



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandlar, innvalstelefon
Line Sperre, 5557 2085

Høyrings svar frå Statsforvaltaren i Vestland - Forslag til ny opplæringslov og endringar i friskulelov

Statsforvaltaren i Vestland viser til oversending av høyring om forslag til ny opplæringslov og endringar i friskulelova frå Kunnskapsdepartementet, datert 26. august 2021. Høyringsfristen er 20. desember 2021.

Innleiing

Statsforvaltaren i Vestland les lovforslaget som at det i stor grad vidarefører gjeldande lov. Vi støttar departementet i vurderinga av at mange av dagens reglar fungerer godt. Vi støttar og som eit utgangspunkt dei sentrale retningslinjene som er lagt til grunn for regelstyringa. I dei tilfella vi er ueinig vil det kommenterast i vårt høyrings svar.

Departementet har i lovforslaget gått over til å bruke «kommune og fylkeskommune» i staden for «skuleeigar». Dette støttar vi ikkje. Omgrepet skuleeigar er godt etablert i sektor og det er ikkje vår erfaring at det er uklart kva omgrepet dekkjer. Sjølv om «skuleeigar» kanskje ikkje er sjølvforklarande for elevar og foreldre, meiner vi likevel at «skuleeigar» bør brukast i lova, som ei vidareføring av gjeldande lovtekst. Ein lovtekst som nyttar omgrepa kommune og fylkeskommune vil og etter vårt syn ikkje vere klarspråk, og det vil gjere lovteksten lenger og tyngre enn det som er nødvendig. Dersom ein held fast ved «kommune/fylkeskommune», må ein velje mellom å skrive «kommunen og fylkeskommunen», og «kommunen eller fylkeskommunen» (vår understreking). Begge versjonane er brukte i lovforslaget, utan at det er kommentert kvifor det differensierast mellom desse. Vi meiner at dette gjer lova, og ansvarsfordelinga, uklar. Eventuelt bør ein tenke ut andre omgrep enn «skuleeigar» eller «kommune/fylkeskommune», som er klarare for elevar og foreldre. Vi ser at også i dag er det forvirring rundt kven av kommunen og fylkeskommunen som har ansvar for ulike fagfelt, og den nye lova bidrar ikkje til oppklaring av dette.

Utover dette støttar vi at skuleeigar som hovudregel er pliktsubjekt i lova.



Kap. 9 - Krav om forsvarlig opplæring

Opplæringslovutvalet foreslo å lovfeste eit krav om at opplæringa og anna verksemd etter opplæringslova skal vere forsvarleg. Vi stiller oss positiv til dette forslaget. Sidan krav om forsvarlegheit er lovfesta i andre velferdslover, ser ikkje vi gode nok grunnar til at opplæringslova ikkje skal ha same krav. Vi meiner det er hensiktsmessig å ha ei nedre grense for kor store avvik kommunane og fylkeskommunane kan ha før tilbodet til elevane blir uforsvarleg. Sjølv om ein kommune/skule driv i tråd med lova sine minstekrav, kan tilbodet vere uforsvarleg fordi det ikkje i tillegg er tilpassa behova til den elevgruppa som på eit gitt tidspunkt går på den skulen. Eit krav til å drive forsvarleg vil dekke dette.

Kap. 13 - Elevens beste

Departementet foreslår at den nye lova får ei eiga generell føresegn om det beste for eleven, også for elevar over 18 år.

SFVL er som eit utgangspunkt positive til ei generell føresegn om det beste for eleven. Vi stiller likevel spørsmål ved om prinsippet bør gå fram av andre føresegner i tillegg, særleg i dei føresegnene som har stor innverknad på eleven, til dømes skulemiljø. Eventuelt kan desse føresegnene vise tydeleg tilbake til § 10-1.

Kap. 14 - Plikt til å være aktivt med i opplæringen, oppfølgingsplikt ved fravær og lekser

SFVL støttar departementet sitt forslag om å vidareføre at elevar skal vere aktivt med i opplæringa.

Når det gjeld forslaget om at kommunen og fylkeskommunen skal følge opp elevar som har fravær frå opplæringa, støttar vi dette som eit utgangspunkt. Vi meiner merknadane til føresegna gir gode skildringar av korleis plikta skal gjennomførast, og at det er positivt at skuleeigar har stort handlingsrom knytt til denne plikta. Vi meiner og at dersom skuleeigar berre skal følge opp elevar med høgt fravær, vil denne terskelen bli vanskeleg å trekke, og at oppfølginga da vil kome for seint. Vi er einige med departementet sine vurderingar på dette punktet.

Vi stiller likevel spørsmål ved korleis dette praktisk skal gjennomførast. Det å følge opp ein elev frå «første dag» tenker vi er meir eit uttrykk for ei haldning, enn at det i praksis styrkar formålet med føresegna. Vi meiner at fraværet ikkje rutinemessig skal følgast opp frå første dag, slik at det frå første dag skal bli sett i verk ein heil prosess, men at det skal følgast opp slik at det frå første dag må takast ei vurdering av om fraværet er bekymringsfullt for den enkelte eleven. Vi meiner terskelen bør gå ved det som er bekymringsfullt, og for enkelte elevar vil det bety frå første dag, andre ikkje. Slik føresegna og merknadane står no, tolkar vi det som at det rutinemessig skal settast i gang eit heilt regime frå første dag med fravær, og vi meiner dette ikkje er hensiktsmessig. Skuleeigar må ta ei vurdering første dag, og dersom fraværet er bekymringsfullt for denne eleven, må dei følge dette opp vidare.



Kap. 19 - Hvilken skole elevene skal gå på

Departementet har foreslått å videreføre delar av dagens reglar om nærskuleprinsippet, med enkelte endringar og presiseringar.

Nærskule

SFVL stiller framleis spørsmål ved betydinga av kapasitet som eit relevant moment i vurderinga av kva som er nærskulen, spesielt sett i forhold til dei andre momenta. Vi meiner dette kan føre til ei utholing av nærskuleprinsippet. Dei andre momenta i lova er naturleg knytt til vurdering av nærmiljøet, medan kapasitet berre er knytt til kommunen si utnytting av ressursar. Slik vi ser det fungerer dagens praksis godt, med at kapasitet blir lagt vekt på først når nærskulen er full.

Dei andre momenta enn nærleik, slik som til dømes topografi og trafikktilhøve, er i forslaget til ny lov noko kommunen «kan» legge vekt på, i motsetnad til dagens oppfatning om «skal». Vi stiller spørsmål ved om det er meint å gjere ei endring på dette punktet. Vi meiner det vil vere meir hensiktsmessig at dei andre momenta og skal vurderast. Vi kan ikkje sjå at det er kommentert kvifor ein går over til at kommunen «kan» ta omsyn til andre moment enn avstand. I enkelte tilfelle vil ikkje dei andre momenta ha stor vekt, men vi vurderer likevel at dei burde vere ein del av dei vurderingane som kommunen må gjere ved fastsetting av skulekrinsgrenser. Særleg sidan vi ser i våre klagesaker at ein ofte *må* sjå til andre moment enn berre fysisk avstand for å avgjere kva som er nærskulen til ein elev. Ein regel som i all hovudsak er basert på fysisk avstand, vil i mange tilfelle ikkje gi gode løysingar, men heller unaturleg oppdeling av nabolag.

