

Utdanningsdirektoratet  
Postboks 9359 Grønland  
0135 OSLO

Vår ref:  
24/00276-2

Saksbehandler:  
Silje Steinardotter Hasle

Dato:  
24. april 2024

## Innspill til Veileder for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging

Barneombudet takker for muligheten til å gi innspill. Dette høringssvaret er sendt inn via Utdanningsdirektoratets digitale skjema for høringsinnspill.

### 2. Oppbygning, struktur og språk

**Er det enkelt å finne frem i veilederen? Hvis nei, utdyp.**

Ja.

**Er språket i veilederen tydelig og enkelt å forstå? Hvis nei, utdyp.**

Ja.

**Har dere innspill til oppbygningen, strukturen eller språket?**

Vi opplever at oppbygningen er god og oversiktlig. Det er fint at den følger saksgangen og er lett å manøvrere i.

### 3. Omfang og innhold

**Er det temaer som mangler og som burde være med i veilederen? Hvis ja, hvilke?**

Ja.

### Grunnleggende pedagogiske og menneskerettslige prinsipper

Vi anbefaler at veilederen omtaler de mest sentrale prinsippene og formålene reglene skal ivareta. Vi tror det er viktig å skape forståelse for hvorfor regelverket finnes, hvilke behov det skal ivareta og å sette det i sammenheng med innholdet i veilederen. Dette kan bidra til å motvirke en del utfordringer vi ser i dagens praksis. Nedenfor gir vi enkelte eksempler.

#### *Inkludering, likeverdighet og tilpasset opplæring*

Vi anbefaler at de grunnleggende prinsippene om inkludering, likeverdighet og tilpasset opplæring omtales innledningsvis i veilederen, og konkretiseres der det er aktuelt.

Torggata 2-4,  
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,  
0028 Oslo

Vi foreslår at det fremheves innledningsvis at formålet med regelverket i veilederen er å bidra til likeverdige muligheter for alle barn, noe som kan bety at elever må behandles forskjellig ut ifra hvilke behov de har. Vi foreslår å omtale tilpasset opplæring som et grunnleggende prinsipp for all opplæring, og de individuelle rettighetene som rettsikkerhetsmekanismer som skal sikre at elevene får tilpasningen de trenger for å utvikle evnene sine. (se også kommentar til tilpasset opplæring nedenfor).

Ny opplæringslov § 11-1 slår fast at formålet med tilpasset opplæring er å bidra elevene får utnyttet og utviklet evnene sine. Det er positivt at veilederen viser til dette. Vi anbefaler at det i tillegg løftes frem innledningsvis som et formål for reglene i veilederen. Det er også relevant å vise til Barnekonvensjonen art. 29 om utdanningens formål, som sier at opplæringen skal bidra til å utvikle barnets evner så langt det er mulig. Også Stortinget understrekte betydningen av dette i sin innstilling til ny opplæringslov.<sup>1</sup> FNs barnekomite har understreket at dette er det sentrale formålet med utdanningen, og krever at den er tilrettelagt hvert barns behov.<sup>2</sup>

Forskning tyder på at barn med lærevansker blir møtt med lave forventninger. Det kan se ut til å være et uheldig sammenfall mellom lave forventninger og lavt «trykk» i gjennomføringen av spesialundervisningen. Lave forventninger kan henge sammen med at elevenes utfordringer i for stor grad blir forklart med forhold ved eleven og ikke som et resultat av et misforhold mellom elevens forutsetninger og skolens krav.<sup>3</sup> Dette synet viser seg i sakkyndige vurderinger fra PPT som i liten grad beskriver endringsbehov i skolen/systemet.<sup>4</sup> Det fører igjen til uklare og dårlige råd til skolene, uklare enkeltvedtak og til slutt uklare mål i IOP.

Det vil være positivt om veilederen kan bidra til å øke forståelsen og holdningene til ansatte i skole og PP-tjeneste knyttet til dette. For eksempel ved å omtale formålet og betydningen av at PP-tjenesten gjør grundige vurderinger av elevens utviklingspotensial, at skolen setter tydelige mål i IOP og at undervisvurderingen settes i system.

Vi anbefaler en generell omtale av Inkluderingsprinsippet, som innebærer at alle elever skal ha tilhørighet i et klassefelleskap der de kan lære og trives sammen med andre elever. Det kan for eksempel også løftes frem når veilederen omtaler opplæring i eller utenfor klassen. Vi merker oss at veilederen skriver at skolen og PPT «bør forsøke» å velge tiltak der eleven ikke må ut av klassen. Vi forstår hvorfor dette løftes frem, og er i utgangspunktet enig. Samtidig må organisering basere seg på en konkret og individuell vurdering av barnets beste. I enkelte tilfeller kan hensynet til inkludering tilsi at eleven bør få opplæring utenfor klassen i en periode, for eksempel fordi dette vil bidra til økt mestring og inkludering i fellesskapet. En formulering som gis nå kan legge føringer for den individuelle vurderingen. Vi ber direktoratet vurdere om det er

