

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

01.07.2020

Forslag til ny opplæringslov, NOU 2019: 23

Det vises til høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet vedrørende ovennevnte høring.

Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) er en menneskerettsorganisasjon, som arbeider for full deltakelse og likeverd, og mot diskriminering. NFU skal ivareta interessen til mennesker med utviklingshemming og deres familier, overfor sentrale, regionale og lokale myndigheter. NFU har ca. 8500 medlemmer.

1. Innledning

For elever med utviklingshemming som for alle andre elever, er skolen en svært viktig arena hvor man lærer og utvikler mange ferdigheter i tillegg til de faglige. Det betyr at alle aspektene ved loven er aktuelle å ta stilling til, men det er noen deler med mer relevans for elever med en utviklingshemming, som vi har valgt å konsentrere oss om. Disse temaene er utsatt skolestart, spesialundervisning, skolemiljø, forslaget om tvangsbestemmelser, enkelte sider ved den videregående skolen, samarbeidet mellom skolen og andre velferdstjenester og klageadgang.

Vi reagerer også på at ingen av forslagene er reelt sett vurdert mot menneskerettighetene, og FNs konvensjon for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og særlig artikkel 24 og dens General Comment no. 4 (GC no. 4) er utelatt fra utredningen. Norge har forpliktet seg til å sikre og fremme full gjennomføring av menneskerettene som fremkommer av CRPD, gjennom konvensjonens artikkel 4.

NFU er positive til å endre og rydde opp i opplæringsloven. Vi er bekymret for praksis i dag som ikke står i forhold til dagens lovverk når det gjelder elever med utviklingshemming. Vi har innvendinger som gjelder særlig:

- Når det gjelder spesialundervisning, har utvalget vektet det kommunale selvstyret for tungt, på bekostning av individuelle rettigheter. Rettsikkerheten knyttet til spesialundervisning må styrkes. Særlig gjelder det i forhold til økonomi. Mer i punkt 4.

- Flere rapporter viser at det statlige tilsynet med spesialundervisningsfeltet har omfattende avvik. De viktigste kostnadsdriverne i skolen, antall lærertimer per elev, er lov- og forskriftsfestet, noe som gir et økt press på de skjønsmessige rettighetene på spesialundervisningsfeltet. Mer i punkt 4.1 og 4.2.
- Til grunn for vedtak og gjennomføring av spesialundervisningen, ligger ofte ikke-uttalte økonomiske begrunnelser. Bruken av ufaglærte lærere, spesialundervisningens innhold og organisering viser dette. Undersøkelser viser at mange elever med utviklingshemming tas inn til studieforbereende ved den videregående skolen, selv om mange av de ikke skal studere senere og ville fått mer bruk for en yrkesrettet kompetanse. Mer i punkt 4.5.
- Det må være strengere krav til at læreplanene følges, både for spesialundervisning og lærekandidater.
- Lærekandidatordningen må fornyes og kommuniseres bedre til arbeidslivet og NAV. Ordningen per i dag fungerer ikke, og unge mennesker med utviklingshemming innehar kompetanse de ikke vil få bruk for. Mer i punkt 7.3.
- Retten til alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) må skrives eksplisitt inn i opplæringsloven. Hvis ikke sier all vår erfaring at det vil bli mange og lange kamper for å få et tilfredsstillende utbytte av spesialundervisningen. Spørsmålet vil ikke bli hvem som har rett, men hvem som får rett. Mer i punkt 4.4.
- Hvis loven skal presisere og endre PP-tjenestens oppgaver, må det også legges føringer for PP-tjenestens kapasitet og kompetanse. Mer i punkt 4.7.
- Dagens regler for skolemiljø må videreføres, og utvalgets forslag bidrar til uthuling av oppnådd rettssikkerhet og effektivitet. Mer i punkt 5., særlig 5.4.
- Tvangsbruk i skolen har vært foreslått utredet flere ganger de siste 20 årene. I 2015 snek imidlertid tvangsbestemmelse fra helse- og omsorgstjenestelovens seg inn i skolen via et rundskriv fra Helsedirektoratet. Opplæringslovutvalget har ikke utredet konsekvensene av endring av tvangslovgivningen i skolen, og derfor kan ikke forslaget vedtas. Mer i punkt 6.
- De foreslåtte reglene for ekstra grunnskoleopplæring vil ekskludere elever med utviklingshemming fra den videregående opplæring. Mer i punkt 7.1.
- Plikten til samarbeid mellom skole og andre velferdsordninger må bestå og styrkes for at elever med utviklingshemming ikke blir prisgitt ressurssterke foreldre som reelt sett er koordinører i sine barns liv. Mer i punkt 8.

2. utfordringer med dagens lov, og hvordan det kan avhjelpes

2.1 Utvalgets oppfatning av utfordringer med dagens regelverk

Utvalget har innledningsvis oppfattet flere utfordringer med dagens regelverk, som utvalget har oppsummert i tre punkter som forslagene i stor grad søker å avhjelpe. Disse er at

Brukerne av loven opplever at regelverket er for omfattende, fragmentert og detaljert,

Det er manglende og ulik forståelse av loven, og

Kommunene og fylkeskommunene opplever seg for stramt styrt av loven.

Hyppige regelendringer og innføring av nye regler har ført til et uoversiktlig og lite treffsikkert regelverk, som ikke har hatt den gjennomslagskraft som det bør ha. NFU vil bemerke at brukerne av regelverket er gjerne i all hovedsak ikke-jurister, og det stiller krav til god systematikk i loven, og god sammenheng mellom regler med tilgrensende virkeområder. Det kan begrunne dobbeltreguleringer, fordi det ikke kan forventes at brukerne av loven besitter kunnskap om hvilke regler i for eksempel kommuneloven som vil være relevante for opplæringsområdet. Dobbeltregulering innad i loven er unødvendig, og støtter utvalgets forslag til generelle regler i kapittel 1 og 2 i ny opplæringslov.

NFU vil påpeke at vi oppfatter at regelverket *i seg selv* inneholder gode regler, og gir god rettssikkerhet for elevene. Utfordringen er imidlertid dårlig eller lite *etterlevelse* av loven. Et eksempel er problematikken utvalget skisserer i kapittel 31, med at dagens bruk av lovens §§ 10-11 og 5-5 tredje ledd som har ført til at assistenter har hovedansvar for spesialundervisning ikke har forankring i ordlyden og dermed er ulovlig. NFU mener derfor at strukturering og opprydding i loven vil langt på vei avhjelpe de utfordringer som finnes i dag. Ikke minst må kommunen og fylkeskommunen som pliktsubjekter etter loven og arbeidsgivere, sørge for og legge til rette for god nok kompetanse om regelverket.

2.2 Kommunalt og fylkeskommunalt handlingsrom – økonomi

Utvalget må respektere det kommunale selvstyret, slik det er lovfestet i kommunelovens § 2-1. Vi vil påpeke at både dagens opplæringslov og utvalgets forslag til lov innebærer en plikt til at alle elever skal individuelt oppleve at de får et godt og forsvarlig opplæringstilbud. Kommunene og fylkeskommunene skal like fullt ivareta hver enkelt elevs rett til godt og forsvarlig opplæringstilbud, uavhengig av hvordan reglene konkret er utformet.

Utfordringen kommer når man anerkjenner at elever med en kognitiv funksjonsnedsettelse, ofte har andre behov i sin skolehverdag enn elever uten en kognitiv funksjonsnedsettelse. Det betyr at det må bevilges ressurser for at disse elever med kognitive funksjonsnedsettelse, skal motta et likeverdig, godt og forsvarlig opplæringstilbud. NFU ser at økonomi ofte er ensbetydende med å argumentere denne grensen for hva som er forsvarlig så langt «ned» som overhode mulig – for at dette skal beslaglegge færrest mulig ressurser. Vi ser stadig eksempler på at argumenter om ressurser og økonomi influerer i beslutninger hvor økonomi ikke er et relevant argument, for eksempel når det gjelder å fastsette hva som er forsvarlig opplæring for en elev med kognitive funksjonsnedsettelse. Utfordringen med dagens opplæringslov snarere er at den er for fragmentert og utydelig, enn at styringen er for stram. Vi tror at strukturering av reglene og kompetanseheving blant brukerne vil føre til at brukerne av loven tydeligere ser de overordnede formålene, handlingsrommet reglene skaper og rammene for dette. Denne struktureringen har utvalget lyktes med.

For å oppnå reell endring, så kreves det ressurser. Økonomi er et argument som ofte er implisitt og uttalt, og som griper inn i rettigheter gitt av loven på måter det ikke er hjemmel for. Det har også utvalget anerkjent. Allikevel har utvalget fremsatt et forslag som åpner for færre økonomiske bindinger på opplæringsområdet enn i dag. Det vil innebære at flere av utfordringene utvalget peker på, blir flyttet til andre instanser i kommunen uten at utvalget anerkjenner at det koster penger. Omstruktureringer og flytting av lovpålagte oppgaver koster penger. NFU oppfatter at økt handlingsrom i en lov som gir rettigheter for den enkelte, ofte reduserer lovens ord til kun å være en politisk målsetning og en programerklæring, eller i beste fall en slags minstesats som på sikt vil utgjøre hovedregelen, og med større avstand til

praksis. For elever med utviklingshemming innebærer det enda større sprik mellom rettigheten man har etter loven, men som man reelt sett ikke får oppfylt. Det innebærer i praksis at kommunalt selvstyre og økonomi blir en motsetning til lovens målsetning om inkludering og likeverd for mennesker med utviklingshemming.

Det skal i denne forbindelse minnes om at elever med kognitive funksjonsnedsettelse har rett til en inkluderende utdanning på lik linje med andre elever etter CRPD artikkel 24, og at Norge etter artikkel 4 har forpliktet seg til å treffe alle tiltak, også økonomiske, for å sikre at denne rettigheten blir oppfylt. Komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (komiteen) har understreket dette i artikkelens tilhørende General Comment no. 4 (GC no. 4) avsnitt 38. Utvalget skriver i utredningens kapittel 5 at skolen samler svært mange på ett sted, og utgjør et tverrsnitt av befolkningen fordi alle samfunnslag er representert i en heterogen samling. Dette er et utmerket utgangspunkt for et sted lære om inkludering, toleranse og likeverd – både for barn og voksne. I GC no. 4 punkt 4 bokstav e pekt på at mangel på politisk vilje, kunnskap og implementering er en gjennomgående barriere mot reell inkluderende utdanning. I avsnitt 6 peker komiteen på at personer med intellektuelle funksjonsnedsettelse er en gruppe som er særlig utsatt for ekskludering.

NFU mener at utvalget har vektet det kommunale selvstyret for tungt, på bekostning av individuelle rettigheter. Blant annet argumenterer utvalget i utredningens kapittel 12, om at dersom innbyggerne i kommunen ikke er fornøyd med politikernes styring, så kan de stemme på noen andre ved neste valg. Barn og elever med utviklingshemming er en minoritet i alle kommuner. Ikke minst er én elev for dårlige tilrettelagte opplæring, én elev for mye. Dette kan ikke kommunevalget avhjelpe.

3. Utsatt skolestart

Utvalget foreslår at kommunen skal la et barn begynne på skolen ett år senere dersom det er «gode grunner» for det. Det skal ikke bety at terskelen skal være høy, men at kommunen skal imøtekomme et ønske fra foreldre, dersom det er grunn til å tro at barnets læring eller sosiale tilhørighet vil bli bedre dersom skolestart utsettes med ett år. NFU er glade for at utvalget anerkjenner foreldrenes kompetanse på eget barn. Dette bør også uttales direkte i lovteksten. Vi ønsker at en regel om at barnets og foreldrenes synspunkt skal tillegges vekt i vurderingen skal tas inn i lovforslaget om ny § 3-4.

Videre mener utvalget at det ikke skal stilles krav om sakkyndig vurdering. NFU mener at dagens ordning med sakkyndig vurdering bør videreføres. Vi har bemerket oss at kommunene ofte finner et vurderingsgrunnlag godt nok, selv om foreldrene mener at det ikke er det. Det kan for eksempel medføre at en sakkyndig vurdering hos PP-tjenesten ikke foretas, selv om det hadde vært gode grunner for det. Dermed gir en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten barnet og foreldrene økt rettssikkerhet. Også utvalget anerkjenner at det ofte vil være nødvendig med en sakkyndig vurdering for å opplyse saken tilstrekkelig, slik forvaltningsloven § 17 krever. Vurderingen er gjerne en psykologisk-pedagogisk vurdering, og ikke en juridisk – slik som saksbehandlerne i kommunen skal foreta. Det tilsier at PP-tjenesten bør ha en lovfestet rolle i slike vurderinger. En eventuell konklusjon fra PPT om at det er barnets beste å begynne på skolen til normert tid, vil også kunne være enklere for foreldrene å godta selv om de skulle være uenige.

4. Spesialundervisning

4.1 Innledning

Etter CRPD artikkel 24 nr. 2 bokstav b og c, skal alle elever få tilgang til inkluderende grunn- og videregående opplæring, med den nødvendige støtten som kreves innenfor det allmenne utdanningssystemet. Dette stiller krav til innholdet i undervisningen og for noen elever betyr det at de må ha spesialundervisning. Etter GC no. 4 avsnitt 31 skal alle elever få opplæring som utnytter deres individuelle potensial fullt ut. Det innebærer at skolene og PP-tjenesten ikke kan argumentere med at tilrettelegging blir en uforholdsmessig byrde, og at inkluderende utdanning ikke kan begrenses til en viss grad, jf. GC no. 4 punkt 18.

NFU mener at opplæringsloven bør inneholde krav til læreplanene, som skal gjelde alle elever. Mange elever med utviklingshemming har i dag fritak fra alle læreplanens faglige målsetninger. Det betyr at skolen individualiseres totalt: fravær av prøver, tester, karakterer og lærebøker er vanlig for elever med utviklingshemming. For mange elever betyr det at deres individuelle opplæringsplan har lite å gjøre med den studieretningen de har valgt. Det er vanskelig for elever eller deres foreldre å klage på innholdet i de individuelt fastsatte læreplan, fordi den er basert på en faglig-pedagogisk vurdering.

Barneombudets rapport om spesialundervisning, [«Uten mål og mening»](#), dokumenterer at spesialundervisningen ofte er langt i fra lovens krav om et tilfredsstillende utbytte. Mange andre rapporter, blant annet fra [Speed-prosjektet](#), gir også god dokumentasjon på utbredelsen av mangelfull opplæring for elever med behov for spesialundervisning. Våre medlemmer opplever ofte at elevene blir tatt inn på studieprogram, men at deres individuelle opplæringsmål er svært langt fra innholdet i studieprogrammet. Eleven har i dag ingen måter å håndheve sin rett til relevant opplæring på.

I følge [Christian Wendelborg, Anna Kittelsaa og Sigrid Elise Wik](#) tas i overkant av 30 prosent av elever med utviklingshemming inn på studieforberedende utdanningsprogram i den videregående skolen, på grunn av økonomiske årsaker. I stor grad vil elever med utviklingshemming ikke studere på universitet eller høyskole etter endt videregående utdanning. Gitt en lærekandidatordning med tilfredsstillende innhold, ville flere av disse elevene kunne fått en utdanning som gjorde dem rustet til arbeidslivet i større grad. Dette stiller også krav til lærekandidatordningen, se mer i punkt 7.3.

