



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 Oslo

Kontakt saksbehandlar
Hallgeir Bø, 51568733

Svar på høyring om ny opplæringslov frå Statsforvaltaren i Rogaland

Statsforvaltaren i Rogaland har følgjande høyringssvar til forslaget til ny opplæringslov.

Kapittel 11 - bokmål og nynorsk i opplæringa

I lovforslaget blir retten til å høyre til ei eiga målformgruppe utvida til også å gjelde ungdomssteget. Etter vår vurdering bør konsekvensane av ei slik endring utgreiast betre. Mellom anna konsekvensane for økonomi, talet på rom og talet på lærarar. Det bør også klargjerast i kva for fag på ungdomssteget retten til eiga målformgruppe gjelde. Ungdomssteget har fleire fag der klassane er delte i mindre grupper. Vi meiner også at det bør utgreiast betre kva for rolle utvikling av språkidentitet har relatert til elevane sin alder.

Kapittel 16 – eleven sin medverknad og skoledemokratiet

Statsforvaltaren i Rogaland støttar departementet sitt forslag til § 10-4 om skoledemokratiet. Skolane får større fridom til korleis skoledemokratiet skal organiserast i § 10-5 og det vil derfor være nyttig å regulere kva for område elevar og foreldre skal være med å påverke.

Fleire kommunar har eit særskilt opplæringstilbod for nykomne elevar frå språklege minoritetar på ein eigen "mottaksskole". Vi meiner det vil være nyttig å presisere i lova om krava til brukarmedverknad også gjeld for desse "mottaksskolane".

Kapittel 18 – organisering av opplæringa

Statsforvaltaren i Rogaland er ueinige i forslaget om å opne for å kunne dele inn i grupper etter fagleg nivå. Sjølv om § 14-2 har ei formulering om at slik inndeling berre gjeld i *særskilde og avgrensa deler av opplæringa*, trur vi at mange skolar vil nytte denne moglegheita i større grad enn intensjonane. Allereie i dag er det praksis i mange kommunar for at elevar med rett til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning) i alle fag, får eit segregert tilbod i eigne avdelingar. Desse avdelingane er ikkje alltid på nærskolen til elevane, og er nærast å rekne som spesialskolar.

Uansett om paragrafen blir som foreslått eller om han blir endra, meiner vi det bør konkretiserast betre i kva grad dei ordinære krava om å høyre til i ei gruppe, også gjeld for elevar med individuelt tilpassa opplæring. Vi ynskjer derfor at det vert tydelegare i kva grad § 14-2 i forslaget skal gjelde for



elevar med enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Kan eit vedtak om slik opplæring gi grunnlag for alle formar for avvik frå lovens hovudregel om retten til å høyre til ei gruppe?

Elles støttar vi vidareføringa av krav om forsvarleg gruppestorleik og forholdstal mellom talet på lærarar og elevar i § 14-3.

Kapittel 19 – kva for ein skole skal elevane gå på

Statsforvalteren i Rogaland støttar forslaget til endringa i ny § 2-6 som seier at *Elevane har rett til å gå på ein skole i nærmiljøet* og at vilkåra for kva kommunen skal leggje vekt på ved skoleplassering, står i lovteksten. Erfaring frå klagesaker viser at dagens regelverk er vanskeleg å både forstå og praktisere.

Kapittel 9 – skyss

Kapittel 19 - skoleplassering

I mange av sakene vi behandlar om skoleplassering og skyss, har eleven delt bustad. Det er gjennom åra utarbeide mange uttaler om dette frå Utdanningsdirektoratet.

Mange saker om skyss har også vore til behandling i Sivilombodet. Særskilt utfordrande for vedtak om skyss for elevar med delt bustad, er spørsmålet om kva som er akseptabel reisetid. Veginga av eleven sin alder, eleven sitt beste, opp mot akseptabel tidsbruk og økonomiske kostnad for samfunnet ved å bruk av taxi, er utfordrande. I kor stor grad kan foreldra busette seg kor dei vil og samstundes forvente at eleven blir frakta til skolen annankvar veke med taxi? Vi trur praksisen kring dette er ulikt praktisert i fylka, både i Fylkeskommunane som fattar vedtak og hos Statsforvaltaren som behandlar klager.

Vi ber departementet vurdere om det bør være reguleringar i lov, eventuelt i forskrift, knytt til skoleplassering og skyss for elevar med delt bustad.

Kapittel 21 - tilpassa eller universell opplæring

Departementet ber om høyringsinstansane sine synspunkt på om omgrepet «tilpassa opplæring» bør endrast til «universell opplæring».

Gjeldande § 1-3 i opplæringslova er ein formålsregel og inneber at opplæringa *så godt som mulig skal tilpassas den enkelte elevs forutsetningar; både de svake og sterke elevers forutsetningar* (jf. merknader til regelen). Forslaget til ny § 11-1 blir knytt til *funksjonsnivå* og har overskrifta *Tilfredsstillande utbytte av opplæringa*. Slik vi ser det kan ordlyden lede i retning av at gjeldande formålsregel blir fjerna og erstatta av ein regel som primært tar sikte på å inkludere fleire elevar inn under ordinære rammer. Vi stiller spørsmål ved om hensikta dels har vært å innsnevre den opphavelige forståinga og ser eit behov for at dette klargjerast.