---

<sup>1</sup> Innst. 442 L – 2022–2023 pkt. 3.1.9

<sup>2</sup> FNs barnekomité Generell kommentar nr. 1 (2001)

<sup>3</sup> Haug, P. (2014): Spesialundervisning i praksis. Utdanningsforskning.no; Nordahl, T. og Hausstätter, R.S. (2009): Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under kunnskapsløftet. Rapport nr. 2/2009: Gjennomgang av spesialundervisningen, evaluering av kunnskapsløftet; Bachmann, K., Haug, P. og Nordahl, T. (2016): Kvalitet i opplæringen for elever med utviklingshemming. Notat 2/2016. Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda. (SPEED-prosjektet); Herlofsen, C. (2014): Spesialundervisningens tiltakskjede – lokal praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer. UiO

<sup>4</sup> Herlofsen, C. (2014): Spesialundervisningens tiltakskjede – lokal praksis sett i forhold til regelverk og retningslinjer. UiO

mer hensiktsmessig å her gi en omtale av inkluderingsprinsippet og hvilke hensyn som må være førende dersom en vurderer tiltak utenfor fellesskapet, for eksempel at det skal ha som mål å bidra til økt inkludering. Her er det også gode formuleringer i veilederen som bør beholdes. En barnets beste-vurdering vil også tilsi å vurdere ulempene av å tas ut av klassen, og å foreslå andre tiltak som kan kompensere for dette dersom det likevel er nødvendig.

### **Barnets beste og barns rett til å bli hørt**

Vi merker oss at barnets rett til å bli hørt og barnets beste skal omtales i egne deler, og at direktoratet ikke ønsker innspill i denne omgang. Det er positivt at det foregår et eget arbeid på dette. Vi tillater oss likevel å komme med forslag på hvordan kravet til barnets beste kan synliggjøres, fordi vi mener det er viktig å konkretisere reglene underveis i veilederen. Vi erfarer at det er krevende for skoler, PP-tjenester og Statsforvaltere å forstå sammenhengen mellom kravene til barnets beste og andre krav i lovverket. Det vil derfor ha stor praktisk betydning å tydeliggjøre dette underveis i veilederen der er relevant. Vi ser at det allerede er gjort enkelte steder, men det fremstår noe tilfeldig.

Vi tror det er viktig å skrive i veilederen at en barnets beste-vurdering og sakkyndig vurdering på mange måter samsvarer. Ved å innhente sakkyndig vurdering får den som fatter vedtak kunnskap om hva som er til barnets beste. Å vurdere barnets beste er ikke en liten del av den sakkyndige vurderingen, eller noe vesentlig annet en vurderingene tjenesten som regel gjør. Det betyr imidlertid at PPT må se hen til kravene i barnekonvensjonen<sup>5</sup>, gjøre helhetlige vurderinger av barnets situasjon og behov, vektlegge barnets synspunkter, og vise avveiningene som er gjort. Det overordnede spørsmålet i barnets beste-vurderingen vil være hva som best mulig vil bidra til å oppfylle barnets behov og rettigheter. Som en del av dette må PP-tjenesten vurdere hvordan ulike tiltak kan virke inn på barnets situasjon. De må beskrive hvilke tiltak som vil være til barnets beste, hvilke forutsetninger som må være til stede og tiltak som kompenserer for eventuelle negative konsekvenser.

I tillegg har vi innspill til konkrete deler av veilederen:

- under «krav til innholdet i den sakkyndige vurderingen» (§11-8), bør det komme frem at dette også innebærer en vurdering av hvilken opplæring som vil være til barnets beste. Punktene som listes opp (i loven og veilederen) er dermed momenter i en barnets beste-vurdering.
- under «PP-tjenesten må gjøre en helhetsvurdering» bør det komme frem at denne helhetsvurderingen nettopp er en barnets beste-vurdering. Her kan det med fordel omtales hva som er kravene til en barnets beste-vurdering og hvordan de samsvarer med vurderingene PP-tjenesten skal gjøre (se over).
- under «tiltak som kan gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen» står nå elevens beste som nest siste kulepunkt. Dette er uheldig fordi det kan se ut som barnets beste-vurderingen er en avgrenset del. Slik vi ser det er alle punktene i listen en del av en barnets beste-vurdering. Vi foreslår å skrive i første avsnitt at det å vurdere hvilke tiltak som er egnet, er å vurdere hvilke tiltak som er til barnets beste.
- under omtalen av enkeltvedtaket bør det komme frem at vedtaket skal *vise* hvordan barnets beste er blitt *vurdert* og *vektet*, inkludert hvordan elevens synspunkter er

---

<sup>5</sup> Særlig FNs barnekomite generell kommentar nr. 14 (2013)

innhentet og vektlagt. Her kan veilederen med fordel forklare hva det innebærer at barnets beste er et grunnleggende hensyn. Det bør komme frem at det i disse sakene er begrenset hvilke andre hensyn som kan tillegges vekt, og at det ikke er tillatt å legge vekt på økonomi. Det kan være klargjørende å vise til det som står på direktoratas sider i dag, om at slike hensyn kun kan trekkes inn dersom PP-tjenesten foreslår et opplæringstilbud som går utover kravet i opplæringsloven, til hva som gir et likeverdig tilbud og forsvarlig tilbud.