4.2 Rettssikkerhet og økonomi

NFU er glade for at utvalget anerkjenner at kommunen i større grad enn i dag må praktisere en inkluderende opplæring ut fra det elevmangfoldet skolene har. Det kom frem flere steder av kunnskapsgrunnlaget i utvalgets kapittel 31.4 at økonomi ofte er en ikke-uttalt begrunnelse for hvorfor rettighetene blir mangelfullt oppfylt. Det fremstår paradoksalt at utvalget er opptatt av å ytterligere styrke det kommunale selvstyret, når argumenter som økonomi får innflytelse der det i dag er lovfestet at det ikke skal ha innflytelse.

NFU blir kontaktet av foreldre til elever med utviklingshemming, som forteller at økonomi har vært hovedargumentet i møter og korrespondanse de har med skolene angående sine barn med kognitive funksjonsnedsettelse – selv i dialog som handler om å kartlegge elevens behov. I slik kartlegging er ikke økonomi et relevant argument. En må først fastslå behovet til eleven, dernest finne mulige løsninger for å avhjelpe behovet – og her kan økonomi være et relevant argument. Komiteen har i GC no. 4 avsnitt 27 at å bruke ressursmangel som

forklaring på hvorfor noen ikke får et inkluderende utdanningstilbud er i brudd på CRPD art. 24.

NFU opplever at lovens minimumskrav og prinsipper i realiteten blir uthulet av kommunenes og skolenes økonomiske prioriteringer. Mange foreldre til elever med utviklingshemming kontakter oss og forteller at PP-tjenesten har blitt instruert av rektor eller andre ved skolen til å ikke anbefale flere enn en gitt sum timer med spesialundervisning for eksempel, fordi skolen har ikke råd til å følge en anbefaling om flere timer. NFU mener at det må fremgå utvetydig av loven at PP-tjenesten er et uavhengig organ og ikke kan instrueres, og at PP-tjenesten kun skal foreta en faglig-pedagogisk vurdering, uten innblanding av andre hensyn – som økonomi. NFU mener at dette må inn i ny lov, i det som er lovforslagets § 10-12. Ikke minst må dette utgangspunktet styrkes flere steder i lovgivningen, og med andre virkemidler enn regelstyring.

4.3 Endring i terminologien

Utvalget foreslår å endre terminologien fra intensiv opplæring til forsterket innsats, fra tilpasset opplæring til universell opplæring, og spesialundervisning til individuelt tilrettelagt opplæring.

NFU er i tvil om ordet universell er egnet i denne sammenheng. Det er en god tanke at undervisningen skal passe for så mange elever som mulig, men samtidig fjerner den foreslåtte terminologien fokuset fra den individuelle retten til god og forsvarlig opplæring som hver enkelt elev har. Ordet universell kjenner vi også igjen fra likestillings- og diskrimineringsloven, hvor det i stor grad blir henvist til at fysiske innretninger skal passe for flest mulig. I opplæringsøyemed er det klart at universell opplæring skal romme mer enn det fysiske miljøet. Dette er et perspektiv lovgiver må ta i betraktning.

NFU vil også bemerke at terminologien forsterket innsats muligens flytter fokuset fra «resultatet» som eleven opplever eller skal oppleve, til innsatsen skolen skal gi. Det er elevens opplevelse og utbytte som er det viktige, og ikke innsatsen skolen gjør. Det bes om at lovgiver er observant på dette, og får tydelig frem at det er eleven og elevens opplevelse som skal være i fokus.

Spesialundervisning har blitt en stigmatiserende terminologi for noen. NFU mener at ordet individuelt tilrettelagt opplæring i seg selv innebærer et riktigere bilde av innholdet. Terminologiendringen viser at andre måter å gjennomføre opplæring på, ikke antyder at noen ikke «passer inn» i den «vanlige» undervisningen. Allikevel er det viktig å være observant på at det er innholdet som er det viktige, og målet er at alle skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette stiller krav til læreplanmålene, den individuelle opplæringsplanen, bemanning, og testing. En endring av terminologi betyr ikke alene at stigma forsvinner – faren er at man får en rekke nye begreper og terminologier som alle vil innebære stigma.

4.4 Rett til ASK

Utvalget foreslår å ikke videreføre den eksplisitte rettigheten man i dagens lov har til alternativt supplerende kommunikasjon. Argumentet for dette er at det i realiteten er en dobbeltregulering, siden denne rettigheten allikevel vil følge av retten til individuelt tilrettelagt opplæring, hvis eleven har bruk for dette. NFU frykter at å ikke videreføre denne rettigheten, i realiteten vil føre til at fastleggelsen av hva som skal inn i en elevs individuelle

opplæringsplan, blir ytterligere skjønnsmessig bestemt og dermed blir ytterligere influert av økonomi og ressurser. Alternativt supplerende kommunikasjon er for de elevene som bruker dette, helt grunnleggende for å kunne nyttiggjøre seg av opplæringen.

Det er ingen tvil om at lovbestemmelser har en viss oppdragende effekt, og å fjerne retten til ASK innebærer en vesentlig svekkelse av denne rettigheten, overfor en gruppe hvis allerede i stor grad er prisgitt kommunens skjønnsutøvelse, og derfor også kommunens økonomiske prioriteringer. Ikke minst fremgår det av CRPD art. 24 nr. 3 bokstav a, at Norge forplikter å treffe hensiktsmessige tiltak for at mennesker med nedsatt funksjonsevne lærer alternative og supplerende kommunikasjonsformer. Et hensiktsmessig tiltak er ikke å svekke denne rettigheten, slik utvalgets forslag innebærer. NFU fremholder på det sterkeste av retten til ASK må videreføres eksplisitt i ny opplæringslov.

4.5 Individuelt tilrettelagt opplæring skal gis av kvalifisert personale

NFU er glade for at utvalget anerkjenner problemet med utstrakt og ulovlig bruk av assistenter i spesialundervisning. Vi mener at presisering i lovteksten slik utvalget foreslår, vil bidra til økt kunnskap om reglene om personell kompetanse. Det kreves selvsagt at kommuner og fylkeskommuner skaffer og forvalter nødvendig kunnskap om dette, slik utfordringen er etter dagens regelverk. De viktigste kostnadsdriverne i skolen slik som antall lærertimer per elev, er forskriftsfestet, noe som gir et økt press på de skjønnsmessige rettighetene på spesialundervisningsfeltet. Det er viktig at det understrekes at økonomiske argumenter ikke har sin plass i vurdering av kvalifisert personale opp mot loven. NFU støtter utvalgets forslag til ny §§ 10-6, 15-2, 15-3, 15-4, 15-5 og 15-6.

4.6 Modell for lovgivning

Utgangspunktet er at så mange som mulig skal få et tilfredsstillende opplæringstilbud gjennom det «ordinære» opplæringstilbudet. Når det gjelder det som nå kalles spesialundervisning, foreslår utvalget en endring og oppdeling av innholdet for fremtidig lovgivning. Utvalget har landet på en modell som skiller mellom rett til individuelt tilrettelagt opplæring på den ene siden, som krever en sakkyndig vurdering fra PPT for å fastlegge innholdet. På den andre siden skal det rett til personlig assistanse og fysisk tilrettelegging være rettigheter man ikke trenger sakkyndig rapport for å få vedtak om. Tanken er å frigjøre tid til PP-tjenesten, slik at de skal få mer tid til å drive kompetanse- og organisasjonsutvikling for å ivareta alle elever, ikke bare de med et «særlig behov».

NFU syntes målsetningen er god, men ser flere farer ved tredelingen:

Det er ingen som er pekt ut som pliktsubjekt for å vurdere og treffe vedtak om fysisk tilrettelegging eller personlig assistanse. Utvalget henviser stadig til at det er kommunen som helhet som er pliktsubjekt med de valgte politikerne i som øverste myndighet. Det fremkommer ikke hvor elevene eller foreldrene skal søke eller henvende seg. Utvalget peker på at denne type tilpasninger ikke innebærer en faglig-pedagogisk vurdering, og derfor trenger ikke PP-tjenesten å foreta en sakkyndig vurdering, men det kan være at andre profesjoner er mer egnede til å mene noe om dette.

Ikke minst vil det faktum at PP-tjenesten ikke lenger skal avgi sakkyndig vurdering, medføre at andre instanser eller annen fagkompetanse vil måtte gjøre en sakkyndig vurdering. Disse instansene eller fagpersonene vil måtte få økte ressurser til å få en oppgave som PP-tjenesten har hatt til nå. Dette vurderer ikke utvalget. Det må enten hentes ressurser fra PP-

tjenesten og fordeles på de andre faglige instansene som vil kunne være aktuelle, eller det må bevilges penger fra et annet sted av kommunens eller fylkeskommunens budsjetter for å kunne ivareta denne oppgaven. Det første alternativet vil være sterkt kritikkverdigg, og ikke på noen måte avhjelpe for lang saksbehandlingstid i denne typen saker. Det siste alternativet vil medføre økte merkostnader og gripe inn i det kommunale handlingsrommet – noe utvalget ikke har vurdert.

Noen elever vil være avhengig av flere typer tilrettelegging – kanskje alle tre. Da skal PP-tjenesten avsi sakkyndig rapport om én av de tre typene tilrettelegging. For noen elever vil de tre typene tilrettelegging henge tett sammen og være avhengig av hverandre. Det fremgår ingenting av lovteksten om hvilken instans i kommunen eller fylkeskommunen om hvem som har det helhetlige og koordinerende ansvaret.

Utvalget vurderer at siden saken skal være så godt opplyst som mulig, slik det står i forvaltningsloven § 17, så vil det ikke være noe problem å få en sakkyndig vurdering fra PPT dersom det er behov for det. Igjen fremgår det ikke hvem som skal vurdere om det er behov for en vurdering fra PPT. NFU erfarer at det er svært forskjellig fra kommune til kommune hvorvidt foreldrenes kompetanse på sitt eget barn blir lyttet til og tatt i betraktning.

Det spørres også hvor grensene går fra «forsterket innsats til «individuell tilrettelagt opplæring». Hvem som bestemmer når eleven til tross for forsterket innsats ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, fremgår ikke. Det fremgår av utvalgets forslag at PP-tjenesten skal rådføre skolene om hvordan forsterkes innsats kan organiseres og gjennomføres. Dette vil kreve økt kompetanse hos PPT, og det vil medføre merkostnader. Det er videre en svakhet at forsterket innsats ikke er en rettighet. NFU er positive til at forsterket innsats etter forslaget skal gjelde elever på alle trinn, og i alle fag.

NFU oppfatter at de elevene som trenger spesialundervisning i dag, allerede er priggitt kommunens økonomiske prioriteringer i for stor grad. Som konsekvens av utvalgets forslag til tredeling hvorav to grupper ikke lenger har krav på en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten, er NFU redd for at disse elevene får dårligere rettssikkerhet, ved at det er kommunen som er ansvarlig for utredningen etter forvaltningsloven § 17, istedenfor en vurdering av et tross alt lovpålagt uavhengig organ som PP-tjenesten er. Tanken er god, men utvalgets vurdering fremstår slett og har ikke vurdert mulige konsekvenser godt nok. Isteden fremstår utvalget å veie det lokale handlingsrommet tyngre enn elevens rettssikkerhet.

Den siste faren er knyttet til utvalgets vurdering av PP-tjenesten og skilles ut som eget punkt.

4.7 PP-tjenesten får utvidet mandat

Utvalget foreslår at når PP-tjenesten ikke lenger skal utføre sakkyndige vurderinger for elever som trenger fysisk tilrettelegging og personlig assistanse, så vil det bli frigitt ressurser hos tjenesten som kan brukes til kompetanse- og organisasjonsutvikling på skolene. Tanken er at PP-tjenesten skal være en ressurs som vil gagne alle elever på hele skolen med forskjellige styrker og utfordringer, og ikke bare de elevene med «særleg behov». PP-tjenesten slik den er utformet i dag med spesialpedagoger, psykologer, og sosionomer vil kunne rette seg mot noen elever men ikke alle. Dermed må kompetansen til PP-tjenesten utvides. Det vil for eksempel kunne innebære ergoterapeuter, vernepleiere, logoped, audiopedagoger, helsesykepleiere og andre, og er en forutsetning for at PP-tjenesten skal kunne utføre sitt mandat i tilfredsstillende grad. Den faglige kompetansen til PP-tjenesten vil

kanskje måtte lovfestes. Dette vil medføre vesentlig økte merkostnader, noe utvalget ser ut til å ha oversett.

Utvalget begrunner lovfestet plikt for alle kommuner å ha en PP-tjeneste med at i noen tilfeller vil PP-tjenestens tettere involvering i skolen medføre at skolene blir bedre rustet til å tilrettelegge opplæringen uten å gå veien om sakkyndig vurdering. Denne tanken er god, men NFU er bekymret for at dette argumentet vil føre til at elever som skulle hatt et individuelt tilrettelagt opplæringstilbud vil måtte stå lenger i situasjon med forsterket innsats, som ikke er foreslått å være en rettighet, og dermed ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Videre mener NFU at PP-tjenestens faglige uavhengighet må lovfestes i ny opplæringslov. I dag fremgår det tydelig av forarbeidene at PP-tjenesten ikke kan instrueres av kommunen eller skolen, men NFU har fått flere tilbakemeldinger fra foreldre hvor den sakkyndige i PP-tjenesten eksplisitt uttaler at PP-tjenesten har fått beskjed av rektor ved skolen å ikke avsi sakkyndig vurdering med anbefalinger av mer enn et gitt antall timer, fordi skolen ikke vil ha råd til å oppfylle et vedtak om dette. Vi har også fått tilbakemeldinger av foreldre at PP-tjenesten kategorisk uttaler at elever med denne aktuelle diagnosen, vanligvis får et gitt eksakt timeantall med spesialpedagog per uke. Eleven har altså ikke fått en konkret og uavhengig vurdering, men fått et estimat på grunn av sin diagnose. Dermed er ikke PP-tjenesten faktisk og reelt uavhengig, og deres sakkyndige vurderinger har vektlagt økonomi selv om dette ikke er et argument med noe vekt i en pedagogisk-psykologisk faglig vurdering. Kommunen undergraver altså PP-tjenestens uavhengige rolle.

Et annet problem med dette, er at en ikke kan klage på en sakkyndig vurdering. Det er ikke et enkeltvedtak, men en vurdering basert på den ansatte i PP-tjenestens pedagogisk-psykologisk faglige skjønn. En er dermed prisgitt å klage på vedtaket når det først kommer, og i klagen forsøke å argumentere for at saken ikke har vært godt nok opplyst. Da har mye verdifull tid for eleven gått tapt.

For å styrke PP-tjenestens uavhengighet – i loven, men også reelt og faktisk – mener NFU at tjenesten bør kunne organiseres som interkommunalt organ. Dette vil gjøre tjenesten litt mer uavhengig av kommunene organisatorisk og økonomisk, og bidra til å ytterlig sikre deres uavhengighet. Dette gjør seg særlig gjeldende for små kommuner hvor veien mellom ansatte i PP-tjenesten, skolen og kommunens administrasjon er kortere. Ikke minst vil det kunne bidra til økt og bredere kompetanse. Noen kommuner har store utfordringer med å skaffe kompetent og tilstrekkelig med personale til både skolene og PP-tjenesten. En større tjeneste vil også kunne hente erfaringer og kompetanse fra flere skoler, og vil kunne bidra til et likeverdig opplæringstilbud på tvers av regionen. Det bør ikke være dårligere å gå på skole i én kommune enn i en annen.

5. Skolemiljøet til elevene

5.1 Innledende

Reglene i dagens kapittel 9 A er ganske nye og vært gjenstand for omfattende høringsrunder. Utvalget mener derfor at det bør være en høy terskel for å gjøre omfattende endringer. NFU er enig med utvalget i at reglene har bidratt til økt rettssikkerhet for elevene, og at skolemiljø har blitt anerkjent som et viktig premiss for læring og dannelse. Derfor finner vi det merkelig at utvalget foreslår å endre praksis for fylkesmannens vedtakskompetanse og terskelen for å avsi vedtak. Etter GC no. 4 punkt 12 bokstav e er effektive tiltak mot mobbing viktig for inkluderende opplæring, og er nødvendig for å fremme respekt og verdsettelse av

mangfold i skolen. Utvalgets begrunnelse fremstår unyansert. Vi vil i det følgende knytte kommentarer til dette, og til enkelte andre deler av kapittelet.

5.2 Forebyggende arbeid

Utvalget foreslår å ikke videreføre kravet om systematisk arbeid og internkontroll i den nye opplæringsloven, fordi dette allerede følger av kommuneloven § 21-1. Selv om dette ansvaret følger av kommunelovens regler, er de fleste av opplæringslovens brukere ikke-jurister. Det er utilstrekkelig kunnskap blant lovens brukere om hvordan forvaltningslovene forholder seg til hverandre. Selv om tanken er at man skal unngå dobbeltregulering så langt det lar seg gjøre, vil en fjerning av denne regelen snarere gi inntrykk av at reglene på et så viktig område svekkes. NFU foreslår at det lovfestes et tredje ledd i forslaget til ny § 11-3, hvor det henvises til kommuneloven § 25-1.

Utvalget foreslår videre at kravet om forebyggende arbeid skal videreføres, men at det ikke skal fremgå av loven at det er rektors personlige ansvar. NFU er imidlertid redd for at adressaten for ansvaret eksplisitt fjernes fra lovbestemmelsen. En henvisning i lovens forarbeider om hvem som er det overordnede pliktsubjektet etter loven, er ikke tilstrekkelig. NFU tror at et nytt tredje ledd som beskrevet over vil kunne bidra til at brukeren «minnes på» at reglene og håndhevingen av reglene om skolemiljø er særdeles viktig. Et godt skolemiljø er en forutsetning for god læring.

5.3 Aktivitetsplikt og skjerpet aktivitetsplikt

NFU er usikker på hva som menes med at tiltakene skal velges på grunnlag av en «faglig vurdering» slik utvalget skriver, og slik det er foreslått lovfestet i § 11-4 fjerde ledd siste punktum. Det samme fremgår av utvalgets vurderinger angående oppfylling av aktivitetsplikten og avslutning av saken. Det fremgår ikke hva som er forskjellen på «faglig forsvarlighet» i forslaget til ny § 11-4, og det som kommer frem av forslaget til ny § 1-3 som vil kunne bli den generelle forsvarlighetsregelen i den nye opplæringsloven. NFU ønsker at lovens ordlyd skal unnlate ordet «faglig», og heller uttrykke at tiltak skal velges basert på grunnlag av en konkret vurdering, og at tiltakene skal være egnede. Ny § 11-4 gjerne også henviser til den generelle regelen om forsvarlighet, slik den er foreslått i ny § 1-3.

Utvalget har under tvil kommet til at rektor kan unnlate å varsle kommunen eller fylkeskommunen dersom varselet er åpenbart grunnløst. Dette er NFU uenig i. Her bør hensynet til eleven være avgjørende. Dersom det blir et problem at elever stadig uttrykker at de er krenket, vil det kunne være fordelaktig at kommunen å vite om dette også, slik at forebyggende arbeid og klargjøring av regelverket og hvordan det er ment å virke kan igangsettes overfor elever, ansatte og foreldre.

5.4 Fylkesmannens vedtak i håndhevingssaker

Etter dagens regelverk kan fylkesmannen avsi vedtak som inneholder tiltak skolen skal iverksette, gitt at det har gått fem dager uten at skolen har gitt tilfredsstillende tilbakemelding til elev/foreldre som har meldt ifra. Fylkesmannens oppgave har vært å ha løsning for øyet, slik at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Med andre ord har fylkesmannens rolle vært å være nøytral og å se fremover, og sørge for at tiltak blir iverksatt raskt. Utvalget peker på

fordelen med raskere saksbehandling, samt at eleven ikke blir kasteball mellom de ulike forvaltningsorganene.

Allikevel foreslår utvalget at fylkesmannens rolle skal reduseres til å som hovedregel pålegge kommunene å selv finne en løsning, slik at vedtaket blir et pålegg om retting. Dette pålegget overfor kommunene fremgår allerede av lovens forslag til ny § 11-4, men også §§ 11-3 og 11-5. Hele poenget med at fylkesmannen avsier vedtak, er at skolen ikke har etterkommet sin aktivitetsplikt. Forslaget innebærer en drastisk svekkelse av elevens rettssikkerhet, som det etter grundig utredning og gjennomgang nylig ble vedtatt. Argumentet for denne endringen er ikke mer enn henvisning til generelle argumenter for lokalt handlingsrom. For elever med utviklingshemming betyr det igjen indirekte en henvisning til økonomiske prioriteringer.

Argumentet strekker seg heller ikke lenger enn at fylkesmannen som forvaltningsorgan er underlagt den generelle plikten til at saken skal være så godt opplyst som mulig, i forvaltningsloven § 17. Det innebærer at fylkesmannen vil kontakte skolen for å få opplysninger som vil være til hjelp når de skal vurdere tiltak. Kommunen har sjansen til å uttrykke sine bekymringer der, og gitt fylkesmannens mandat om løsning og konfliktdemping, er det ingenting som skulle tilsa at de ikke vil verdsette å etterkomme kommunens opplysninger.

Det samme gjelder argumentet om at fylkesmannen er lenger fra eleven og skolehverdagen, og det kan resultere i at tiltakene ikke er egnede eller har utilsiktede virkninger. Dette er bare enda et argument for at rektor plikter å sette i gang en prosess slik at eleven/foreldrene føler seg hørt og ivaretatt, og at undersøkelser og tiltak er på vei. Dersom det likevel går til fylkesmannen, vil deres overblikk, erfaring og kompetanse fra andre saker, føre til at de kan se saken fra andre eller nye sider som kan være velkomment.

Utvalget mener videre at to situasjoner bør medføre at fylkesmannen skal treffe vedtak. Det første er dersom det er grunn til å tro at kommunen ikke vil oppfylle pålegget om retting – altså om fylkesmannen har tillit til at skolen/kommunen følger opp saken. Det faktum at lovens aktivitetsplikt ikke er etterfulgt i en sak som kan ha alvorlige konsekvenser for en elev, er i seg selv ikke tillitsvekkende. NFU stiller spørsmålsteget til «hvor ille» det må være før fylkesmannen skal avsi vedtak. Dette avhjelper heller ikke den variasjonen i vedtak som treffes av landets ulike fylkesmenn. Den andre situasjonen der fylkesmennene skal treffe vedtak, er når å ikke avsi vedtak vil innebære at saken forsinkes unødige, fordi det er åpenbart hvilke tiltak som bør iverksettes. Det kan være åpenbart for fylkesmannen hvilke tiltak som skal iverksettes, men mindre åpenbart for eleven eller skolen – eller omvendt. Det fremgår ikke hvem som har definisjonsmakten eller hvor terskelen skal ligge.

Det er viktig å påpeke at dersom kommunene og skolene følger sine lovpålagte plikter, vil det bli færre saker for fylkesmennene. Dette bør være insentiv nok for kommunen til å forsøke å avhjelpe utfordringene eleven møter i sitt skolemiljø så raskt som mulig.

NFU mener at dagens ordning må fortsette. Det ivaretar elevens og foreldrenes rettssikkerhet bedre. Det vil fortsette heve kompetansen om skolemiljø, og avhjelpende tiltak. Utvalget har innledningsvis om håndhevingsordningen foreslått å videreføre håndhevingsordningen for miljø saker. Utvalget har ikke evnet å se at dette forslaget medfører et stort skritt tilbake, og medfører dårligere rettssikkerhet. Her må hensynet til eleven veie tyngre enn det lokale handlingsrommet.

5.5 Saksbehandlingstid

Utvalget peker på lang saksbehandlingstid som en utfordring knyttet til reglene om håndheving skolemiljø saker. Utvalget foreslår ingen avvik fra regelen i forvaltningsloven § 11a om at en sak skal avgjøres «uten ugrunnet opphold», og senest innen en måned. I praksis er det ingen fylkesmenn som klarer å overholde denne plikten. I skolemiljø saker som er meldt inn til fylkesmannen av en elev, har gjerne denne eleven allerede hatt det vondt før saken ble meldt til rektor, og så har det stort sett gått ytterligere fem dager før eleven har meldt saken til fylkesmannen. Dette er allerede snakk om mange dager, som potensielt kan gi alvorlige konsekvenser for denne eleven. Som utvalget har pekt på flere steder i sin vurdering, så er terskelen for hva et barn skal tåle i sitt skolemiljø, lavere enn hva voksne tåler. Det taler for at tiden fra eleven eller elevens foreldre sier i fra, til saken bli besvart eller plan for videre saksgang bør være så kort som overhode mulig. Kunnskapsdepartementet har selv foreslått fem dager. NFU er enig i at det bør settes en svært mye kortere frist enn forvaltningsloven § 11a tilsier.

6. Tvang inn i loven - skadeforebygging og ordenstiltak

6.1 Innledende

Utvalget foreslår et nytt kapittel 12, som skal regulere tvangsbruk i skolen. Dette anser de som påkrevd, selv om det ideelle hadde vært om tvangsbruk i skolen burde vært utredet grundigere og helst sett i sammenheng med regler om bruk av tvang overfor barn på andre områder. NFU er glade for at utvalget anerkjenner at det foregår tvang på skolene i dag, selv om regelverket er svært mangelfullt. Utvalgets vurdering av de foreslåtte tvangsbestemmelsene er for overfladiske, og inneholder ikke en vurdering opp mot menneskerettighetene, til tross for at de gjør seg særlig gjeldende når temaet er tvang. Utvalget burde nøyet seg med å konstatere at bestemmelser om tvang ikke bør inn i loven før det er godt nok utredet, og derfor ikke kan vedtas i denne omgang. NFU motsetter seg innføringen av nytt kapittel 12 om tvang.

Videre utredning om tvang i skolen har vært etterspurt flere ganger, blant annet i forarbeidene til dagens opplæringslov (Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) på side 116), og Kunnskapsdepartementet har varslet at høringsforslag om grenser for tvang og makt i skolen skal sendes ut våren 2021.

I Rundskriv IS-10/2015 i punkt 4.2.3 kommenteres tvang i skoletiden. NFU oppfatter at dette har bidratt til forvirring om tvang i skolen, ved at en langt større personkrets enn de som allerede har et vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 tredje ledd bokstav b blir utsatt for tvang i skolen. Et rundskriv kan aldri hjemle det loven selv ikke hjemler, særlig ikke når det tiltak som er så inngripende som tvang. Lovgiver har aldri tatt stilling til spørsmålet om tvang i skolen, og dermed kan ikke tvang formelt brukes i skolen.

NFU mener at dersom ny lov vil inneholde bestemmelser om tvang, så bør loven også inneholde ordet tvang. Selv om ordet kan innebære forskjellige ting i forskjellige lover, så understreker det alvoret av disse reglene. Ikke minst vil reglene om forholdsmessighet og minste inngreps-prinsipp komme tydeligere frem. Utvalgets mangelfulle vurdering blir ikke bedre ved at man forsøker å gjemme bort bestemmelsenes reelle innhold ved å kalle det «skadeforebygging og ordenstiltak». Da får heller loven inneholde en definisjon av hva som i denne loven skal forstås med tvang.

Tvangsbestemmelser i opplæringsloven bør utformes på en måte som tydeliggjør at formålet er å unngå tvang i det lengste, og reglene skisserer strenge terskler for tvangsbruk. Ikke minst er det strenge regler for hva som skal dokumenteres og når. Forslaget til § 12-1 fjerde ledd legger opp til egne vurderinger av hva som skal dokumenteres og hvordan. For å sørge for best mulig rettssikkerhet for eleven som utsettes for tvang, bør det komme klarere frem av opplæringsloven. Ikke minst bør dokumentasjonskravet skilles ut i egen paragraf.

Forslaget til utformingen av tvangsreglene i ny § 12-1 er på ingen måte god nok. Målet om forebygging, hva som skal regnes som tvang, føringer for hvordan tvang kan brukes og dokumentasjonskravene ved tvangsbruk kommer ikke klart nok frem i forslaget. Vi vil understreke at vi motsetter oss innføringen av nytt kapittel 12 om tvang.

6.2 Forebygging

Utvalget mener at det bør presiseres i loven et ansvar for å forebygge tvang. Vurderingen er også her for dårlig. Forebygging skal være det absolutt viktigste kommunen, skolen og hver enkelt ansatt gjør for å unngå tvang. Dette må også ses i sammenheng med plikten til å sørge for et godt skolemiljø for alle elever.

Regelen om forebygging og regler om tvang og grenser for tvangsbruk bør skilles ut som egne paragrafer. Paragrafen om forebygging bør stå først, for å tydeliggjøre at dette er det viktigste og tvang på alle måter skal være unntak i skolehverdagen. Regelen bør henvise til kapittel 11 og kanskje særlig §§ 11-2, 11-3 og 11-4. Det er et premiss for forebygging av tvang, at elevene har et godt skolemiljø, og arbeidet med disse bør gjøres tett og kontinuerlig.

En ny § 12-1 første ledd bør inneholde plikten om å arbeide forebyggende mot tvang på alle nivåer: kommunen, skolen, rektor og alle de ansatte i skolen individuelt. Plikten til å forebygge tvang bør være et personlig ansvar. Et nytt annet ledd bør inneholde en definisjon av tvang, slik den skal forstås i opplæringsloven. Denne kan inneholde elementer fra forslaget annet ledd første punktum, men «fare for skade» bør ikke innebære rettferdiggjøring av tvang på opplæringsområdet. Dette hører forebygging til.

Det bør videre aldri kunne brukes makt i forebyggingens navn. Det strider imot målet om forebygging av maktbruk, å utøve maktbruk for å unngå å bruke mer inngripende maktbruk. Forslaget til § 12-1 annet ledd annet punktum er selvmotsigende. Det står «Tilsette kan òg gripe inn fysisk mot elevar for å halde ro og orden dersom det er nødvendig for å unngå meir inngripende tiltak». Målet om å «holde ro og orden» henviser til en for lav terskel for å utøve tvang. Tvang for å unngå mer inngripende tvang, gir ingen mening. Tvangsbruk skal alltid være nødvendig og forholdsmessig. Det er det aldri, hvis det ikke har oppstått en nødsituasjon, eller en situasjon som innebærer skade eller fare for liv og helse, eller vesentlig skade på ting. Det skal bare kunne gjøres tvangsinngrep som utgjør minste inngreps-prinsipp, og inngrepet skal holde opp så fort situasjonen som gjorde den nødvendig ikke lenger foreligger. All unngåelse av tvangsbruk hører inn under forebygging, og tvangsbruk i forebyggingens navn strider imot hele formålet om forebygging av tvang. Denne setningen vil medføre en usikker rettstilstand, og er egnet for å svekke elevenes rettssikkerhet.

Målet om forebygging må treffe bredt. Det må innebære økt kompetanse blant skolens ansatte, og denne kompetansen må vedlikeholdes. Forebygging må gjøres overfor enkeltelever, og på systemnivå. Forebygging må også innebære de bygningsmessige endringer, ominnredninger eller organisatoriske endringer som kan bidra til at uønskede

situasjoner ikke oppstår. Dette er utvalgets ord, og NFU understreker at ordlyden tilsier at terskelen er svært lav for å gjøre denne type endringer for å unngå tvangsbruk.

6.3 Hvilke tiltak utvalget mener at loven bør åpne for

Dersom det skulle lovfestes et nytt kapittel om tvang, er en nødt til å dele opp forslaget til ny lovs § 12-1 mer. Overskriften kan ikke være «tiltak overfor elevene for å halde ro og orden». Ordlyden «ro og orden» peker mot en lav terskel for å gjøre tiltak som i realiteten er tvang. Ro og orden kan bety å unngå prating og surring før man kommer ordentlig i gang med å løse oppgaver for eksempel. En slik situasjon kan aldri rettfærdiggjøre tvang. Utvalget kommer med et eksempel på en situasjon side 485 annen spalte som de mener kan utløse tvang:

Læreren kjenner eleven på 15 år godt og ser at vedkommende er svært irritert på en annen elev, som sitter ved siden av vedkommende. Eleven har tidligere slått til flere av sine medelever. For å hindre at situasjonen eskaleres og at den andre eleven kommer til skade, tar læreren tak i skulderen til eleven og leder ham ut av klasserommet. Læreren roer ned eleven og de vender tilbake til klasserommet.

Terskelen her for å lede eleven ut av klasserommet, er en erfaring med at han tidligere har slått. Det er altså ikke en oppstått skadelig situasjon. Eleven opplever ikke at tvilen kommer ham til gode, og får ikke vise at han kanskje ikke vil komme til å slå. Hvis tidligere erfaringer skal være bestemmende for når personale på skolen får gripe inn på en måte som kan betegnes som tvang, da fungerer ikke det forebyggende arbeidet individuelt og kollektivt godt nok. For det første er ikke dette forholdsmessig. Det er heller ikke i tråd med minste inngreps-prinsipp. Hvis læreren kjenner eleven så godt, så bør også læreren kunne tenke ut måter som roer eleven på uten å føre ham ut av klasserommet ved å være fysisk. Dersom situasjoner hvor eleven blir sint og slår har oppstått før, bør læreren ha innledet en dialog med eleven og eventuelt andre berørte for å finne og avtale måter en kan unngå at eleven slår. Dette er også i tråd med reglene om skolemiljø, og reglene om at opplæringen skal være tilpasset den enkelte. Opplæring må leses i vid forstand, siden skolen tross alt influerer hele elevens liv.

Kommunen må sørge for nok ressurser og kompetanse for å unngå tvang, jobbe kontinuerlig med forebygging av tvang. Dersom det ikke er mulig å ha en slik dialog som nevnt over, så følger ikke kommunen opplæringsloven ved å sørge for at forebygging av tvang, forebygging for et godt skolemiljø og tilpasset opplæring fungerer som det skal. Det er også fremholdt i utvalgets avsnitt om forebyggende tiltak.

NFU er enig i at skolen utfører daglig oppdrager- og omsorgsansvar overfor elever mens de er på skolen, men finner sammenlikningen med elevens foreldres mulighet til inngripen å ikke være på sin plass. Det er stor forskjell på å være lærer og forelder, og sammenlikningen av virkemiddelbruk her er uheldig.

Videre er vi enig i at en viss bruk av verbale og fysiske virkemidler er en nødvendig del av det å sette grenser for og styre barns handlinger. NFU er også enig i på bakgrunn av dette at det må presiseres i fremtidig lov at tiltak som er allment akseptert i samhandlingen mellom voksne og elever ikke omfattes av bestemmelsen.

Det må presiseres at tvangsbruk alltid skal være siste utvei, aldri skal skje uten at det er strengt nødvendig for å hindre skade eller fare for liv og helse, eller vesentlig skade på omgivelsene. Tvangsbruk skal alltid innebære minste inngreps-prinsipp, og må til enhver tid

være forholdsmessig. Tvungen skal slutte umiddelbart når situasjonen ikke lenger innebærer at tvang er eneste mulighet.

Bestemmelser om forebygging må skilles ut i egen paragraf og det må komme klart frem at dette er hovedregelen. Bestemmelser om tvang skal tegne et tydelig bilde av hva grensene for tvang er, og hvor grensen for lovlig tvangsbruk går.

Detaljerte dokumentasjonskrav må fremgå av egen paragraf. Utvalget anerkjenner at det er viktig at dokumentasjonskrav er en viktig forutsetning for elevens rettssikkerhet, og at dokumentasjonen skal inneholde tilstrekkelige opplysninger for at rektor, elevens foreldre og kommunen kan sette seg inn i hva som har skjedd. Allikevel lyder forslaget at skolen skal dokumentere hva som har skjedd og blitt gjort i den formen og det omfanget som er nødvendig. Dette er ikke detaljert nok. Regelen om dokumentasjon bør utformes i tråd med kravene som finnes i helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.

6.4 Foreldrenes samtykke til tvang

Utvalget mener at skolen ikke kan bygge på samtykke fra foreldrene for andre tiltak enn det lovforslaget gir adgang til. NFU stiller spørsmålstegn ved hva dette avsnittet egentlig belyser. Et barn under 15 år er et eget rettssubjekt med selvstendige rettigheter. Ingen kan tillate inngrep overfor andre, som ikke oppfyller vilkårene for tvang – det gjelder også foreldre.

NFU er redd for at denne diskusjonen vil uthule hele formålet med forebygging. Et samtykke fra foreldrene vil aldri kunne være en hvilepute for å unngå å jobbe for forebygging, unngå tvang så langt det lar seg gjøre, og for det tilfellet tvang er nødvendig og forholdsmessig skal kun de minst inngripende tvangstiltakene benyttes. Dette bør kommunen, skolen, rektor og alle ansatte ha en plikt til å overholde. Dersom ikke pliktsubjektene jobber for dette, vil ikke tvangsbruken ha gyldig hjemmel.

Gitt at en situasjon med tvangsbruk har oppstått, bør det som nevnt være strenge krav for dokumentasjonsplikten. Eleven og foreldrene må ha klagerett, og det må være etterprøving uten hensyn til kommunalt handlingsrom. NFU ser en tendens med at den som er utsatt for tvang gjerne ikke blir hørt eller får sin mening vektlagt. Gjennomføring av rettssikkerhetsordningen ved tvangsbruk blir ikke håndhevet korrekt, dagens rettssikkerhet i saker om tvang er for dårlig.

Heller ikke for dette temaet er det foretatt en henvisning eller diskusjon av menneskerettighetene, noe som er høyst naturlig for et tema om tvang. Utvalgets vurdering bidrar til mer forvirring enn oppklaring, og bør ikke vedtas inn i loven.

7. Den videregående skolen

7.1 Ett år ekstra grunnskoleopplæring

Utvalget foreslår å innføre en rett til ett år med ekstra grunnskoleopplæring, for de elevene som ikke kan sies å ha fullført grunnskolen. Det skal ikke stilles krav om tilstrekkelig oppnådd kompetanse, men om grunnskoleopplæringen er mottatt i et tilstrekkelig omfang. Det fremgår ikke hva «tilstrekkelig omfang» skal være. Konsekvensen av å ikke ha fullført grunnskolen, er at eleven ikke vil ha rett til videregående opplæring.

Elever kan fritas fra grunnskoleopplæring, og det gjelder for eksempel elever med «betydelig nedsatt funksjonsevne», slik utvalget skriver det, typisk elever med utviklingshemming.

Utvalget mener at det er naturlig å ikke anse grunnskoleopplæringen som fullført. Regelendringen vil altså få den konsekvens at mange elever med utviklingshemming vil miste sin rett til videregående opplæring. Dette er ikke i tråd med inkluderende opplæring, slik CRPD artikkel 24 nr. 1 og 2 krever.

Utvalget har ikke vurdert konsekvensene av sitt forslag, og har kun hatt én gruppe elever for øyet – de som har kommet til Norge i løpet av grunnskolen. NFU motsetter seg forslaget på det sterkeste, fordi det vil få alvorlige konsekvenser for mange elever med utviklingshemming.

7.2 Retten til to ekstra skoleår

Utvalget mener dagens regelverk er uklart, og foreslår å at retten til to ekstra skoleår trer i kraft dersom «dei treng meir tid til opplæring og den ekstra opplæringstida kan gi dei ein høgare kompetanse». NFU mener at dette blir mer uklart enn dagens regler. Å trenge mer tid i til opplæring er meget vagt. Det har ingen selvstendig betydning, og henviser kun til vurderingen om opplæringstiden kan gi høyere kompetanse. Alle kan få en høyere kompetanse dersom de går flere år på skolen, gitt at all opplæring skal tilpasses eleven, vil eleven alltid kunne lære noe nytt eller mer, og få høyere kompetanse. NFU er ikke enig i de språklige endringene, og ordlyden bør beholdes slik den er. Her vil vi også påpeke viktigheten av at PP-tjenesten skal være uavhengig og ikke la seg instruere av skolen. Økonomi er ikke et argument som hører hjemme i denne vurderingen heller.

7.3 Lærekandidat

Utvalget foreslår å ikke videreføre terminologien «lærekandidat», men at det godt innarbeidede «lærling» skal være terminologien på alle som mottar opplæring i lærebedrift. Dette er NFU helt enig i. De forskjellige terminologiene har kun pekt på at det er en forskjell i oppnådde kompetansemål i ordningen, samtidig som at det er forskjell på hva alle lærlinger og elever har oppnådd.

Utvalget foreslår videre at dagens lærekandidatordning blir vurdert, særlig sammen med CRPD. NFU setter pris på oppfordringen, og er enig i dette. Dagens lærekandidatordning er underkommunisert og -koordinert, og innebærer i altfor høy grad at elever arbeider for en kompetanse de ikke får utøvd senere. Arbeidsmarkedet går glipp av mange ressurser, og ikke minst betyr opplevelsen av å være nyttig i samfunnet enormt for enkeltindivider. Blant annet bør NAV og skolene samarbeide med å utnytte ordningen bedre. Læreplanen som gjelder for alle bør følges tettere og nøyere, med hensyn til de individuelle behovene til lærekandidaten, se punkt 4.1. Etter General Comment no. 4 avsnitt 54 skal utdannelsen føre til at også mennesker med funksjonsnedsettelse får kunnskap, ferdigheter og selvtillit nok til å delta i et åpent og inkluderende arbeidsmarked.

8. Samarbeid mellom skolen og andre velferdsordninger

Dagens regel om at skolen har plikt til å samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehage til skole, har vært gjeldende siden skoleåret 2018-2019. Utvalget peker på fordi bestemmelsen er nylig vedtatt og fikk så stor tilslutning, så er det et argument for ikke å endre den. Allikevel mener utvalget at plikten til å lage plan for overgangen ikke skal videreføres. Dette fordi en regel om å lage en plan griper inn i det kommunale

handlingsrommet. Dette er NFU ikke enig i. En regel om å lage en plan er kun en understreking av viktigheten av god overgang. Det stilles ikke krav til planens innhold, omfang eller organisering av arbeidet med planen. Gitt den brede oppslutningen om dette for kort tid siden og viktigheten av en god overgang for barna, bør regelen videreføres.

NFU er enige i utvalgets vurdering av å følge anbefalingene i rapporten etter 0-24-samarbeidet om å lage en lov om dette samarbeidet. Vi er ikke enig i at det må innebære å la være å lovfeste plikten til å bidra i arbeidet med individuell plan. Denne loven finnes ikke per nå, og det gir ingen mening å fjerne eller ta ut en rettighet i påvente av en lov som vil styrke slik plikt i fremtiden.

Samarbeidet mellom skolen og andre velferdsordninger og –instanser, samt samarbeidet med foreldrene er essensielt for at skolehverdagen til en elev med utviklingshemming skal bli god. For eleven har det ingen betydning hvilken instans i kommunen som har ansvaret for hva. NFU ser at det oppleves svært vanskelig for elevene og deres foreldre dersom noen deler av velferdstilbudet til eleven som ikke fungerer som det skal. Her kan skolen være med å bidra, på samme måte som andre velferdsordninger kan bidra med kunnskap og erfaringer til skolen. Denne typen samarbeid vil avlaste mange foreldre som i stor grad fungerer som koordinatører i sine barns liv i dag.

Det skal bemerkes av GC no. 4 avsnitt 52 og 53, at effektiv læring er avhengig av helse-, habilitering og rehabiliteringsordninger innenfor skolen. Slike ordninger må bygge på en tverrfaglig evaluering av alle elevens egenskaper og behov. Dette for å sørge for inkludering og deltakelse på alle samfunnsområder.

9. Klageadgang og klageinstans

Utvalget foreslår at staten – i realiteten fylkesmennene – skal være klageinstans i vedtak som gjelder utsatt og tidlig skolestart, hvilken skole en elev i grunnskolen har rett til å gå på, permisjon fra grunnskoleopplæringen, fritak fra aktiviteter, skyss, reisefølge og tilsyn for elever i grunnskolen, inntak til et særskilt utdanningsprogram. NFU mener dette er saker om grunnleggende rettigheter og velferdsordninger, og saker hvor elevene utgjør et mindretall. Dette er rettigheter og ordninger som får store konsekvenser for de barna det gjelder.

Videre peker utvalget på at det ikke er hjemmel i opplæringsloven til å fastsette at en søker kan ikke kan klage på skoleplassering eller utdanningsprogram. Dette er NFU enig i. Det er et enkeltvedtak slik det følger av forvaltningsloven § 2 bokstav a og b. Forskrift til opplæringslova § 6-10 må oppheves.

NFU er åpen for dialog med departementet for alle ovennevnte punkter.

Med vennlig hilsen

(*sign.*)
Jens Petter Gitlesen
Forbundsleder

(*sign.*)
Monica S Tøllefsen
Juridisk rådgiver