Formålet med føresegna er at elevar skal ha eit haldepunkt i nærmiljøet sitt. Vi stiller difor spørsmål ved kvifor kommunane skal ha høve til å tilpasse krinsgrensene til skulane sin kapasitet når skulane ikkje er fulle. I dei tilfella den næraste skulen ikkje har ledig kapasitet, støttar vi at forskriftene om skulekrinsgrenser kan opne for unntak. Vi har forståing for at kommunen treng å ha moglegheit til å utnytte kapasiteten på sine skular, men ikkje dersom det går på kostnad av eleven si tilknytning til nærmiljøet. Vi meiner det må klargjerast i kor stor grad kommunane kan omgå formålet med føresegna på grunn av kapasitetsomsyn, og på kva måte. Eit døme kor kapasitetsomsyn kan vektleggast, som eitt av fleire saklege omsyn, er etter vår vurdering når det etter ei heilskapsvurdering utpeikar seg to likestilte nærskular. I slike «gråsoner» vurderer vi at det burde opnast for at kommunane kan velje å utnytte kapasiteten på dei ulike skulane i området. Vi meiner dette er noko som bør kommenterast i større grad, og eventuelt kommentere om lovforslaget endrar gjeldande rett. I juridisk teori er det sagt at det etter gjeldande rett og er andre omsyn enn kapasitet som vil kunne vere relevant, så lenge omsyna er saklege. Vi vurderer at omsynet til kapasitet ikkje er det einaste som bør gå fram av lovteksten, men at også dei andre omsyna i § 2-6 tredje ledd bør gå fram. Eventuelt burde kapasitet bli fjerna heilt frå fjerde leddet. Slik lovforslaget står no, kan kommunen sine kapasitetsprioriteringar trumfe eleven sin rett til eit haldepunkt i det naturlege nærmiljøet. Kapasitetsomsynet bør etter vår vurdering ikkje likestillast med omsyna knytt til eleven, men kan berre vere eit moment i «gråsone»-tilfella. Viss ikkje risikerer ein å få ei utholing av «nærskulen».



Erfaringsmessig ser vi at det er ein del føresette som er ueinige i nærskuleplassen dei er tildelte etter kommunen si forskrift. Med dagens ordning har ein her ein enkel klagerett. Vi legg til grunn at klageinstansen også etter den nye lova kan prøve om nærskuletildelinga er i tråd med lova.

Når det gjeld dei ulike vurderingsmomenta i § 3-6 i lovforslaget, meiner vi at det må bli klart kva som ligg i desse. Kva prinsipp legg ein til grunn i ei avstandsmåling? Skal avstanden målast frå bustadadressa? Skal ein legge vekt på den tryggaste skulevegen i ei vurdering av trafikktilhøve, eller skal ein berre unngå ein «farleg» skuleveg? Trafikktilhøve vil ofte vurderast ut frå alderen til barnet, vil dette vere tilfelle her?

Vi ser i merknadane til føresegna at dei spesifikke omsyna i lova kjem på spissen dersom kommunen har forskrift om skulekrinsgrenser, og skulen i krinsen er full. Stiller dette seg annleis viss kommunen ikkje har forskrift? Kvifor stiller det seg då annleis? Kan ein kommune ved å ha forskrift om skulekrinsgrenser omgå dei krava som i dag blir stilt til ei vurdering av kva som er nærskulen?

Enkeltvedtak

Det er uklart for oss når det skal bli gjort enkeltvedtak om skuleplass, og vi meiner at dette må gjerast tydelegare. Departementet skriv at dersom ein elev ikkje får plass på ein skule fordi han er full, skal det gjerast enkeltvedtak om kva annan skule eleven skal gå på. Er det slik at kommunar som har forskrift om skulekrinsgrenser ikkje skal gjere vedtak om tildeling av skuleplass? Skal dei berre gjere vedtak dersom eleven ikkje får plass i tråd med forskrifta? Betyr det at dei kommunane som ikkje har forskrift, alltid skal gjere vedtak om skuleplass på nærskulen? Vi meiner at dette bør komme tydelegare fram, eventuelt i merknadane.

Delt bustad

Når det gjeld elevar som har delt bustadadresse ser vi at dette blir praktisert ulikt. Enkelte kommunar legg utelukkande til grunn folkeregistrert adresse, medan andre vurderer at dei føresette i slike tilfelle står fritt til å velje kva adresse som skal vere «gjeldande». Elevar som bur 50/50 hos begge føresette har i teorien to faktiske nærskular. Vi meiner at det her er behov for avklaring.

Kap. 21 - Tilpasset eller universell opplæring

SFVL meiner at ordet «universell» viser til standardisering av eit tilbod, slik som universell utforming, og at dette kan bidra til feil forståing av omgrepet. Målet med det som heiter «universell utforming» allment i samfunnet, er at slike løysingar skal kunne brukast av alle, utan spesialløysingar. Vi meiner at dette gir ei anna forståing enn det som er tenkt for «universell opplæring».

Samtidig ser vi at «universell» kan vise til at dette er noko alle elevar har rett på, ikkje berre dei elevane som har vanskar. Sidan omgrepet er ope for tolking foreslår vi heller eit nytt omgrep, «allmennpedagogisk opplæring» eller «allmenn opplæring». Dette heng og tett saman med omgrepet «det allmennpedagogiske tilbodet» i barnehage, som alle barn skal vere ein del av.



Vidare meiner vi at tilpassa opplæring er ein for generell regel som sektor har vanskar med å forstå innhaldet i. Vi meiner at dette bør bli utdjupa og presisert, eventuelt i merknadane til føresegna eller i ein rettleiar.

Vi støttar og departementet sitt forslag om å lovfeste ein ny regel om intensiv opplæring for elevar i vidaregåande opplæring.

Kap. 22 - Individuell tilrettelegging av opplæringen

SFVL meiner at omgrepet «spesialundervisning» bør bestå. Vi trur ikkje at ei ny nemning vil bidra til å fjerne stigmatisering, då vi meiner at dette ikkje er knytt til omgrepet. «Spesialundervisning» er og tett knytt til den spesialpedagogiske utdanninga som rettar seg mot barn som har særlege behov, og vi meiner at vi vil miste denne tydelege koplinga mellom faget og den undervisninga elevane får.

Vi vil påpeike at barnehagelova § 37 bruker omgrepet «individuell tilrettelagt barnehagetilbod», men med eit anna innhald enn det utvalet kjem med framlegg om. Barnehagelova har eit innhald for «individuell tilrettelagt barnehagetilbod» som liknar det departementet foreslår som personleg assistanse og fysisk tilrettelegging. Det er ofte same instans i kommunane som gjer vedtak for både barn under opplæringspliktig alder, og for elevar i skulen. Ei harmonisering av omgrepa kan til dømes skje ved klargjering av barnehagelova.

Etter lovforslaget § 11-2 skal kommunen forsterke innsats til elevar som er i ferd med å bli hengande etter. Vi meiner omgrepet «hengande etter» er for vagt og burde erstattast av noko klarare.

Vi støttar departementet sine vurderingar i 22.6.3.4 og 22.6.3.6. Når det gjeld kompetansen til dei som skal gjennomføre den individuelt tilrettelagte opplæringa, meiner vi at dette er utydeleg. Vi stiller spørsmål ved om det er meint å stramme inn bruken av assistentar i slik opplæring, da vi ser at høyringsnotatet blir lest ulikt på dette punktet. Vi ber departementet om å presisere dette.

Kap. 24 - Pedagogisk-psykologisk teneste

SFVL støttar tydeleggjeringa av PPT sine oppgåver med førebyggjande arbeid.

Når det gjeld fjerning av krav til sakkunnig vurdering i enkelte sakstypar vil ikkje dette etter vår vurdering ikkje gi PPT meir tid til systematisk arbeid enn før. Det at kravet til sakkunnig vurdering blir fjerna, betyr heller ikkje at PP-tenesta ikkje blir involvert i desse sakene, da dei likevel vil bli bedt om å uttale seg på bakgrunn av forvaltningslova § 17. Problemet blir da at PPT ikkje er lovpålagt å uttale seg i desse sakene, og desse sakene vil da ikkje bli prioritert.

Vi ser ikkje samanhengen i kva vedtak som ikkje lenger skal ha krav om sakkunnig vurdering, og kva vedtak som skal ha krav om dette. Til dømes ser vi ikkje kvifor fritak frå opplæringsplikta skal krevje sakkunnig vurdering, medan vedtak om tidleg eller utsett skulestart ikkje skal det. Vi meiner at vedtak om tidleg eller utsett skulestart framleis skal ha krav om sakkunnig vurdering.