## Andre områder

Vi viser også til vårt svar under del 5, der vi anbefaler at veilederen omtaler:

- Regler for unntak fra kompetansekrav
- kvalitetssikring og undervisvurdering i individuelt tilrettelagt opplæring<sup>6</sup>

## Er det temaer som ikke burde være med i veilederen? Hvis ja, hvilke?

Nei

## Kommer det tydelig frem i veilederen hva som er tilpasset opplæring og hva som er individuell tilrettelegging? Hvis nei, utdyp.

Nei

Barneombudet er uenig med forståelsen av tilpasset opplæring som legges til grunn i veilederen. Tilpasset opplæring beskrives kun som tilrettelegging innenfor det ordinære tilbudet, som en motsetning til individuell tilrettelegging. Blant annet omtales tilpasset opplæring som tilrettelegging innenfor «rammene av fellesskapet» og som «de små grepene» i skolehverdagen. Retten til individuell tilrettelegging omtales som et tilbud til elever som har behov for «mer enn» tilpasset opplæring. Vi mener disse formuleringene er uheldige og bidrar til uklarheter.

Barneombudet anbefaler å legge samme beskrivelse og forståelse av tilpasset opplæring til grunn som følger av loven og veilederen i dag.<sup>6</sup> Her forstås tilpasset opplæring som et overordnet prinsipp som gjelder all opplæring, både ordinær- og spesialundervisning/individuell tilrettelegging.

Barneombudet tolker forarbeidene til at dagens forståelse er videreført. Vi viser til Utdannings- og forskningskomiteens innstilling der de uttaler at «tilpasset opplæring er et grunnleggende prinsipp for all grunnskoleopplæring og videregående opplæring».<sup>7</sup>

Kunnskapsdepartementet understreker at «beskrivinga i lovforslaget av tilpassa opplæring ikkje er meint å innebere nokon realitetsendringar frå dagens reglar om tilpassa opplæring. Departementet presiserer også at heller ikkje flyttinga av regelen frå dagens kapittel 1 til kapittel 11 i lovforslaget er meint å innebere materielle endringar».<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Veilederen Spesialundervisning pkt. 1.2 Forholdet mellom tilpasset opplæring, ordinær opplæring og spesialundervisning

<sup>7</sup> Innst. 442 L – 2022–2023 pkt. 3.1.9 /s. 15

<sup>8</sup> Prop. 57 L (2022–2023) pkt. 24.5.2

Vi registrerer at Kunnskapsdepartementet også skriver at tilpasset opplæring innebærer at opplæringen skal legges til rette «innenfor» et fellesskap. Vi tror likevel at denne formuleringen vil bidra til misforståelser, og mener den bør unngås i veilederen.

Barneombudet mener det er viktig å få frem at tilpasset opplæring er et prinsipp for all opplæring, og omfatter de individuelle rettighetene. Rettighetene må forstås som rettsikkerhetsgarantier som skal bidra til at alle barn får den tilpassede opplæringen de trenger. De innebærer ikke nødvendigvis andre pedagogiske virkemidler enn det som kan settes inn i ordinær opplæring. Å sette dem som motsetninger kan dessuten styrke misoppfatningen om at rettighetene nødvendigvis innebærer særløsninger utenfor et fellesskap. Det er viktig å få frem at det ikke er tiltakene i seg selv som avgjør om de gis som rettigheter, men om det er tiltak skolen har muligheter til å gi innenfor det ordinære.

Se for øvrig våre innspill om tilpasset opplæring ovenfor.

### **Kommer det tydelig frem i veilederen hva som er forskjellen på individuell tilrettelegging og individuelt tilrettelagt opplæring? Hvis nei, utdyp.**

Se ovenfor.

### **PP-tjenestens oppgaver knyttet til forebygging er forsterket i ny lov. Vi ønsker at dette skal komme fram gjennom hele veilederen. Er dette ivaretatt i veilederen? Hvis nei, utdyp.**

Nei

Vi er enig i at det bør komme frem gjennom hele veilederen hvordan PP-tjenesten skal jobbe med forebygging. Vi erfarer at det er store forskjeller på hvordan PP-tjenester rundt om i landet jobber, og hvordan de forstår mandatet sitt. Fordi det forebyggende arbeidet er lite definert, kan det også bli nedprioritert. Det er viktig å synliggjøre hvordan tjenesten skal jobbe forebyggende, og dermed også at dette er konkrete oppgaver som tjenesten skal prioritere.

