

Til: Kunnskapsdepartementet

Emne: Høringssvar ny opplæringslov NOU 2019:23

Fra: HLF (Hørselshemmedes Landsforbund)

Dato: 1. juli 2020

HLF (Hørselshemmedes Landsforbund) er en organisasjon for landets hørselshemmede med 67 500 medlemmer. Hørselshemmede barn går i vanlig skole, men har behov for universell utforming og tilrettelagt undervisning. Viktig for disse når det gjelder læring er lærerens kompetanse og holdning, teknisk tilrettelegging, fysiske og psykososiale forhold.

Innledende

HLF takker for en grundig og god gjennomgang av opplæringsloven, med mange viktige forslag som vil gjøre skolen bedre for alle. Vi vil også berømme Nordrum-utvalget for god brukermedvirkning i arbeidet frem mot en NOU. Allikevel er det viktige momenter å ta opp i dette høringssvaret, på vegne av landets hørselshemmede barn og unge og deres opplærings situasjon. Etter noen overordnede kommentarer tar vi for oss utvalgte kapitler, og forslag, merknadene våre er tydelig merket i teksten under.

***Overordnet.** Det må være samme krav og rettigheter i loven om man går på en privat eller en offentlig skole, HLF ser ingen grunn til å behandle disse ulikt. Videre er det viktig at lærlinger har samme krav og rettigheter i loven som andre som omfattes av videregående opplæring. F.eks foreslår utvalget å fjerne retten til spesialundervisning for lære kandidater, og at lærlinger ikke lenger skal ha tilgang til PPT. HLF kan ikke støtte forslag som forringer muligheter for lærlinger til å gjennomføre sin utdanning. Dette kan heller ikke være i samfunnets interesse da det kan være med på å sinke eller hindre gjennomføring av utdanning for lærlinger.*

Det vi spesielt savner rettighetsfestet i denne NOUen, er regler knyttet til krav om universell utforming av skolen, det nevnes, men er ikke i nærheten av å gå langt nok. Det er også avgjørende med en allmenn forståelse av at universell utforming ikke begrenser seg til å fjerne fysiske hindringer. For hørselshemmede, og flere andre grupper, kan det være god akustikk, forsterkning av lyd, demping av støy etc.

En fremtid med en universell utformet skole som alle kan ha tilgang til er godt for alle, og helt nødvendig for elever med nedsatt funksjonsevne. Kun under slike forhold kan man oppnå størst mulig grad av likhet når det gjelder læringsmiljø og sosial deltakelse for alle. Opplæringsloven burde derfor inneholde klare krav for å bidra til å nå målet om en universelt utformet skole.

Utvalget har sammenfattende tatt 3 grep de mener bør gjøres med regelstyringen for å bidra til bedre oppnåelse av målene og prinsippene for grunnopplæringen:

1. *Loven skal ivareta behovene til barn, unge og voksne i grunnopplæringen.*
2. *Loven skal være brukervennlig og anvendbar. HLF er usikre på hvor brukervennlig loven blir da man flere steder foreslår å ta bort fra opplæringsloven det som omtales som*

dobbelreguleringer. Dette grepet kan gjøre det enda mer utfordrende for foreldre, og andre uten jus-kompetanse, å orientere seg i opplæringsloven, med den begrunnelse at dette finnes i andre lover.

3. *Loven skal plasseres på riktig sted*. Kommune og fylkeskommune skal ha ansvaret for at reglene etterleveres, her er det viktig å sørge for kompetanse i alle ledd.

Brukermedvirkning (Kapittel 19.5)

Det er forslag i NOUen om at man vil utvikle etablerte organer, for eksempel vil man legge ned FAU. Før man velger å utvikle må man ha konkrete forslag til hva som kommer i stedet for. Vi kan ikke se at man i stor nok grad gjør dette i NOUen.

HLF mener (1): Det må fremmes konkrete forslag til hva som foreslås som erstatning hvis man foreslår en avvikling av råd og utvalg. Loven bør fortsatt lovfeste hvilke råd og utvalg skolen skal ha.

Utvalget diskuterer videre *gruppestørrelse*, men lander på å videreføre kravet om at gruppestørrelsen må være pedagogisk, forsvarlig og trygg. HLF vet at for hørselshemmede elever har gruppestørrelse, fortrinnsvis i fysisk avgrensede rom, stor betydning for læring og sosial deltakelse. Jo større en gruppe er jo flere kommunikasjonsrelasjoner og desto mer støy, noe som medfører at læringsmiljøet for elevene forringes. HLF advarer også mot at man ved sammensetning av grupper plasserer alle med ulike læringsutfordringer i en gruppe fordi dette er mest ressursbesparende for skolen. Ved å planlegge gruppesammensetningen vil man få et bedre utgangspunkt for et godt læringsmiljø

HLF mener (2): HLF foreslår derfor som *tillegg til § 13-2* etter denne teksten «Ingen klasser eller grupper skal være større enn det som er trygt og forsvarlig pedagogisk». *Tillegg:* I de tilfeller der man har elever med hørselsutfordringer i en klasse, med sakkyndig vurdering, deles gruppen slik at man maks får 15 elever i aktuell gruppe.

Utvalget foreslår at *lærertetthet* (lærernorm) *erstattes* med krav om at lærer som hovedregel er til stede, forsvarlig vikarordning, styrking av rådgivning, en åpning i loven som tillater at personer med høy og relevant kompetanse i særlige tilfeller kan gi individuelt tilrettelagt undervisning, krav om forsterket innsats for alle trinn samt et generelt forsvarlighetskrav som kan være gjenstand for tilsyn.

Selv om det er gode grep man innfører i det man argumenterer for skal *erstatte* en lærernorm, kan vi ikke slutte oss til at dette er en erstatning, men ser på det som tilleggsverktøy for å få et godt læringsmiljø for alle elever. Spesielt for elever med nedsatt funksjonsevne er lærernormen viktig, god lærertetthet gir ekstra hender og kan være med på å bidra til at man får færre spesialtiltak for noen elever, men er et tiltak som er et gode for alle elever.

HLF mener (3): HLF støtter ikke avvikling av lærernormen. Spesielt for elever med nedsatt funksjonsevne er ordningen en styrke, og gir mulighet for et mer likeverdig læringsmiljø.

Universelt og individuelt tilrettelagt undervisning (Kapittel 31:utvalgets forslag side 379)

Universelt og individuelt tilrettelagt undervisning er foreslått som nye betegnelser, og foreslås å erstatte dagens tilrettelagte undervisning og spesialundervisning. HLF har ingen kommentarer til selve betegnelsene, men kommenterer under på innholdet og rettighetene som legges inn i begrepene.

Retten til spesialundervisning - tredeling av rettighet

Individuell tilrettelagt opplæring foreslås å bare bestå av den pedagogiske delen, da personlig assistanse og fysisk tilrettelegging foreslås skilt ut som egne rettigheter. Når det gjelder fysisk og personlig assistanse skal vanlige saksbehandlingsregler i forvaltningsloven følges, og skal ikke omfattes av sakkyndig vurdering. HLF ser her følgende utfordringer:

- Loven kan bli mer uklar for den alminnelige leser hvis fysisk tilrettelegging skilles fra dagens plassering¹.
- For hørselshemmede elever henger den pedagogiske delen tett sammen med anbefalinger om valg av teknisk utstyr og tilrettelegging i opplæringssituasjonen, og må gjøres av fagfolk med hørselsfaglig kompetanse. Hvis rettigheten tredeles vil man risikere at hørselshemmede ikke får den nødvendige rådgivning og tilrettelegging rundt opplæringssituasjonen, antagelig vil flere grupper rammes på tilsvarende måte.

HLF mener (4): HLF kan ikke støtte at fysisk tilrettelegging skilles ut som egen rettighet, og at det ikke skal være krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten når det gjelder fysisk tilrettelegging. Hørselshemmede elever har behov for rådgivning om fysisk tilrettelegging som må gis i en sakkyndig vurdering, av fagpersoner med hørselskompetanse.

Forsterket opplæring

Utvalget foreslår videre *forsterket opplæring* som en del av den universelle undervisningen, i dag er dette en plikt skolen har på 1.-4. trinn i lesing, skriving og regning. I forslaget innebærer dette en utvidelse til alle fag og alle trinn, noe som er bra. HLF ser likevel noen *utfordringer* med forslaget:

- *Saksbehandlingsregler rundt forsterket opplæring.* Forsterket opplæring er ikke en individuell rettighet, man får ikke enkeltvedtak, og kan dermed ikke klage på innhold eller avgjørelse. Dette skal heller ikke være en del av PPT sin vurdering, selv om utvalget foreslår at de kan gi råd om organisering og gjennomføring. Det er muligheter for at dette kan bli negativt inngrep i elevens opplæringssituasjon.

HLF mener (5): HLF mener man må ha nedfelte bestemmelser knyttet til hvordan forsterket opplæring skal foregå, medbestemmelse er her et viktig prinsipp.

- Det foreslås også at som en del av forsterket innsats at det videreføres at elever kan ha eneundervisning i en kortere periode, *uten at det er gitt samtykke til det.*

HLF mener (6): HLF kan ikke slutte seg ordlyden i forslag når det gjelder eneundervisning «uten at det er gitt samtykke til det». Det må være regler som regulerer hvordan eneundervisning skal skje, og det må være medbestemmelse.

- *Utprøving.* Forslag fra utvalget er at skolen så raskt som mulig skal vurdere og prøve ut tiltak, tiltakene skal fortsette til det ikke er behov for dem mer, eller helt frem til det eventuelt er fattet vedtak om individuelt tilrettelagt undervisning.

¹ Funksjonshemmede elever har her en særrettighet etter Likestillings- og diskrimineringsloven paragraf 21. Opplæringslovens paragraf 9a7 er en mer allmenn rett da alle elever har en rett til arbeidsplass tilpasset deres behov.

Elever med diagnoser og med behov for umiddelbare tiltak må ikke inkluderes i en slik utprøvningsperiode. Hørselshemmede elever har kjente behov for tilrettelegging som må settes inn på dag nummer en fra skolestart. Dette er helt nødvendige rammebetingelser for at hørselshemmede elever kan delta på lik linje med andre, og få en best mulig opplærings situasjon.

I forarbeid til loven (prop 129 L (2012-2013) merknader til §5-4 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». *Det er likevel ikke gitt hvilke elever dette gjelder.*

HLF mener (7): Det må tydeliggjøres at utprøving ikke kan komme før tilrettelegging, der eleven har kjente behov for tilrettelegging. Tilrettelegging må i slike tilfeller komme *før* en utprøvningsfase. Hørselshemmede er en slik gruppe med kjente behov.

- HLF er spesielt glad for forslaget om at det *bare er personer som er ansatt i lærerstilling som kan gi individuelt tilrettelagt opplæring* (forslag §10-6, andre avsnitt)

Videre kan det være et godt forslag at personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke er lærere, på visse vilkår skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring.

Det er også et positivt forslag at en lærer som hovedregel må være til stede dersom personer som ikke er ansatt i lærerstilling (assistenter) skal hjelpe til i opplæringen.

HLF mener likevel det er en mangel at det ikke stilles krav til lærer som skal ha ansvar for individuelt tilrettelagt undervisning om spesifikk spesialpedagogisk kompetanse. Det er viktig at læreren i slike tilfeller har kunnskap om *hvordan* eleven skal undervises for å sikre best læringsutbytte.

HLF mener (8): tillegg til § 10-6, første del: Den som skal gi individuelt tilrettelagd opplæring, må oppfylle kompetansekrav for å bli tilsett i lærerstilling, jf § 15-2, og krava om relevant kompetanse i faget det skal undervises i, jf V 15-3. **Tillegg:** Den som gir individuelt tilrettelagd undervisning må i tillegg ha kompetanse, eller innhente denne, vedrørende elevens diagnose

Pedagogisk-psykologisk tjeneste skal hjelpe skolen i arbeidet med å legge opplæringen bedre til rette for elevene. (Kapittel 31.5.8)

- HLF mener det vil være et viktig premiss for god opplæring at de som gjennomfører individuelt tilrettelagt opplæring har kunnskap om elevens utfordringer. Dette uttales også i innstilling til stortingsmelding «Tett på». ²

HLF mener (9): HLF fremmer følgende forslag som *nytt bokstavpunkt og tillegg til forslag til §10-5* «Kva den sakkunnige vurderinga skal inneholde»: den sakkunnige vurderingen må ta stilling til hvilken kompetanse de som skal gjennomføre individuelt tilrettelagt undervisning skal ha.

² Side i innstillingen 39: «komiteens medlemmer støtter regjeringens forslag om å presisere i opplæringsloven at den sakkunnige vurderingen skal ta stilling til hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha»

- For å få en best mulig sakkyndig vurdering er det viktig at det er en fagperson med kompetanse på aktuelt felt som skriver vurderingen. Hvis man ikke innehar kompetansen selv kan kompetansen hentes fra Statped/eventuelt andre.

HLF mener (10): HLF fremmer følgende forslag som tillegg til §10-12: kvar kommune og fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste.

Tenesta skal samarbeide med skolane og hjelpe til med kompetanseutvikling, organisasjonsutvikling og tilrettelegging av opplæringa for elevane. Tenesta skal utarbeide sakkunne vurderingar der lova krev det. **Tillegg:** den som utarbeider sakkyndig vurdering i PPT må ha fagkunnskap på aktuelt diagnosefelt, hvis man ikke har slik kunnskap selv må den innhentes.

