

www.nfunorge.org
Youngstorget 2B, 0181 Oslo
Postboks 8954, Youngstorget,
0028 Oslo
Telefon: 22 39 60 50
Telefaks: 22 39 60 60
E-post: post@nfunorge.org
www.facebook.com/NFUorge



Kunnskapsdepartementet

20.12.2021

Høring om ny opplæringslov

Det vises til høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet, som gjelder ovennevnte høring.

Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) har merknader til følgende kapitler i høringsnotatet:

- Kapittel 9, lovfesting av forsvarlighetskrav
- Kapittel 12, barnets beste
- Kapittel 15, samarbeid mellom skolen og foreldrene
- Kapittel 18, organiseringen av opplæringen
- Kapittel 19, hvilken skole elevene skal gå på
- Kapittel 21, tilpasset eller universell opplæring
- Kapittel 22, individuell tilrettelegging av opplæringen
- Kapittel 23, alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)
- Kapittel 31, skadeavvergende tiltak og bruk av fysisk inngrep mot elevene
- Kapittel 37, reisefølge og tilsyn i forbindelse med skoleskys
- Kapittel 38, skolefritidsordning
- Kapittel 40, rett til videregående opplæring
- Kapittel 43, rett til voksenopplæring
- Kapittel 44, overgang fra grunnskolen til videregående opplæring
- Kapittel 56, klageadgang og klageinstans
- Kapittel 57 Når et vedtak ikke gjennomføres
- Kapittel 58, statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner
- Kapittel 59, reaksjoner overfor kommunene, fylkeskommunene og ansatte i skolen

Kap. 9 Lovfesting av forsvarlighetskrav

Departementet ber om tilbakemelding fra høringsinstansene på om det bør lovfestes et forsvarlighetskrav, og hva som eventuelt bør være omfattet av et slikt forsvarlighetskrav. NFU mener at det bør lovfestes et forsvarlighetskrav, og at forsvarlighetskravet bør omfatte både opplæring og annen virksomhet.

Vi mener at en lovfesting av et forsvarlighetskrav vil bidra til en signaleffekt og en bevisstgjøring om at det finnes et minstekrav for opplæringen, både for skole,

skoleeier og foreldre. En bevisstgjøring om dette vil tjene barna, ettersom det kan bidra til at de involverte partene strekker seg lenger i å sikre kvaliteten på opplæringen og andre tilbud, samtidig som det blir mer kunnskap om hva som anses som et forsvarlig tilbud. Samtidig vil også tilsynsmyndigheten få et større rom for å vurdere kvaliteten på opplæringen, når det ikke finnes helt konkrete rettigheter og plikter i lov.

Vi støtter forslaget om at forsvarlighetskravet bør være en rettslig standard, utformet på samme måte som i blant annet helse- og omsorgstjenesteloven og barnevernloven.

Vi ser at en lovfesting av et forsvarlighetskrav kan bidra til usikkerhet om hva som ligger i kravet, men mener at retningslinjer og veiledere fra Utdanningsdirektoratet kan avhjelpe dette.

Vi ser også at en lovfesting av et forsvarlighetskrav kan bidra til økt belastning på kommunene og fylkeskommunene, men mener at denne belastningen vil gi kommunen økt kunnskap om egen praksis og hva som er god praksis, som kan brukes i kvalitetsutvikling. Selv om dette vil kreve noen ressurser vil det tjene barna i siste ledd, og slik sett ivareta hensynet til barnets beste.

Kap. 12 Barnets beste

NFU støtter forslaget om å innføre egen bestemmelse om barnets beste. Vi støtter også forslaget om at bestemmelsen skal gjelde «elevers beste», slik at virkeområdet utvides sammenlignet med innholdet i barnekonvensjonen artikkel 3 og grunnloven § 104, slik at hensynet til elevens beste også gjelder for elever over 18 år. De samme hensynene gjør seg gjeldende for elever under og over 18 år i videregående opplæring.

Det fremgår av høringsnotatet at elever i videregående opplæring som regel blir 18 år i løpet av det siste skoleåret. Samtidig er det presisert at hensynet til elevens beste ikke gjelder for de som har læretid i bedrift eller for voksne deltakere. Vi forutsetter at hensynet til elevens beste gjelder for alle som defineres som elev, også de som får utvidet tid i videregående opplæring eller av annen grunn er elev utover det året de fyller 18 år.

Departementet viser til at flere høringsinstanser spilte inn i forrige runde, at innholdet i barnets beste-vurderingen bør komme tydelig frem av lovteksten av pedagogiske hensyn. Departementet foreslår å spesifisere innholdet i vurderingen i en veileder. NFU mener at innholdet i vurderingen bør presiseres i lovteksten eller i forskrift til bestemmelsen, fremfor i veileder. Et rundskriv eller en veileder er ikke et juridisk bindende dokument. På andre rettsområder, for eksempel knyttet til brukerstyrt personlig assistanse, har vi erfart at kommuner velger å ikke forholde seg til det som fremkommer av rundskriv. Vi har også erfart at det som fremkommer av Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning, for eksempel om avvik fra læreplanmål, PPTs utredningsplikt og organisering av opplæringen i og utenfor klassefelleskap, ikke blir hensyntatt i særlig grad. En veileder om barnets beste-vurderingen bør derfor ikke komme i stedet for presisering i lovtekst eller forskrift, men kan være et supplement.

Kap. 15 Samarbeid mellom skolen og foreldrene

Departementet foreslår å innføre en egen bestemmelse som gir skolen en plikt til å samarbeide med foreldrene. Plikten gjelder frem til barnet fyllet 18 år, men bør også gjelde for elever over 18 år, når eleven ønsker det.

NFU støtter disse forslagene, men savner en vurdering av skolens plikt til å samarbeide med foreldre til elever over 18 år, som ikke er i stand til å samtykke til å involvere foreldrene. Denne elevgruppen bor vanligvis hjemme mens de går på skolen, og foreldrene blir ofte deres talerør mot skolen og annet hjelpeapparat. Skolen bør derfor ha samme plikt til å samarbeide med disse foreldrene, som for foreldre til elever under 18 år, med mindre det er oppnevnt en verge av statsforvalteren. Hvis det er oppnevnt en verge av statsforvalteren, må skolen ha plikt til å samarbeide med den oppnevnte vergen.

Kap. 18 Organisering av opplæringen

Skoletid

Departementet foreslår å fjerne regel om daglig skoletid. Det vises til at det trolig er stor enighet om at skoletiden ikke bør gå utover kl. 08.30 og kl. 15.30 for elever i grunnskolen, og at det trolig ikke vil skje endringer i daglig skoletid uten at elever og foreldre er enige.