Vi synes merknadene til §11-13<sup>9</sup> har flere gode beskrivelser som kan tas inn og forklares i veilederen, for eksempel:

- at forebygging og tidlig innsats innebærer å komme i forkant og sette inn tiltak straks utfordringer bli oppdaget gjennom hele opplæringsløpet, både innenfor det ordinære tilbudet og spesialpedagogiske tiltak gjennom individuelt tilrettelagt opplæring
- at PP-tjenesten skal være tilgjengelig for å gi råd, veiledning og hjelpe skolene – både i arbeidet med læringsmiljøet generelt og med å legge til rette for enkelte elever spesielt
- at det ordinære tilbudet og individuell tilrettelegging må sees i sammenheng – og at PP-tjenestens støtte til å prøve ut tiltak gjelder «uavhengig av – og i forkant og etterkant – av ei eventuell sakkunnig vurdering».

---

<sup>9</sup> Prop. 57 L (2022-2023), utdrag fra merknadene er sitert direkte i kulepunktene nedenfor.

- at PPT kan bidra inn i alle delpliktene og støtte skolene i arbeidet med «følge med, melde frå og følge opp». Vi foreslår å fylle ut omtalen av pliktene i §11-2 og §11-3 med konkrete eksempler på hvordan PP-tjenesten kan støtte skolen.
  - Det bør blant annet komme tydeligere frem hvordan PP-tjenesten kan støtte skolen i arbeidet med *å følge med*.
  - Det bør komme tydelig frem at PP-tjenesten bør bidra med på å *følge opp og evaluere* tiltakene, både innenfor ordinær opplæring og ev. individuell tilrettelegging.
- at skole og PP-tjeneste må ha samarbeidsrutiner og «utvikle felles mål, rutinar og planar for samarbeidet og sørge for at dette blir evaluert jamleg». Veilederen kan med fordel understreke betydningen av felles møteplasser og at PP-tjenesten er lett tilgjengelig for både ansatte og elever, for eksempel ved faste dager på skolen.
- at kompetanse og organisasjonsutvikling kan «handle om å støtte skolen i oppfølginga av gode tilretteleggingsløsningar for elevar som treng det, eller å hjelpe til med kompetanseheving for å supplere kunnskapen til skolen om kva som bidreg til eit inkluderande læringsmiljø og eit godt tilbod for alle»
- at det individ- og systemrettede arbeidet må sees i sammenheng og påvirker hverandre, for eksempel ved at «arbeidet med å greie ut løysingar for ein enkeltelev verke inn på det heilskaplege arbeidet til skolen, og motsett. Tiltak som vil hjelpe ein elev, vil også kunne heve kvaliteten på læringsfellesskapet og dermed komme alle elevar til gode.»

### **Veiledning om beregning av kapasitet/bemanning i PP-tjenesten.**

Som direktoratet også er kjent med står PP-tjenesten ovenfor alvorlige kapasitetsmangler over hele landet.<sup>10</sup> Samtidig ser det ut til å være lite bevissthet hos skoleeier rundt hvordan tjenesten er dimensjonert.<sup>11</sup> Kunnskapsdepartementet understreker i merknaden til § 11-13 at nødvendige ressurser er en forutsetning for at tjenesten kan utføre oppgavene sine.

Barneombudet mener oppmerksomhet på dette, fra både nasjonale og lokale myndigheter, er viktig for at tjenesten skal kunne utføre oppgavene sine knyttet til forebygging. Vi anbefaler derfor at direktoratet gir veiledning om hvordan kommunen kan sikre nødvendig kapasitet i tjenesten og hvilke hensyn som bør tas når kommunen skal vurdere dimensjonering av tjenesten. Vi tror dette kan bidra til å redusere kommunale ulikheter og skape mer bevissthet rundt prioriteringene som blir tatt.

Aktuelle hensyn veilederen kan vise til kan være størrelse på barnepopulasjonen i kommunen, antall elever med vedtak om individuell tilrettelegging, antall elever med Individuell plan, antall barnehager og skoler i kommunen, avstand mellom tjenestene (geografiske forhold) og sosioøkonomiske forhold.

<sup>10</sup> Se blant annet evaluering av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, Delrapport 2 Wendelborg mfl.

<sup>11</sup> Andrews, T.M. og Hustad, B.C. (2022): «Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?», Nordlandsforskning

Den enkleste formen for veiledning kan være å omtale disse hensynene i veilederen. Som vi tidligere har gitt innspill om foreslår vi også at direktoratet utvikler beregningsverktøy eller kalkulator for bemanning, slik det er gjort for helsestasjon og skolehelsetjeneste. Vi tror dette vil bidra til god utviklingsstøtte til PP-tjenesten, og bedre kunnskapsgrunnlag i kommunens planarbeid.

### **Er saksgangen fra tilpasset opplæring til individuelt tilrettelagt opplæring tydelig fremstilt? Hvis nei, utdyp.**

Vi foreslår å omtale hvordan tiltak i ordinær opplæring kan sees i sammenheng med sakkyndig vurdering, og hvordan dette kan bidra til raskere saksgang.