Kap. 26 - Opplæring i og på norsk tegnspråk

Vi støttar departementet sine vurderingar i dette kapitlet.

Kap. 30 - Elevenes skolemiljø

§ 12-2 - Vi er positive til at inkludering blir tatt inn i lova, da det ofte er manglande inkludering som blir meldt inn til oss i 9 A-saker.

§ 12-4 – Siste setninga i lovforslaget må vere feil, det skal vere første til tredje avsnitt som skal dokumenterast. Vi støttar endringa frå «varsle» til «melde», og vi støttar presiseringa av at tiltaka som blir sett inn skal veljast på bakgrunn av ei konkret og fagleg vurdering.

Når det gjeld dei ulike delpliktene foreslår departementet å vidareføre den inndelinga som eksisterer. Vi meiner pliktene til å følge med og gripe inn ikkje fell naturleg inn under aktivitetsplikta, og at desse bør takast ut av § 12-4. Pliktene til å følge med og gripe inn framstår for oss som systematisk og førebyggjande arbeid, som skal gjerast uavhengig av om ein eller fleire elevar ikkje har det trygt og godt. Kunnskapsdepartementet skriv i Prop. 96 L (2019-2020) om barnehagemiljø at det er ein viktig forskjell mellom aktivitetsplikta og plikta til å gripe inn. Plikta til å gripe inn gjer seg gjeldande straks, medan aktivitetsplikta omhandlar oppfølging av eit eller fleire barn som ikkje har det trygt og godt. Vi er einige med departementet i denne vurderinga, og at plikta til å gripe inn ikkje skal vere ein del av aktivitetsplikta. Vi meiner etter dette at plikta til å følge med og plikta til å gripe inn bør takast ut av aktivitetsplikta og plasserast under systematisk og førebyggjande arbeid.

Vi meiner og at argumentet med at det er pedagogisk å ikkje endre aktivitetsplikta, og det at det kan medføre usikkerheit, ikkje er godt nok. Når heile lova skal endrast, er dette tida for å gjere det. Det at pliktene til å følge med og gripe inn er ein del av aktivitetsplikta, men ikkje handhevingsordninga, ser vi som noko som kan medføre usikkerheit. Vi meiner ikkje at skulane ikkje lenger skal følge med eller gripe inn, men at desse pliktene bør flyttast til paragrafane som det førebyggjande arbeidet. Skilnaden mellom plikta til å følge med og plikta til å undersøke ei konkret sak vil og bli tydeleg om desse pliktene blir tatt ut av aktivitetsplikta etter § 12-4. I mange av dei sakene vi har, ser vi at skulane har vanskar med å skilje desse to pliktene frå kvarandre. Plikta til å undersøke blir ofte ikkje rett forstått, og blir og sett på som ei forlenging av plikta til å følge med. Dette er ein av grunnane til at vi som oftast konkluderer med brot på plikta til å undersøke, og i forlenginga av dette, brot på tiltaksplikta. Vi ser at skulane undersøker saker ved å følge med på dei elevane dei har «saker på», og at den systematiske plikta til å følge med blir sett til side. På grunn av dette meiner vi det er viktig å skilje desse to pliktene tydeleg frå kvarandre, også for å få eit tydelegare skilje mellom skulen sitt systematiske arbeid for alle elevar og skulen si aktivitetsplikt ovanfor den enkelte elev. Det er og eit problem at skulane ofte venter med å undersøke, til foreldra «melder ei sak», då dei tenker at det held å følge med. Fokus på plikta til å følge med som eit systematisk arbeid, utanom aktivitetsplikta, meiner vi vil kunne bøte på dette.



Vidare meiner vi at det å flytte desse pliktene ut av aktivitetsplikta vil vere hensiktsmessig med tanke på at kulturskulen ifølge departementet sitt forslag skal drive med førebyggjande arbeid og ha nulltoleranse, og berre denne delen av kapittel 12. Dersom plikta til å følge med og plikta til å gripe inn blir ein del av aktivitetsplikta, vil ikkje kulturskulen ha plikt til å oppfylle desse. Vi meiner difor det er rett å samle føresegnene om førebyggjande arbeid i eigne paragrafar.

Vi meiner i tillegg at det burde bli stilt kvalitetskrav til ein aktivitetsplan. Det kan ikkje vere godt nok at planen inneheld dei ulike punkta etter § 12-4. Per i dag er det uklart for oss om det er stilt kvalitetskrav. Våre erfaringar viser oss at ein aktivitetsplan som reint teknisk oppfyller krava i lova, ikkje nødvendigvis er god nok. Problemformuleringa kan vere at «eleven har det ikkje trygt og godt», og tiltaka skal gjennomførast «regelmessig». Vi meiner at dette ikkje er konkret nok, og difor ikkje oppfyller kvalitetskrav. Etter vår vurdering bør dette bli presisert. Vi meiner og at det at eleven forstår planen, burde vere eit utgangspunkt for vurderinga av kvaliteten til planen. Etter barnekonvensjonen skal eleven bli høyrst i samband med utforminga av aktivitetsplanen, og vi meiner difor at høyring av eleven burde vere eit eige lovpålagt punkt i aktivitetsplanen, eller at det her blir vist til § 10-1, jf. vår vurdering i kap. 13. Dette vil tydeleggjere at det er eleven sin plan. Da høyring av barnet skal vere ein del av den nødvendige dokumentasjonen i ei sak, vil ikkje dette medføre større dokumentasjonskrav.

§ 12-5 – Vi støttar at terskelen lovutvalet føreslo, ikkje er tatt vidare. Vi meiner at det er viktig at meldeplikta til skuleeigar består som i dag, og då går fram av § 12-5. Krenkingar frå vaksne er som eit utgangspunkt så alvorlege at vi meiner at ein må ha eit ekstra søkjelys på dette. Dersom terskelen for å melde til skuleeigar berre skal gå fram slik det står i § 12-4, er vi uroa for at terskelen blir sett lågare enn han er i dag. Føresegna om skjerpa aktivitetsplikt bør etter vår meining vise til at rektor må melde skuleeigar. Det bør og presiserast at det ikkje først må avgjerast om det faktisk er ei krenking, før meldeplikta til skuleeigar trer inn.

§ 12-6 – SFVL er positive til at Statsforvaltaren ikkje lenger skal vurdere alle delpliktene, men vi meiner likevel at det er fleire ting som er uklart i denne føresegna. Departementet foreslår at Statsforvaltaren skal avgjere om tiltaksplikta og plikta til å lage ein skriftleg plan er oppfylt. Slik vi ser det deler da departementet tiltaksplikta i to. Betyr dette at det vil vere mogleg at plikta til å lage ein skriftleg plan er oppfylt, sjølv om tiltaksplikta ikkje er oppfylt?

Statsforvaltaren skal ikkje lenger vurdere plikta skulen har til å undersøke, men dersom undersøkingane ikkje er tilstrekkelege, skal vi returnere saka og pålegge skulen å undersøke og iverksette tiltak. Korleis skal Statsforvaltaren gjere dette? Gjer vi vedtak om dette? Skal vi eventuelt i neste omgang gjere nytt vedtak der vi vurderer om tiltaka er tilstrekkelege? Det er og uklart for oss kva departementet legg i at Statsforvaltaren sjølv kan sørge for å få saka godt nok opplyst. Er dette knytt til forvaltningslova § 17? Som eit utgangspunkt meiner vi at vi framleis bør ha høve til å kunne vurdere om plikta til å undersøke er oppfylt, og at det må klargjerast korleis vi skal vurdere dette formelt.