Vi støtter fortsett bruk av omgrepet «tilpassa opplæring», da dette er eit godt innarbeidd omgrep, med eit definert innhald. Vi meiner omgrepet også bør gå frem av overskrifta i § 11-1. Vi ser intensjonen med bruk av omgrepet «universell opplæring», men meiner dette kan skape samanblanding og uklare grenser mot anna lovverk og omgrepet universell utforming.

Vi støtter forslaget om innføring av ein ny regel om intensiv opplæring i vidaregåande opplæring. Dette vil være med på å understreke fylkeskommunen sitt ansvar for å sikre tidleg innsats for elevar som står i fare for ikkje å bestå fag, og som på lengre sikt vil kunne få større utfordringar knytt til utdanning og arbeid. Våre erfaringar frå rettleiing, klagesaker og tilsyn viser at elever på vidaregåande skole i svært ulik grad får oppfylt retten til spesialundervisning, mellom anna fordi



skolane ikkje opplever at dette passer inn i den generelle organiseringa av opplæringa. Vi meiner derfor det vil være ei betre løysing at ansvaret for intensiv opplæring blir synleg i loven og kan følges opp gjennom internkontroll. Vi støtter forslaget om ei plikt for fylkeskommunen til å jobbe systematisk og forebyggande med dette.

Kapittel 22 - individuell tilrettelegging av opplæringa

Vi støtter i all hovudsak forslaget, men har nokre merknader til ordlyden i og samanhengen mellom reglane i forslaget i kapittel 11.

Individuelt tilrettelagt opplæring

§ 11-7 i forslaget har tittelen *Vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring og krav om sakkunnig vurdering*. I paragrafen står det mellom anna at *Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal ta stilling til om eleven treng individuelt tilrettelagd opplæring. Dersom eleven òg treng personleg assistanse eller fysisk tilrettelegging etter §§ 11-4 og 11-5, skal den sakkunnige vurderinga gi ei heilskapleg vurdering av kva for tilrettelegging eleven treng*. Vi stiller spørsmål ved om dei krav som gjeld innhaldet i sakkyndig vurdering i staden bør samlast i § 11-8, som har tittelen *Kva den sakkunnige vurderinga skal innehalde*.

Vi ser at det i ny § 11-8 heiter at PPT skal *greie ut om*, i staden for som i gjeldande § 5-3 der det står *greie ut og ta standpunkt til*. Vi meiner at oppgåva med å tilrå ikkje kjem tydeleg nok fram gjennom bokstav c)-d). Ei klar tilråding er viktig for elevane sin rettstryggleik dersom vedtaket fråvik sakkyndig vurdering.

Lovforslaget inneheld ikkje noko om kva for opplæringstilbod eleven har rett til. Krava i dagens § 5-1 andre ledd er ikkje tatt med. Slik vi ser det er det særleg behov for å presisere at elevar som får individuelt tilrettelagt opplæring, skal ha det same totale undervisningstimetalet som andre elevar. Dette for å unngå at det blir gjort unntak frå dette ved skolane.

Vi meiner det av omsyn til rettstryggleiken er viktig at opplæringslova stiller tydelege krav til vedtaket, slik at elevane veit kva for opplæring dei har rett til. Dette er også viktig i lys av retten til å klage på manglande gjennomføring av vedtaket, jf. kap. 57. Til samanlikning gir barnehagelova konkrete krav til kva eit vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal innehalde, jf. bhgl. § 35.

I merknad til § 11-2 i forslaget står det at *Elever som har behov for avvik frå kompetansemåla i læreplanverket [...], vil ha rett til spesialundervisning*. Dersom dette skal gjelde for individuelt tilrettelagt opplæring, meiner vi det bør komme fram av lovteksten.

Krav til kompetanse

I forslag til ny § 11-9 blir det presisert at kompetansekrava i kap. 17 også gjeld for personale som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring. I samheng med høyringa punkt 48.5.10 om fagleg ansvar for opplæringa og bruk av assistentar og vikarar, høyrer departementet opent eit forslag om at opplæringa skal forberedast og følgjast opp av ein lærar, og at ein lærar som hovudregel skal være til stede saman med elevane i opplærings situasjonen. Dette forslaget vil også gjelde for individuelt tilrettelagt opplæring, dersom det blir vedtatt.

Vi støtter eit slik forslag, med utgangspunkt i behovet for å ivareta rettstryggleiken og kvaliteten på opplæringa for elevar med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.



Personleg assistanse

Forslaget til ny § 11-4 seier at *Elevar har rett til den personlege assistansen dei treng for å kunne delta i opplæringa og få tilfredsstillande utbytta av ho.*

Det er viktig at regelen blir utforma slik at det blir tydeleg korleis den skal avgrensast mot retten til individuelt tilrettelagt opplæring og dermed krav til sakkunnig vurdering frå PPT. Innhaldet i retten er kortfatta beskrive i høyringsnotatet punkt 22.6.4. Praktisk hjelp og støtte er nemnt i notatet, samtidig som sosiale aktivitetar i friminutt og hjelp til å følge med i opplæringa nemnt i merknadene.