Når PP-tjenesten bidrar inn i arbeidet med å *følge med og prøve ut tiltak* vil PP-tjenesten få god kjennskap til eleven, opplæringssituasjonen og erfaring med konkrete tiltak. Dokumentasjon utarbeidet underveis i arbeidet etter §11-2 og § 11-3 kan være en del av grunnlaget til en eventuell sakkyndig vurdering.

Vi anbefaler å få frem at sakkyndighetsarbeidet bør sees på som en prosess, som i seg selv har en nytteverdi for eleven og lærerne. Skole og PPT kan samarbeide om å prøve ut tiltak underveis i utredningen, i stedet for at skolen må vente til sakkyndig vurdering er ferdig. Ved å dokumentere erfaringene de gjør, kan de brukes som et grunnlag for den endelige tilrådningsen.

Dette kan bidra til at eleven får raskere hjelp ved at skolen raskere kan prøve ut tiltak sammen PP-tjenesten, og bidra til en mer effekt saksbehandling der det tar mindre tid å utarbeide sakkyndig vurdering.

### **Individuell opplæringsplan**

Vi anbefaler en grundig veiledning til IOP og gjennomføringen av individuelt tilrettelagt opplæring.

#### ***Elevmedvirkning***

Det bør komme tydelig frem at skolen skal involvere eleven i arbeidet og legge stor vekt på elevens synspunkter. I forslaget står det at skolen bør involvere eleven og/eller foreldre. Barnets rett til å bli hørt er en selvstendig rettighet for barnet. Den individuelle opplæringsplanen har stor betydning for elevens skolehverdag, og det er viktig at eleven opplever eierskap til planen og kan påvirke innholdet.

#### ***IOP bør beskrive konkrete mål og metoder for vurdering***

Vi omtaler dette nærmere under spørsmål 5.

#### ***Samarbeid og sammenheng***

Torggata 2-4,  
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,  
0028 Oslo

Forskere har pekt på at det er dårlig sammenheng mellom den ordinære undervisningen og spesialundervisningen. Opplæringen foregår ofte på siden av fellesskapet, og det er liten sammenheng mellom elevens IOP og læreplanen.<sup>12</sup>

Det er positivt at veilederen tidlig påpeker at læreren og de som gjennomfører opplæringen må samarbeide, og at tiltakene må bidra til sammenheng. Vi anbefaler at den individuelle opplæringsplanen også bør *beskrive* samarbeidet mellom de som er involvert i opplæringen. Vi anbefaler å videreføre dagens formulering om at: «Beskrivelser av mål, innhold, arbeidsmåter, vurderingsformer og organisering i en IOP må samordnes med planen for den ordinære opplæringen slik at eleven får et helhetlig opplæringstilbud.»

Dersom eleven også har vedtak om personlig assistanse og fysisk tilrettelegging og hjelpemidler, bør det dette også omtales i den individuelle opplæringsplanen.

#### **Kommer sammenhengen mellom den sakkyndige vurderingen, vedtaket og den individuelle opplæringsplanen (IOP) tydelig frem? Hvis nei, utdyp.**

Vi anbefaler å tydeliggjøre hvordan disse sammen skal bidra til et godt system for kvalitetssikring og evaluering. Vi omtaler dette nærmere under spørsmål 5.

#### **4. Innspill knyttet til konkrete deler av veilederen**

##### **Er det andre begreper som burde forklares i oversikten over begreper? Hvis ja, hvilke?**

Ja.

Vi anbefaler en forklaring av vilkåret «tilfredsstillende utbytte av opplæringen».

##### **Har dere forslag til andre eksempler på tiltak innenfor tilpasset opplæring enn de som er nevnt i veilederen? Hvis ja, hvilke?**

Nei.

##### **Kommer det tydelig frem hva intensiv opplæring fra 1.-4. trinn innebærer? Hvis nei, utdyp.**

Vet ikke

Vi ber direktoratet vurdere om det bør gis eksempler på hva intensivopplæring innebærer, og om veilederen bør omtale i hvilket omfang det vil være anledning til å elever ut av klassefellesskapet. Dersom direktoratet tar inn dette kan det med fordel vises til inkluderingsprinsippet og at barnets beste må være et grunnleggende hensyn.

##### **Er det tydelig nok hva det innebærer å ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen? Hvis nei, utdyp.**

Nei

Det å ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen vil være en skjønnsmessig vurdering for den aktuelle eleven. Det er allikevel et behov for å gi noen føringer og eksempler for i større grad å

---

<sup>12</sup> Haug (2017). Kva spesialundervisning handlar om, og kva funksjon den har. I: Haug (red.) Spesialundervisning. Innhold og funksjon (s.385–411). Oslo: Det norske samlaget; Barneombudet (2017) Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen.



kunne tydeliggjøre hva det kan bety å ikke ha et tilfredsstillende utbytte. Det vil kunne føre til at begrepet "tilfredsstillende utbytte" gis et forståelig innhold som bidrar til bedre hjelp til rett tid.

Gode vurderinger av elevens utviklingsmuligheter er nødvendig for å vite om utbyttet er tilfredsstillende. Vi ser veilederen nevner at et moment er elevens læringsforutsetninger, men mener det med fordel kan fremheves tydeligere. Også her kan det være nyttig å vise til formålet med tilpasset opplæring og betydningen av å sette riktige forventninger.

**Under kapittelet "Skolen skal følge med på om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen", vises det til at skolen har ulike verktøy og metoder for å følge med. Er det andre verktøy og metoder dere tenker er relevante å nevne? Hvis ja, hvilke?**

Nei.

**Er det tydelig framstilt hva de tre individuelle tilretteleggingene (personlig assistanse, fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel og individuelt tilrettelagt opplæring) innebærer? Hvis nei, utdyp.**

Nei

Vi anbefaler at skillet mellom individuelt tilrettelagt opplæring og personlig assistanse tydeliggjøres. Vi mener det er viktig for å sikre at elever får riktig hjelp.

Personlig assistanse er kun ment å omfatte praktisk hjelp og bistand fra en person som kan følge med og hjelpe eleven i skolehverdagen. Veilederen omtaler *hjelp til å følge med i opplæringen, sosiale aktiviteter og kommunikasjon*. Det er viktig å få frem at disse oppgavene også kan være en del av individuelt tilrettelagt opplæring. For enkelte elever er dette ferdigheter som er direkte knyttet til faglig og sosial læring, og målene i læreplanverket.

For eksempel er støtte til å følge med i opplæringen for mange elever en del av den pedagogiske tilnærmingen ved innlæringen av fag. Støtte til sosiale aktiviteter og kommunikasjon vil for noen elever være konkrete opplæringsmål. For eksempel vil elever med nevroutviklingsforstyrrelser og atferdsproblematikk, ofte ha behov for støtte til å nå mål knyttet til mål i fagene og til sosial læring og utvikling.

Dette er oppgaver som må anses som noe annet en praktisk hjelp, og krever spesifikk teoretisk og metodisk kompetanse. Vi mener praktisk støtte må forstås som helt avgrensede og praktiske oppgaver, for eksempel å hjelpe et barn med å flytte seg rundt i skolegården eller holde en penn for å skrive. Dersom det er snakk om hjelp til å forstå og fungere i en kontekst eller i samspill med andre barn, vil det derimot være en pedagogisk støtte.

Noe av bakgrunnen for regelendringene er at det allerede er en ulik praksis på hvilken støtte disse barna får, og en utbredt praksis for at støtten gis av ufaglærte assistenter. Vi tror det er en fare for at en del av disse oppgavene nå blir klassifisert som personlig assistanse, uten en helhetlig vurdering og beskrivelse av kompetansebehovet. Det vil også være et sterkt økonomisk insentiv i en slik tolkning. Det bør derfor gis veiledning som tydeliggjør skillet. Denne veiledningen er særlig viktig for PP-tjenesten og den som fatter vedtaket.

i de tilfellene oppgavene hører inn under personlig assistanse vil det også ofte være nødvendig at PP-tjenesten beskriver oppgavene til assistenten og hvilken kompetanse, opplæring og veiledningen personen må ha. Vi ser at veilederen omtaler dette, men anbefaler at det tydeliggjøres ytterligere.

## 5. Avsluttende spørsmål og innspill

### **Opplever dere at veilederen besvarer de utfordringene dere møter i praksis? Hvis nei, utdyp.**

Nei.

Det er to områder vi anser bidrar til størst utfordringer i dagens praksis, men som ikke omtales tilstrekkelig. Vi anbefaler at veilederen omtaler:

- Regler for unntak fra kompetansekrav
- kvalitetssikring og underveisvurdering i individuelt tilrettelagt opplæring

### **Kompetansekrav for individuelt tilrettelagt opplæring, § 11-9**

En av de største utfordringene i praksis i dag er mangel på kompetanse blant de som gjennomfører spesialundervisning. Dette er også bakgrunnen for nytt krav til kompetanse i § 11-9. Veilederen omtaler bestemmelsen, men tydeliggjør ikke i tilstrekkelig grad formålet med unntaksregelen i tredje ledd. Siden dette er blant områdene med størst utfordringer i dag, mener vi det er viktig at veilederen omtaler dette.

### ***Unntak etter tredje ledd er begrenset til personer som i større grad kan ivareta elevens behov***

Vi anbefaler at det kommer klart frem at også unntak etter §11-9 tredje ledd, er begrenset til personer som i større grad kan ivareta elevens særlige behov. Vi viser til utdanning- og forskningskomiteens begrunnelse for hvorfor dette er viktig, og anbefaler at veilederen fanger opp Stortingets intensjon (uthevet i fet). Det kommer frem av ordlyden at Stortinget viser til begge unntaksmulighetene etter § 11-9:

*«Komiteen viser til at forskning dokumenterer klar sammenheng mellom fagkompetansen i spesialundervisningen og elevens læringsutbytte. Likevel er mangel på kompetanse hos den som gir spesialundervisning, en av hovedårsakene til at elevene ikke får hjelpen de trenger. I praksis er det for ofte assistenter som blir brukt til å gi undervisning. Komiteen viser til at de to unntakene som gjelder for kompetansekrav ved individuelt tilrettelagt opplæring er (...)*

***Komiteen viser til at unntakene fra kompetansekravene ved individuelt tilrettelagt opplæring er begrenset til personer som i større grad kan ivareta elevens særlige behov, enn en person som oppfyller de ordinære kompetansekravene. Komiteen mener det er viktig at unntakene gir eleven bedre opplæring.»***

Erfaring med dagens regler tilsier at det er nødvendig å tydeliggjøre dette i veiledningen til skolene, og at det ikke er tilstrekkelig å omtale det i forarbeidene.

Opplæringslovutvalget viste til at §5-5 tredje ledd (som §11-9 viderefører) kan bidra til en praksis der assistenter blir brukt til å gi undervisning. De foreslo å tydeliggjøre at «unntaket bare gjelder bruk av personer som har en kompetanse som i større grad kan ivareta elevens særlige behov, enn en person som oppfyller de ordinære kompetansekravene for å kunne undervise i faget».<sup>13</sup>

Det følger allerede av forarbeidene til dagens § 5-5 tredje ledd og § 10-11 at formålet med reglene er å tydeliggjøre at elever som trenger mer spesifikk kompetanse skal få det, og å passe på at ufaglærte assistenter ikke brukes feil.<sup>14</sup> Likevel har det utviklet seg en praksis der ufaglærte eller lærere uten tilstrekkelig kompetanse får for mye ansvar. Dette tilsier at det er stor risiko for feil praksis og et klart behov for veiledning. Barneombudet er bekymret for at dagens praksis ellers kan videreføres, særlig fordi §11-9 andre og tredje ledd etter ordlyden alene, gir inntrykk av at det kun er unntak i andre ledd som må bidra til bedre opplæring for eleven.

§ 11-9 sier at den som *gir* opplæringen skal oppfylle kompetansekravene. Vi anbefaler at direktoratet gjør det tydelig at dette sikter til den som gjennomfører opplæringen, og at regelverket ikke åpner for at assistenter kan gjennomføre individuelt tilrettelagt opplæring. Det kan også være nyttig å få frem at den generelle adgangen til å fravike kompetansekravene ikke vil åpne for å gjøre unntak etter § 11-9.

### ***Om samarbeid mellom lærer og den som gir individuelt tilrettelagt opplæring***

Vi anbefaler at veilederen omtaler samarbeidet mellom de som gir opplæring til eleven. Vi ser at det er nevnt under IOP, men anbefaler at det kommer tydeligere frem. Selv om andre yrkesgrupper kan ha god teoretisk og metodisk kunnskap om avgrensede deler av elevens opplæringsbehov og derfor gjennomføre opplæring etter § 11-9, er det viktig at opplæringen alltid er forankret hos lærer og i skolens pedagogiske virksomhet. Læreren har kunnskap om skolens organisering, metoder og læreplanverket, som andre yrkesgrupper ikke alltid har. God forankring er derfor nødvendig for å sikre sammenheng i opplæringstilbudet og at eleven inkluderes i læringsfellesskapet. Vi anbefaler at direktoratet presiserer at lærer alltid må ha det overordnede ansvaret for å planlegge og evaluere tilbudet, og at gjennomføringen må skje i tett samarbeid med lærer.

### ***Om sakkyndig vurdering***

PP-tjenestens vurdering og beskrivelse av kompetansebehov vil i praksis ha avgjørende betydning for praksisen i kommunene. Vi anbefaler derfor å omtale dette særskilt under krav til sakkyndig vurdering. Det står nå at dette kun skal vurderes dersom det gjøres unntak fra kompetansekravene etter §11-9. Vi mener imidlertid at PP-tjenesten alltid må vurdere hvilken kompetanse som vil kreves, og beskrive det dersom det er nødvendig.

### ***Om forholdet mellom personlig assistent og individuelt tilrettelagt opplæring – se del 4.***

## **Kvalitetssikring og underveisvurdering**

---

<sup>13</sup> NOU 2019: 23 s 375 og 376, Se også merknaden som omtaler unntakene i flertall s. 724

<sup>14</sup> Prop. 84 L (2011–2012) punkt 3.5.3 og Prop. 129 L (2012–2013) kap. 6

Forskning tyder dessverre på at elever som får spesialundervisning ikke får et godt nok utbytte. Kontinuerlig vurdering og påfølgende justering av opplæringen kan være spesielt viktig for elever med individuelt tilrettelagt opplæring. Barneombudet erfarer imidlertid at reglene for undervisvurdering ikke er godt nok innarbeidet i spesialundervisningen, og at det ofte er lite systematikk rundt hvordan opplæringen evalueres og kvalitetssikres.

