke er enige om eleven skal ha spesialundervisning eller om elevens behov kan imøtekommes innenfor det ordinære undervisningsopplegget. Problemene oppstår imidlertid både før, under og etter at det er fattet vedtak om spesialundervisning.

Rapporten avdekker følgende hovedfunn når det gjelder problemområder:

- Manglende henvisning til utredning ved PP-tjenesten
- Lang ventetid for å få vurdering fra PP-tjenesten
- PP-tjenestens vurdering er ikke god nok
- Skolebytte
- Skolens vedtak avviker fra PP-tjenestens vurdering
- Fritak for undervisning
- Mangelfull gjennomføring av vedtak om spesialundervisning

Vi mener at det er behov for å styrke og klargjøre elevens rettigheter og har følgende anbefalinger for å styrke barn og unges rett til spesialundervisning i praksis:

- Opplæringsloven bør klart gi uttrykk for at elevens individuelle rettigheter ikke kan tilsesettes på grunn av skolens økonomi
- Lovfeste saksbehandlingsfrister for utredning av elever med særskilte behov, eventuelt retningslinjer for prioritering av elever med akutt behov for utredning og tiltak
- Lovfeste rett til "second opinion" der det foreligger uenighet mellom foreldre/elev og PP-tjenesten
- Tydeliggjøre i opplæringsloven at overflytting til en annen skole er en snever unntaksregel og stille krav om at det må medføre urimelig store vansker og kostnader å få til et tilfredsstillende tilbud ved nærskolen, eventuelt stille krav om erklæring fra PP-tjenesten før skolebytte kanskje
- Lovfeste hvilke grunner som kan begrunne avvik fra PP-tjenestens vurdering
- Sikre at foreldre og elever får tilstrekkelig god informasjon om fritak fra fag/vurdering og konsekvenser av dette
- Klargjøre ytterligere i loven at det i PP-tjenestens vurdering og vedtak om spesialundervisning skal presiseres nærmere om utformingen av spesialundervisningen. Kompenserende tiltak og sanksjonsmuligheter ved manglende gjennomføring av vedtak

2 Bakgrunn for valg av tema

Både FFOs organisasjoner og Rettighetssenteret mottar en rekke henvendelser om vedrørende oppvekst og utdanning. I perioden 2005 til 2007 har Rettighetssenteret fått et økende antall henvendelser vedrørende oppvekst og utdanning, herunder særlig spesialundervisning.

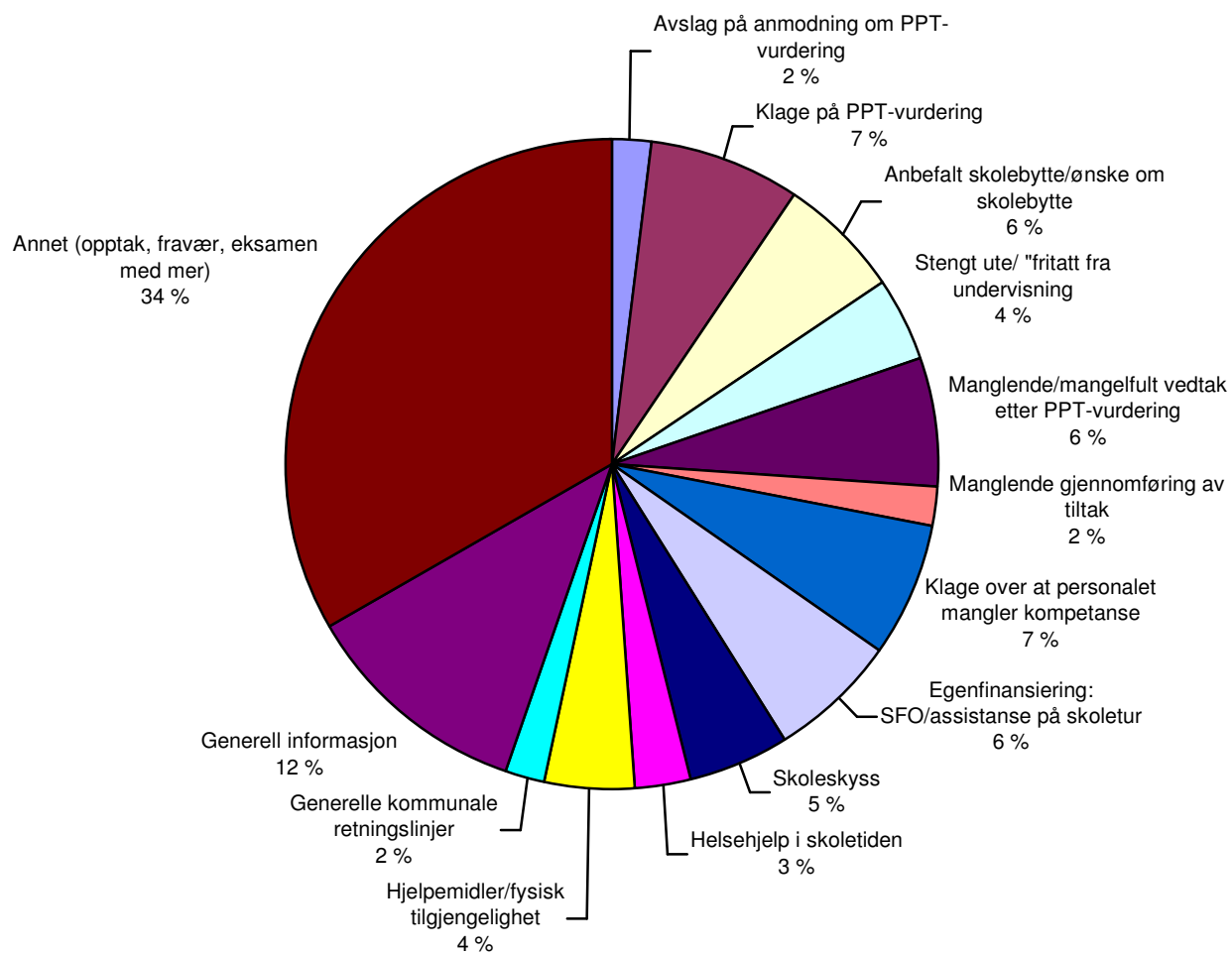
Rettighetssenteret mottar ca 1000 saker hvert år. I 2007 har Rettighetssenteret fått inn 20 % flere saker innen oppvekst og utdanning enn året før. Totalt sett utgjør nå sakene om oppvekst og utdanning 13 % av alle saker til Rettighetssenteret mot 10,5 % og 12 % i 2005 og 2006.

Juridisk forum ble etablert for å styrke det rettspolitiske arbeidet i FFO. Juridisk forum består av kontaktpersoner fra FFOs medlemsorganisasjoner, ansatte ved Rettighetssenteret og FFOs sekretariat. Her drøftes aktuelle tema med bakgrunn i erfaringer som organisasjonene og Rettighetssenteret har gjort etter henvendelser fra brukere. Videre drøftes innspill og synspunkter om hvordan rettstilstanden bør være.

Med bakgrunn i det økte antall henvendelser på området oppvekst og utdanning valgte FFOs Juridiske forum å se nærmere på dette fagområdet. Grunnlaget for rapporten er en gjennomgang av henvendelsene til Rettighetssenteret samt en innsamling av data og erfaringer fra FFOs medlemsorganisasjoner. Juridisk forum har avslutningsvis i dette arbeidet diskutert anbefalinger til forbedring. I denne rapporten tar vi for oss problemstillinger som har utmerket seg innenfor opplæringsområdet, med spesielt fokus på tilbakevendende problemstillinger vedrørende spesialundervisning. I tillegg til dette har vi sett nærmere på problemstillinger av prinsipielt viktig betydning.

Rapporten er hovedsakelig basert på en analyse av de henvendelsene Rettighetssenteret har mottatt. Sakene som er analysert kom inn fra januar 2005 til oktober 2007. I denne perioden mottok vi 286 saker vedrørende oppvekst og utdanning. 195 av disse gjaldt opplæring i grunnskolen. Den nærmere inndelingen av disse sakene fremgår av figur 1.

Figur 1



3 Rett til spesialundervisning i praksis?

Likeverdig opplæring er et grunnleggende prinsipp i vårt utdanningsystem. Dette innebærer ikke bare at alle elever skal få utdanning innenfor samme opplæringssystem og læreplanverk, men også at opplæringen skal ta utgangspunkt i at elever har ulike forutsetninger og at opplæringen skal tilpasses i henhold til dette.

Av opplæringsloven § 1-2, femte ledd, fremgår det at formålet med opplæringen er at den skal tilpasses elevene og elevens forutsetninger (tilpasset opplæring). For noen elever er det imidlertid ikke nok med en tilpasning innenfor det ordinære opplæringstilbudet. De elevene som ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen innenfor disse rammene, har rett til spesialundervisning.

Vi har inndelt den videre fremstillingen i 3 hoveddeler. Vi tar først for oss de problemer som vanligvis oppstår før vedtak om spesialundervisning er fattet. Vi vil deretter se på problemstillinger relatert til selve vedtaket og innholdet i vedtaket, og til slutt se på problemer som oppstår etter at vedtak er fattet og under gjennomføringen av spesialundervisningen. Under hver fase vil vi gjøre rede for gjeldende rett når det gjelder de ulike problemstillingene, samt komme med anbefalinger til endringer slik at nevnte problemstillinger kan unngås.

3.1 Før vedtak er fattet

Behovet for spesialundervisning oppstår i de tilfeller der det ikke er samsvar mellom elevenes forutsetninger og det ordinære undervisningsopplegget ved læringsinstitusjonen. At det ikke er samsvar mellom elevens forutsetninger og undervisningsopplegget kan som regel føres tilbake til både individuelle forhold hos eleven, for eksempel på grunn av funksjonshemning eller kronisk sykdom, og forhold ved læringsinstitusjonen.

I mange tilfeller vil ulike elevers læringsevner og begrensninger kunne imøtekommes ved at skolen tilrettelegger undervisningen etter individuelle forutsetninger hos den enkelte elev. Prinsippet om at skolen skal tilpasse opplæringen i forhold til den enkelte elevs individuelle forutsetninger er nedfelt i opplæringslovens § 1-2, femte ledd, som lyder:

”Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten.”

Det er ikke satt noen klare begrensninger for rekkevidden av denne bestemmelsen. Skolen står dermed fritt til i stor grad å tilpasse undervisningen i forhold til elevenes forutsetninger.

De elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, herunder tilpasset opplæring (opplæringslovens § 1-2, femte ledd), vil ha rett til spesialundervisning etter opplæringslovens kapittel 5, § 5-1, første ledd.

Ettersom elevers særskilte behov kan imøtekommes både ved at skolen tilbyr tilrettelagt opplæring og gjennom vedtak om spesialundervisning, er det en glidende overgang mellom skolens plikt til å tilby tilrettelagt opplæring og når skolen har plikt til å tilby spesialundervisning. Det vil derfor være færre elever med spesialundervisning på de skoler som tilbyr tilrettelagt undervisning i stor grad enn på de skoler som tilrettelegger i liten grad. Skolens evne til å tilrettelegge vil også bli vektlagt i vurderingen av om skolen er forpliktet til å tilby spesialundervisning i en bestemt sak.

I noen tilfeller vil det foreligge uenighet mellom foreldre og skolen om elevens behov skal løses gjennom tilrettelagt undervisning innenfor den ordinære opplæringen, eller om eleven skal få spesialundervisning. En av grunnene til at slik uenighet oppstår er at spesialundervisning er en individuell rettighet som utfordrer skolens ressurser annerledes enn tilpasset opplæring. Tilpasset opplæring er en generell plikt for skolen til tilrettelegging av undervisningen.

I saker som gjelder spesialundervisning vil elev og foreldre ha klare rettigheter under saksgangen. Foreldre og elev skal trekkes med i vurderingene og i beslutningene som tas og det skal legges stor vekt på deres syn. Videre skal det ved spesialundervisning fattes et enkeltvedtak, som foreldrene har rett til å påklage. Ved underretning om vedtaket skal foreldrene få informasjon om klageadgangen, herunder klagefrister og hvem klagen skal stiles til. Vedtak om spesialundervisning vil gi eleven rett til blant annet ekstra ressurser i tillegg til en individuell opplæringsplan. For mange elever og foreldre gir vedtak om spesialundervisning en bedre rettssikkerhet, og dette kan derfor være mer ønskelig enn at skolen tilrettelegger

undervisningen for hver enkelt elev. På den annen side vil tilrettelagt opplæring, ved de skoler der dette fungerer godt, være en mer fleksibel og inkluderende ordning for eleven. Hva som er best for den enkelte elev må derfor vurderes individuelt og i denne vurderingen skal foreldres synspunkter tillegges stor vekt.

Henvendelser til Rettighetssenteret og FFOs medlemsorganisasjoner som gjelder spesialundervisning kan tyde på at det er et generelt problem at det ofte oppstår uenighet mellom foreldre og skole og PP-tjenesten. Partene er ikke enige om hvilket opplæringstilbud som skal ytes til elever med særskilte behov. I de fleste registrerte tilfeller ser foreldrene et klart behov for spesialundervisning, mens skole og PP-tjenesten ønsker å imøtekomme elevens behov innenfor det ordinære undervisningsopplegget.

3.1.1 Avslag på anmodning om PP-tjenestens vurdering

Rettighetssenteret har mottatt en del henvendelser vedrørende manglende henvisning til PP-tjenesten. Bakgrunnen for slike henvendelser er stort sett at elevens foreldre mener deres sønn eller datter har behov for spesialundervisning på grunn av en kjent diagnose, men at skolen motsetter seg å henvise eleven til utredning ved PP-tjenesten. Innringere til Rettighetssenteret opplyser at skolens begrunnelse for å motsette seg en slik henvisning er skolens dårlige økonomi. Skolen anfører ofte at det ikke er noen grunn til å foreta en utredning så lenge skolen uansett ikke vil ha råd til et eventuelt spesialundervisningsopplegg.

Opplæringsloven § 5-4, første ledd, første punktum lyder:

”Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng.”

Av denne bestemmelsen går det klart frem at skolen plikter å foreta de nødvendige undersøkelser dersom eleven eller foreldrene ber om det. Det er klart at skolen bryter opplæringslovens bestemmelser dersom skolen nekter å foreta slike undersøkelser med henvisning til skolens økonomi.

Likeverdig opplæring og spesialundervisning er en individuell rettighet som eleven har krav på uavhengig av skolens eller kommunens økonomi. Kommune og fylkeskommune har ansvar for at den enkelte skole har tilstrekkelige ressurser til å oppfylle elevenes individuelle rett til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp etter regelverket. Dette er også understreket i rundskriv fra Utdanningsdirektoratet (UDir-1-2007).

Det kan reises spørsmål om skolen har plikt til å innhente vurdering fra PP-tjenesten når foreldrene ber om det, når skolen skulle mene at spesialundervisning er åpenbart unødvendig. Det må være klart at skolen plikter å innhente slik erklæring når foreldrene søker om spesialundervisning. Hvis foreldrene derimot mer generelt ber om at det må undersøkes om eleven trenger litt ekstra hjelp eller lignende, må ikke nødvendigvis PP-tjenesten kobles inn. Etter opplæringsloven § 5-4 må imidlertid skolen *sørge for* at nødvendige undersøkelser blir foretatt, enten de gjør dette selv

eller overlater arbeidet til PP-tjenesten. Det må uansett alltid foreligge en sakkyndig vurdering, som regel fra PP-tjenesten, før det fattes vedtak om spesialundervisning.

Til tross for at elevenes individuelle rettigheter er klare, observerer vi at elever med særskilte behov generelt har problemer med å få gjennomslag for sine lovbestemte rettigheter fordi dette vil medføre en ekstrautgift for skolen.

I flere henvendelser til Rettighetssenteret opplyses det at skolen motsetter seg tiltak under henvisning til skolens økonomi, eller at tiltak vil gå ut over de andre elevene. Foreldrene som har henvendt seg til Rettighetssenteret beskriver en opplevelse av å bli ansvarliggjort når deres sønn eller datter er ressurskrevende, de opplever at de får "skylden" for at andre elever får et dårligere opplæringstilbud.

Utdanningsdirektoratet har i rundskriv UDir-1-2007 påpekt at det er skoleeiers ansvar å sørge for at den enkelte skole har tilstrekkelige ressurser til å oppfylle regelverket, og i de tilfellene skolen ikke skulle ha økonomisk mulighet, er det skoleeiers ansvar å rapportere situasjonen til statlig tilsynsmyndighet. Som grunnlag for en slik eventuell rapportering, må det foreligge en analyse som viser hvorfor det er umulig for skoleeieren å oppfylle regelverket.

- ***På bakgrunn av våre funn, synes det som at det ikke er tilstrekkelig kunnskap om det nevnte rundskrivet og at det er grunn til å fremheve enda klarere, fortrinnsvis i lovs form, at de individuelle rettigheter eleven har, ikke kan tilsidesettes på grunn av skolens økonomi.***

3.1.2 Ventetid for vurdering fra PP-tjenesten

En annen tilbakevendende problemstilling er at det i mange kommuner er lange ventetider på å få en vurdering fra PP-tjenesten. Ventetidene kan være på opptil 1 til 1½ år. I en del saker som vi kjenner til, har elevens behov for tiltak vært så akutt at skolen har sett seg nødt til å utestenge eleven fra undervisning frem til spesialundervisning eller andre tiltak er på plass.

Opplæringsloven inneholder ikke bestemte regler for hvor lenge en elev maksimalt skal vente på å bli utredet av PP-tjenesten. Forvaltningslovens regler gjelder for de vedtak som fattes i medhold av opplæringsloven, herunder vedtak om spesialundervisning, jf § 15-1. Etter forvaltningslovens § 11 a, første ledd, skal forvaltningsorganet *"forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold"* og regelen i forvaltningsloven medfører således heller ingen absolutte frister.

Det er heller ikke gitt bestemte retningslinjer for prioritering av elever som henvises til utredning, for eksempel at elever med presserende behov for tiltak prioriteres, eller at det settes særskilte frister i slike saker.

- ***Det er nødvendig å innføre en lovbestemmelse om når utredning av elever med særskilte behov senest skal foretas. Et alternativ kan være å utarbeide retningslinjer for prioritering av elever med særlig akutt behov for utredning og tiltak.***

3.1.3 Misnøye med PP-tjenestens vurdering

En stor del av de henvendelser Rettighetscenteret og til FFOs medlemsorganisasjoner mottar innen opplæringsområdet, gjelder misnøye med den utredning som er foretatt av PP-tjenesten. I slike tilfeller mener ofte foreldrene at elevens behov for spesialundervisning og hjelp er større enn det som legges til grunn i utredningen fra PP-tjenesten. I en del tilfeller er eleven under oppfølging av spesialisthelsetjenesten, der denne har uttalt noe annet om elevens hjelpebehov enn det som legges til grunn av PP-tjenesten.

Det kan tenkes flere grunner til at det oppstår en slik uenighet mellom elevens foreldre og PP-tjenesten, men den viktigste er nok saklig uenighet om elevens funksjonsevne og hjelpebehov. I andre situasjoner fremgår det av sakens opplysninger at PP-tjenesten ser hen til skolens og kommunens økonomiske situasjon og tilpasser den sakkyndige vurderingen til hva som er økonomisk gjennomførbart.

Av opplæringsloven § 5-3 fremgår følgende:

”Før kommunen eller fylkeskommunen gjør vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller § 5-2, eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.”

Loven utelukker ikke at andre sakkyndige instanser enn PP-tjenesten kan foreta en utredning av eleven, som kan legges til grunn for utformingen av et spesialundervisningsopplegg. Det er imidlertid uvanlig at PP-tjenesten ikke selv foretar en utredning, eller uttaler seg om spesialundervisningsopplegget basert på en sammenstilling av de utredninger som allerede er foretatt av andre sakkyndige instanser. Grunnen til dette er sannsynligvis at det er få andre instanser som er kvalifisert til å uttale seg om hvilke tiltak som kan avhjelpe elevens behov i undervisningen. PP-tjenesten er dessuten tillagt ansvaret for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering i de tilfeller loven krever det.

Loven uttaler seg ikke nærmere om hvordan utredningen fra PP-tjenesten skal foregå. Det er imidlertid gitt visse retningslinjer for dette i Utdanningsdirektoratets veiledningshefte om spesialundervisning. Det er klart at PP-tjenesten plikter å foreta en forsvarlig utredning, og innhente nødvendig dokumentasjon i sakens anledning i tillegg til opplysninger fra skolen. Dette medfører blant annet at PP-tjenesten må vurdere å innhente delutredning fra annet hold, for eksempel fra det statlige spesialpedagogiske støttesystemet, barne- og ungdomspsykiatrien, medisinske institusjoner eller fra annen aktuell tjeneste, dersom PP-tjenesten ikke har tilstrekkelig fagkompetanse i en sak.

Ut over dette fremgår det av opplæringslovens § 5-4 at:

”Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.”

Dette pålegger PP-tjenesten et ansvar for at samarbeidet med foreldre og elever blir ivaretatt på en god måte under utredningen.

Det er klart at PP-tjenesten har plikt til å foreta en forsvarlig utredning ut i fra elevens behov, og at skolens økonomi ikke skal være avgjørende i denne sammenhengen. Vi mener det er behov for å bevisstgjøre skole og PP-tjenesten på dette området. Det kan også synes som om det er behov for å klargjøre at foreldrenes og elevens rett til medvirkning skal ivaretas under arbeidet med PP-tjenestens utredning.

- **Det bør lovfestes rett til "second opinion" i de tilfeller det foreligger uenighet mellom foreldre/elev og PP-tjenesten om PP-tjenestens vurdering.**

3.1.4 Skolebytte

Rettighetssenteret har mottatt en rekke henvendelser med spørsmål om elever med særlige behov som har rett til å kreve å bytte skole, samt henvendelser hvor skolen ønsker å flytte eleven over til en annen skole. Bakgrunnen for disse henvendelsene er som regel at opplæringstilbudet ved elevens nærskole fungerer dårlig. I en del av tilfellene opplever foreldrene at nærskolen er svært motvillige til å iverksette tiltak for å imøtekomme elevens særskilte behov. De anbefaler i stedet skolebytte som en mulig løsning.

Hvilken skole en elev tilhører er regulert i opplæringsloven § 8-1, som lyder:

"Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.

Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til.

Når omsynet til dei andre elevane tilseier det, kan ein elev i særlege tilfelle flyttast til ein annan skole enn den skolen eleven har rett til å gå på etter første leddet. Før det blir gjort vedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Når det er nødvendig, kan eleven flyttast til ein skole utanfor kommunen, men ikkje slik at eleven må flytte ut av heimen eller at skoleskyssen blir uforsvarleg lang."

Utgangspunktet er altså at en elev har rett til å gå på nærskolen. Nærskolen har en plikt til å ta imot eleven. Nærskolen skal, etter bestemmelsene i opplæringsloven, tilby likeverdig opplæring til alle elever ved skolen, og som en følge av dette, tilrettelagt opplæring eller spesialundervisning til alle elever med særskilte behov.

Opplæringsloven § 8-1 åpner for at elever kan flyttes til en annen skole enn nærskolen. Foreligger det ikke samtykke til dette fra foreldrene, kan bytte bare skje i de situasjoner der hensynet til de andre elevene tilsier det, jf § 8-1, tredje ledd. I forarbeidene til loven, Ot.Prp. 44 (1999-2000), fremgår det at denne bestemmelsen er ment å være et snevert unntak fra hovedregelen. Det siteres:

"Departementet vil understreke at føresegna berre kan brukast i heilt spesielle unntakstilfelle, når åtferda til eleven i alvorleg grad går ut over skole- og læringssituasjonen for dei andre elevane og det dermed ikkje er forsvarleg å gi eleven opplæringstilbodet på nærskolen."

Det er vidare et vilkår at andre tiltak skal ha blitt forsøkt før det gjøres vedtak om å flytte eleven.

Dersom det foreligger samtykke fra foreldrene, kan en elev etter søknad tas inn på en annen skole enn den eleven søker til. I disse tilfellene kan en søknad om overflytting begrunnes i elevens særskilte hjelpebehov. Det må understrekes at skolen (og foreldrene) ikke står fritt til å velge eller anbefale denne løsningen fremfor å tilby eleven spesialundervisning og tilrettelegging på nærskolen, se Ot.Prp. nr 46 (1997-1998) hvor det står:

"Departementet framhevar at vedtak om å oppfylle retten til spesialundervisning på ein annan skole, berre er aktuelt når eit forsvarleg tilbod på den skolen eleven soknar til, fører til urimeleg store vanskar eller kostnader for kommunen."

I enkelte tilfeller kan bytte av skole være den eneste løsningen på en svært konfliktfylt situasjon. Det er derfor viktig at loven åpner for at elever kan bytte skole. Vi mener imidlertid at dette må være en snever unntaksregel. Vi anser det som svært uheldig at mange foreldre opplever at nærskolen utøver press for at foreldrene skal søke elever med særskilte behov over til en annen skole enn nærskolen. En del av sakene viser at skolen utøver press gjennom å tilby et svært mangelfullt spesialundervisningsopplegg, og samtidig reklamere for tilbud ved spesialskoler eller spesielt tilrettelagte skoler i eller utenfor kommunen.

- ***Det bør tydeliggjøres i lovteksten tydeliggjøres at overflytting til annen skole, selv etter søknad, kun bør finne sted i de tilfeller der det vil medføre urimelig store vansker og kostnader å få til et tilfredsstillende tilbud ved nærskolen. En annen løsning kan være å kreve at det skal foreligge en erklæring fra PP-tjenesten om muligheter for å imøtekomme elevens behov på nærskolen, før det kan søkes om overflytting til en annen skole.***

3.2 Innholdet i vedtaket

Et vedtak om spesialundervisning skal inneholde flere elementer. Vedtaket skal ta stilling til omfanget av spesialundervisningen, herunder hvor mange timer spesialundervisning som skal ytes, hvilke fag eleven skal ha spesialundervisning i, eventuelt fritak fra fag og hvordan spesialundervisningen skal gjennomføres; om det skal være en-til-en undervisning, gruppeundervisning, klassedeltakelse og lignende. Utredning og sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten vil som regel være grunnlag for skolens vedtak.

3.2.1 Skolens vedtak avviker fra PP-tjenestens sakkyndige vurdering

Flere av de foreldrene som har tatt kontakt har spørsmål relatert til skolens plikt til å følge tilråding fra PP-tjenesten. Skolens begrunnelse for å fatte et vedtak som avviker fra PP-tjenestens tilråding oppgis å være økonomiske hensyn, hensynet til skolens ansatte, generelle kommunale retningslinjer og at skolen selv mener at et alternativt opplegg vil fungere bedre for eleven. Foreldre stiller spørsmål om i hvilken grad skolen kan fravike tilråding fra PP-tjenesten, og hva som er "gyldig grunn" til at skolen kan gjøre dette. De lurer på om elevens beste skal være avgjørende for det endelige vedtaket, eller kan skolen også se hen til administrative og økonomiske forhold.

Den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten er ikke bindende for utformingen av spesialundervisningen for en elev. Det fremgår av opplæringslovens § 5-3 at den sakkyndige vurderingen er av rådgivende karakter. Skolen er derfor ikke forpliktet til å følge tilråding fra PP-tjenesten i vedtak om spesialundervisning.

Skolen har imidlertid plikt til å legge stor vekt på den sakkyndige vurderingen i utformingen av det endelige vedtaket, og har en særskilt begrunnelsesplikt dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen (opplæringsloven § 5-3, fjerde ledd). Avviket må begrunnes konkret, med utgangspunkt i den aktuelle elevens situasjon, og ikke vise til generelle kommunale retningslinjer eller innsparinger. Begrunnelsen skal vise hvorfor kommunen mener at eleven får tilfredsstillende opplæring selv om vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen.

Våre erfaringer tilsier at det bør klargjøres for skolene at det ikke er adgang til å begrunne avvik fra PP-tjenestens sakkyndige vurdering med kun å henvise til generelle kommunale retningslinjer eller administrative og personalmessige forhold ved skolen. Begrunnelsen for å avvike fra sakkyndig vurdering må alltid ta utgangspunkt i elevens behov, og må vise hvordan disse behovene vil bli dekket til tross for at skolen velger å fravike det som er anbefalt av PP-tjenesten.

- ***Hvilke grunner som kan begrunne avvik fra PP-tjenestens vurdering bør fremgå av lovteksten eller understrekes klarere på annen måte.***

3.2.2 Fritak fra undervisning

En del elever i grunn- og videregående skole ønsker å bli fritatt fra undervisning i bestemte fag, eller opplever at skolen ønsker å frita eleven fra deler av undervisningen. De som henvender seg til Rettighetssenteret angående denne problemstillingen, har som hovedregel spørsmål om hvilken rett de har til å bli fritatt for fag, eller hvilke konsekvenser det vil medføre for videre utdanningsforløp at de blir fritatt for enkelte fag. De er også usikre på forskjellen på å bli fritatt fra undervisning og bli fritatt fra vurdering i et fag.

Når det gjelder fritak fra undervisning i fag og vurdering i fag må det skilles mellom grunnskolen og videregående skole.

I **grunnskolen** har kommunen en generell hjemmel til å frita en elev fra hele eller deler av opplæringen. Dette fremgår av opplæringsloven § 2-1, fjerde ledd, andre punktum som lyder:

”Retten og plikta til opplæring varer til eleven har fullført det tiande skoleåret. Etter sakkunnig vurdering og med skriftleg samtykkje frå foreldra kan kommunen heilt eller delvis vedta å frita ein elev for opplæringsplikta dersom omsynet til eleven tilseier det.”

Av bestemmelsen fremgår det at kommunen bare kan gi fritak dersom det foreligger skriftlig samtykke fra elevens foreldre, og etter at det er innhentet sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. I forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 46 (1997-98), s. 35 og 153, understrekes det at fritak bare skal gis i helt spesielle unntakstilfeller, der gjennomføring av opplæringsplikten vil virke urimelig overfor eleven.

Det bør bemerkes at fritak fra undervisning etter denne bestemmelsen ikke innebærer noen avkortning i elevens rettigheter. Eleven har rett til å fullføre den opplæringen de ble fritatt for på et senere tidspunkt.

For de fagene elever med individuell opplæringsplan skal følge, kan foreldre bestemme om eleven skal ha vurdering med eller uten karakter, jf forskrift til opplæringsloven § 3-6, første ledd.

Fritak for fag i grunnskolen vil heller ikke avskjære eleven fra inntak på videregående skole. Vilklårene for rett til videregående opplæring er angitt i forskrift til opplæringsloven § 6-10. Etter § 6-10, første ledd, bokstav c, oppfyller elever som er skrevet ut av grunnskolen etter opplæringsloven § 2-1, fjerde ledd vilklåret for opptak til videregående utdanning. Retten til videregående skole gjelder således uansett hvilke kunnskaper eller ferdigheter søkeren har tilegnet seg i løpet av grunnskolen. Elever med behov for spesialundervisning har rett til opptak på særskilt prioriterte utdanningsprogram dersom eleven har særskilt behov for dette, jf forskrift til opplæringsloven §§ 6-18 – 6-21.

Når det gjelder **videregående skole**, åpner opplæringsloven for at elever kan bli fritatt for enkelte fag, og likevel få generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Dette gjelder blant annet for elever som har lærevansker eller funksjonshemming, som kan bli fritatt for vurdering i kroppsøving og sidemål etter bestemmelsene i forskrift til opplæringsloven §§ 4-11 og 4-12. Elevens vitnemål vil være gyldig og gi

generell studiekompetanse selv om eleven ikke har karakterer i disse fagene. For elever på yrkesfaglig retning bestemmer forskrift til opplæringsloven § 4-32 at elever med lærevansker kan få vitnemål som gir yrkeskompetanse (ikke studiekompetanse) selv om eleven ikke har bestått eller gjennomført to av de teoretiske fagene.

Rettighetssenteret har fått flere henvendelser vedrørende videregående skole og rett til fritak for fag eller for vurdering utover det som følger av forskriften. Rettighetssenteret kan ikke se at dette spørsmålet er kommentert i juridisk teori, men har etter henvendelser til fylkeskommuner fått opplyst det i praksis i stor grad gis fritak også for andre fag. For funksjonshemmede elever med individuell opplæringsplan, vil det fremgå av planen hvilke fag eleven skal ha, og faglig målsetning innenfor disse fagene. Elever med behov for spesialundervisning i videregående skole vil ha rett til å ta videregående skole over en lengre periode (inntil to år ekstra) dersom eleven trenger dette i forhold til de særskilte opplæringsmål for eleven, jf opplæringsloven § 3-1, femte ledd.

Konsekvensene av å bli fritatt for fag eller vurdering i fag i videregående skole utover bestemmelsene i forskriften er at eleven ikke vil få generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse som er dokumentert gjennom vitnemål fra videregående skole, jf forskrift til opplæringsloven § 4-31, første ledd. Eleven avskjæres dermed fra å fortsette med høyere utdanning med mindre eleven kommer inn etter dispensasjonssøknad eller på grunnlag av realkompetanse. Eleven vil i stedet for vitnemål få utstedt et kompetansebevis som dokumenterer skolegangen. Dette vil også gjelde for ordinære elever som ikke har bestått enkelte fag på videregående skole. I hvilken grad det fremgår av kompetansebeviset at en elev har strøket eller er unntatt fra vurdering etter individuell opplæringsplan fremgår ikke av lov og forskrift.

Våre erfaringer tyder på at det hersker forvirring blant foreldre i forhold til muligheter for fritak fra fag og hvilke konsekvenser dette vil ha for elevens videre utdannings- og arbeidsmuligheter. Vår erfaring er samtidig at informasjon om disse problemstillingene ikke er lett tilgjengelig. Det vil være uheldig dersom et uklart regelverk skulle føre til ulike praksis på dette området.

- ***Det bør iverksettes tiltak som sikrer foreldre tilstrekkelig god informasjon om fritak fra fag og vurdering og konsekvenser av dette. Ansvarlig myndighet bør pålegge skolene å opprette rutiner for å gi ut slik informasjon, og Utdanningsdirektoratet bør også vurdere å utarbeide en oversiktlig publikasjon som kan sendes ut til skoler og foreldre som gir en orientering om dette emnet.***

3.3 Gjennomføring av vedtak om spesialundervisning

I de aller fleste henvendelser om spesialundervisning som Rettighetssenteret får, uttrykker foreldrene misnøye med skolens gjennomføring av vedtak om spesialundervisning. Dette gjelder enten foreldrene er fornøyde med saksgang forut for vedtaket og utformingen av vedtaket, eller om de også er misfornøyde med skolens håndtering av saken før spesialundervisning blir satt i verk. Foreldre og elever opplever ofte at de "ikke får det de har blitt lovet". Noen foreldre mener at skolen ikke avsetter de ressurser til spesialundervisning som fremgår av vedtaket, for eksempel at elevens assistent disponeres av hele klassen, eller at assistenten har stort fravær eller liknende.

I andre tilfeller er foreldrene kritiske til hvordan vedtak om spesialundervisning presiseres i individuell opplæringsplan og gjennomføres i praksis. I flere av disse tilfellene er det klart at foreldrene ønsker større innflytelse over utformingen av det pedagogiske opplegget enn det skolen åpner for.

I langt de fleste tilfeller gjelder henvendelsen problemer knyttet til at de som faktisk gir spesialundervisningen, ikke har tilstrekkelig kompetanse. Dette problemet er særlig tydelig for de tilfellene der elevene viser aggressiv atferd på grunn av ulike kognitive problemer, og de som yter spesialundervisning har manglende kunnskaper og kompetanse om hvordan de skal møte og håndtere slik atferd. Foreldre gir uttrykk at for at krav til kompetanse hos de som skal gi det spesialpedagogiske tilbudet ikke er omtalt verken i tilråding fra PP-tjenesten eller i skolens vedtak.

I tilfeller hvor det ikke er tilbud om spesialundervisning eller hvor tilbudet er utilstrekkelig, viser henvendelser som Rettighetssenteret har fått, at foreldre ønsker å holde eleven hjemme fra skolen eller at foreldre blir anmodet av skolen om å holde eleven hjemme inntil videre. I enkelte av disse tilfellene får heller ikke eleven tilbud om undervisning hjemme.

Opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven inneholder ikke bestemmelser som sier noe eksplisitt om hvordan spesialundervisningen skal gjennomføres. Den sakkyndige vurderingen og innholdet i vedtak om spesialundervisning vil være retningsgivende i forhold til dette. At dette skal omtales i PP-tjenestens tilråding fremgår av opplæringsloven § 5-3, andre ledd, som fastslår at det i den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten skal gjøres rede for og tas standpunkt til hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Dette er nærmere spesifisert i rundskriv UDir 1-2007 og i veilederen fra Utdanningsdirektoratet om spesialundervisning. I veilederen står det blant annet følgende:

"Tilrådingen bør også uttale seg om elevens behov for tid til spesialundervisning, blant annet tid som må fordeles på ulike organisatoriske løsninger. En bør også omtale behovet for kompetanse og personellressurser som må settes inn (særskillt lærerkompetanse, assistent), dersom det er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig tilbud. Det samme gjelder eventuelt behov for særskillt utstyr og læremidler."

Selv om det uttrykkelig står både i rundskriv UDir 1-2007 og veileder fra Utdanningsdirektoratet at PP-tjenesten skal uttale seg om innholdet i spesialundervisningen, tyder henvendelsene til Rettighetssenteret på at dette ikke

blir fulgt opp i praksis. Det ser ut til at mange vedtak og tilrådinger begrenser seg til å uttale seg om elevens behov for spesialundervisning som sådan, og hvor mange timer spesialundervisning eleven har behov for. I en del tilfeller vil tilråding og vedtak også si noe om organisatoriske løsninger for spesialundervisningen, om undervisning skal gis i grupper, som en-til-en undervisning, i klassen eller lignende.

- ***Det må klargjøres i regelverket at tilråding og vedtak også skal presisere den nærmere utformingen av spesialundervisningen. Det kan også være formålstjenelig å utarbeide en "mal" for hvordan PP-tjenestens vurdering, skolens vedtak og individuell opplæringsplan skal se ut og hvilke elementer disse dokumentene skal inneholde. Dette vil klargjøre skolens plikter og gi foreldre og elever klare holdepunkter for hva de har rett til å kreve.***

Videre mener vi at det i etterkant av halvårsrapporten for IOP må foretas en grundig evaluering av eventuell manglende gjennomføring av vedtaket hvor kompensierende tiltak drøftes. Det bør være en sanksjonsmulighet ovenfor kommuner og skoler som ikke følger opp vedtak om spesialundervisning i praksis.

4 Oppsummering

Problemene med å få spesialundervisning i praksis er av ulik karakter. Den ene kategorien problemer gjelder områder hvor opplæringsloven har klare og sterke rettigheter for den enkelte elev uten at hensynet til skolens økonomi får betydning. Mange møter likevel problemer med å få sine individuelle rettigheter i praksis fordi loven ikke blir fulgt. Det synes å være en manglende kunnskap om elevers rettigheter både hos skoleledelse og hos foreldre.

Den andre kategorien problemer gjelder områder hvor gjeldende regelverk synes noe uklart og der det er behov for ytterligere klargjøring slik at de blir enklere å forstå for alle parter, og slik at praksis blir mer ensartet.

På bakgrunn av henvendelsene som vi har fått, er det klart at det skjer til dels grove brudd på retten til spesialundervisning. Deltakerne i FFOs Juridiske forum synes det er urovekkende at så mange henvendelser gjelder brudd på klare rettigheter. Vi mener det derfor er grunn til å se nærmere på hvordan spesialundervisning fungerer i praksis og at det må endringer til for at elever med særskilte opplæringsbehov skal få et godt nok opplæringstilbud i forhold til egne evner og forutsetninger.

Det anbefales følgende endringer til som vil bidra til å styrke barn og unges rett til spesialundervisning:

- **Opplæringsloven bør klart gi uttrykk for at elevens individuelle rettigheter ikke kan tilsidesettes på grunn av skolens økonomi**
- **Lovfeste saksbehandlingsfrister for utredning av elever med særskilte behov, eventuelt retningslinjer for prioritering av elever med akutt behov for utredning og tiltak**
- **Lovfeste rett til ”second opinion” der det foreligger uenighet mellom foreldre/elev og PP-tjenesten**
- **Tydeliggjøre i opplæringsloven at overflytting til en annen skole er en snever unntaksregel og stille krav om at det må medføre urimelig store vansker og kostnader å få til et tilfredsstillende tilbud ved nærskolen, eventuelt stille krav om erklæring fra PP-tjenesten før skolebytte kan skje**
- **Lovfeste hvilke grunner som kan begrunne avvik fra PP-tjenestens vurdering**
- **Sikre at foreldre og elever får tilstrekkelig god informasjon om fritak fra fag/vurdering og konsekvenser av dette**
- **Klargjøre ytterligere i loven at det i PP-tjenestens vurdering og vedtak om spesialundervisning skal presiseres nærmere om utformingen av spesialundervisningen. *Kompenserende tiltak og sanksjonsmuligheter ved manglende gjennomføring av vedtak***