Det er framleis ikkje klart i lova eller lovforarbeida kva «teken opp med rektor» betyr. Dette er heller ikkje kommentert av departementet. Det er ikkje problematisert om ei sak er «teken opp med rektor» når eleven/føresette har fortalt om manglande trygt og godt skulemiljø til den som rektor har delegert arbeidet med å ta imot varsel til, eller om saka er «teken opp med rektor» ved at ein lærar varslar rektor om sin eigen mistanke eller kjennskap. Vi stiller spørsmål ved om det bør stillast krav om at saka faktisk er tatt opp med rektor, av elev/føresette, som skulen sin øvste leiar før ei sak blir meld til Statsforvaltaren. Vi meiner dette bør kommenterast ytterlegare. Vi ser at dette blir tolka ulikt, og vi har vanskar med å vite kva vi skal legge til grunn som godt nok når vi skal vurdere om vilkåra for å melde ei sak til oss, er oppfylte.

Kap. 31 - Avverging av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevene

Departementet foreslår ingen reglar om bruk av fysisk makt mot elevar, men det blir stilt fleire spørsmål for å kunne utgreie ytterlegare.

31.6.1 – SFVL meiner at opplæringslova bør innehalde reglar om høvet til å bruke fysisk makt mot elevar. Dette handlar om at lova må ta høgde for det som er realiteten i skulen i dag. Tvang og inngripande fysiske tiltak blir brukt i skulen, og når det blir brukt bør det stillast tydelege krav og vilkår til dette. Det bør bli stilt tydelege krav slik at ein har klart for seg kva som er lov i ein situasjon, og for å kunne avverje situasjonen før han skjer. Det at det blir heimla i lova set fokus på temaet, og må føre til diskusjonar og open refleksjon om temaet på skulane. Skulane vil måtte arbeide med temaet på ein meir handfast måte, i staden for at dette er noko man ser på som eit ikkje-tema.

31.6.2 – Vi meiner det ikkje vil vere mogleg å spesifikt regulere kva for fysiske inngrep lova skal omfatte. Vi meiner som nemnt at det bør bli stilt tydelege krav og vilkår for kva situasjonar ein kan bruke fysisk makt, men vurderer at ein ikkje bør regulere kva makt som vil vere lov i den enkelte situasjonen. Dette må vere ei heilskapsvurdering, der heller moment i denne vurderinga blir presisert. Vi er einige med departementet sin gjennomgang i dette delkapittelet. Det må berre kunne opnast for eigna tiltak som er fagleg akseptable. Ein må ved bruken av fysiske inngrep vurdere eleven sin alder, relasjonen mellom eleven og den tilsette, styrken og frekvensen på inngrepa. Ein konkret terskel for kva fysiske inngrep som er lovlege, er ikkje hensiktsmessig.

31.6.3 – Vi er skeptiske til at tilsette skal kunne gripe inn fysisk dersom elevar forstyrrar undervisninga. Kva er her meint med å «gripe inn fysisk»? Departementet har tidlegare i kapittelet sagt at det å leie ein elev, ikkje er eit fysisk inngrep. Vil det da vere snakk om å dra i eleven? Løfte eleven ut? Vi kan ikkje heilt sjå i kva situasjonar denne reguleringa skal gjelde. At eleven får beskjed om å gå ut av undervisninga, er noko heilt anna enn at tilsette fysisk «forflytter» eleven. Kor går terskelen?

Om det skal regulerast, må terskelen for kva inngrep som er lov, vere veldig tydeleg. Vi meiner at ei slik regulering opnar for ein moglegheit som ikkje bør vere der, som rett og slett kan skape svært uheldige situasjonar. Lærarar som har dei rette verkøya til å handtere elevar som forstyrrar eller øydelegg undervisning, vil ikkje trenge denne moglegheita. Departementet har også nemnt at all



form for fysisk maktbruk overfor barn som har karakter av avstraffing, er straffbart. Vi meiner at grensa mellom dette og kva som er lovleg etter ein slik heimel, vil vere vanskeleg å definere.

Ein slik heimel vurderer vi og til å kunne vere skremmande for dei andre elevane som er ein del av undervisninga. Om undervisninga allereie er forstyrra og øydelagd, vil det ikkje nødvendigvis hjelpe dei andre elevane at læraren grip inn fysisk mot elevane som forårsakar dette.

Vi støttar ikkje at tilsette skal kunne gripe inn fysisk i situasjonar der elevar forstyrrar eller øydelegg for undervisning. Vi ser ikkje når dette skal kunne skje, og vi meiner at dei andre reguleringane som er foreslått, vil vere dekkande.

31.6.4 – SFVL støttar i utgangspunktet at ein skal kunne gripe inn for å hindre skade på personar og eigedom. Vi meiner likevel at ein berre bør gripe inn i den utstrekning som er nødvendig for å unngå skade på eigedom, og at eleven sin integritet og verdigheit skal tas vare på i størst mogleg grad når ein grip inn. Inngrepet må stå i høve til den potensielle skaden på eigedomen. Vi meiner at kravet bør vere at det er fare for «vesentleg» skade på eigedom, samtidig som at denne terskelen bør klargjerast.

Vi støttar at terskelen her er høgare enn etter straffelova, og vi meiner det vil vere klargjerande å ha desse reglane i opplæringslova, sjølv om dei til dels overlappar med straffelova.

31.6.5/31.6.6 – Vi meiner ei liste over inngrep som tilsette skal kunne bruke for å hindre skade, ikkje er hensiktsmessig. Det er heller ikkje hensiktsmessig med ei liste med vilkår. Vi viser her til vår vurdering i 31.6.2. Jo meir ein definerer kva inngrep som er lov, og som kan brukast, jo meir vil det kunne misbrukast. Val av inngrep må vurderast ut frå situasjonen.

Generelt meiner vi at det må bli tydeleggjort at ein først skal prøve minst mogleg inngripande tiltak. Vi meiner at både tiltak som ikkje er fysisk inngripen først skal prøvast, og at ein må vurdere styrken i dei fysisk inngripande tiltaka ein prøver ut.

31.6.7 – Departementet oppstiller to alternative løysingar for tilfelle der tilsette grip inn fysisk mot elevar gjentatte gonger. SFVL støttar ingen av alternativa slik dei står i høyringsnotatet. Vi meiner alternativ 2 er nærast det vi vurderer som hensiktsmessig. Vi meiner at eit krav om at det skal utarbeidast ein aktivitetsplan ikkje harmonerer med hensikta med ein aktivitetsplan. Det at ein elev har blitt utsett for fysisk inngripen gjentatte gonger treng ikkje bety at eleven ikkje har det trygt og godt, og at det difor må settast inn tiltak. Vi meiner heller at dette vil utløyse aktivitetsplikt, og i alle fall plikta til å undersøke saka. Samtidig ser vi at det vil vere nyttig at PPT blir involvert i ei slik undersøking. Dersom skulen har måtte gripe inn fysisk gjentatte gonger mot ein elev, utan å ha førebygd dette, ser vi at det kan vere hensiktsmessig at andre instansar blir involvert i saka.

Når det gjeld alternativ 1 meiner vi at dette vil utvatne kva eit vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring skal vere, og kva det vil seie at ein elev ikkje har tilfredsstillande utbyte.



31.6.8 – SFVL meiner at det er behov for ei presisering om at skulen skal arbeide forebyggande når det gjeld fare og skade. Når tvang blir heimla er det viktig at ein og legg opp til at skulane og skal diskutere og arbeide med korleis dei skal forebygge denne tvangen.

31.8.9 – Vi meiner klart at opplæringslova bør ha reglar for dokumentering av bruk av fysiske inngrep mot elevar. Denne dokumentasjonen bør og gå til både føresette og skuleeigar. Vi har ikkje konkrete innspel til kva som bør dokumenterast, ut over at det burde stillast opp nokre minimumskrav. Føresette bør få beskjed same dag, om mogleg, for å sikre informasjonsflyten mellom skule og heim. Vi viser her og til varslingskravet knytt til dømes til bortvising, og tenker generelt at reglane i lova bør harmonisere.