Vi mener at et viktig virkemiddel for å styrke kvaliteten er å gi veiledning om standarder og fremgangsmåter for evaluering og kvalitetssikring. Både dagens veileder, og forslaget til ny, gir for liten omtale av dette. Det fremstår som lite proporsjonalt sammenlignet med den relativt omfattende omtalen av saksbehandlingen frem til vedtak (som også er viktig).

Vi mener det bør komme frem i veilederen under kapitlene med:

- vurdering av elevens utviklingsmuligheter og realistiske opplæringsmål i sakkyndig vurdering
- beskrivelse av mål og vurderingsverktøy i IOP
- Evaluering av utbyttet underveis og årlig evaluering av IOP.

### ***Elevens utviklingsmuligheter og realistiske opplæringsmål i sakkyndig vurdering***

Veilederen bør fremheve at et godt vurderingsgrunnlag er en forutsetning for kvalitet og evaluering. Dette krever at elevens utviklingsmuligheter, realistiske opplæringsmål og kjennetegn for måloppnåelse er grundig vurdert og beskrevet. PP-tjenesten skal vurdere hva som er realistiske opplæringsmål for eleven og hva som vil gi et tilfredsstillende utbytte. Sammen med elevens IOP danner disse grunnlaget for å vurdere måloppnåelse og læringsutbytte.

I Barneombudets innsyn har vi sett vi eksempler på at PPT ikke beskriver realistiske opplæringsmål i sine sakkyndige vurderinger, eller at beskrivelsene er svært mangelfulle. Det gjør det vanskelig, om ikke umulig, å måle om opplæringen er forsvarlig og likeverdig. Det kan føre til at elevens IOP er mangelfull og lite konkret, og at skolen ikke måler utbytte opp mot kompetansemålene, men i stedet bare måler elevenes ferdigheter isolert sett. Usikkerheten om elevens egentlige utviklingspotensial, og dermed utbyttet av opplæringen, gjør at «tilfredsstillende utbytte» er vanskelig å måle. Dette kan utgjøre et alvorlig rettssikkerhetsproblem for elevene.

Å vurdere en elev sine utviklingsmuligheter kan være vanskelig. Det er desto viktigere at PP-tjenesten derfor bidrar med et uavhengig blikk og særskilt kompetanse.

### ***IOP bør beskrive vurderingsform og metodikk***

Konkrete mål og plan for evaluering er utgangspunktet for undervisvurdering og kvalitetssikring. Veilederen bør etter vår mening anbefale at IOP beskrive vurderingsformer og metoder/plan for undervisvurdering. Det bør understrekes at målene i IOP bør utformes så konkret som mulig, slik at de bidrar til et forsvarlig vurderingsgrunnlag.

Det bør komme frem at kontinuerlig og hyppig vurdering er særlig viktig for elever med behov for tilrettelegging. IOPen bør beskrive måleperioder som er hyppige nok. Det er viktig å vurdere

elevens utbytte, men også selve intervensjonen, slik at skolen får informasjon om metoden og hvordan den virker. Det er viktig med tett oppfølging og evaluering, slik at man tidlig kan vurdere om tiltakene har effekt og eventuelt justere innsatsen.

Vi foreslår presisere at PP-tjenesten bør bidra til å kvalitetssikre tiltakene de anbefaler. Videre bør det komme frem hvordan eleven skal medvirke.

### **Skolen skal evaluere utbyttet**

Vi anbefaler å endre kapittel tittelen «skolen skal evaluere utbyttet av den individuelt tilrettelagte opplæringen en gang i året». Den kan forsterke feil og misforståelser i dagens praksis om at undervisningen kun skal evalueres årlig. Det er viktig å få frem at utbyttet, som for alle elever, skal evalueres fortløpende og kontinuerlig. Kravet om *skriftlig rapportering* av IOP, skal derimot gjøres en gang i året.

Vi ber direktoratet vurdere å ha et eget kapittel om at skolen skal evaluere utbyttet, der underveisvurdering og årlig skriftlig rapportering på IOP omtales hver for seg.

### **Systematisk arbeid og internkontroll**

Vi erfarer at det har stor betydning at skoleeier etablere gode systemer for kvalitetssikring av individuelt tilrettelagt opplæring, og etterspør resultater knyttet til elevens utbytte. Likevel opplever vi at slikt fokus ofte mangler i dag. Vi ber derfor direktoratet vurdere om veilederen kan få frem betydningen av systematisk arbeidet på dette området, og vise til kravene om tilstandsrapportering og internkontroll. For eksempel som at skoleeier må sikre at kvalitet og utbytte i spesialundervisningen er en del av kommunens internkontroll og at elevens læringsutbytte i individuelt tilrettelagt opplæring er en del av den årlige tilstandsrapporteringen til kommunen. jf. Oppl. § 13-e, Kml. § 25-1

Med vennlig hilsen

Ivar Stokkereit  
fagsjef

Silje Steinardotter Hasle  
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Torggata 2-4,  
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,  
0028 Oslo