Opplæring på tegnspråk (Kapittel 34.3)

Pedagogisk psykologisk teneste og sakkyndig vurdering ved tegnspråk. Det foreslås at krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før det fattes vedtak om opplæring i og på norsk tegnspråk ikke videreføres.

De fleste hørselshemmede som er født med sterkt nedsatt hørsel vil ha mulighet for å få CI-operasjon (Cochlea implantat), og dermed utvikle *talespråk*. Imidlertid er ikke dette noe som kommer av seg selv, man må ha assistert lytte- og taletrening for å utvikle språket. Potensialet for å utvikle et godt talespråk har det beste utgangspunkt fra barna er helt små. Det er viktig at talespråk får utvikle seg sammen med tegnspråk. Hørselsfaglige råd rundt dette må derfor være en del av en sakkyndig vurdering. Lovutvalget argumenterer med at unntak fra sakkyndig vurdering kan innebære en innsparing, her bør barnets beste være det som gjelder, ikke en eventuell liten innsparing.

HLF er også usikre på om unntak fra sakkyndig vurdering kan føre til svekkede rettigheter for foresatte i en eventuell klagesak, og at kommunens økonomi og velvilje blir bestemmende.

HLF mener (11): HLF støtter ikke forslag om unntak fra sakkyndig vurdering ved vedtak om opplæring i og på norsk tegnspråk. Det er viktig at man får gode hørselsfaglige råd knyttet til både talespråk og tegnspråk samt tospråklighet.

Skolemiljøet til elevane. (Kapittel 36. Utvalgets forslag 36.5:474)

Håndhevingsordningen

I forslaget § 11-6 står det at «Kjem fylkesmannen til at skolen ikkje har oppfylt aktivitetsplikta etter §§ 11-4 og 11-5, kan fylkesmannen pålegge kommunen eller fylkeskommunen til å **rette** forholdet».

Dagens formulering i § 9 A-6 er følgende: «Kjem Fylkesmannen til at skolen ikkje har oppfylt aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5, kan Fylkesmannen **vedta kva skolen skal gjere** for å sørgje for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. Det skal setjast ein frist for gjennomføringa av vedtaket, og Fylkesmannen skal følgje opp saka. Fylkesmannen kan vedta reaksjonar etter skolen sitt ordensreglement, jf. § 9 A-10, eller at ein elev skal byte skole, jf. § 9 A-12.»

I stedet for at fylkesmannen vedtar konkrete tiltak som kommunen skal gjøre for å bedre et barns skolemiljø, er det nå kommunen som skal vurdere hvilke tiltak som er nødvendig. Bare i tilfeller der fylkesmannen ser at kommunen ikke kommer til å rette forholdet, kan fylkesmannen vedta hva skolen skal gjøre. Fylkesmannen får med andre ord en mindre aktiv rolle, og HLF mener dette medfører en svekkelse av elevenes rettsvern.

HLF mener (12): HLF støtter ikke *forslag til endring* når det gjelder § 11-6 «Kjem fylkesmannen til at skolen ikkje har oppfylt aktivitetsplikta etter §§ 11-4 og 11-5, kan fylkesmannen pålegge kommunen eller fylkeskommunen til å **rette** forholdet», da vi mener dette kan medføre en svekkelse av elevers rettsvern ifht gjeldende regelverk.

Faglig ansvar for opplæring og bruk av assistenter. (Utvalgets forslag Kapittel 39:515)

Det foreslås flere gode grep for å sikre at elever, og særskilt elever med nedsatt funksjonsevne, skal få den avgjørende lærerkompetansen som er særdeles viktig for å sikre god opplæring, og få bort en utstrakt praksis der assistenter for ofte har hatt ansvar for individuelt tilrettelagt opplæring.

En viktig grunn til at spesialundervisning feiler er at man har satt ukvalifiserte assistenter til å følge opp elever med nedsatt funksjonsevne, elevene som trenger den aller beste kompetansen. I forslaget viderefører man at assistenter kan *hjelp til* i opplæringen, men ikke lenger ha ansvaret (forslag til §15-4, siste setning). Forslaget sier videre at bare lærere kan ha det faglige ansvaret for opplæringen. Opplæringen må forberedes og følges opp av en lærer. En lærer må som hovedregel være til stede sammen med elevene i opplærings situasjonen samt forslag om en forsvarlig vikarordning.

HLF mener (13): HLF støtter utvalgets forslag vedr faglig ansvar for opplæring og bruk av assistenter. *HLF mener videre at ansvarlig lærer må ha kompetanse på diagnose til elev som skal ha individuelt tilrettelagt undervisning, eller innhente kompetansen.* Vi viser også til vårt punkt (8) i dette høringssvaret (HLF mener) vedrørende dette.

Rådgivning (Kapittel 42.6.4)

§ 14-1 Rådgivning om utdannings- og yrkesval

§ 14-2 Rådgivning om sosiale og personlege forhold

Utvalget foreslår en «sørge for plikt» for kommuner og fylkeskommuner, framfor at retten til rådgivning skal være en individuell rett. Vi tolker det som en svekkelse av dagens lov.

Profesjonell rådgivning er spesielt viktig ifht ungdomsskole og videregående skole. Valgene man tar kan ha stor betydning for senere muligheter. Ofte erfares dette for sent. Spesielt for elever med nedsatt funksjonsevne vil det være ekstra viktig med rådgivning ifht utdanningsveier og yrkesvalg.

HLF mener (14): retten til rådgivning ifht forslatte § 14-1 og § 14-2 må være en individuell rett.

Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester (Kapittel 44.2.4)

For barn med nedsatt funksjonsevne er det ekstra viktig med planlagte overganger. Viktig kunnskap om eleven og tilrettelegging vil da overføres, og man mister ikke verdifull tid og læring i nye oppstartsfasen. Lovreguleringen om å utarbeide en plan for overgang fra barnehage til skole var et viktig gjennombrudd, og et eksempel for etterfølgelse ved andre overganger. Lovpålagte planer om overganger bør være en selvfølge også ved overgang til ungdomsskole og videregående skole.

HLF mener (15): HLF er svært *uenig* i forslaget om at man tar bort plan for overgang fra barnehage til skole og SFO i ny opplæringslov.

HLF foreslår også at man i ny opplæringslov tar inn nye paragrafer, og fremmer følgende *forslag*: I opplæringsloven innføres det en plikt til å samarbeide om overgangen mellom barne- og ungdomstrinnet, og mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring.

Fraværsgrensen – Plikt til å delta aktivt i opplæringen (Kapittel 20)

Utvalget skriver i NOUen at de ikke tar stilling til om det bør være en fraværsgrense i videregående opplæring eller ikke. Konsekvensen av fravær over den fastsatte grensen er tap av retten til vurdering med karakter. Utvalget mener en så vidt inngripende reaksjon bør ha en tydelig hjemmel i lov eller reguleres i forskrift. Når utvalget slutfører NOUen er fraværsgrensen fremdeles under evaluering, utvalget skriver at så lenge utfallet ikke er klart, er det lite hensiktsmessig nå å foreslå en lovregulering av grensen.

Nå er evalueringen kommet. Kunnskapsminister Guri Melby sier bla dette vedrørende evalueringen: «Likevel er det utfordringer vi må løse som fraværsgrensa ikke løser. Det er en gruppe elever som kanskje får det vanskeligere av fraværsgrensa. De må vi hjelpe. Vi skal se på hva vi kan gjøre med fraværsgrensa eller andre tiltak for å hjelpe den gruppen».

Elever med nedsatt funksjonsevne og psykiske utfordringer har ofte større utfordringer enn andre i sin skolehverdag, dette kan ha betydning for antall fraværsdager, og kan føre til at man ikke klarer å stå i skoleløpet evt ikke klare å fullføre til normert tid, dette må hensyntas.

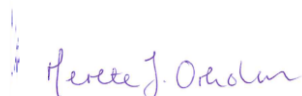
HLF mener (16): Hvis elever med utfordringer rammes hardere av fraværsgrensen er dette svært alvorlig for eleven, og kan heller ikke være ønskelig i et samfunnsmessig perspektiv. HLF ber derfor om at man hensyntar elever med kjente utfordringer når man i det videre arbeidet med fraværsgrensen eventuelt skal ha hjemmel i lov eller reguleres i forskrift.

Utvalget har mange gode forslag når det gjelder grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne elever. Her åpnes det for flere muligheter til å fullføre et skoleløp, noe som er spesielt viktig for elever med nedsatt funksjonsevne. Spesielt viktig for voksne elever med nedsatt funksjonsevne er *retten til individuelt tilrettelagt opplæring* både i grunnopplæring og videregående opplæring. HLF viser her til hva vi har sagt om oppdeling av denne rettigheten under punkt 3 når det gjelder yngre elever. Like viktig for voksne elever, som for yngre, er forslag om kompetanse, spesielt ifht individuelt tilrettelagt undervisning.

HLF ønsker lykke til med det videre arbeidet med NOUen. Vær vennlig å ta kontakt hvis det er spørsmål rundt vårt høringssvar.

Med vennlig hilsen HLF (Hørselshemmedes Landsforbund)

Merete J. Orholm
Skatvedt



Politisk sjef HLF

Marit



Seniorrådgiver HLF