Slik vi ser det vil det være ein fordel dersom sjølve lovteksten seier noko meir om formålet med assistansen, stiller meir konkrete vilkår og eventuelt definerer kva for elevar som har krav på slik assistanse. Vi ser i denne samanhengen ein parallell til barnehagelova § 37, som gjeld barn med nedsett funksjonsevne. Skal personleg assistanse berre knytast til praktisk bistand eller er regelen også aktuell for elevar som for eksempel har behov for assistent for å regulere åtferd, eller som støtte i sosial utvikling, men som ikkje treng avvik frå kompetansemål for fag eller fagleg tilrettelegging? Slik vi ser det bør desse tilfella omfattast av retten til individuelt tilrettelagt opplæring og grensegangen bør gjerast klarare i lovverket. Grensegangen mellom dei ulike rettane kan i praksis også bli påverka av foreslegne endringar i PPT sitt mandat og bør derfor også sjåast i samanheng med § 11-13, terskelen for tilrettelegging i § 11-1, jf. § 11-6 og krava til kompetanse i § 11-9.

I merknad til § 11-4 står det: *En elev kan i tillegg ha rett til personleg assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven.* Vi saknar her ei klarare kopling mellom opplæringslova og helse- og omsorgstjenestelova. Dersom ein elev har vedtak om BPA, bør same personane også kunne være med på skolen. For desse elevane er det viktig at eleven, ikkje skolen, blir satt i sentrum når loven skal utformast. Vi viser til § 10-1 om det beste for eleven, § 10-2 om elevane sin rett til medverknad og § 24-1 om kommunen si plikt til samarbeid og samordning av tenestetilbodet i kommunen.

Kapittel 24 - pedagogisk-psykologisk teneste

Departementet foreslår å tydeleggjere PPT sine oppgåver med førebygging.

Vi støtter synspunkta om at PPT i større grad bør bidra førebyggjande saman med skolane ut frå eit perspektiv som omfattar alle elevane og skolemiljøet/klasse miljøet. Vi erfarer gjennom tilsyn og enkeltsaker at utfordringar i skolemiljøet kan ha stor innverknad på skolane si tilpassing av opplæringsstilbodet til den enkelte og på elevane sitt behov for spesialundervisning. Vi ser også at PPT i sakkunnige vurderingar ikkje alltid gjer heilskaplege vurderingar av elevane sitt læringsmiljø når dei skal vurdere utbyttet av det ordinære opplæringsstilbodet og tilrå spesialundervisning.

Utvalet foreslo å utvide PPT sitt mandat slik at arbeidet ikkje berre skal rette seg mot elevar med "særlege behov", men mot alle elevar. Dette er formulert av departementet til å dreie seg om tilrettelegging og tidleg innsats. Slik vi ser det bør det komme betre frem om arbeidet skal rette seg mot alle elevar.

Departementet foreslår vidare å fjerne krav til sakkunnig vurdering i en del saker som krev enkeltvedtak.

Vi stiller spørsmål ved om loven framleis bør krevje sakkyndig vurdering frå PPT før vedtak om tidleg skolestart. Slik vi ser det kan det i desse sakene være behov for ein sakkunnig instans, som supplement til foreldra si vurdering av barnet. PPT har ein uavhengig fagleg rolle som kan vere viktig for barnet si vidare utvikling, trivsel og opplæring gjennom grunnskolen. Høyringsnotatet nemner at forslaget ikkje er til hinder for at kommunane innhentast sakkunnige vurderingar. Vi ser her ei fare



for at sakkunnige vurderingar som ikkje er lovpålagt vil bli nedprioritert etter at PPT har fått endra sitt mandat. Se også kommentarane våre til kapittel 25.

Av omsyn til prinsippa for statleg styring med kommunane og fylkeskommunane er det ikkje foreslått kompetanse- eller bemanningskrav for PP-tenesta. Vi stiller likevel spørsmål ved om det burde vært innført særlege krav til saksbehandlingstid i dei sakene der PPT skal skrive sakkunnig vurdering.

Kapittel 25 – særskilt språkopplæring

Statsforvaltaren i Rogaland støttar i all hovudsak lovforslaget i § 3-6. Vi er samde i at retten til tospråkleg fagopplæring og morsmålsopplæring må styrkast og tydeleggjerast. Departementet foreslår at lovteksten gir elevar med kortare butid enn tre år, tilbod om morsmålsopplæring. For dei yngste barna og andre som ikkje har knekt lesekode, vil truleg morsmålsopplæring vere eit viktig verktøy. For dei eldre elevane, vil tospråkleg fagopplæring være det viktigaste tiltaket ved sida av styrka norskopplæring. Statsforvaltaren i Rogaland meiner at lovteksten bør endrast til at eldre elevar også automatisk får rett til tospråkleg fagopplæring.

I dagens opplæringslov §§2-8 og 3-12, heiter det i tredje ledd at det skal leggast til rette for anna opplæring når eigna undervisningspersonell ikkje kan skaffast. Dagens regelverk tillèt ikkje avvik frå fag- og timetalsfordelinga utanfor innføringstilbod. Det vil seie at særskild norskopplæring ikkje skal gis i fleire timar enn i norskfaget, og at det ikkje skal avvikast frå læreplanmål i nokre fag. For mange elever er ikkje dette tilstrekkeleg, og dei treng styrka opplæring også i andre fag. Dersom kommunen ikkje kan skaffa eigna personell til tospråkleg fagopplæring, gir dagens tredje ledd vedtaksfesta rett til anna tilpassa opplæring. Dette kan til dømes være gjennomgang av omgrep i naturfag og samfunnsfag, gitt av faglærarar. Statsforvaltaren i Rogaland meiner at denne retten må vidareførast. For denne elevgruppa tilbyr skolane ofte tilpassa opplæring, men vi er kjende med fleire tilfelle der elevar sit i klasserommet utan å forstå undervisninga. Eit vedtak om anna tilpassa opplæring, vil styrke denne elevgruppa sine rettar.

Kapittel 30 – elevane sitt skolemiljø

Statsforvaltaren i Rogaland støttar forslaget om i hovudsak å vidareføre reglane om elevane sitt skolemiljø.

Vi meiner at tolkinga av omgrepet krenkingar i forarbeida vil bidra til forståinga av nulltoleranse og til å etterleve regelverket elles. Vi meiner at det er riktig og viktig som departementet har gjort, å legge til at skolemiljøet også skal fremme inkludering. I lovforslaget er det også lovfesta at tiltak skal bygge på konkrete og faglege skjønnsvurderingar, og at skolen i saker kor ein elev sjølv melder frå, må undersøke saka før dei set inn tiltak. Vi støttar forslaga og meiner at presiseringane vil bidra til betre forståing og praksis i tråd med regelverket.

Skjerpa aktivitetsplikt

Departementet ber om høyringsinstansane sitt syn på om meldeplikta i § 12-5 bør gå fram av regelen om aktivitetsplikta. Aktivitetsplikta i § 12-4 regulerer allereie at *særleg alvorlege saker* skal meldast vidare. Statsforvaltaren i Rogaland meiner at det er viktig å signalisere alvoret i saker kor det er mistanke eller kjennskap til at vaksne krenker elevar. Omgrepet skjerpa aktivitetsplikt er tatt bort i forslaget, men § 12-5 tar framleis i vare plikta til *straks* å melde frå. Slik blir det også i det vidare ei skjerpa plikt, og vi meiner at regelen framleis bør stå for seg sjølv.



Handhevingsordninga

Departementet føreslår at Statsforvaltaren si vurdering blir avgrensa til tiltaksplikta og plikta til å lage ein plan, altså 3. og 4. avsnitt i § 12-4. Vidare skriv departementet at for å kunne ta stilling til om skolen har oppfylt tiltaksplikta, må Statsforvaltaren også vurdere om skolen har ivaretatt plikta til å undersøke. Vi meiner, i samsvar med vår høyringsuttale på NOU 2019:23, at skolemiljøsaker er tidssensitive og at det er formålstenleg å kunne gripe fatt i saka der ho står når ho blir meldt. Som departementet skriv, er det vurderingane av tiltaksplikta og plikta til å lage ein plan, som normalt sett kan bringe saka vidare. Det primære målet med handhevingsordninga er å hjelpe elevar i den situasjonen dei er i, og ikkje kontrollere om skolen har etterlevd regelverket. På dette grunnlaget støttar vi forslaget.

Departementet støttar ikkje utvalet sitt forslag om å redusere Statsforvaltaren sin moglegheit til å pålegge skolane konkrete tiltak i enkeltsaker. Departementet si grunngjeving samsvarar med våre erfaringar og vår høyringsuttale på NOU 2019:23. Statsforvaltaren i Rogaland støttar at regelen ikkje blir endra.

Kapittel 31 – avverging av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevane

Departementet foreslår ingen reglar om bruk av fysisk makt overfor elevar i høyringsnotatet og viser til at det er behov for å utgreie fleire spørsmål ytterlegare. Departementet ber om høyringsinstansane sitt syn på dei vurderingane som er gjort. Departementet ber særleg om høyringsinstansane sitt syn på spørsmålet om det i nokre tilfelle bør være åtgang til å gripe inn fysisk mot en elev som forstyrrar eller øydelegg for undervisning i en slik grad at det blir ein uholdbar undervisningssituasjon.

Spørsmål som gjeld sjølve heimelen for fysisk inngripen og rekkjevidda av denne meiner vi bør vurderast grundig opp mot anna gjeldande regelverk, for ikkje å komme i konflikt med desse.

a) Forholdet til straffelova

Praksis frå straffesaker der tilsette har utøvd vald overfor elevar viser at terskelen for kroppskrenking er låg, som vist til i høyringsnotatet pkt. 31.2.3 med døme. Det er også referert til forarbeida til straffelova, som strekar under at *barn nyter det samme vernet mot fysisk integritetskrenkelse som voksne [...]*.

Slik vi ser det er det derfor problematisk å innføre reglar som gjer det lovleg å gripe inn med fysisk makt overfor elevar som forstyrrar eller øydelegg for undervisninga i en slik grad at det blir en uholdbar undervisningssituasjon. Signaleffekten av en eventuell heimel som opnar for større grad av fysisk inngripen vil også kunne være negativ. Vi vurderer at ei slik opning kan føre tilsette inn i situasjonar der dei lettare kan risikere å gå over grensa for det straffbare.

Departementet framhevar at tilsette i skolen må vere meir tilbakehaldne og meir varsame enn det foreldra treng å være når det gjeld nødvendige, aksepterte fysiske og verbale tiltak for å ivareta oppdragar- og omsorgsansvaret. Vi ser ikkje nødvendigvis dette som eit argument for å innføre ein heimel for tilsvarande fysisk inngripen frå tilsette på skolen. Om ein vil innføre ein slik heimel meiner vi terskelen bør være høg og til dømes hente ordlyden frå barnevernlova med forskrifter og forslag til ny tvangsbegrensingslov, slik at det krevjast at tiltaket en *strengt nødvendig* eller *tvingande nødvendig* for å ivareta omsorgsansvaret. Vi viser elles til vår høyringsuttale til NOU 2019:23 terskel, regulering av fasthalding osv.



Vi meiner det i alle tilfelle bør innførast ein klar heimel for bruk av fysisk inngripen i nødrett-/nødverjesituasjonar som oppstår på skolen. Med bakgrunn strafferetten bør ikkje heimelen gå lenger enn etter dagens rettspraksis, men heller konkretisere kva som skal reknast som nødrett/nødverje og kva for omsyn som er relevant å vektlegge, slik som barnet sin alder, bakgrunn og eventuell særskilt sårbarheit, utfordringar, diagnosar osb. som barnet har.

b) Forholdet til barnekonvensjonen

Når tilsette i skolen bruker fysisk makt eller andre former for tvang overfor elevar, dreier det seg i mange tilfelle om særskilt sårbare elevar som har behov for helsemessig behandling/omsorg, tilrettelegging/spesialundervisning eller omsorg på grunn av en utfordrande bakgrunn, for eksempel frå barnevern eller at dei har hatt traumatiske opplevingar.

Vi viser til barnekonvensjonen art. 3 og dei generelle kommentarane til denne, der det er gitt eksemplar på faktorar som skal ha betydning for styresmaktene si vurdering og vektlegging av barnet sitt beste som et grunnleggande omsyn i dei avgjerder som tas. Her blir mellom anna barnet sin identitet, behov for emosjonell omsorg, beskyttelse og sikkerheit, konkret sårbarheit, retten til helse, familieforhold osb. framheva. Vi viser også til grunnloven § 104 og barnet sin rett til vern om sin personlege integritet.

Vi meiner desse faktorane gjer at ein bør vere tilbakehalden med å innføre en heimel som går lenger i å tillate fysisk inngripen, enn det som gjeld etter rettspraksis per i dag. Vi ser det som særleg problematisk dersom det blir innført ein heimel som skal kunne nyttast likt overfor alle elevar, uavhengig av eleven sine forutsetningar og bakgrunn.

I ein heimel for fysisk inngripen meiner vi og at det må tas med noko om samanhengen mellom alder på barnet og kva som kan reknast som almen grensesetting gjennom fysisk inngripen. Dei utfordringar som skolane møter med tanke på aukande utagering frå elevar, må etter vår oppfatning møtast med satsing på kompetanseutvikling og tilstrekkelege pedagogiske ressursar. Skolane må være i stand til å imøtekomme dei ulike elevane sitt behov for omsorg og ivareta lovfesta rettar etter opplæringslova som individuell tilrettelegging, gruppetilhøyr og trygt skolemiljø.

c) Forholdet til helselovgevinga

Også regelverket i helse- og omsorgstenestelova kap. 9 *Rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming*, må sjåast i samanheng med opplæringslova. Det er gitt reglar i helse og omsorgstenestelova som skal hindre at personar med psykisk utviklingshemming utset seg sjølv eller andre for vesentleg skade og forebygge og avgrense bruk av tvang og makt.

Vi erfarer frå tilsyn og klagebehandling at treningsopplegg som inneber bruk av makt og tvang av og til blir inkludert i eleven sin individuelle opplæringsplan (IOP). Desse elevane vil av og til også bli hyppig utsett for tvangsbruk som følge av nødretts-/nødverjesituasjonar, for eksempel for å hindre sjølvskading eller angrep på personale.

Det er tidlegare avklart at for elevar som har et vedtak etter helse- og omsorgstenestelova kapittel 9, så kan tiltaka også gjennomførast på skolen i skoletida av personell frå helse- og omsorgstenesta.



Dette blir likevel ikkje alltid gjennomført i praksis, då kryssande regelverk fører til uklare grenser om ansvar, økonomi og faglege synspunkt.

Kapittel 9 i helse- og omsorgstenestelova inneheld, i tillegg til krav om enkeltvedtak, reglar om dokumentasjon av og rapportering om bruk av makt og tvang, gjennom enkeltmeldingar til mellom anna Statsforvaltar og verje. Det gis også utførlege reglar om vilkår og grenser for bruk av makt og tvang overfor denne gruppa av personar, saksbehandlinga, kompetanse, ansvar, evaluering av praksis, førebygging m.v. Slik vi ser det bør rettstryggleiken og reglane om bruk av makt og tvang være arealnøytrale for personar med psykisk utviklingshemming. Vi meiner derfor det bør klargjerast at desse reglane skal gjelde også i skoletida, som ledd i kommunen og skolen sitt omsorgsansvar for desse elevane. Alternativet bli å frita elevane frå opplæringsplikta, noko vi meiner ikkje er ei heldig løysing.

Dersom reglane frå helse- og omsorgstenestelova gjeld i skoletida, vil dei omsyn som er tatt opp i høyringa kap. 31.6.4.2 (grovt fornedrande oppførsel) og 31.6.4.4 (situasjonar som eskalerer), i stor grad være ivaretatt. Men det vil krevje nokre avklaringar med omsyn til ansvar og personale. Vi kan ikkje sjå at desse omsyna bør gjelde for andre elever enn dei som er omfatta av helse- og omsorgstenestelova kap. 9.

Ei meir generell heimel for fysisk inngripen i situasjonar som kan eskalere kan synest å vere til beste for barnet. I våre tilsyn med tilrettelagte skolar/spesialavdelingar, har vi erfaring med at det i praksis er svært vanskeleg å definere dette handlingsrommet og å vite når en situasjon faktisk vil eskalere.

Krav til førebygging, varsling, dokumentasjon og evaluering av egen praksis

Ein eventuell heimel for fysisk inngripen må stille krav til skolen sitt arbeid med førebygging av slike situasjonar. Det bør også være krav om krav om varsling av foreldre, skoleleiing og kommune.

Det bør stillast krav til dokumentasjon og eventuelt også til *korleis* slike hendingar bør dokumenterast (bakgrunn for fysisk inngripen, kor lenge maktbruken varte, kven som utførte handlinga og om ansvarleg leiar er orientert). I tillegg bør det stillast krav om evaluering av eigen praksis.

På bakgrunn av våre erfaringar meiner vi dette er viktige av omsyn til rettstryggleiken. Det vil ofte være ufaglært personale som blir sett i situasjonar der det blir nødvendig å gripe inn fysisk. Rutinar i samsvar med eit etablert regelverk vil slik vi ser det, gi tryggare rammer for både elevar og tilsette. Det vil også gjere ansvarsplasseringa tydelegare. Per i dag ønsker ikkje alle skoler å dokumentere slike hendingar, da nokre opplever det som dokumentasjon på ulovleg praksis.

Klagerett i tilfelle der tilsette grip inn fysisk mot elevar gjentatte gonger

I høyringsnotatet heiter det at det kan vere gode grunner for at gjentatte tiltak bør gå fram av eit enkeltvedtak med klagerett.

Vi støtter grunngivinga for å innføre klagerett, men meiner ein slik regel også kan bli utfordrande å handheve. Det vil mellom anna være utfordrande med kva krav til bevis som må leggjast til grunn for at ein skal kunne konkludere med brot på regelverket.



Det er skissert to ulike modeller for behandling av klage på gjentatte tilfelle. Slik vi ser det kan det være naudsynt å vurdere slike saker etter både reglane om individuelt tilrettelagt opplæring og reglane om skolemiljø. Eleven vil ha lovfesta retter etter begge kapittel. Vi meiner elles at det vil vere naturleg om slike klager primært blir handtert etter alternativ 2 (vedtak om trygt og godt skolemiljø). Samtidig må det som ein del av saksutgreiinga gjerast ei vurdering av om eleven treng individuelt tilrettelagt opplæring eller om eksisterande tilrettelegging bør evaluerast og eventuelt endrast. Uavhengig av eventuell klagerett bør skolen ha plikt til å følge opp involverte elever i etterkant av tvangshendingar.

Oppsummert

Statsforvaltaren i Rogaland meiner det bør innførast ein heimel for bruk av fysisk inngripen i nødrett-/nødverjesituasjonar som oppstår på skolen. Med bakgrunn i strafferetten bør ikkje heimelen gå lenger enn etter dagens rettspraksis, men heller konkretisere kva som skal reknast som nødrett/nødverje og kva for omsyn som er relevant å vektlegge. Vi meiner vidare at det må innførast ei plikt for skolen til å arbeid fagleg og førebyggjande for å hindre slike situasjonar. Etter vår vurdering vil det å nytte om lag same metodikk som i skolemiljø saker, være hensiktsmessig. Dei fleste elevar vil oppleve alle former for makt og tvang frå ein tilsett som ei krenking. Eleven si subjektive oppleving tilseier at når det skjer må både rektor, skoleeigar og foreldre varslast, saka må undersøkast, det må lagast ein plan for å skape ny tillit og førebygge framtidige situasjonar. Både foreldre og elev må få medverke og evaluere planen.

Kapittel 32 – skolereglar og ordenstiltak

Bortvising

Departementet foreslår å ikkje vidareføre kravet om at rektor må ha rådført seg med lærarane til eleven før bortvising. Dette følger av generelle krav i forvaltningslova og at ein ønsker å unngå dobbeltregulering. Vi meiner at sjølv om rektor både har utgreiingsplikt og informasjonsplikt jf. forvaltningslova § 17, så er det formålstenleg ut frå eit pedagogisk perspektiv at denne presiseringa framleis står i opplæringslova.

Kapittel 35 – rett til grunnskuleopplæring, plikt til grunnskuleopplæring og tidleg/utsett skolestart.

Vi støtter lovutkastet sin oppdeling av dagens *rett og plikt til grunnskuleopplæring* i tre paragrafar. (§2-1 *rett* til grunnskuleopplæring, § 2-2 *plikt* til grunnskuleopplæring og § 2-4 *utsett og tidleg skulestart*). Dette får tydelegare fram *kven* som har rett og plikt til grunnskuleopplæring, *korleis* plikta kan fyllast, og *når* dette tar til.

Vi støttar at reglane om fritak blir lovfesta i same heimel som plikta, i §2-2. Det får tydelegare fram at fritak og permisjon, er unntak frå plikta.

35.5.4.2 Vilkår for innvilga utsett og tidleg skulestart

Vi er samd i at kravet om sakkunnig vurdering kan bli fjerna som grunnlag for vedtak om utsett skulestart.

Vi er ikkje einige i at vilkåret for rett til utsett skulestart blir endra frå dagens vilkår *tvil om barnet er komme tilstrekkeleg langt i utviklinga si til å starte på skulen, til gode grunnar*. I dag er det krav om sakkunnig vurdering for å vurdere vilkåra.



Tidlegare skolestart kan i dag bli innvilga etter sakkunnig vurdering, når *særlege grunner* talar for det. Opplæringslovutvalet la til grunn at terskelen for tidlegare skolestart skal være høgare enn for utsett skulestart. Dette er vi samde i, og støttar at dette kjem fram i lovteksten som i lovforslaget i §2-4. Etter vårt syn gjer innføringa av skulestart for 6- åringar det overflødig med tidlegare skolestart i noko særleg omfang.

Vår vurdering er at utan krav om sakkunnig vurdering og at nokon er gitt mandat å avdekke *særlege grunnar*, vil terskelen i realiteten bli seinka. Føresette sine ønsker vil kunne få for stor makt i avgjerda. Elevar sin rettstryggleik må bli sikra gjennom at ein uavhengig instans uttaler seg kring barnet sitt beste.

Kapittel 36 – privat grunnskoleopplæring i heimen

Vi støttar forslaga til §§ 22-5 og 22-7 om privat grunnskoleopplæring i heimen og kommunen sitt ansvar.

Kapittel 40 – rett til vidaregåande opplæring

Vi støttar i hovudsak forslaga til reglane for vidaregåande opplæring.

Innvandrarar og flyktningar som er 16 og 17 år har etter ny Integreringslov § 8 ikkje rett til introduksjonsprogram. Dei skal få sitt opplæringstilbod i vidaregåande opplæring. For denne elevgruppa vil det være viktig at eit eventuelt overgangstilbod går direkte vidare til eit ordinært vidaregåande opplæringstilbod. Lang tid utan skuletilbod vil være uheldig. Vi meiner derfor at det naudsynt å sette krav til rask oppstart av vidaregåande opplæring for denne elevgruppa. Ein slik frist bør samsvare med fristen på tre månader som kommunane har for å starte introduksjonsprogrammet for andre deltakarar.

Kapittel 43 – rett til grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne

Vi støttar innføringa av rett til særskilt språkopplæring for vaksne.

Departementet ynskjer tilbakemelding på om retten til realkompetansevurdering i vidaregåande opplæring skal utvidast til å gjelde vaksne utan rett til vidaregåande opplæring. Med rett til yrkesfagleg rekvalifisering står vi igjen med den gruppa vaksne som ikkje har fullført grunnskuleopplæringa. Fylkeskommunen kan vurdere om denne gruppa vaksne likevel skal få opplæring på vidaregåande nivå, jf. lovforslaget § 18-3 andre ledd. Vi er samde med vurderingane i høyringsnotatet om at denne gruppa vaksne bør få et kvalifiserande opplæringstilbod der dei etter fullført grunnskule har rett til realkompetansevurdering. Vi støttar lovforslaget om at rett til realkompetansevurdering i vidaregåande opplæring skal gjelde vaksne som har rett til vidaregåande opplæring.

Kapittel 54 - skolefagleg kompetanse og kvalitetsutvikling

Statsforvaltaren i Rogaland støttar i hovudsak lovforslaget til kapittel 17 i ny lov.

Til § 17-11 har vi nokre merknadar. Vi støttar forslaga i dei tre første avsnitta. Likevel viser erfaring frå tilsyn på området at vurderingane som skolane gjer av eigen kvalitet ikkje tilstrekkeleg reflekterer breidda av måla og prinsippa for opplæringa. Vi finn manglar i forståinga av at kvalitetsutvikling er ein kontinuerleg prosess sett i system. Vi meiner derfor at det er nødvendig å utarbeide både ei juridisk og ei pedagogisk tolking til loven for å skape forståing og praksis i tråd med intensjonen.



Når det gjeld fjerde leddet er vi samde i at kommunestyret og fylkestinget årleg skal få informasjon om læringsmiljø, læringsresultat og fråfall. Vi meiner likevel at det bør være krav om behandling og drøfting av denne informasjonen. Dette vil styrke skoleeigarrolla og forståinga av denne.

Brukarmedverknad er no føreslått ivaretatt i eit generelt krav i § 10 – 4, og det er ikkje lenger presisert i § 17 - 11, tredje ledd, at elevane skal bli involverte i kvalitetsvurderingane. Å involvere dei det gjeld er eit bidrar til betre kvalitet i vurderingane. Vi erfarer at skolane har ein veg å gå på dette området. Statsforvaltaren i Rogaland meiner derfor at ei kryssreferanse til § 10 - 4 bør ligge til regelen for å sikre kopling og etterleving i tråd med intensjonen.

Elles støttar vi at dagens regel om skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen blir vidareført, og at kravet også skal gjelde for fylkeskommunen.

Kapittel 56 – klageadgang og klageinstans

Departementet høyrer ope to alternative modellar for klageinstans i § 29-1 og ønskjer høyringsinstansane sitt syn på kva for ein modell som bør veljast.

Statsforvaltaren i Rogaland tykkjer dei beste argumenta taler for val av alternativ 1, kommunal klagebehandling med unntak. Etter vår vurdering sikrar unntaka i lista elevane sine rettar knytte til opplæringa, og tar derfor i vare rettstryggleiken til elevane.

Likevel meiner vi at skyss og retten til reisefølge på skyssen, også bør stå på lista over saker som skal til statleg klagebehandling. Vi er samde i at skyss ikkje direkte handlar om retten til opplæring, men lang erfaring frå klagebehandling på saker om skyss, gjer at vi meiner rettstryggleiken blir best tatt i vare ved statleg klagebehandling.

Vurderingar av om skolevegen er «særleg farleg eller vanskeleg» er skjønnsprega og har store økonomiske konsekvensar for kommunane. Erfaringa vår er at kommunane er svært ulike i sine vurderingar. For å sikre barnet sitt beste og at det blir tatt tilstrekkeleg omsyn til barn som er sårbare i trafikken, meiner vi at eit organ utanfor kommunen er best eigna til denne klagebehandling. Vi viser også til avsnittet vårt om kapittel 9 og 19, og delt bustad.

Kapittel 57 – oppfølging når eit vedtak ikkje blir gjennomført

Departementet høyrer ope korleis manglande gjennomføring av enkeltvedtak bør handterast. Det er i høyringsnotatet skissert tre moglege modellar.

Vi meiner det er viktig å avklare grunnlaget for å behandle klager på gjennomføring av enkeltvedtak og støtter derfor at dette bør lovfestast. Slik vi ser det er alternativ 1, klageordning, det mest eigna alternativet. Alternativ 2, tilsyn er tenleg som metode for ein breiare og meir systemisk gjennomgang av skolane og kommunane sin praksis.

I samheng med ein eventuell ny regel bør det også innførast eigne saksbehandlingsreglar, enten i lova eller i eiga forskrift. Slik vi ser det er det avgjerande at desse sakane kan behandlast på ein mest mogleg effektiv måte, slik at eleven raskast mogleg kan få oppfylt sine rettar.

Saksbehandlingsreglane bør også tydeleggjere moglege utfall av klageinstansens overprøving og kva som kan påleggast kommunen/skolen i enkeltvedtak. Det bør også takast stilling til eventuelle sanksjonar. Når det gjelder saksgangen foreslår vi at elev/foreldre gis høve til å fremme ein slik klage



direkte overfor Statsforvaltaren, i staden for at den skal adresserast til kommune/skole etter systemet i forvaltningslova § 32. Reglane om handhevingsordninga etter dagens opplæringslov kap. 9A kan ha element som er overførbare til saksbehandlingsregler i saker om manglande gjennomføring.

Vår erfaring frå saker om manglande gjennomføring av vedtak om spesialundervisning, viser at vi har avgrensa høve til å sikre gjennomføring av vedtaka på ein god måte. Dersom ein slik klage for eksempel fremjast midt i skoleåret, vil for det første sakshandsaminga både i kommunen og hos Statsforvaltaren ta tid. I nokre saker kan det være aktuelt å vedta gjennomføring av tapte timer med individuelt tilrettelagt opplæring, eller timar med pedagog når eleven har hatt ufaglært personale i timane. Men også i desse tilfella må det gjerast ei vurdering av om dette er pedagogisk forsvarleg overfor eleven. Det inneber at i mange av desse sakene må det utformast ny sakkyndig vurdering frå PPT før nytt vedtak kan setjast i verk, og dette vil som regel ikkje skje før påfølgjande skoleår. Det bør derfor også vurderast om saksbehandlingsreglar i disse sakene bør omfatte krav til uttale frå PPT når loven elles stiller krav om det, eventuelt korleis klageinstansen på annan måte skal utgreie og vurdere om det er forsvarleg å ta igjen tapte timar.

Vi ser også behov for at klageretten blir avgrensa mot fortidige forhold, med andre ord at den særlege klageretten i utgangspunktet ikkje bør gjelde når eleven har bytta skole eller ikkje lenger er elev ved skolen.

Departementet ber også om høyringsinstansane sine innspel til kva for vedtak som bør omfattast av mekanismen for å følge opp manglande gjennomføring. Vi støtter departementet sitt synspunkt om at det ikkje finnes gode grunnar for å gjere forskjell på individuelle rettar som gjeld opplæring og tilrettelegging. Ein eventuell klagerett bør derfor omfatte både individuelt tilrettelagt opplæring, personleg assistanse og fysisk tilrettelegging. Men nye saksbehandlingsregler må ta høgde for forskjellane mellom desse sakane.

Når det gjeld vedtak om skyss har vi siste året fått kjennskap til nokre tilfelle der taxiar ikkje har kome, sjåførar som er dårlege i norsk og som ikkje er kjende i området. Dette kan derfor ha stor betydning for rettstryggleiken for den enkelte elev at det er mogleg å klage også på dette. Vi meiner derfor at klageretten bør omfatte manglande gjennomføring av vedtak om skyss.

Med helsing

Bent Høie
statsforvaltar

Marianne Skogerbø
utdanningsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent