

[www.nfunorge.org](http://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](mailto:post@nfunorge.org)  
[www.facebook.com/NFUorge](http://www.facebook.com/NFUorge)



Kunnskapsdepartementet

28.09.20223

## Høring om forslag til regler om avverging av skade og bruk av fysisk inngripen i ny opplæringslov og privatskoleloven

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

Vi takker for muligheten til å gi vår tilbakemelding på høringsnotatet.

Ved tidligere høringsrunder, blant annet høring om ny opplæringslov, uttalte Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) at vi mener opplæringsloven ikke bør inneholde regler om bruk av tvang og fysisk makt, og at reglene om nødrett og nødverge bør gjelde. Vi ser argumentene om at lovfesting av regler om avverging av skade og fysisk inngripen kan bidra til mer forutsigbarhet for elever og lærere, færre uhjemlede inngrep og økt rettssikkerhet for barn og ungdom i grunnskolen og videregående skole. Vi er likevel bekymret for at slik lovfesting kan bidra til lavere terskel, og dermed mer bruk av, tvang og makt etter lovfesting enn før. Dette til tross for at intensjonene med lovfesting er det motsatte. Vår erfaring er at dette er tilfellet etter lovfesting av regler om bruk av tvang og makt i helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.

NFU er prinsipielt imot en regulering av tvang og makt i opplæringsloven, men når vi ikke har fått gjennomslag for dette synet i tidligere høringsrunder, må vi kommentere noen av forslagene i høringsnotatet, som vi anser som viktigst.

### Forebygging

Departementet fremhever at målsettingen med regelverket er at man i størst mulig grad må unngå at det oppstår situasjoner hvor skolens ansatte må bruke fysisk makt mot elevene, og begrense maktbruken når slike situasjoner likevel oppstår. Vi mener at denne målsettingen blir for vag og tøyelig. Målet må være at regelverket skal bidra til at man unngår å måtte bruke tvang, og at bruk av tvang er en nødløsning, og siste utvei, når andre og mindre inngripende tiltak er forsøkt og ikke har vært tilstrekkelig.

Selv om avvergingsplikten kan utledes fra andre bestemmelser i loven, er vi enig i at det bør innføres en egen regel hvor avvergingsplikten presiseres. Fysisk inngripen overfor et annet menneske er et alvorlig inngrep for enkeltmennesket. Det kan derfor ikke være noe tvil i regelverket om at skolen har en avvergingsplikt. En presisering av

dette, i samme kapittel som de øvrige reglene om fysisk inngripen, er viktig for å skape klarhet i regelverket.

For elever med utviklingshemming kan alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) og brukerstyrt personlig assistanse (BPA) være sentrale elementer i forebyggingsarbeidet. Dette bør presiseres som en viktig del av skolens forebyggingsplikt, i form av forskrift eller rundskriv, slik at det ikke er noen tvil om at skolen må iverksette eller fokusere på disse tiltakene, når elevens behov tilsier det.

#### Alternativ og supplerende kommunikasjon

Å oppleve at du ikke kan gi uttrykk for egne tanker og meninger, og at andre ikke forstår hva du vil, fører til frustrasjon. Det kan komme til uttrykk som utagerende atferd. Dersom det jobbes godt med å gi eleven mulighet til å uttrykke seg med ASK, kan det forebygges at det oppstår behov for å bruke fysisk makt mot eleven.

Våre medlemmer forteller om mange utfordringer med å få tilstrekkelig bistand til å utvikle et fungerende språk for barn og unge som mangler et funksjonelt talespråk. Barn med behov for språkstøtte eller språkalternativ kommer ofte sent i gang med opplæring og bruk av kommunikasjonshjelpemidler. Det mangler kompetanse blant de ansatte i å bruke ASK, det mangler kompetanse og/eller ressurser til å oppdatere kommunikasjonshjelpemidlene jevnlig, og opplæring i å bruke ASK spiser av opplæringstid i andre fag, for å nevne noe.

Vi mener at det må settes i gang tiltak tidlig, slik at eleven får tilgang til nødvendige kommunikasjonshjelpemidler, og nødvendig opplæring i bruk av kommunikasjonshjelpemiddelet fra ung alder. Det må sikres at kommunikasjonshjelpemiddelet blir løpende oppdatert med ordforråd tilsvarende aldersgruppens språknivå, både faglig og sosialt, og at de ansatte på skolen har kompetanse til å benytte hjelpemidlene i kommunikasjon med eleven. Elever som har behov for ASK i sin kommunikasjon bør ha rett til tilleggstimer for opplæring i ASK, slik at denne opplæringen ikke medfører at eleven mister opplæring i andre fag. I tillegg er det viktig at opplæringen generelt legges til rette på en slik måte at eleven kan delta på lik linje med andre, med sin kommunikasjonsform.

#### Brukerstyrt personlig assistanse

Våre medlemmer erfarer at også BPA er et godt egnet virkemiddel for å forebygges utagerende atferd, og dermed bruk av tvang og makt. Dette fordi eleven selv, sammen med foreldre, i stor grad kan påvirke tjenestene som blir gitt. Ordningen involverer som regel få ansatte, og kjente vikarer. Det skaper trygghet og forutsigbarhet for eleven, som igjen forebygger frustrasjon og risiko for utagerende atferd.

Det er flere barn og unge som har vedtak om BPA. Likevel er det bare noen få elever som har med BPA på skolen. Elever som ønsker å benytte BPA på skolen får ofte avslag. Det henvises som regel til at det er skolen og utdanningssektoren i kommunen som har ansvar for assistanse på skolen, mens BPA finansieres og organiseres av helse- og omsorgssektoren. Det fremgår av rundskriv i-9/2015, under pkt. 4.6, at BPA normalt ikke tildeles for den tid tjenestemottaker er på skole. Selv om

kommunen står fritt til å innvilge BPA til bruk mens eleven er på skolen, er det en restriktiv praksis med dette i de fleste kommuner.

Vi mener det i større grad bør åpnes for at elever får ha med seg BPA-assistenter i skoletiden. Dette er særlig viktig for elever som blir urolig av mange bytter av omsorgspersoner i løpet av dagen, bruk av vikarer i skolen som ikke kan elevens kommunikasjonsform, eller lignende. BPA vil da kunne være med å forebygge behov for å benytte fysisk makt.

### **Tilfeller hvor ansatte kan gripe inn fysisk mot elever**

Vi støtter i all hovedsak de vurderingene departementet har gjort knyttet til hvilke situasjoner det åpnes for å gripe inn fysisk mot elever. Vi er enige i at vilkåret for å kunne gripe inn fysisk mot elever er at det er nødvendig for å avverge skade på person eller avverge vesentlig skade på eiendom. Vi savner imidlertid en presisering om at bruk av fysisk inngripen skal være siste utvei, og kan først skje etter at det er forsøkt andre og mindre inngripende tiltak uten effekt.

Vi er enige i at det bør være adgang til å gripe inn fysisk når en elev utsetter seg selv for sterkt fornedrende atferd, og det vil fremstå som en klar forsømmelse av omsorgen for eleven å ikke gripe inn. Vi mener at dette klart omfattes av skolens omsorgsplikt for elevene. Bruk av fysisk inngripen må imidlertid være siste utvei, etter at andre og mindre inngripende tiltak er forsøkt.

Videre støtter vi departementets vurdering om at elever som forstyrrer eller ødelegger for undervisning må håndteres på en pedagogisk måte, og at det ikke kan brukes fysisk makt mot elever i slike tilfeller.

### **Hvordan ansatte kan gripe inn**

Vi støtter forslaget om at de fysiske inngrepene må være egnet til å hindre eller avgrense skaden, og at de skal være så få, kortvarige og skånsomme som mulig.

Det presiseres i høringsnotatet at de forslåtte reglene kun gjelder fysisk inngripen, og ikke andre former for tvangstiltak, slik som isolering, mekaniske tvangsmidler, ransaking eller beslaglegging. Dette kunne med fordel vært presisert i lovteksten, for å unngå misforståelser, og dermed risiko for uhjemlet bruk av tvang. Det samme gjelder presiseringen om at fysisk makt aldri skal brukes for å straffe elevene.

### **Tilfeller hvor ansatte griper inn gjentatte ganger**

Departementet foreslår ikke egne regler om at gjentatt fysisk inngripen må fremgå av et dokument. Det vises til at disse situasjonene ofte dekkes av vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring eller aktivitetsplan etter reglene om skolemiljø. Departementet mener det skal være opp til skolen å vurdere konkret i den enkelte situasjon hvilken skriftlig form som skal benyttes.

Hvis det gjentatte ganger er behov for fysisk inngripen, er vi enig i at det er behov for en skriftliggjøring av dette. På denne måten kan man ha en mer konkret og planmessig tilnærming til forebyggingsansvaret skolen har overfor den enkelte elev. Det fremstår imidlertid uklart når det er krav om skriftlig dokumentasjon i form av vedtak. Hva menes med gjentatte ganger? Hvor mange gjentakelser kreves? Er det snakk om gjentakelser i løpet av en uke, et år, over flere år?

Det fremstår også uforutsigbart at det er opp til skolen selv å avgjøre om det skal skriftliggjøres i vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring eller i aktivitetsplan etter reglene om skolemiljø. Det kan medføre at det er tilfeldig hvilken oppfølging elevene får, avhengig av hvilken skole eleven går på, hvem som er i skoleledelsen på et gitt tidspunkt, og apparatet som er rundt eleven fra før. Selv om det er fint å kunne ta hensyn til individuelle forhold, mener vi departementets forslag til regulering er så diffus at det setter elevens rettssikkerhet i fare.

Bruk av fysisk inngripen er et svært alvorlig tiltak. For å sikre at elevens rettssikkerhet blir ivaretatt, må det være klare og tydelige regler på alle stadier i prosessen i tilknytning til disse reglene.

Av hensyn til forutsigbarhet og rettssikkerhet for elevene det gjelder, mener vi det må fastsettes i hvilke tilfeller det skal fattes vedtak, og hvordan dette konkret skal gjøres i praksis. Fysisk inngripen er et alvorlig inngrep overfor enkeltelever. Vi mener derfor at disse vurderingene ikke kan ligge til skolen alene, men at det må være klare regler skolen skal være forpliktet til å følge. Disse reglene må fastsettes på samme sted i loven, som de øvrige bestemmelsene om skadeavvergende tiltak og bruk av fysisk inngripen.

### **Dokumentasjon av bruk av fysiske inngrep**

Det foreslås at hvert tilfelle av bruk av fysisk inngripen skal dokumenteres. Vi er enig i departementets vurdering om at det er nødvendig for at ikke skal være tvil om at bruk av fysisk inngripen må dokumenteres. Det understreker også at slike tilfeller skal tas alvorlig.

I dokumentasjonen skal det fremgå beskrivelse av situasjonen, beskrivelse av inngrepet som ble gjort, og elevens syn på saken. Vi vil understreke at elevens syn på saken må dokumenteres i alle tilfeller, uavhengig av elevens kommunikasjonsmetoder. Det må legges til rette for at elever som kommuniserer via alternativ- og supplerende kommunikasjon, tegnspråk e.l. får uttrykke sitt syn med egen kommunikasjonsmetode. Det innebærer blant annet at det finnes tilstrekkelige valg i kommunikasjonshjelpemiddelet til å uttrykke seg om dette, og at skolens ansatte har kompetanse til å motta informasjonen som blir formidlet. Dersom eleven ikke tydelig gir uttrykk for eget syn, må elevens reaksjoner, sinnsstemninger, kroppsbevegelser, ansiktsuttrykk o.l. dokumenteres.

### **Forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven kap. 9**

I høringsutkastets pkt. 4.9 behandles forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven (hol.) kap. 9, som gir regler om tvang og makt mot personer med utviklingshemming. Departementet viser til høringsssvar, hvor departementet ble bedt om å vurdere å lovfeste at alle barn og unge som har tvangsvedtak etter hol. kap. 9 skal få en vurdering av om dette tvangsvedtaket også skal gjelde på skolen. Det fremgår ikke av høringsutkastet at departementet vurderer dette, eller foreslår en slik lovfesting. Det uttales også at departementet vil vurdere om det er behov for å avklare forholdet mellom de to regelverkene ytterligere.

Vi tolker dette dithen at departementet, på nåværende tidspunkt, ønsker å beholde det gjeldende skillet mellom vedtak om tvang og makt etter hol. kap. 9 og reglene om

bruk av fysisk inngripen i opplæringsloven. Det innebærer at det fortsatt er kompetansekrav til de som gjennomfører tiltak etter hol. kap. 9, og at helsepersonell derfor må utføre tiltakene i skolen. Det innebærer også at skolen må tillate at tiltakene utføres i skolen.

Vi har ikke fått tilbakemelding fra våre medlemmer om at det er problematisk at tvangstiltak ikke følger eleven på skolen i dag. Vi mener derfor at det klare utgangspunkt bør være at vedtak etter hol. kap. 9 ikke skal følge eleven inn i skolen. Andre tillitsskapende, og mindre inngripende tiltak, må være forsøkt og funnet uegnet eller utilstrekkelig, før en utvider vedtaket til også gjelde på skolen. Dette må vurderes konkret, hvis en i enkelttilfeller ser at det kan være nødvendig. Vi ser ikke grunn til å innføre krav om en slik vurdering for alle elever som har vedtak etter hol. kap. 9.

Det er alltid alvorlig for barn og unge å bli utsatt for tvang og makt. Det er likevel en vesensforskjell mellom å bli utsatt for tvang når du er alene med tjenesteytere, og når det er andre tilskuere. Ydmykelsesmomentet og risikoen for stigmatisering er mye sterkere når du blir utsatt for tvang foran andre, og særlig foran jevnaldrende barn og unge, som du går i klasse med eller på skole sammen med. Det vil sende uheldige signaler til andre barn og unge, dersom de blir vitne til at det gjelder egne regler for maktbruk overfor barn og unge med utviklingshemming. Det kan bidra til at barna får inntrykk av at noen barn er spesielle eller mindre verdt, og kan håndteres med tvang og makt. I et større perspektiv kan det medføre at barn og unge får et uheldig menneskesyn, og skaper en kultur preget av skillet mellom «oss» og «dem», som igjen medfører manglende inkludering, både i opplæringen og i samfunnet ellers.

For at Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD), om å sikre likeverd, likestilling og inkludering for personer med nedsatt funksjonsevne, må slike kortsiktige og langsiktige konsekvenser av å ha egne regler om tvang for elever med utviklingshemming vektlegges.

Selv om det kan tenkes tilfeller der det er positivt for barnet at vedtak etter hol. kap. 9 også gjelder på skolen, bør det av nevnte grunner ikke være et utgangspunkt. Det bør heller være et resultat av en konkret vurdering, hvor hensynet til barnets beste er det grunnleggende hensynet.

### **Opplæring og veiledning**

Selv om den foreslåtte lovteksten gir anvisning på hvilke tilfeller skolens ansatte kan bruke fysisk makt mot elever, er lovteksten fortsatt knapp. Det kan derfor oppstå uklare situasjoner, som trenger mer utdypning enn det er plass til i lovteksten. Lovtekst er dessuten ofte et utilgjengelig dokument for andre enn jurister. Det må derfor sikres at skolens ansatte får opplæring i hva regelverket innebærer, og veiledning om hvordan konkrete situasjoner skal håndteres.

Flere av vurderingene som fremkommer i høringsnotatet, for eksempel om forebyggingsansvaret, hvordan det skal gripes inn ved forstyrrelse av undervisning og at fysisk makt ikke kan brukes som straff, bør komme tydelig til uttrykk i lett tilgjengelig format for skolens ansatte. Her bør det også presiseres at

forebyggingsansvaret kan innebære en systematisk tilnærming til bruk av ASK, eller å tillate at eleven bruker egen BPA på skolen.

Med vennlig hilsen

(sign.)  
Hedvig Ekberg  
Generalsekretær

(sign.)  
Ingvild Østerby  
Juridisk rådgiver