NFU mener at bestemmelsen om daglig skoletid bør bestå. Selv om det trolig er bred enighet og at det trolig ikke vil skje endringer uten samtykke, er elevene ikke beskyttet mot at det kan bestemmes skoletid utover nevnte tidspunkter. Vi kan ikke se at det er fremsatt noen gode argumenter for ikke å lovfeste daglig skoletid når det så tydelig er klare forventninger fra departementet om hva som er akseptabel daglig skoletid. Lovfesting av daglig skoletid vil bidra til kunnskap og forutsigbarhet for elever og foreldre, som er viktig for å kunne ivareta barnas rettssikkerhet.

Gruppestørrelse

NFU støtter forslag om at det stilles krav om at gruppestørrelsen ikke kan overstige det som anses pedagogisk forsvarlig og trygt. Selv om lærernormen følges kan det tenkes situasjoner hvor gruppestørrelsen likevel ikke er pedagogisk forsvarlig og trygt. Vi er enige i at dette bør være en lovfestet skjønnsavgjørelse, som gir tilsynsmyndighet og domstoler adgang til å overprøve skjønnen.

Gruppetilhørighet

NFU støtter forslaget om å videreføre dagens regler om gruppetilhørighet, men slik at det gjøres tydeligere at hovedregelen er at inndeling i klasser og grupper skal bidra til at skolen blir en møteplass der en utvikler et sosialt felleskap, og slik at elevene utvikler toleranse og respekt for hverandre.

Vi støtter også forslag om at inndeling etter faglig nivå bare kan gjøres når det er nødvendig for at en eller flere elever skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det er positivt at det presiseres at inndeling etter faglig nivå bare kan skje i særskilte og begrensede deler av opplæring, og at alle elever uansett skal være så mye i klassen at en kan få et faglig og sosialt felleskap.

Mange av våre medlemmer opplever i dag å få store deler av eller all opplæring utenfor et klassefellesskap, enten fordi de er henvist til «spesialgrupper», hvor flere

elever med tilretteleggingsbehov er samlet, eller fordi eleven får undervisning på enerom. Dette forekommer både i grunnskolen og i videregående opplæring, men er aller mest fremtredende i videregående opplæring.

I videregående opplæring får alle som søker plass på ett av tre valgte studieprogram. For personer med utviklingshemming har inntak til studieprogram liten praktisk betydning, fordi alle med omfattende behov for spesialundervisning for all opplæring i egen gruppe for alternativ opplæring, tilrettelagt opplæring eller lignende. Opplæringen de gis har ingen tilknytning til den studieretningen de har fått plass på, eller med den klassen de egentlig tilhører. Skolene begrunner denne organiseringen med at det faglige innholdet i opplæringen er mer likt de andre elevene i spesialgruppen enn i den klassen på den studieretningen de har fått plass på. De viser til at spesialgruppen ivaretar hensynet til inkludering, og sosialt og faglig fellesskap.

Denne organiseringen av opplæringen i videregående skole forekommer uavhengig av om PPT uttrykkelig har anbefalt slik segregert opplæring eller ikke. Ofte fremstår det som at PPT har skolens segregerende organisering i tankene når de skriver sakkyndig vurdering, selv om det ikke direkte anbefales opplæring utenfor klassefelleskapet fordi det er nødvendig for elevens læringsutbytte.

Vi legger til grunn at bestemmelsen om gruppetilhørighet, og når inndeling kan skje etter faglig nivå, gjelder både for grunnskole og videregående skole, slik opplæringsloven § 8-2 gjør i dag. Etersom det i praksis har vist seg å være stor misforståelse om praktiseringen av denne bestemmelsen i dag, særlig i videregående opplæring, vil det være en fordel om dette fremkommer tydeligere i ny opplæringslov. For eksempel kan det presiseres i ny § 14-2 at elever i videregående opplæring har rett til klassesamfunnet og sosialt fellesskap knyttet til den studieretningen eleven tilhører.

For øvrig støtter vi departementets forslag om at vurderingen av når det er nødvendig å organisere opplæringen etter faglig nivå skal være et lovfestet skjønn, som kan overprøves av tilsynsmyndighet og domstoler.

Kap. 19 Hvilken skole elevene skal gå på

Departementet foreslår å videreføre nærskoleprinsippet. NFU støtter dette forslaget, og mener det er grunnleggende for et inkluderende samfunn, at barn går på skole sammen med jevnaldrende i samme område.

Det foreslås også at det ved tildeling av skoleplass skal legges vekt på avstanden mellom skolen og hjemmet, men at det også kan tas hensyn til topografi, hvilket boområde eller nabolag elevene hører til, trafikkforhold på skoleveien og kapasiteten på skolene. Dette er en videreføring av dagens praksis, som foreslås nedfelt i lovens ordlyd. Det er positivt at disse kriteriene for tildeling av skoleplass synliggjøres og gjøres mer tilgjengelig ved at de kommer eksplisitt i lovteksten.

Når det gjelder adgangen til å tildele skoleplass etter kapasitet på skolene forutsetter vi at dette omhandler den generelle kapasiteten på skolen i antall elever, og ikke skolens kapasitet til å ta imot en eller flere elever med varierende behov for tilrettelegging av skoletilbudet. Avslag på inntak på nærskolen i skolekretsen

begrunnet i at skolen ikke har kapasitet til å imøtekomme elevens tilretteleggingsbehov vil være diskriminerende praksis begrunnet i elevens funksjonsevne, og vil ikke bidra til et mangfoldig og inkluderende samfunn. Dette kan med fordel tydeliggjøres i bestemmelsen.

Kap. 21 Tilpasset eller universell opplæring

Det fremgår av høringsnotatet at begrepet tilpasset opplæring er et innarbeidet begrep, men at det kan forveksles med individuelt tilrettelagt opplæring, som skal erstatte spesialundervisning.. Departementet foreslår enten å videreføre begrepet tilpasset opplæring, men med en presisering i lovteksten om hva tilpasset opplæring innebærer, eller å innføre begrepet universell opplæring, og få frem at det handler om at opplæringen skal treffe mangfoldet av elever, og at det skal være minst mulig særløsninger, i tråd med begrepet universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven § 17.

Vi er enig i de betraktningene som fremkommer av høringsnotatet, om at tilpasset opplæring ikke er et optimalt begrep. Det gir assosiasjoner til individuelle løsninger, og kan forveksles på rett til individuell tilrettelegging. Selv om det er vist til legitime argumenter for å innføre begrepet universell opplæring, mener vi likevel at dette begrepet heller ikke er optimalt. Universell utforming er ofte forstått som universell utforming av fysiske omgivelser. Vi er bekymret for at å innføre begrepet universell opplæring vil bidra til at organiseringen av det generelle opplæringstilbudet har fokus på universell utforming av fysiske omgivelser og IKT, og ikke det faglige og pedagogiske innholdet og organisering.

Departementet er tydelig i sitt høringsnotat om at universell opplæring handler om noe mer enn utforming av fysiske omgivelser og IKT, men det er ikke tilstrekkelig at departementet har en riktig tilnærming til begrepet. Det avgjørende er at de som har ansvar for planlegging og gjennomføring av den daglige opplæringen ute i kommunene har denne oppfatningen. Vi tror det vil være krevende å overføre denne forståelsen til alle som har ansvar for den daglige opplæringen i alle skoler.

Vi ser for eksempel at selv om det ligger i dagens opplæringslov at elevene har rett til inkluderende opplæring, møter mange elever og foreldre fordommer og lite inkluderende praksis. Våre medlemmer opplever blant annet å bli utestengt fra klassefelleskapet på grunn av faglig nivå, å bli henvist til å søke spesialskole fordi nærskolen ikke har riktig kompetanse, eller å få vedtak om fullt avvik fra læreplanmål i alle fag fordi det er lave forventninger til elevens utviklingsmuligheter. Målsettinger og begreper som brukes i lov blir derfor ikke automatisk anvendt etter intensjonene i praksis. Selv om det kan tenkes at dette kan rettes opp med systematisk veiledning, informasjonskampanjer og tilsyn, vil det potensielt kunne ta flere år før begrepet er innarbeidet.

Vi mener derfor det er bedre å beholde tilpasset opplæring, fordi det er et kjent begrep, enn å innføre universell opplæring som et nytt begrep. Samtidig mener vi at det aller beste ville vært å kalle det for inkluderende opplæring. Vi registrerer at departementet har avvist dette begrepet, fordi det er brukt i internasjonale konvensjoner, og at det vil være uheldig å gi begrepet ulikt innholdet i ulike sammenhenger. Vi mener imidlertid at det ikke nødvendigvis vil være så ulikt innhold

i «inclusive education» i CRPD artikkel 24 og inkluderende opplæring som tilpasset opplæring/universell opplæring.

I CRPD-komiteens general comment no. 5 (2016) avsnitt 9, er innholdet i «inclusive education» angitt slik:

«Ensuring the right to inclusive education entails a transformation in culture, policy and practice in all formal and informal educational environments to accommodate the differing requirements and identities of individual students, together with a commitment to removing the barriers that impede that possibility. It involves strengthening the capacity of the education system to reach out to all learners. It focuses on the full and effective participation, accessibility, attendance and achievement of all students, especially those who, for different reasons, are excluded or at risk of being marginalized. Inclusion involves access to and progress in high-quality formal and informal education without discrimination. Inclusion seeks to enable communities, systems and structures to combat discrimination, including harmful stereotypes, recognize diversity, promote participation and overcome barriers to learning and participation for all by focusing on the well-being and success of students with disabilities. It requires an in-depth transformation of education systems in legislation, policy and the mechanisms for financing, administering, designing, delivering and monitoring education.»

Selv om denne definisjonen går noe lenger enn tilpasset opplæring gjør i dag, med hensyn til for eksempel finansiering og administrering, er hovedinnholdet i begrepet inclusive education og tilpasset opplæring/universell utforming ikke motstridende. Begge begrepene handler om at opplæringen skal organiseres på en måte som tilpasser seg alle elevers individuelle identiteter, motvirker barrierer, og sikrer effektiv deltakelse, tilgjengelighet og måloppnåelse for alle elever. Vi oppfatter at dette samsvarer med hva som ligger innenfor departementets definisjon av universell opplæring og hva som skal ligge innenfor tilpasset opplæring i dag, selv om det i de fleste tilfeller ikke er en realitet.

På denne bakgrunn mener NFU at det bør innføres en bestemmelse om at kommunen har plikt til å sikre inkluderende opplæring. Innholdet i bestemmelsen bør omfatte det som ligger innenfor plikten til å sikre tilpasset opplæring i dag, samtidig som innholdet bør utvides noe, slik at den også ivaretar de hensynene som er nevnt av CRPD-komiteen i det siterte avsnittet over.

Plikt til å sikre at elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen

NFU støtter forslag om å lovfeste en plikt for kommunen og fylkeskommune til å sikre at elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Tidlig innsats/forsterket innsats

NFU støtter forslag om å videreføre plikt til å sikre tidlig innsats for elever på 1.- 4. trinn, og å endre navn til intensiv opplæring. Vi støtter også forslag om at det innføres en plikt til å sikre intensiv opplæring til elever i videregående skole, for at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring. Vi mener at det i tillegg bør være en plikt til å sikre intensiv opplæring for elever på 5. – 10. trinn.

Det er i grunnskolen elevene bygger grunnlaget for det de skal ha opplæring i på videregående skole. Om det oppstår kunnskapshull på 5.-10. trinn vil det for mange være vanskelig for å ta igjen dette med intensiv opplæring i videregående skole. Intensiv opplæring i videregående vil derfor ikke være tilstrekkelig for å bidra til at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring. Plikten til intensiv opplæring bør gjelde for helle skoleløpet, fra grunnskole og ut videregående skole.

Kap. 22 Individuell tilrettelegging av opplæringen

Det foreslås at begrepet «spesialundervisning» endres til «individuell tilrettelagt opplæring». Vi er enig i dette forslaget, og støtter vurderingen om at begrepet spesialundervisning, og andre tilsvarende begreper om «særskilt» opplæring, bidrar til å stigmatisere elevene mer enn å bidra til inkluderende opplæring.

Vi støtter forslaget om å dele opp dagens rett til spesialundervisning til rett til individuell tilrettelegging, rett til personlig assistanse og rett til individuell fysisk tilrettelegging. Vi er enig i at dette bidrar til et tydeligere skille mellom hva som handler om det pedagogiske tilbudet, og hva som handler om annen form for tilrettelegging. I tillegg til at det foreslås klarere regler for hvem som kan utføre individuelt tilrettelagt opplæring, mener vi at også et tydeligere skille mellom det pedagogiske og det praktiske kan bidra til færre situasjoner hvor assistenter blir gitt ansvar for å planlegge og gjennomføre pedagogisk innhold i opplæringen.

Departementet foreslår at det ikke skal være spesifisert i lovteksten hva individuelt tilrettelagt opplæring skal gå ut på, slik det er gjort i dagens § 5-1. Det vises til at realistiske opplæringsmål fremkommer av PPTs sakkyndige vurdering, og at det vil presiseres i merknadene til bestemmelsen at «den individuelt tilrettelagte opplæringen skal være inkluderende, og at opplæringen skal gi elevene et samlet opplæringstilbud som er likeverdig med den opplæringen som gis andre elever.»

NFU mener at bestemmelsen om individuelt tilrettelagt opplæring bør spesifisere hva individuelt tilrettelagt opplæring skal gå ut på, herunder at opplæringen skal sikre et inkluderende og likeverdig opplæringstilbud. Det bør også presiseres at opplæringstilbudet skal ha høye ambisjoner på elevens vegne, og bidra til eleven får utnyttet sitt potensiale fullt ut.

At PPT angir realistiske opplæringsmål gir ingen anvisning på at opplæringen skal være inkluderende og likeverdig. Tvert imot tilsier våre medlemmers erfaringer at PPTs sakkyndige vurdering ofte er preget av lave forventninger til elevens evner og utviklingsmuligheter, og lav terskel for å innvilge avvik fra læreplanmål og inkludering i klassefelleskap. Det vil ikke være tilstrekkelig at det fremkommer av departementets merknader til bestemmelsen at opplæringen skal være inkluderende og sikre et likeverdig tilbud. Merknadene til lovbestemmelsen er lite tilgjengelig for de som skal bruke loven, både for rektorer, lærere, ansatte i PPT, foreldre og elever. Av pedagogiske hensyn bør derfor disse intensjonene fremkomme klart av lovteksten.

Det er særlig viktig at dette fremkommer klart av lovteksten, i tilknytning til bestemmelsen om individuelt tilrettelagt opplæring, ettersom «inkluderende opplæringstilbud» bare er nevnt to ganger i forslag til ny opplæringslov, begge i § 11-3, om at PPT skal bidra til å sikre et inkluderende opplæringstilbud. Ordet

«inkludering» er brukt én gang i forslaget til ny lovtekst, i § 12-2 om rett til et trygt og godt skolemiljø. Vi mener at det ikke kommer tilstrekkelig klart frem i forslaget til ny opplæringslov at eleven har en rett til inkluderende opplæring og at kommunen har en plikt til å sikre inkluderende opplæring, og hva dette innebærer. Vi mener at nåværende lovforslag ikke i tilstrekkelig grad oppfyller FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 24. Med en tydelig presisering om at det skal sikres inkluderende opplæring, i tilknytning til bestemmelsene om tilpasset/universell opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring, mener vi at lovforslaget bedre vil harmonere med CRPD artikkel 24.

Vi vil også bemerke at det i dagens § 5-1 andre ledd, siste punktum fremgår at «Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetallet som gjeld andre elevar.» Vi kan ikke se at dette fremkommer av lovteksten i utkast til ny opplæringslov. Vi kan heller ikke se at departementet har argumentert for hvorfor dette bør tas med i ny opplæringslov.

NFU mener det er viktig at det fortsatt fremkommer uttrykkelig av opplæringsloven at elever som har vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring har rett til samme totale undervisningstimetall som andre elever. I forslag til ny § 11-7 andre ledd fremgår det at det i vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring kan gjøres unntak fra reglene om innhold og organisering av opplæringen. Uten at det er presisert at elever som har vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring har rett til samme totale undervisningstimetall som andre elever, er det en risiko for at bestemmelsen i § 11-7 andre ledd, siste punktum tolkes dithen at det også kan gjøres avvik fra det totale undervisningstimetallet. Dette vil utgjøre en rettssikkerhetsrisiko for elevene.

Rett til å kreve individuelt tilrettelagt opplæring

Departementet støtter utvalgets forslag om å fjerne elevens og foreldrenes rett til å kreve at skolen gjør nødvendige undersøkelser for å finne ut om det er behov for spesialundervisning/individuelt tilrettelagt opplæring. Det vises til at skolens plikt til å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og plikt til å samarbeide med foreldrene og elevens rett til å medvirke gjør at dette er tilstrekkelig dekket i lovverket uten at det er gitt en konkret rett til å kreve undersøkelser. Departementet viser også til at det vil presiseres i merknadene til lovteksten at foreldrene har rett til å kreve at kommunen i enkeltvedtak tar stilling til om eleven har rett til individuell tilrettelegging eller ikke.

NFU mener at kommunens plikt til å sikre tilfredsstillende utbytte og plikt til å samarbeide med foreldrene ikke kan erstatte en rett til å kreve undersøkelser/vedtak. En rett til å kreve står sterkere for den som har behov for tilrettelegging, enn en plikt for kommunen til å sikre tilfredsstillende utbytte og samarbeid. En slik plikt kan tolkes på ulike måter, og kan bidra til at kommuner konkluderer med at eleven har tilfredsstillende utbytte, uten at det er gjennomført tilstrekkelige vurderinger.

Det er ikke tilstrekkelig at det presiseres i merknader til lovbestemmelsen at foreldrene har en rett til å kreve vedtak. Merknader til lovbestemmelser er en lite tilgjengelig rettskilde for brukerne av loven, både for skoler, foreldre og elever. Om slike regler fremkommer av merknader til loven vil det svekke elevenes rettssikkerhet, fordi det vil være lite kjent, og vanskelig å finne ut, for eleven og foreldrene at de har en slik rett. Vi kan ikke se noen gode argumenter for at retten

ikke skal fremkomme av lovtteksten når det fremkommer av høringsnotatet at departementet mener det eksisterer en slik rett.

Sakkyndig vurdering

Det fremkommer av høringsnotatet at PPT i sin sakkyndige vurdering skal angi realistiske opplæringsmål, slik de gjør i dag. Vi vil bemerke at det er svært ulik praksis hos ulike PP-tjenester, om hvordan dette gjøres. Noen steder angis realistiske opplæringsmål som «grunnkompetanse», uten at det spesifiseres nærmere hva som ligger i dette generelt eller innenfor enkeltfag. Dette mener vi er for lite spesifikt til at det kan brukes på en fornuftig måte. Det ville derfor være en fordel om det kom noen klarere føringer om hvordan PPT skal oppgi realistiske opplæringsmål i sin sakkyndige vurdering. Vi mener det bør presiseres, i lovt tekst eller merknader, at det skal angis konkret hvilke mål som anses realistiske for eleven i de ulike fagene. Dette kan enten gjøres ved at enkelte mål fra ordinær læreplan strykes, ved at det velges ut enkelte mål fra ordinær læreplan, eller ved at det lages spesifiserte, individuelt tilpassede mål.

For øvrig støtter vi departementets forslag om å lovfeste at sakkyndig vurdering skal inneholde krav til kompetanse hos de som skal gjennomføre vedtaket om spesialundervisning, dersom det skal gjøres avvik fra ordinære kompetansekrav.

Kap. 23 Alternativ og supplerende kommunikasjon

NFU er glad for at departementet foreslår å videreføre regler om alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) i ny opplæringslov, og at reglene omfatter de som får opplæring i bedrift og i voksenopplæring. Vi kan ikke se at ASK er omtalt i tilknytning til friskoleloven, og legger derfor til grunn at gjeldende § 3-14 i friskoleloven vil bestå.

Det er positivt at departementet vil utrede rett til tilleggstimer til opplæring i ASK, etter modell fra dagens regler om tilleggstimer til opplæring i tegnspråk. ASK og tegnspråk har flere likhetstrekk. Blant annet er begge en forutsetning for å kunne tilegne seg fagkunnskap, formidle tanker og gjøre bruk av ytringsfriheten. Mange ASK-brukere har en kognitiv funksjonsnedsettelse, som bidrar til at innlæring av fagkunnskap i seg selv kan være krevende. Når man i tillegg ikke har fått tilstrekkelig opplæring i ASK, som er språket opplæringen gis på, bidrar det til å gjøre det vanskeligere å tilegne seg fagkunnskap. Vi ser dermed ingen grunn til å skille mellom tegnspråk og ASK når det gjelder rett til tilleggstimer i opplæring

Det er foreslått at reglene om ASK plasseres i lovens kapittel 11 om «arbeidet for å sikre at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen». Tidligere har bestemmelsen om opplæring i og på ASK vært plassert i samme kapittel som bestemmelse om opplæring i og på tegnspråk, i dagens kapittel 2 (grunnskolen) og 3 (videregående skole). Vi mener at bestemmelsen om ASK fortsatt bør plasseres i samme kapittel som bestemmelsen om tegnspråk, i kapittel 3 (grunnskolen) og 6 (videregående skole).

ASK er ikke primært et hjelpemiddel for å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringen, men et språk for de som mangler eller har et svært begrenset talespråk. Å ha et språk er grunnleggende for å kunne ta imot og bearbeide

informasjon fra omverdenen på alle livsområder gjennom hele livet, ikke bare i opplærings situasjoner på skolen. Å ha et språk er også en forutsetning for å kunne benytte seg av ytringsfriheten. ASK benyttes enten som et alternativ eller supplement til talespråk. For noen er ASK deres morsmål. ASK må derfor ikke ses på som et hjelpemiddel eller tiltak for å sikre utbytte av opplæringen, men som et språk, som utvikles og avanseres gjennom opplæringen, slik at eleven kan tilegne seg fagkunnskap og bli i stand til å gi uttrykk for egne synspunkt. Å forstå ASK på denne måten vil være i samsvar med lovens formål, i forslag til ny § 1-2, om at opplæringen skal åpne dører mot verden og fremtiden og fremme likestilling.

Selv om bare tegnspråk per d.d. har status som nasjonalt språk i språkloven handler både tegnspråk og ASK om muligheten til å kunne kommunisere, og tilegne seg og dele informasjon, på sitt eget språk. Tegnspråkbrukere har hendene som sitt kommunikasjonsmiddel, mens ASK-brukere i tillegg kan ha bilder, talemaskin mm. som sitt kommunikasjonsmiddel. Vi kan ikke se at det er en vesensforskjell mellom disse måtene å kommunisere på, og mener at det ikke bør skilles mellom disse kommunikasjonsmåtene i ny opplæringslov.

Kap. 31 Skadeavvergende tiltak og bruk av fysisk inngrep mot elevene

Departementet ber om innspill til om opplæringsloven bør inneholde regler om bruk av fysiske inngrep mot elevene. Det er ikke foreslått en konkret lovtekst, men det vises til flere argumenter for å innføre slike regler. Blant annet vises det til at slike alvorlige inngrep, som vi vet at forekommer, bør ha et klart hjemmelsgrunnlag. Det vil gi tydelige vilkår for når en kan gripe inn med slike tiltak. Det vises også til at lovteksten kan stille krav om forebyggende arbeid, og bidra til å forplikte skolene til å jobbe systematisk forebyggende for å unngå bruk av fysisk makt mot elever.

NFU ser at innføring av slike regler har gode hensikter bak seg, men er bekymret for hva innføring av slike regler vil medføre i praksis. Erfaringer etter at tilsvarende regler ble innført i helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 viser at innføring av slike regler bidrar til uheldig praktisering av regelverket, selv om intensjonene med lovreguleringen var gode.

Også ved lovfesting av bruk av tvang og makt, i helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, var intensjonene med lovfestingen at formålet med reglene var å unngå å bruke tvang, gjennom å forebygge at slike situasjoner skulle oppstå. Bruk av tvang skulle være unntaket, og skulle være en aller siste utvei, etter at mindre inngripende tiltak var forsøkt først. I stedet for at reglene har bidratt å unngå å bruke tvang har regelverket i stedet blitt et hjemmelsgrunnlag for å bruke tvang. Praktiseringen av reglene har vist at det gis videre adgang til å bruke tvang enn det som var tiltenkt med lovreguleringen.

Av disse grunner mener NFU at opplæringsloven ikke bør ha regler om bruk av fysisk inngrep mot elevene. Alminnelige regler om nødrett og nødverge bør gjelde. Dette kan eventuelt presiseres i opplæringsloven, slik at det blir bedre kjent hvilke regler som gjelder i skolen. Dersom departementet kommer til at det bør innføres regler om skadeavvergende tiltak og bruk av fysisk inngrep mot elevene mener vi at reglene bør ligge på samme linje som nødverge og nødrett. NFU har tidligere oversendt et

forslag til utforming av slik lovtekst til departementet. Vi viser til dette forslaget i sin helhet, som vedlegges dette høringssvaret.

Kap. 37 Reisefølge og tilsyn i forbindelse med skoleskyss

Det foreslås at gjeldende regler om reisefølge og tilsyn i forbindelse med skoleskyss videreføres. Vi er enig i at reisefølge og skoleskyss kan være avgjørende for at elevene skal få oppfylt sin rett og plikt til opplæring, og mener det er positivt at disse rettighetene videreføres. Vi mener imidlertid at praktiseringen av reglene om reisefølge i sammenheng med reglene i dagens § 7-3 om skyss for «funksjonshemma og mellombels skadde og sjuke» bør endres.

Dagens § 7-3 fastsetter at elever som pga. funksjonsnedsettelse, sykdom eller skade har behov for skoleskyss, har rett til det. Fylkeskommunen har ansvar for å organisere skyssen. Det er ingen fasitsvar på hvordan skyssen skal organiseres, men i praksis ser vi at det ofte innvilges drosje. Dagens § 7-4 fastsetter at elever har rett til nødvendig reisefølge. Kommunen har ansvar for å tilby reisefølge.

Utdanningsdirektoratet har i tolkningsuttalelse av 11.06.2010¹ uttalt følgende om forholdet mellom fylkeskommunens plikt etter § 7-3 og kommunens plikt etter § 7-4:

«Fylkeskommunen kan ikke pålegge kommunene å stille med reisefølge slik at det ikke er nødvendig med drosjeskyss, når eleven har på grunn av helsetilstanden blitt vurdert å ha rett til skyss etter opplæringsloven § 7-3. Først når eleven ikke kan reise alene i drosje, vil kommunens plikt til å stille med reisefølge utløses i disse tilfellene. Dersom slått fast at eleven trenger reisefølge fordi eleven ikke kan reise alene i drosje, vil det imidlertid være mulig at eleven kan benytte ordinær transport sammen med reisefølge fra kommunen.»

Mange elever med utviklingshemming er fysisk aktive og er fysisk i stand til å ta skolebuss, men mange har behov for følge på bussen for at det skal være trygt for eleven. Utdanningsdirektoratets tolkning av regelverket innebærer at disse elevene ikke kan få reisefølge på skolebuss før det også er konstatert at eleven har behov for følge i drosje. For mange er det ikke behov for følge i drosje, fordi de klarer seg alene i bilen, og fordi de blir hentet ved døra og sluppet av dit der de skal være. Disse elevene får derfor ikke lik tilgang til den ordinære skoleskyssen som andre elever.

Det kan oppleves stigmatiserende for elever med utviklingshemming at de blir tvunget til å ta drosje når søsken, naboer og klassekamerater tar buss til skolen. Det medfører at eleven faller utenfor det sosiale felleskapet i nabolaget og i klassen. Det bidrar også til at eleven ikke får trening å benytte kollektivtransport, som kan være nyttig hele livet, og som andre barn i nabolaget får.

Av disse grunner mener vi at Utdanningsdirektoratets tolkning av hvordan regelverket skal praktiseres bidrar til en diskriminerende praksis, hvor barn med utviklingshemming stilles dårligere enn andre barn i samme situasjon på grunn av sin funksjonsnedsettelse, i strid med diskrimineringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Vi mener også praktiseringen av reglene bidrar til at barn

¹ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleskyss/Skyss-reisefolge-og-tilsyn-for-funksjonshemmede-og-midlertidig-skadde-eller-syke/>

med utviklingshemming ikke får oppfylt sin rett til et likeverdig og anstendig liv, som sikrer verdighet, fremmer selvstendighet og bidrar til barnets aktive deltakelse i samfunnet, jf. barnekonvensjonen artikkel 23 nr. 1.

Ved vedtakelse av ny opplæringslov bør det derfor tydeliggjøres at reglene skal tolkes slik at elever med funksjonsnedsettelse, sykdom eller skade kan innvilges reisefølge på buss, selv om eleven ikke har behov for reisefølge i drosje.

Kap. 38 Skolefritidsordning

Departementet foreslår enkelte endringer knyttet til reglene om skolefritidsordning (SFO). Vi savner imidlertid innføring av en rett til personlig assistanse i SFO. Slik situasjonen er i dag kan elever ha vedtak om assistent gjennom hele skoledagen, men være uten assistanse i SFO-tiden. Flere av våre medlemmer forteller at deres barn ikke får tilstrekkelig oppfølging med kommunikasjon, sosialt samspill og praktisk bistand i SFO-tiden, fordi den ordinære bemanningen ikke er tilstrekkelig til å dekke barnets behov. Samtidig får de avslag på søknad om brukerstyrt personlig assistanse (BPA) i SFO-tiden, med henvisning til at barnet har et SFO-tilbud og derfor ikke har behov for tjeneste fra helse- og omsorgssektoren. Dette regelverket bidrar til at barn med assistansebehov ikke får et likeverdig SFO-tilbud.

Vi mener derfor at det er behov for å innføre en rett til personlig assistanse i SFO-tiden, når eleven trenger det for å få et likeverdig tilbud.

Kap. 40 Rett til videregående opplæring

Departementet foreslår at retten til videregående opplæring skal gjelde frem til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, men ikke lenger enn det året eleven fyller 24 år. Det er positivt at dette skal gjelde for alle, også for de som har planlagt sluttkompetanse på lavere nivå enn studie- eller yrkeskompetanse. Det er også positivt at dersom studie- eller yrkeskompetanse ikke er oppnådd det året eleven fyller 24 år, har eleven rett til videregående opplæring for voksne. Det er imidlertid uklart hvordan disse reglene vil virke for elever som vil ha vansker med å oppnå full studie- eller yrkeskompetanse.

I høringsnotatets kapittel 43, i tilknytning til forslag om krav om politiattest, uttaler departementet at kravet om politiattest ikke gjør seg gjeldende ved videregående opplæring for voksne er fordi alle deltakerne er over 18 år, og ikke særlig utsatte grupper, slik som kan være tilfelle for deltakere i grunnskoleopplæring for voksne. Det ligger i dette at elever som ikke kan oppnå full studie- eller yrkeskompetanse ikke har rett til videregående opplæring for voksne. Departementet omtaler ikke hva som skjer når disse elevene ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse ved fylte 24 år, men vi legger til grunn at det kan være aktuelt å gå videre med grunnskoleopplæring for voksne.

Flere av våre medlemmer opplever i dag at det er lave forventninger til deres utviklingsmuligheter, og at opplæringsmål i individuell opplæringsplan (IOP) blir satt for lavt. Ofte angis det mål som allerede er oppnådd i grunnskolen. Praksisen er ikke begrunnet fra fylkeskommunen eller skolens side, og begrunnelsen kan nok ha flere

sider. I tillegg til fenomenet «hidden curriculum»², om at opplæringen som gis er preget av hvilke forventninger det er til elevens yrkesdeltakelse etter videregående opplæring, er det også nærliggende å anta at det kan ha sammenheng med at det er kostnadsbesparende for skolen dersom eleven avslutter skolegangen etter tre år, i stedet for å gå 4 eller 5 år.

Det fremgår av høringsnotatet at departementet vil følge med på utviklingen, og sammen med fylkeskommunene vurdere om det er behov for en veileder eller liknende for hva som skal skje hvis noen blir i et opplæringsløp de ikke har forutsetninger for å fullføre og bestå. Det er ikke realistisk å forvente at alle elever vil kunne fullføre videregående opplæring med studie- eller fagkompetanse, selv om det i ny opplæringslov gis lenger tid til å jobbe mot dette. Sannsynligheten for at flere vil oppnå studie- eller yrkeskompetanse er imidlertid større når det gis lenger tid. Samtidig er det ikke nok å bare gi elevene lenger tid til å oppnå målet. Det kreves også god pedagogisk oppfølging, og en organisatorisk endring av opplæringen i videregående skole slik den praktiseres i dag.

Praktiseringen av dagens opplæringslov medfører at alle elever som har mer eller mindre omfattende behov for spesialundervisning får opplæring som er fristilt fra det utdanningsprogrammet de har søkt og fått plass på. De får ofte fullt fritak fra alle kompetansemål i alle fag, og eleven blir prisgitt at PPT, skolen og lærerne har høye ambisjoner på elevens vegne, noe som ofte mangler. De ordinære opplæringsmålene blir i liten grad forsøkt justert til elevens nivå. I tillegg blir alle elever med spesialundervisning samlet, og får opplæring sammen, uavhengig av hvilket utdanningsprogram de tilhører. Noen skoler har laget en egen opplæringsplan for denne elevgruppen, noe som bidrar til at hensynet til individuelle behov blir redusert. Som vist til over, under kap. 18, forsvare fylkeskommunene denne organiseringen. Det er behov for at det tydeliggjøres i ny opplæringslov at alle elever har rett til inkluderende og ambisiøs opplæring i tilknytning til den studieretningen de har fått plass på. Det vil bidra til at flere kan oppnå studie- eller yrkeskompetanse.

Vi vil samtidig understreke at det å få opplæring i individuelle opplæringsmål, og utvikle sine egne faglige, språklige, kommunikative, sosiale og kreative evner har stor betydning for den enkelte eleven, selv om det ikke er realistisk at eleven kan oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Vi kan derfor ikke se at det skal være noen god grunn til å avslutte opplæringen fordi det ikke er realistisk å oppnå studie- eller yrkeskompetanse, så lenge eleven selv ønsker å få opplæring.

Departementet foreslår videre å ikke videreføre rett til inntak til særskilte utdanningsprogram i loven, men at regelen videreføres i forskrift. I tilfeller hvor valg av utdanningsprogram kan være avgjørende for om eleven fullfører videregående opplæring eller ikke, kan det være viktig med en rett til inntak på et bestemt utdanningsprogram. Vi vil likevel bemerke at denne bestemmelsen misbrukes eller misforstås i dag. Flere av våre medlemmer som har søkt inntak til videregående opplæring etter denne bestemmelsen opplever at de likevel ikke får opplæring knyttet

² Gustavsson, Wendelborg og Tøssebro (2021), Educated for welfare services—The hidden curriculum of upper secondary school for students with intellectual disabilities - <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/bld.12418>

til dette studieprogrammet, men at de automatisk, og mot sin vilje, blir plassert i «spesialgruppe» for særskilt opplæring/alternativ opplæring/tilrettelagt opplæring eller lignende. Det bør klargjøres hvordan bestemmelsen om rett til inntak på særskilt utdanningsprogram er ment å praktiseres.

Videre er det foreslått å fjerne begrepet «grunnkompetanse» fra loven. NFU støtter dette forslaget. Vi ser at bruken av dette begrepet i praksis bidrar til at forventningene til elevens utbytte av opplæringen og utviklingsmuligheter legges for lavt.

Kap. 43 Rett til voksenopplæring

NFU er i det vesentlige positive til de foreslåtte lovreguleringene av voksenopplæring. Flere av endringene vil bidra til tydeligere regulering, særlig for grunnskoleopplæring for voksne. Det er særlig positivt at rett til individuell tilrettelegging for å utvikle grunnleggende ferdigheter består, i det minste frem til det er gjort en grundigere utredning av ordningen.

Det fremkommer av forslag til ny § 18-1 at «Opplæringa skal byggje på den kompetansendei vaksne deltakarane allereie har, og skal gjennomførast slik at deltakarane kan komme seg ut i arbeid eller utdanne seg vidare så raskt som mogleg.»

Det er positivt at målet med opplæring for voksne er å komme seg ut i arbeid eller utdanne seg videre så raskt som mulig. Det er også positivt at det ikke er gitt noen tidsgrense for hvor lenge en kan delta i opplæring for voksne. Det er imidlertid ikke omtalt noe spesifikt om de tilfellene hvor den voksne vil ha liten mulighet til å fullføre grunnskolen eller videregående skole med karakterer i alle fag, eller hvor arbeidsmarkedet gjør at det er vanskelig for den voksne å komme ut i arbeid. Ettersom dette ikke er omtalt spesifikt, hverken i høringsnotatet eller i lovforslaget, legger vi til grunn at voksenopplæringen vil fortsette å løpe til målet om arbeid eller videre utdanning er nådd, eller den voksne selv ikke lenger ønsker slik opplæring.

Kap. 44 Overgang fra grunnskolen til videregående opplæring

NFU støtter forslaget om å innføre en plikt for fylkeskommunen til å sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til videregående opplæring, og at kommunen eller friskolen skal samarbeide med fylkeskommunen.

Det foreslås ikke regler om andre overganger i skoleløpet, for eksempel i overgangen mellom barneskolen og ungdomsskolen. Departementet viser til at offentlige barne- og ungdomsskoler har samme skoleeier, og departementet bør vise en viss varsomhet med å foreslå nye reguleringer som griper inn i kommunens interne organisering.

NFU mener at det bør innføres en plikt for kommunen til å sørge for at elevene får en trygg og god overgang mellom barneskolen og ungdomsskolen. Mange elever med behov for individuell tilrettelegging opplever denne overgangen som vanskelig, på lik linje som overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring. Ofte blir viktig informasjon om barnet borte eller misforstått i denne overgangen. Det medfører at foreldrene må begynne en ny kamp for å få ungdomsskolen til å forstå hva som skal til for at barnet deres skal få et tilfredsstillende opplæringstilbud.

Vi kan ikke se at departementets argumentasjon om at offentlige barne- og ungdomsskoler har samme skoleeier er et særlig tungtveiende argument mot å innføre en plikt til å sikre en trygg og god overgang. Selv om de har samme skoleeier er det like fullt snakk om to ulike skoler, hvor det er ansatt ulike lærere, og som ikke kjenner eleven fra før. Dette er de samme hensynene som ved overgang mellom grunnskole og videregående opplæring. Hvem som er skoleeier har i denne sammenhengen liten betydning all den tid det ikke er skoleeier som kjenner elevens behov, men de enkelte ansatte på den enkelte skole.

Vi vil bemerke at det ved overgang mellom offentlig barnehage og offentlig skole også er samme eier. Hensynet til å vise tilbakeholdenhet med å foreslå reguleringer som griper inn i kommunens interne organisering har ikke vært til hinder for å innføre en plikt til å sikre en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Vi kan derfor ikke se at dette argumentet skulle få noen større betydning for overgangen mellom barneskole og ungdomsskole. Det avgjørende må være at det vil være best for barnet at ansvaret for en trygg og god overgang er plassert hos ansvarlig myndighet.

Kap. 56 Klageadgang og klageinstans

Klageinstans

NFU støtter modell 2, om at hovedregelen er statlig klagebehandling. Vi mener at alle klager som behandles statlig i dag fortsatt bør behandles statlig i fremtiden. Vi erfarer at det er stor variasjon i juridisk kompetanse i kommunene, og veldig ofte er den juridiske kompetansen lav. Ved kommunal klagebehandling er det dessuten en stor risiko for at avgjørelsene preges av økonomiske hensyn. Dette ser vi i stor grad på andre saksområder, og kan nok forventes dersom klagebehandlingen for saker etter opplæringsloven overføres til kommunalt klageorgan. Vi er derfor ikke i tvil om at det vil være til barnas beste at hovedregelen er statlig klagebehandling. Vi mener at dette i større grad vil bidra til at barna får oppfylte sine rettigheter. Samtidig vil det bidra til en mer ensartet praksis, uavhengig av hvor barna bor. Dette vil være i tråd med barnekomiteens anbefaling til Norge, i avsluttende merknader til Norges femte og sjette rapportering (2018), om å iverksette tiltak for å redusere regionale forskjeller mellom tjenester til barn.

Departementet ser ikke grunn til å innføre særregler om klageinstans for reglene om SFO. Som nevnt over, mener NFU at det bør innføres en rett til personlig assistanse i SFO. Dersom en slik rett innføres vil vedtak om denne bistanden ha stor betydning for barnets mulighet til å kommunisere, delta aktivt i et sosialt fellesskap og mulighet til å leve et selvstendig liv og være en del av samfunnet. Mangelfull eller manglende oppfyllelse av retten til personlig på assistanse på SFO vil derfor bidra til brudd å CRPD artikkel 19, 21 og 30. Vi mener derfor at der bør innføres en rett til personlig assistanse på SFO, og at det bør være statlig klagebehandling av slike saker.

Kap. 57 Når et vedtak ikke gjennomføres

NFU mener at det bør lovfestes en mekanisme for oppfølging av manglende gjennomføring av enkeltvedtak. Vi støtter departementets argumenter om at en lovfesting vil være nødvendig for å gjøre ordningen kjent blant både elever, foreldre og forvaltning, og for å klargjøre hva ordningen innebærer, for å sikre en mest mulig

likeartet praksis. Dette vil være i tråd med barnekomiteens anbefaling til Norge i avsluttende merknader til Norges femte og sjette rapportering (2018), om å iverksette tiltak for å redusere regionale forskjeller i tjenestene til barn.

Vi mener at dagens mulighet til å klage når vedtak ikke gjennomføres, bør videreføres, og at denne klageretten bør lovfestes. Selv om det kan være tidkrevende prosess kan vi ikke se at de andre alternativene, om tilsyn eller klageadgang først etter at en har bedt om gjennomføring av vedtak, vil være noe mer effektivt for at den enkelte elevens skal få oppfylt sine rettigheter.

Det vil være mest effektivt for alle parter om saken kan løses i minnelighet på lavest mulig nivå, og uten en formalisert klageprosess. Vårt inntrykk, gjennom henvendelser fra våre medlemmer, er imidlertid at de fleste har forsøkt å ta opp problematikken med skolen flere ganger, før de ser behov for å klage. Det er derfor ikke behov for å lovfeste at en må be om gjennomføring av vedtaket før en kan klage til statsforvalteren, da dette er ryggmargsrefleksen til flertallet. I høringsnotatet legger departementer opp til at klagen skal sendes til kommunen, som får behandle saken før den oversendes til statsforvalteren. Også dette gir rom for å løse saken på lavere nivå enn hos klageinstansen.

Konsekvensene av å få medhold i klage om manglende etterlevelse bør være både en virkning for fremtiden og en etterlevering av det vedtaket som ikke har blitt oppfylt. I noen tilfeller kan det være snakk om flere hundre timer med spesialpedagog eller lignende som ikke er oppfylt, og det kan bli for mye for eleven å skulle ta igjen dette i tillegg til den løpende opplæringen. I disse tilfellene bør etterlevering sikres i tråd med hva som anses som barnets beste.

Hvis medhold i manglende etterlevelse av vedtak kommer i slutten av en vedtaksperiode eller etter at eleven har byttet skole kan det være behov for ulike løsninger. Noen kan ønske å ta igjen det tapte med et ekstra skoleår eller lignende. For andre er det mest viktig å få bekreftet og få støtte i at deres oppfatning om opplæringstilbudet er riktig, og at skolen får kritikk for sin manglende etterlevelse av vedtaket. Dersom det ikke er mulig å etterlevere innholdet i vedtaket som ikke er gjennomført bør det også være mulighet for å innvilge erstatning, både for økonomisk og ikke-økonomisk tap.

Kap. 58 Statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner

NFU støtter departementets vurdering om at statlig tilsyn med kommunene og fylkeskommunene er et nødvendig virkemiddel for å sikre at reglene i opplæringsloven blir etterlevd, og at avvik blir avdekket og rettet.

Vi mener, som nevnt over, at det bør lovfestes et forsvarlighetskrav, at det statlige tilsynet bør føre tilsyn med forsvarlighetskravet, og at forsvarlighetskravet bør kunne prøves fullt ut. Et rent lovlighetstilsyn, som er regelen i dag, er ikke tilstrekkelig til å avdekke alle svakheter ved opplæringstilbudet, som kan ha stor betydning for kvaliteten på opplæringen eleven får.

Vi er enig i at det statlige tilsynet bør omfatte alle pliktene kommuner og fylkeskommuner har etter opplæringsloven, inkludert opplæring i bedrift, oppfølgingstjenesten, PPT, SFO, skoleskyss, leksehjelp og tilsyn med kommunens

tisyn av hjemmeundervisning og privat SFO. Mange av våre medlemmer rapporterer om mangelfulle eller kritikkverdig behandling av PPT, og lite tilrettelagt SFO-tilbud. Mange må leve med frustrasjon knyttet til et mangelfullt tilbud eller mangelfulle vurderinger pga. manglende tilsynsmulighet i dag. Vi ønsker derfor tilsyn med alle plikter etter opplæringsloven velkommen.

Kap. 59 Reaksjoner overfor kommunene, fylkeskommunene og ansatte i skolen

Departementet foreslår ikke å innføre noen andre reaksjoner mot kommuner og fylkeskommuner enn de som finnes i dag. Det vil si at statsforvalterens adgang til å kreve retting består. I tillegg består muligheten til å ilegge dagmulkt i skolemiljøsaker. Argumentene for å ikke innføre andre sanksjoner, for eksempel dagmulkt i saker om manglende oppfølging av vedtak om spesialundervisning, er at det gjennomgående vises stor vilje til å følge reglene, men at de likevel ikke følges fordi det er manglende og ulik forståelse av loven.

Vi betviler ikke at mange kommuner og fylkeskommuner ønsker å følge lovens regler, og at manglende etterlevelse i noen tilfeller skyldes manglende kunnskap. Dette kan imidlertid ikke være et argument for å ikke gi mulighet for dagmulkt eller erstatning i noen saker. I flere saker hvor vi har bistått våre medlemmer opplever vi at kommunen ikke oppfyller vedtaket selv om statsforvalteren har behandlet saken, og har gitt klageren medhold i at kommunen eller fylkeskommunen ikke oppfyller vedtaket. I disse sakene kan en ikke gjemme seg bak at manglende etterlevelse skyldes manglende kunnskap. Det virker svært urimelig at kommunen og fylkeskommunen i et slikt tilfelle ikke skal få noen konsekvenser for sine lovstridige handlinger.

Det er også urimelig om en kommune skal kunne gjemme seg bak uvitenhet og manglende kunnskap alltid. Dersom statsforvalteren har behandlet flere klagesaker fra samme kommune, om det samme spørsmålet, kan kommunen heller ikke skyldes på at lovbruddet skyldes manglende kunnskap. Også i disse tilfellene, hvor kommunen har handlet mot bedre vitende, bør det kunne ilegges dagmulkt eller erstatning.

Oppsummert mener vi at kommuner og fylkeskommuner bør kunne ilegges dagmulkt til staten eller erstatning til eleven når

- 1) Statsforvalteren har konkludert med at kommunen/fylkeskommunen ikke gjennomfører vedtak, og manglende gjennomføring fortsetter.
- 2) Når kommunen/fylkeskommunen etter omstendighetene burde ha hatt kjennskap til riktig forståelse av regelverket, for eksempel pga. flere klagesaker behandlet av statsforvalteren, gjennomført kurs av statsforvalteren eller lignende.

Med vennlig hilsen

Hedvig Ekberg
Generalsekretær

Ingvild Østerby
Juridisk rådgiver