Når det gjeld dokumentasjonskravet vurderer vi og at dette bør bli sett i samanheng med krava i noverande opplæringslov § 9 A-5. Har ein fysisk inngripen same terskel som krenking etter § 9 A-5? Er det ulik dokumentasjon og informasjon som i så tilfelle skal sendast til skuleeigar? Vi meiner det er ein del overlappingar her, og at lova ikkje bør opne for ulike tersklar for like føresegner, fordi det vil bli uhandterleg for sektor.

Vidare vurderer vi at det i tillegg til dokumentasjonskravet bør stillast krav til at eleven som blir utsett for det fysiske inngrepet, blir følgt opp. Det at barnet har blitt høyrte, bør til dømes vere ein del av dokumentasjonen. Vi meiner at ein fysisk inngripen mot ein elev alltid bør utløyse undersøkingsplikta i aktivitetsplikta. Det at ein elev har fått eit fysisk inngrep retta mot seg, kan etter vår vurdering bli sett på som mistanke om eit utrygt skulemiljø.

Kap. 35 - Rett og plikt til grunnskoleopplæring

SFVL er generelt einig med departementet sine vurderingar i dette kapittelet. Vi stiller likevel spørsmål ved forslaget om å fjerne kravet til maks to veker permisjon frå opplæringa. Vi er usikre på om forslaget er fremma fordi det ikkje er grunnlag for å halde på to vekers-kravet, eller fordi det er grunnlag for å ikkje ha eit makskrav. På den andre sida gir forslaget større handlingsrom for den enkelte kommune, noko som skal vektleggast. Vi meiner at departementet sitt forslag om at det blir innført ei plikt til å vedta lokale forskrifter om permisjon vil føre til meir føreseielegheit, og støttar difor dette. Vi er likevel bekymra for om fokuset på å få meir permisjon går føre fokuset på eleven si opplæring.

Vi er einig med departementet om at lova bør innehalde døme på kva fritak frå opplæringsplikta kan gå ut på. Per i dag ser vi at skuleeigarar si forståing av kva fritak frå opplæringsplikta kan innebere, ofte kan vere for snever. Vi er og einige i at det må presiserast i lova at elevar som blir fritatt frå opplæringsplikta, ikkje mister opplæringsretten.

Når det gjeld § 2-4 i forslaget er SFVL einig i at tersklane for utsett og tidleg skulestart skal bli differensiert og presisert. Vi er og einige i vurderingane som ligg bak dette. Vi meiner likevel at «gode grunnar» i første avsnitt i paragrafen er for uklart og legg opp til for subjektive vurderingar. «Særlege grunnar» er motsetnadsvi ein innarbeidd terskel, som tydeleg viser til noko som skil seg frå



normalvariasjonen. Vi meiner at dagens ordlyd, «tilstrekkeleg langt i utviklinga si», er tydelegare og krev meir konkrete og objektive vurderingar.

For vår vurdering av krav om sakkunnig vurdering for vedtak om tidleg og utsett skulestart viser vi til uttalen vår om kapittel 24.

Kap. 36 - Privat grunnskoleopplæring i hjemmet

Vi støttar departementet i vurderinga av meldeplikt for oppstart av privat grunnskuleopplæring. Vi støttar og forslaget om å pålegge kommunane ei lovfesta plikt til å føre tilsyn med slik opplæring, innan tre månader etter oppstart. Vi meiner det blir stilt for få krav til kommunalt tilsyn med heimeopplæring per i dag, og støttar difor departementet sine vurderingar her.

Kap. 37 - Skyss, reisefølge og losji

§ 4-1 – Departementet foreslår å presisere i lovteksten at kommunen skal legge vekt på alderen til eleven når dei vurderer kor farleg eller vanskeleg skulevegen er.

SFVL meiner ei slik endring er uheldig. Sjølv om departementet understrekar i høyringsnotatet at det skal gjerast ei konkret vurdering av føresetnadene hos og konsekvensar for kvar enkelt elev, meiner vi lovendringa kan føre til at kommunane legg meir vekt på elevane sin alder enn andre moment. Ei slik endring vil vere uheldig, ettersom elevane kan ha ulikt modnings- og utviklingsnivå sjølv om dei er på same alder. Vi har i vår saksbehandling sett døme på at kommunane utarbeider lokale reglement kor elevane sin alder er avgjerande for om dei får skyss. I slike saker ser vi at kommunane i mindre grad gjer individuelle vurderingar av elevane sine føresetnader. Vi meiner at eleven sin alder heller bør vere eitt av fleire likestilte moment i den subjektive vurderinga.

Departementet foreslår også at lovteksten skal bli endra, slik at elevar har rett til gratis skyss dersom «ein del» av vegen er særleg farleg eller vanskeleg. Vi ber departementet klargjere om endringa er ment å vere ei realitetsendring eller ei presisering av dagens reglar. Vi ber også om departementet sitt syn på om kommunen kan innvilge skyss forbi den farlege delen av skulevegen, eller om kommunen må innvilge skyss for heile skulevegen.

Når det gjeld avstandsgrenser, innlosjering, og skyss frå fleire heimar, støttar SFVL departementet sine vurderingar og konklusjonar. Vi støttar og departementet sitt syn når det gjeld delegering av vedtaksmynde for skyss.

Vilkår om eigenbetaling

Statsforvaltaren i Vestland meiner kommunane bør ha tilgang til å stille vilkår om eigenbetaling. Ei anna løysing kan føre til at kommunane avslår søknader dei elles ville ha innvilga. Vi meiner at det må gå tydeleg fram av lovteksten eller forarbeida i kva tilfelle kommunen kan stille krav om eigenbetaling. Det må gis retningslinjer for når eit skulebytte er nødvendig for å oppfylle eleven sine rettar.



Kap. 38 - Skolefritidsordningen, leksehjelp, skolebibliotek og kulturskole

SFVL støttar departementet sine forslag om at kulturskulen skal ha nulltoleranse mot krenkingar, og at dei skal arbeide førebyggjande for å sikre at elevane har eit trygt og godt læringsmiljø. For vidare vurdering av dette viser vi til vurderinga vår for kapittel 30.

Kap. 40 - Rett til vidaregåande opplæring

Når det gjeld retten til utvida tid etter dagens § 3-1, stiller vi spørsmål ved kva endringar som er foreslått her. Departementet skriv både at dei foreslår å *vidareføre* retten til ekstra opplæringstid, samtidig som dei skriv at avgrensingar i retten til opplæring basert på tidsbruk, blir foreslått oppheva. Vi meiner det er behov for ei avklaring av kva som faktisk er foreslått her, og kva endringane vil bety for dei elevane som til dømes ikkje har som mål å få studie- eller yrkeskompetanse.

Om utviding av retten til vidaregåande opplæring

Vi ser at departementet vil utvide retten til vidaregåande opplæring for ungdom og vaksne slik at den gjeld fram til den enkelte har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Grunngevinga for forslaget er auka fullføring av vidaregåande opplæring.

Forslaget inneber ei omfattande utviding av retten til vidaregåande opplæring, som vi meiner kan føre til store kostnader fordi det gir rett til eit uavgrensa tal år i vidaregåande opplæring. Det kan vidare stillast spørsmål ved om dette vil vere ei hensiktsmessig løysing for den enkelte. Det er difor viktig at utvidinga blir supplert med andre verkemiddel som kan bidra til at den enkelte vil få auka føresetnader for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse innan rimeleg tid.

Vi ser at departementet også foreslår å gi personar mellom 19 og 25 år moglegheit til å velje mellom vidaregåande opplæring for ungdom eller vaksne. Vi ser positivt på at personar i denne aldersgruppa får ein auka fleksibilitet til å velje det sporet som gir den enkelte dei beste føresetnadane for å fullføre vidaregåande opplæring.

Vidare støttar vi forslaget om å oppheve avgrensinga på eitt omval fram til søknadsfristen for inntak det året ungdommane fyller 19 år. Også dette meiner vi kan føre til auka grad av fullføring. Det same gjeld å innføre ei plikt for fylkeskommunen til å ha eit opplæringstilbod i overgangen til vidaregåande opplæring for elevar som manglar faglege eller språklege føresetnader, for å kunne delta i og bestå vidaregåande opplæring. Vi ser også positivt på at departementet foreslår ei plikt for skulane til å sørge for at elevar som står i fare for ikkje å bestå fag i den vidaregåande opplæringa, får intensiv opplæring. Samla sett meiner vi at desse tiltaka, i kombinasjon med utvidinga av retten til vidaregåande opplæring, vil kunne føre til auka fullføring. Vi støttar vidare at retten til vidaregåande opplæring ikkje skal omfatte opplæring til elevar som ønsker å forbetre karakteren, som vi meiner er ei hensiktsmessig avgrensing av retten.



Kap. 43 - Rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne

43.6.2 - Departementet foreslår ny omgrepsbruk for grunnskuleopplæring spesielt organisert for voksne: Forberedande opplæring for voksne. Vi støttar ikkje bruken av det foreslåtte omgrepet. Dagens omgrepsbruk er godt innarbeidd og godt etablert også i tilknytning til introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter den nye integreringslova. Vi meiner det vil vere ein fordel å bruke same nemning som i integreringslova ettersom det til dels er den same målgruppa som omfattast. Her har vi allereie stor grad av samanblanding, og to ulike regelsett og to ulike roller for Statsforvaltaren. For å unngå forvirring meiner vi at omgrepet grunnskuleopplæring spesielt organisert for voksne bør haldast på.

43.6.4.6 - SFVL støttar ei lovfesting av at reglane for opplæring i bedrift for ungdom også gjeld for voksne som får opplæring i bedrift. Vidare er vi positive til at det skal klargjerast i ny lov at fylkeskommunen har plikt til å tilby opplæring dersom dei ikkje finn læreplass til voksne som er tatt inn i eit opplæringsløp der læreplanen føreset opplæring i bedrift. Vi såg at det var nødvendig med ei slik klargjering etter at det blei avdekt i fleire klagesaker frå fylkeskommunen at voksne ikkje fekk rett til eit anna opplæringstilbod dersom dei ikkje fekk læreplass.

43.6.6 - Vi er samde i at forslaget om at kravet om at opplæringa skal tilpassast den voksne sitt behov ikkje blir vidareført, men at det i staden blir tatt inn reglar om dei ulike formene for tilpassing. Vi er samde i at det i dag er noko uklart kva typar tilpassing vilkåret femner om, og vi ser positivt på at dette blir foreslått uttrykt i lov i staden for i forarbeid og rundskriv.

Når det gjeld tilpassing til livssituasjon ser vi at departementet foreslår å ta inn i lovteksten at tilpassinga mellom anna kan gå ut på kveldsundervisning, nettundervisning og komprimering av opplæringstida. Dette er berre nokre av tilpassingane som er nemnde i rundskriv frå Udir-3-2012, samtidig som det ikkje går fram av forslaget frå departementet kvifor dei aktuelle døma er nemnde i lovteksten. Vi ser det som ein risiko at voksne ikkje vil få tilpassingar utover dei som er positivt nemnde i lovteksten, og etterspør kva vurderingar departementet har gjort av at det er desse døma som skal stå i lovteksten. Vi meiner vidare at det er nødvendig med nærare rettleiing kring kva andre typar tilpassingar som kan vere aktuelle.

Vidare ser vi at departementet foreslår å lovfeste kva individuelle rettar dei voksne har i egne føresegner, og at desse rettane i all hovudsak er samsvarande med tilpassingane som er nemnde i forarbeid og rundskriv.

43.6.11 - SFVL støttar i utgangspunktet forslaget om å vidareføre retten til individuell tilrettelegging for å utvikle og oppretthalde grunnleggande ferdigheiter. Vi meiner likevel det er eit stort behov for presiseringar i regelverket. I dag er det vanskeleg både for kommunen og Statsforvaltaren å vurdere om opplæringslova er rett heimelsgrunnlag for å gi hjelp til personar for å oppretthalde grunnleggande ferdigheiter.

Vi viser i samband med det til at tidlegare statsråd Bent Høie i eit svar til Stortinget av 22.4.2014 erkjente at regelverka om rett til opplæring og rett til helsetenester er delvis overlappande og at det



kan vere uklart kva regelverk som skal gjelde i disse tilfella. Statsforvaltaren meiner det i lova må kome tydeleg fram at spesialundervisning for vaksne i grunnleggande ferdigheiter berre er aktuelt dersom det er opplæring innretta for å oppnå måla i opplæringslova sin formålsparagraf og at aktiviteten inneber ei oppfyljing av læreplanverket i grunnskulen.

43.6.14 – Vi ser positivt på at vaksne i førebauende opplæring får ein lovfesta rett til særskilt språkopplæring på lik linje med barn og unge. Gjennom tilsyn har vi erfart at kommunane ikkje har vore kjende med at vaksne kan ha rett til slik opplæring, som ein del av retten til eit tilpassa opplæringstilbod etter opplæringslova § 4A-1. Vidare har vi sett at kommunane som følge av dette i liten grad har gjort individuelle kartleggingar av om vaksne har behov for ei slik opplæring. Etter vårt syn kan dette skuldast at det ikkje har gått tydeleg fram av lova at vaksne har ein slik rett. Vi støttar også forslaget om at vaksne i vidaregåande opplæring skal få rett til særskilt norskopplæring.

Kap. 44 - Overgangen fra grunnskolen til den vidaregåande opplæringen

SFVL støttar departementet sine forslag i dette kapitlet.

Kap. 51 - Ansvarsdelingen mellom kommunene, fylkeskommunene og staten

§ 28-5 – Ordlyden i forslaget er nær identisk som dagens § 13-2 a.

Merknaden til § 28-5 «Ansvar for opplæringa til innsette i fengsel» i høyringsnotatet presiserer på ein god måte dagens lovtolkning. I tillegg er det ei tydeleggjering av forståing av «ansvar for lokaler» ved å vise til kommentarane til §§ 28-3 og 28-4 (barnevern- og helseinstitusjonar). For opplæring til innsette i fengsel meiner vi det er naudsynt å utvide omgrepet «ansvar for lokaler».

Opplæring i fengselsinstitusjonar møter på andre utfordringar enn opplæring i helse- og omsorgsinstitusjonar. Innanfor barnevern- og helseinstitusjonar kan fylkeskommunane bruke eigne fagsystem for å gi tilgang til naudsynte digitale verktøy og kjelder til kunnskap.

Innføringa av dei nye læreplanane stiller nye krav til den digitale infrastrukturen som blir brukt i undervisninga i norsk skule. Etter vår vurdering er det ikkje tilstrekkeleg med tilgang til undervisningslokale for å kunne gi god opplæring etter dei nye læreplanane. Elevane er avhengige av å kunne gjere seg nytte av digitale verktøy for å nå kompetansemåla på ein tilfredsstillande måte. Dersom opplæringa i fengsel skal halde tritt med utviklingstempoet i skulen på utsida av murane, er skulane avhengige av å ha tilgjengeleg digitale verktøy for å kunne møte ambisjonane dei nye kompetansemåla har for relevant opplæring i alle fag.

I fengselsinstitusjonar må kriminalomsorga i samsvar med straffegjennomføringslova sørge for at innsette ikkje gjer nye straffbare handlingar medan dei er under kriminalomsorga sitt ansvar. Eitt av middela som blir brukt til dette formålet er kommunikasjonskontroll og ei sterk avgrensing av tilgangen til digitale verktøy. Dette har store konsekvensar for kva form for opplæring det er mogleg å gi elevane i fengsel.



Ettersom det er kriminalomsorga som har ansvar for å sørge for at innsette ikkje gjer nye lovbrott medan dei sonar, meiner vi at det bør vere deira ansvar å legge til rette for at skulesektoren kan gjere lovpålagte oppdrag med å tilby opplæring i fengsel. Vi vil difor foreslå følgjande tekst for å tydeleggjere dette ansvaret i § 28-5:

... skal kriminalomsorga sørge for dei lokala og tilgangar til digitale system som trengst.

Kap. 56 - Klageadgang og klageinstans

Vi støttar departementet sitt forslag om å gi elevar som har ein valrett knytt til individuelle opplæringsrettar frå 8. trinn, ein sjølvstendig klagerett på enkeltvedtak sjølv om dei ikkje har fylt 15 år.

Departementet presenterer to alternative modeller for kven som skal vere klageinstans for enkeltvedtak etter opplæringslova. Dersom valet står mellom desse to modellane, føretrekkjer SFVL modell 2: Hovudregelen er statleg klageinstans.

Vi meiner at staten bør vere klageinstans i saker som gjeld individuelle rettar som er særleg viktige for retten til opplæring, slik som departementet skriv. Vi meiner at staten bør kunne overprøve kommunale/fylkeskommunale vedtak dersom kommunen/fylkeskommunen kan ha økonomiske grunnar til å ikkje å oppfylle ein elev sine grunnleggande rettar.

Gjennom vår klagesaksbehandling ser vi at det er stor variasjon i korleis saker blir utgreidde av kommunane. Kommunane varierer både i organisering, kompetanse og fagmiljø. Dette gjer at sakene i varierende grad blir tilstrekkeleg opplyst, og at kommunen i nokre saker ikkje gjer ei tilstrekkeleg individuell vurdering av den enkelte elev sin rett. Nokre saker blir og behandla i kommunestyret utan individuelle vurderingar i det heile. Både i våre klagesaker på området og i våre lovlegkontrollar ser vi at kommunane ikkje alltid forvaltar regelverket rett. Vi ser og at regelverket er vanskeleg å praktisere for kommunane, og vi trur det kan føre til store forskjellar i praktiseringa mellom kommunane utan ein statleg klageinstans. Vi meiner difor at ein statleg klageinstans lettare vil kunne skape ein einsarta praksis, og at ein statleg klageinstans kan ha større juridisk og fagleg kompetanse.

Statleg klagebehandling utgjer og ein stor del av risikovurderinga for tilsyn og rettleiing som statsforvaltarane skal gjere. Vi meiner at dette og talar for at hovudregelen skal vere at staten skal klagebehandle vedtak etter opplæringslova.

Vidare meiner vi og at for enkelte vedtakstypar i grunn- og vidaregåande skule er det mindre sterke grunnar til å ha statleg klageinstans, og desse kan vere unntatt hovudregelen. Vi støttar departementet sine vurderingar på dette punktet.

Dersom departementet går inn for modell 1, viser vi tilbake til vår fråsegn til NOU 2019:23. Vi meiner at lista over vedtak som skal ha statleg klageinstans, i så fall må utvidast. Lokalt sjølvstyre kan i ei slik løysing ikkje trumfe elevar sine rettar.



Kap. 57 - Oppfølging når et vedtak ikke gjennomføres

Til å begynne med vil vi understreke at vi er uenige i at det har vore ein langvarig forvaltningspraksis som underbyggjer at elevar kan klage på manglande gjennomføring av enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette er i vår meining ikkje ei etablert ordning. Statsforvaltarane har fått beskjed frå Utdanningsdirektoratet om å behandle desse klageane, men har aldri fått ei grunngiving på kvifor, eller korleis.

Ei slik forståing er i strid med den allmenne forvaltningsretten, der det er lagt til grunn at det ikkje ligg føre ein særskilt rett til å klage på gjennomføringa av eit forvaltningsvedtak. På grunn av synet til Utdanningsdirektoratet, sett opp mot den allmenne forvaltningsretten, har slike klager blitt «behandla» svært ulikt. Enkelte embete behandlar det som tilsynssaker, andre tolkar forvaltningslova «så langt det passar» til å endre sjølve vedtaket, andre endrar vedtaket etter forvaltningslova § 35, og nokre som ein rein klage på gjennomføring.

Vi erkjenner at dette er eit problem, og vi ser at det er fleire som klagar på manglande gjennomføring av vedtak. Etter vårt syn er det som oftast vedtaket det er noko i vegen med, ikkje sjølve gjennomføringa. Eit dårleg vedtak fører naturleg nok til spørsmål rundt gjennomføringa av dette vedtaket. Slik vi har forstått det skal vi som klageinstans i slike saker berre ta ei vurdering av om vedtaket er gjennomført, ikkje ei vurdering av sjølve vedtaket. I ei slik klagebehandling vil vi etter vår vurdering ikkje få tatt tak i det eigentlege problemet. I tillegg, når det gjeld fosterbarn, som bur i og «tilhører» ulike kommunar på tvers av fylke, blir dette veldig problematisk, jf. fråsegn frå Udir til Fylkesmannen i Innlandet, datert 27. april 2020. Her vil det vere to ulike kommunar og statsforvaltarar som skal klagebehandle desse sakene. Dette må avklarast.

Vidare vil vi kommentere at det i rettleiaren for spesialundervisning står at ein og kan klage på saksbehandlinga i ei sak. Vi stiller spørsmål ved dette da vi meiner dette er ei utviding av klagemoglegheita etter forvaltningslova. Dersom ein er nøgd med innhaldet i vedtaket, og retten ein er gitt, korleis og kvifor skal ein kunne klage på saksbehandlinga?

Vi stiller og spørsmål ved kvifor klage på gjennomføring stiller seg annleis på dette området? Kvifor skal ein ikkje kunne klage på til dømes gjennomføring av eit 9 A-vedtak? Det er tidlegare slått fast av Utdanningsdirektoratet at ein ikkje kan klage på gjennomføring av 9 A-vedtak.

Korleis vil desse sakene passe inn i reglane om sakskostnader? Dersom ein elev får «medhald» i at vedtaket ikkje er gjennomført slik det skal, og det gjerast vedtak om at vedtaket skal gjennomførast, er dette ei endring til gunst?

57.5.3 – SFVL meiner heilt klart at dersom det skal vere ein mekanisme for å følge opp enkeltvedtak som ikkje blir gjennomført, så må denne lovfestast. Den ulovfesta «praksisen» som ein har per i dag har vore lite tilgjengeleg, lite kjent, og vanskeleg å forstå. Om ein skal ha ein fast mekanisme for



dette, må den vere tydeleg lovfesta. Vi set difor pris på at departementet kjem med alternative framlegg for å lovfeste oppfølginga.

Alternativ 1: Klageordning

Vi støttar ikkje alternativ 1.

Dersom ein skal kunne klagebehandle slike saker etter forvaltningslova er det klart at det må lovfestast i særlovgevinga at det blir gitt klagerett på avgjerder som ikkje er enkeltvedtak.

Departementet skriv at ein klagemodell vil føre til eit enkeltvedtak om gjennomføring av innhaldet i eit enkeltvedtak. Vi stiller spørsmål ved korleis eit vedtak om å gjennomføre eit anna vedtak, vil kunne bidra til endring. Det at eit vedtak skal gjennomførast, følger allereie av det første vedtaket. Kva om vedtaket som seier at det første vedtaket skal gjennomførast, ikkje blir gjennomført? Når departementet også skriv at det vil vere ein viss fare for at det opphavlege vedtaket kan bli endra, stiller vi fleire spørsmål. Som nemnt over, i saker vi har hatt ser vi ofte at det er vedtaket som er problemet. Vedtak om spesialundervisning er ofte så uklare og innhaldslause at det er vanskeleg å vite kva som er vedtatt, og korleis dei skal gjennomførast. Korleis skal ein i ei klagebehandling av manglande gjennomføring kunne vurdere gjennomføringa, når det ikkje er klart kva som skal gjennomførast, og korleis? Kvifor er det «ei fare» at innhaldet i det opphavlege vedtaket blir endra? Kva om ein ser at det er det som er problemet i saka, ikkje gjennomføringa?

Vi meiner at det verken er logisk eller hensiktsmessig med ei klagebehandling på dette feltet, særleg dersom det ikkje kan føre til ei endring i sjølve vedtaket.

Alternativ 2: Tilsynsordning

Vi støttar ikkje alternativ 2.

Departementet skriv at enkelte statsforvaltarar har valt å behandle klager på manglande gjennomføring som tilsynssaker. Dette understrekar det vi har nemnt over, at praksisen på dette området *ikkje* har vore fast og langvarig.

Alternativ 2 vil som departementet skriv vere eit avvik frå slik Statsforvaltaren fører tilsyn på utdanningsområdet per i dag, og det må lagast egne reglar for dette feltet. Vi meiner at dette kan vere uheldig. Statsforvaltaren har allereie mange ulike roller, og ei tilsynsrolle som på dette feltet er ulik den resterande og noverande tilsynsrolla, ville etter vår vurdering blitt uoversiktleg. Det vil vere særleg uoversiktleg dersom vi berre skal føre tilsyn i enkeltsaker som gjeld klage på manglande gjennomføring. Korleis skal ein til dømes skilje mellom dei sakene vi bruker som grunnlag i eit systemtilsyn, frå dei sakene vi fører direkte tilsyn med? Dersom vi ser feil i saker i systemtilsynet, skal vi gå inn i desse enkeltsakene i eit eige tilsyn i så fall?

Ei plikt til å føre tilsyn med alle slike enkeltsaker, også saker som kanskje berre bygger på ei misforståing, vurderer vi som uhensiktsmessig. Dersom klagar på manglande gjennomføring skal følge tilsynssporet, meiner vi at vi likevel skal kunne ha høve til å risikovurdere kva enkeltsaker vi opnar tilsyn i eller kor omfattande undersøkinga skal vere, slik som vi har eit visst høve til på helseområdet.



Dersom ein skal følge tilsynssporet i desse sakene, vurderer vi at det er hensiktsmessig at slike saker går inn som ein del av vår risikovurdering, slik som i dag. Eventuelt med ei auka forventning om når og kor ofte slike tilsyn skal førast. Vi meiner eventuelt at vi bør ha ei moglegheit til å føre tilsyn med den enkelte sak, men ikkje som eit utgangspunkt, og ikkje som ei plikt.

Vi viser til vårt spørsmål og vår utgreiing under alternativ 1, om korleis eit vedtak om å gjennomføre eit anna vedtak, vil kunne bidra til endring. Slik vi ser det vil det i eit tilsyn på ei enkeltsak bli gitt pålegg om å gjennomføre eit vedtak som ikkje er gjennomført. Vi stiller spørsmål ved om pålegga i slike tilsyn kan ha noko anna følge enn at systemet må endrast. Kva er da hensikta med å føre tilsyn i enkeltsaka, når dette og kan vere utfallet i eit systemtilsyn?

Etter ei risikovurdering kan Statsforvaltaren per i dag velje å bruke rettleiing som verkemiddel, ikkje berre tilsyn. Vi meiner at denne moglegheita og må løftast fram.

I det tilfellet at alternativ 2 blir valt, reknar vi med at dette og betyr at Utdanningsdirektoratet blir gitt ei tilsvarande plikt, og at direktoratet må føre tilsyn i alle desse sakene på friskular.

Alternativ 3: Førespurnad om gjennomføring med påfølgande klagerett

Dersom vi skal støtte eitt av dei tre alternativa, støttar vi alternativ 3.

Hos SFVL har vi per i dag til dels følgt gangen som er oppstilt i alternativ 3. Når vi har mottatt ei klage på manglande gjennomføring, har vi tatt kontakt med skuleeigar for å få klarheit i saka. Vi opplever - at dette som oftast løyser saka. Skuleeigar kjem på banen i saker som skulane har sete med sjølv, det blir oppretta dialog med føresette/elev, og det blir sett inn tiltak. På den måten vert problemet løyst på lågaste nivået direkte mellom dei som skal samarbeide vidare. Departementet skriv at det kan stillast spørsmål ved om ein oppnår noko meir ved å innføre ein rett til å be om gjennomføring. Etter vår erfaring er svaret ja, fordi vi har sett at berre det å spørje om gjennomføring, set i gang ein prosess. Ein rett til å be om gjennomføring og ei plikt til å gjennomføre, følger allereie av vedtaket, men vi meiner at saksbehandlingskrav knytt til dette vil vere hensiktsmessig. Vi meiner dette vil kunne «avskjere» ein del klager til Statsforvaltaren som kan auka konfliktnivået eller skape avstand mellom skuleeigar og føresette/elev.

Under alternativ 3 skriv departementet at Statsforvaltaren i klageomgangen bør kunne vurdere rekkevidda av enkeltvedtaket. Det er uklart for oss kva som ligg i dette. Dersom det blir lovfesta ein klagerett for desse sakene, meiner vi at det må vere mogleg for Statsforvaltaren å endre sjølve vedtaket.

57.5.4.5 – Dersom ein skal lovfeste ein mekanisme i desse sakene meiner vi at enkeltvedtak om opplæring og tilrettelegging skal omfattast, slik departementet skriv. Som nemnt stiller vi spørsmål ved kvifor Udir til dømes har halde vedtak etter kapittel 9 A utanfor.



Når det gjeld skyss er vi einige i at skuleskyss er ein føresetnad for å få effektiv tilgang til opplæring og for å gjennomføre plikta til opplæring. Retten til skyss er og tema for mange klagesaker hos oss. Statsforvalteren er likevel ikkje kjent med at det er ei utfordring med manglande gjennomføring av vedtak om skyss. Vi erkjenner at det ved enkelte høve kan oppstå situasjonar der buss, båt eller taxi ikkje møter opp i tråd med vedtaket, men dette er enkeltepisodar utanfor vedtaksinstansen sin kontroll. Vårt inntrykk er at både kommunar og fylkeskommunen sørger for at skyssen blir gjennomført slik som forutsett i vedtaket. Statsforvalteren ser ikkje behovet for å regulere retten til skyss ytterlegare. For skyss er det tilstrekkeleg med eksisterande tilsynsheimel. Vi slit og med å forstå kva effekt ei klageordning kan ha på dette området. Det vil ikkje vere aktuelt å «få igjen tapt skyss».

57.5.4.6 – Dersom ein skal lovfeste ein mekanisme i desse sakene vurderer vi at det er nødvendig med saksbehandlingsreglar knytt til desse, særleg fordi vi ser at desse sakene blir behandla svært ulikt. Vi er einige i at reglane som eit utgangspunkt bør utformast i tråd med forvaltningslova så langt det går. Sidan vi ser at det er mange reglar i forvaltningslova som ikkje går overeins med klager på manglande gjennomføring, meiner vi at detaljane i ei slik saksbehandling må regulerast særskilt. Til dømes reglar om klagefrist, samtykke til klage, kva som kan vere utfallet i ei klagesak, osb.

57.5.4.7 – Før det vurderast kva konsekvensane av «medhald» skal vere for eleven, må det avklarast kva «medhald» inneber.

Dersom ein kjem til at vedtaket ikkje er gjennomført slik det skal, meiner vi at ein må ta ei vurdering i kvar enkelt sak, om spesialundervisninga (og eventuelt andre rettar) skal takast igjen. Vi meiner at det ikkje skal vere ei plikt til å *skulle* ta igjen timar og tiltak, da dette kan vere vanskeleg for eleven, og det kan vere umogleg å gjennomføre i tråd med barnets beste. Vi meiner at ein må kunne ta ei vurdering av dette i den enkelte sak, og eventuelt kunne sette i gang ei ny utgreiing av eleven sine behov i dei tilfella hen har mista spesialundervisningstimar og tiltak over lenger tid.

Med helsing

Gunnar O. Hæreid
fungerande statsforvaltar

Anne Hjermann
Utdanning og verjemålsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent