



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandlar, innvalstelefon
Line Sperre, 5557 2085

Høyringsvar frå Fylkesmannen i Vestland - Forslag til ny opplæringslov NOU 2019:23

Fylkesmannen i Vestland viser til oversending av forslag til ny opplæringslov frå Kunnskapsdepartementet, datert 30. januar 2020. Høyringsfristen er 1. juli 2020.

Innleiing

Fylkesmannen i Vestland les framlegget til utvalet som at store delar av gjeldande lov blir vidareført. Vi meiner at dette er fornuftig, da dei overordna prinsippa i gjeldande lov er hensiktsmessige og fungerer godt i dag. Vi ser det og som positivt at overordna prinsipp frå sektorovergripande lover, som kommunelov og forvaltningslov blir lagt til grunn i lovarbeidet og i forslaget til ny lov.

Vi er positiv til dei fleste forslaga som utvalet har lagt fram. Vi vurderer at lovforslaget er elevvenleg og legg godt til rette for at barn, unge og vaksne får god opplæring i eit godt miljø. Utvalet vidarefører fleire reglar frå dagens lov, noko vi vurderer som hensiktsmessig. Forslaga til språklege endringar og presiseringar bidreg og til at nye og gamle føresegner er meir brukarvenlege og tydelege. Forslaga om å fjerne fleire dobbeltreguleringar som allereie går fram av sektorovergripande lover, til dømes forvaltningslova, er vi og positive til.

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



Kapittel 12 - Prinsipper for regelstyring av grunnopplæringen

Utvalet skriv at målet med lova er at barn, unge og vaksne over heile landet får eit likeverdig opplæringstilbod, men ikkje nødvendigvis eit likt tilbod. Fylkesmannen i Vestland støttar denne vurderinga og har i kommentarane til dei komande kapitla spesifikt kommentert dei delane av utvalet sitt forslag som vi vurderer ikkje oppfyller dette målet.

Som nemnt i innleiinga er vi positive til utvalet sitt framlegg om å unngå dobbeltregulering. Ein bør, som utvalet skriv, kunne forvente at kommunar har oversikt over både sektorlover og dei generelle lovene som gjeld for deira verksemd. Når det gjeld dei delane av forslaget som handlar om å trekke ut reglar som allereie går fram av forvaltningslova, er vi einige. Å legge til rette for ei klargjering av forvaltningsorganet si plikt til å rettleie og opplyse saka så godt som mogleg, vurderer vi som meir hensiktsmessig enn konkrete reglar om kva dokumentasjon som skal bli henta inn. Vi vurderer at dette og vil gi betre forståing av forvaltningslova, som er viktig å sjå i samband med opplæringslova.

Kapittel 15 - Forsvarlighetskrav

Utvalet foreslår å lovfeste eit krav om at opplæringa og anna verksemd etter opplæringslova skal vere forsvarleg. Fylkesmannen i Vestland stiller seg positive til dette forslaget. Vi er og einige i utvalet si vurdering om at Fylkesmannen kan føre tilsyn med om opplæringa er forsvarleg. Likevel meiner vi at «forsvarleg» er eit vagt omgrep, som i større grad bør bli utgreidd i det vidare lovarbeidet.

Kapittel 18 - Barnets beste

Utvalet foreslår at den nye lova får ei generell føresegn om eleven sitt beste.

§ 2-1

Fylkesmannen i Vestland er som eit utgangspunkt positive til ei generell føresegn om eleven sitt beste, og særleg det at ho er utforma tett opp mot utforminga i Grunnlova. Vi stiller likevel spørsmål ved om prinsippet bør gå fram av andre føresegner i tillegg, særleg i dei føresegnene som har stor innverknad på eleven, til dømes skulemiljø.

Kapittel 19 - Elevenes medvirkning og skoledemokratiet

Utvalet foreslår å regulere elevane sin rett til å ytre seg og bli høyrte.

§ 2-2

Fylkesmannen i Vestland vurderer at denne føresegna framstår som ustrukturert, og at ho burde blitt delt opp i fleire føresegner. Føresegna differensierer heller ikkje mellom yngre og eldre elevar, og vi vurderer ho som unyansert. Det bør kommenterast i kor stor grad og korleis foreldre kan uttale seg på eleven sine vegner, eventuelt i staden for eleven. Vi stiller og spørsmål ved kvifor siste avsnitt, om lekser, er tatt inn i lova. Vi meiner grunnlaget bak avgjerda om å ta dette inn ikkje er godt nok og heller ikkje i tilstrekkeleg grad kommentert av utvalet. Vi saknar vekt på forskning i utvalet si utgreiing.



Vidare saknar vi kommentarar om differensiering mellom kommune og fylkeskommune, og mellom elevane ut frå alder. Utvalet grunngir forslaget med at det er lang tradisjon for lekser i norsk skule, men går ikkje inn på om lekser er bra eller ikkje. Grunngevinga for utvalet sitt forslag er at det er stilt spørsmål ved heimelsgrunnlaget til tradisjonen med å gi lekser. Utvalet meiner difor at det bør presiserast i den nye lova at kommunen kan pålegge elevar å gjere oppgåver etter skuletid.

Vi meiner at spørsmålet om lekser bør bli utgreidd ytterlegare i det vidare lovarbeidet. Det er mellom anna ikkje utgreidd om spørsmålet om lekser bør ligge til skulane å avgjere, eventuelt i læreplanar frå sentralt hald, i motsetnad til at kommunane ved kommunestyret avgjer dette. Bør skulane sjølv kunne avgjere om dei skal pålegge elevane lekser, og i kor stor grad?

Utvalet skriv at retten til å medverke skal gjelde *elevar*, og at dette vil innebere ei utviding av det som følger av anna regelverk. Samtidig viser utvalet til omtale i kapittel 18.4, som utelukkar vaksne elevar. Vi meiner at det må tydeleggjerast om vaksne elevar skal få medverke eller ikkje.

§ 2-4

Denne føresegna medfører ei utviding av dagens reglar, noko vi er positive til. Ho gir større fridom for korleis ulike råd skal organiserast, noko vi vurderer som hensiktsmessig. Føresegna er likevel noko ustrukturert og uryddig, og vi stiller spørsmål ved kva første avsnitt betyr i praksis. I siste setning i første avsnitt går det fram at «Elevane skal ikkje delta i behandlinga av saker som er omfatta av lovfesta teieplikt» Vi meiner at her må også «foreldra» inn.

§ 2-6

Når det gjeld formuleringa «informasjon dei har bruk for», meiner vi at denne er uklar slik ho står no. Den opnar for misbruk av regelen.

Kapittel 20 - Plikt til å delta aktivt i opplæringen, oppfølgingsplikt og om lekser

Fylkesmannen i Vestland viser her til våre innspel under kapittel 19 når det gjeld § 2-2, om lekser. Vi er vidare positive til at det blir lovfesta ei plikt for kommunane og fylkeskommunane til å følge opp elevar med høgt fråvær frå opplæringa.

Kapittel 23 - Rett og plikt til grunnskoleopplæring

Utvalet foreslår å utvide retten til grunnskuleopplæring, at kommunane kan gi fritak frå opplæringa i den grad det er forsvarleg, og at terskelen for tidleg og utsett skulestart skal endrast og presiserast.

Fylkesmannen i Vestland er generelt einig med utvalet sine vurderingar i dette kapittelet. Vi stiller likevel spørsmål ved forslaget om å fjerne kravet til maks to veker permisjon frå opplæringa. Vi er usikre på om forslaget er fremma fordi det ikkje er grunnlag for å halde på to vekers-kravet, eller fordi det er grunnlag for å ikkje ha eit makskrav. Vi vurderer at eit makskrav kan legge meir tyngde og fokus på plikta til opplæring og føre til mindre forskjellsbehandling på tvers av kommunar. På den andre sida gir forslaget større handlingsrom for den enkelte kommune, noko som i stor grad skal



vektleggast. Kva som er grunnlaget for dagens to vekers-krav er og uklart, og vi ser ikkje at grunngevinga til utvalet gir svar på kvifor dette endrast. Til dømes, kvifor aukar ein ikkje makskravet samstundes med at kommunane får heimel til å gi forskrift om permisjon?

Når det gjeld § 3-4 i forslaget er Fylkesmannen einig i at tersklane for utsett og tidleg skulestart skal bli differensiert og presisert. Vi er og einige i vurderingane som ligg bak dette. Vi meiner likevel at «gode grunнар» i første avsnitt i paragrafen er for uklart og legg opp til for subjektive vurderingar. «Særlege grunнар» er motsetnadsvis ein innarbeidd terskel, som tydeleg viser til noko som skil seg frå normalvariasjonen. Vi meiner at dagens ordlyd, «tilstrekkeleg langt i utviklinga si», er tydelegare og krev meir konkrete og objektive vurderingar.

Kapittel 24 - Rett til vidaregåande opplæring

Utvalet foreslår at retten til vidaregåande opplæring i stor grad blir vidareført, mellom anna retten til ekstra opplæringstid.

Fylkesmannen i Vestland støttar i hovudsak alle forslaga som utvalet legg fram i dette kapittelet. Vi meiner forslaga er «elevvennlege» og vil kunne verke positivt på at fleire fullfører vidaregåande opplæring. Vi meiner det er særleg positivt at det blir innført ein rett til eitt år ekstra grunnskuleopplæring ved ein vidaregåande skule for dei som går ut av grunnskulen utan å ha tilstrekkeleg opplæring til å få vitnemål. Dette møter eit reelt og alvorleg problem for fleire elevar, som under dagens regelverk vil kunne møte ulike system basert på kor dei bur i landet.

§ 6-5

Vi er einige med utvalet i at vilkåra per i dag for å få innvilga ekstra tid er uklare. Vår erfaring med klager på dette området er at dei i hovudsak gjeld elevar med store individuelle behov som tilseier avvik frå læreplanane uansett utdanningsprogram, altså ei heilt individuell tilrettelegging av opplæringa. Det nye lovforslaget tar etter vår vurdering ikkje høgde for dei elevane som vi har klagesaker på. Klagen vi får er grunnleggjande med usemje i vurderinga til sakkunnig instans når denne konkluderer med at eleven ikkje vil ha utbyte av eller ikkje treng meir opplæring for å nå mål som er sett for eleven i IOP. Vår erfaring er at både føresette, skule og PPT opplever det problematisk at elevar med rett til spesialundervisning og som har sterkt nedsett psykisk eller fysisk funksjonsevne, (jf. dagens forskrift til opplæringslova § 6-17), skal vurderast ut frå uklare og vanskeleg målbare vilkår når det blir søkt om ekstra tid i vidaregåande opplæring.

Vi meiner difor at utvalet sitt forslag til lovtekst ikkje er klargjerande nok, heller ikkje på bakgrunn av vurderingane til utvalet, eller merknadane til § 6-5. Vi viser her til utvalet si vurdering under kapittel 24.4.4 om avvik frå læreplanen. Vår erfaring er at mange elevar med omfattande avvik frå læreplanane har mål for opplæringa som knapt kan identifiserast i dei ordinære læreplanane. Ei mogleg løysing kan vere å sjå retten til ekstra opplæringstid for elevar som treng omfattande avvik frå kompetansemåla i læreplanane, i samband med utvalet sine vurderingar under kapittel 24.4.9, om elevar med særlege behov. Ei anna løysing kan vere at elevar med nedsett psykisk eller fysisk funksjonsevne får rett til fire år med vidaregåande opplæring dersom det er ønskeleg, utan søknad



om utvida tid og ny sakkunnig vurdering. Etter dette meiner vi at forslaget til utvalet ikkje i tilstrekkeleg grad har tatt høgde for dei elevane som har størst trong for individuell tilrettelegging av opplæringa.

Utvalet klargjer heller ikkje om den sakkunnige vurderinga må tilrå ekstra tid for at eleven skal få retten, eller om fylkeskommunen kan gjere vedtak som vik frå sakkunnig vurdering. I merknadane til § 6-5 står det at det ikkje blir stilt vilkår om at eleven faktisk har vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring eller særskilt språkopplæring, men at det er tilstrekkeleg at eleven har rett etter dei nemnte føresegnene. Vi stiller spørsmål ved dette og ved kvifor dette ikkje er kommentert av utvalet under kapittel 24. Korleis dette skal praktiserast er for oss uklart, og vi meiner at dette vil komplisere saksbehandlinga og forståinga av føresegna i stor grad.

Kapittel 26 - Organiseringen av opplæringen

Utvalet foreslår både å vidareføre og delvis endre reglane om inndeling av klasser og grupper.

Utvalet skriv i si utgreiing at inndeling av klasser ved skulestart ikkje er eit enkeltvedtak og at det same gjeld ved samanslåing og deling av klasser etter skulestart. Vi støttar denne vurderinga. Utvalet viser og til at Kunnskapsdepartementet har uttalt at avgjerder om klassebyte ikkje er eit enkeltvedtak, medan det i juridisk litteratur er lagt til grunn at det er det.

Fylkesmannen i Vestland meiner at, av omsyn til rettstryggleik og ein enkelt praktiserbar regel, bør ei avgjerd om tvunge klassebyte vere eit enkeltvedtak. Å tvangsflytte ein elev til ei anna klasse kan etter vår vurdering vere svært inngripande for eleven, som bør få ein sikkerheitsventil i slike tilfelle. I framlegget frå utvalet står det og at avgjerder om klassebyte bør behandlast etter reglane om enkeltvedtak, slik at eleven får høve til å uttale seg og rett til å klage på avgjerda. Av omsyn til klarspråk og god forståing i sektor bør det krevjast eit enkeltvedtak, ikkje at avgjerda skal behandlast etter reglane om enkeltvedtak. Vi meiner og at det bør gå fram av sjølve lovteksten at skulen/skuleeigar skal gjere enkeltvedtak om tvunge klassebyte.

Dersom vårt forslag om enkeltvedtak kjem inn i lovteksten, bør forarbeida til lova kommentere og eksemplifisere terskelen for å kunne tvangsflytte ein elev til ei anna klasse. Vi vurderer at brot på skulereglane kan gi grunnlag for å flytte ein elev, men ikkje at det kan avgrensast til dette. Skulen sine skulereglar tar til dømes ofte ikkje høgde for all integritetskrenkande åtferd, og det må difor opnast for ei større vurdering i den enkelte saka. Det må takast ei heilskapleg vurdering i kvar enkelt sak, der mellom anna skulemiljøet til andre elevar, arbeidsmiljøet til skulens tilsette, alvorsgrad og gjentakning vil vere vurderingsmoment. Ein kan her sjå til reglane for tvunge skulebyte, sjølv om terskelen naturlegvis vil vere ein annan for tvunge klassebyte.

Kapittel 27 - Hvilken skole elevene skal gå på

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



Fylkesmannen i Vestland er enig med utvalet når det gjeld endringane i ordlyden i første avsnitt i føresegna, og det at prinsippet om at eleven skal gå på ein skule i nærmiljøet, blir ført vidare. Vi støttar og framlegget om at alle kommunar skal ha plikt til å ha skulekringsgrenser, og at desse skal publiserast i Norsk Lovtidend.

Utvalet skriv at kommunen ikkje må gjere enkeltvedtak etter den nye lova, da det vil følge direkte av forskrifta om skulekringsgrenser kor eleven skal gå. Vi støttar denne vurderinga. Det å gjere enkeltvedtak for kvar enkelt elev er ressurskrevjande, og vi ser at det er fleire kommunar som per i dag ikkje følger kravet om å gjere enkeltvedtak om skuleplassering. Det er difor etter vår vurdering hensiktsmessig å ikkje stille krav om at kommunane gjer enkeltvedtak om skuleplass.

Når det gjeld framlegget om å ikkje vidareføre føresegna om at ein kan søke om at eleven får gå på ein annan skule enn den eleven har rett til å gå på, støttar vi ikkje dette framlegget. Vi meiner ein slik rett må gå fram av lova, og det må tydeleggjerast i forarbeida til lova at dersom det blir søkt om skulebyte, skal eit eventuelt avslag eller tildeling bli gjort ved eit enkeltvedtak, med klagerett. Ein ser ofte at det blir søkt om skulebyte på bakgrunn av at ein er ueinig om kva som er eleven sin nærskule. I desse tilfella bør ein ha ein moglegheit til å prøve saka si i ein annan instans. Klageinstansen må etter vår vurdering framleis kunne prøve kva som faktisk er eleven sin nærskule. Viss ikkje vil det vere altfor få moglegheiter for å kunne overprøve kommunen sine nærskulevurderingar.

Vi ser det som positivt at vurderingsmomenta rundt kva som er eleven sin nærskule står direkte i lovteksten, og at det skal bli lagt «særleg vekt» på kva som er eleven sin nærmaste skule. Vi er og einige i vurderinga om å fjerne søskentilhøyrsløse som eit moment i nærskulevurderinga, da kringgrenser basert på bustadadresse uansett vil ta høgde for dette i stor grad. Etter vår erfaring kan vektlegging av søskentilhøyrsløse vere vanskeleg å gjennomføre i praksis.

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

Formålet med føresegna er at elevar skal ha eit haldepunkt i nærmiljøet sitt. Vi stiller difor spørsmål ved kvifor kommunane skal ha høve til å tilpasse kringgrensene til skulane sin kapasitet, når skulane ikkje er fulle. I dei tilfella den næraste skulen ikkje har ledig kapasitet, støttar vi at forskriftene om



skulekrinsgrenser kan opne for unntak. Vi forstår at kommunen treng å ha moglegheit til å utnytte kapasiteten på sine skular, men ikkje dersom det går på kostnad av eleven si tilknytning til nærmiljøet. Vi meiner det må klargjerast i kor stor grad kommunane kan omgå formålet med føresegna på grunn av kapasitetsomsyn, og på kva måte. Eit døme på kor kapasitetsomsyn kan vektleggast etter vår vurdering, som eitt av fleire saklege omsyn, er når det etter ei heilskapsvurdering utpeikar seg to likestilte nærskular. I slike «gråsoner» bør det opnast for at kommunane kan velje å utnytte kapasiteten på dei ulike skulane i området. I juridisk teori og i omtalen av gjeldande rett, er det omtalt ein slik «gråsone»-tankegang, utan at utvalet går nærare inn på det. Vi meiner at dette er noko som i det vidare lovarbeidet bør kommenterast i større grad, eventuelt om lovforslaget endrar gjeldande rett. I juridisk teori, som blir framstilt som gjeldande rett, er det og andre omsyn enn kapasitet som vil kunne vere relevant, så lenge omsyna er saklege. Vi vurderer at omsynet til kapasitet ikkje bør gå fram av lovteksten, men heller omtalast i forarbeida til lova. Slik lovforslaget står no, kan kommunen sine kapasitetsprioriteringar trumfe eleven sin rett til eit haldepunkt i det naturlege nærmiljøet. Kapasitetsomsynet bør etter vår vurdering ikkje likestillast med omsyna knytt til eleven, men kan berre vere eit moment i «gråsone»-tilfella. Viss ikkje risikerer ein å få ei utholing av «nærskulen».

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

Kapittel 28 - Opplæring der læreren ikke er til stede sammen med elevene (fjernundervisning)

Utvalet foreslår at det skal vere lov å gjennomføre opplæring utan at læraren er fysisk til stades saman med eleven som får opplæring.

I § 13-3 blir vilkåret «gode grunnar» brukt. Fylkesmannen i Vestland viser her til vår vurdering av «gode grunnar» under kapittel 23. «Gode grunnar» er ikkje eit klart uttrykk, og det kan tolkast for subjektivt. Vurderingane til utvalet, og/eller merknadane til føresegna gir heller ikkje ei god forståing av kva ei slik vurdering skal innebere.

Kapittel 30 - Skyss, reisefølge og losji

Utvalet foreslår i stor grad å vidareføre dagens reglar på dette feltet, med enkelte endringar.

Utvalet skriv i vurderinga bak § 5-1 i forslaget at det bør presiserast at kommunane skal legge vekt på eleven sin alder i vurderinga av om skulevegen er særleg farleg eller vanskeleg. Fylkesmannen i Vestland meiner at det er uheldig at eleven sin alder skal bli særleg vektlagt i vurderinga av særleg farleg eller vanskeleg skuleveg. Retten til skyss skal vurderast individuelt, men slik framlegget til utvalet er formulert vil eleven sine eigne føresetnader for å ta seg fram på skulevegen bli sekundært. Vi er einige i at alder skal vektleggast, men ikkje at alder skal gå føre andre individuelle føresetnader



ved eleven. Det kan vere store forskjellar mellom elevar på same alder, og vi vurderer at forslaget til utvalet ikkje tar høgde for dette. Vi meiner at eleven sin alder skal vere eitt av fleire likestilte moment som kan vere sentrale i den subjektive vurderinga.

Vi har i vår saksbehandling sett døme på at kommunane lagar lokale skyssreglement eller på annan måte klassifiserer vegane i ulike risikogrupper, og at kva årssteg elevane går på, er avgjerande for rett til skyss. Dersom ein skuleveg er vurdert som særleg farleg eller vanskeleg for elevar på 1. til 4. trinn, ser vi at kommunen i mindre grad gjer individuelle vurderingar av eldre elevar sine føresetnader for å ta seg forsvarleg fram på den aktuelle vegen. Ved å fokusere på alderen til eleven står ein i fare for at kommunane i mindre grad vurderer andre føresetnader ved eleven. Eit slikt fokus vil gå utover elevane sin rettstryggleik og trafikstryggleik.

Kapittel 31 - Universell opplæring og individuell tilrettelegging

Utvalet foreslår nye nemningar og organisering av det som i dagens reglar er tilpassa opplæring og spesialundervisning.

Fylkesmannen i Vestland vurderer at dei nemningane som utvalet foreslår er gode og hensiktsmessige. Vi vil likevel påpeike at barnehagelova kapittel 5 A, § 19 g, nyttar omgrepet «individuell tilrettelagt barnehagetilbod», men med eit anna innhald enn det utvalet kjem med framlegg om. Barnehagelova har eit innhald for «individuell tilrettelagt barnehagetilbod» som liknar det utvalet foreslår som personleg assistanse og fysisk tilrettelegging. Det er ofte same instans i kommunane som gjer vedtak for både barn under opplæringspliktig alder, og for elevar i skulen. Ei harmonisering av omgrepa kan til dømes skje ved klargjering av barnehagelova, da vi finn at omgrepa slik utvalet gjer framlegg om for opplæring, er tydelege, vel grunngitte og klare.

Når det gjeld vilkåret for individuell tilrettelegging i lovforslaget § 10-3, meiner vi at dette er for vagt. «Tilfredsstillande utbytte» er eit omgrep som vi ser har vore vanskeleg å handtere og forstå. Vi vil heller gå inn for utvalet si utgreiing i modell 3 (kapittel 31.5.3), at berre elevar med avvik frå læreplanverket skal ha rett til individuell tilrettelagt opplæring.

Etter lovforslaget § 10-2 tredje avsnitt skal kommunen og fylkeskommunen gi forsterka innsats til elevar som er i ferd med å bli hengande etter i opplæringa. Vi meiner omgrepet «hengande etter i opplæringa» er for vagt og burde erstattast av noko klarare.

Vi stiller spørsmål ved kor terskelen går for å gi forsterka innsats og kor grensa går mellom forsterka innsats og individuell tilrettelegging. Vi meiner det bør leggest til grunn at forsterka innsats som eineundervisning krev informert samtykke frå elev eller føresette, særleg om dette blir aktuelt for lengre periodar. Utvalet skriv at forsterka innsats kan vare i ein kort eller lengre periode. For å sikre eleven sin rettstryggleik meiner vi at det må vere ein terskel for når det må informerast og givast samtykke til forsterka innsats. Det må ikkje vere mogleg for skuleeigarar å strekke forsterka innsats så langt at dei i realiteten omgår krava til saksbehandling som gjeld for individuell tilrettelegging, til dømes på grunn av økonomiske omsyn.



Når det gjeld utvalet sitt framlegg om å utvide PP-tenesta sitt mandat, er vi ueinig i dette. Utvalet foreslår at PP-tenesta, ved behov, skal ha plikt til å gi råd til skulane om korleis opplæringa kan organiserast og gjennomførast. Samtidig blir det foreslått å fjerne krav om sakkunnig vurdering i ulike vedtak, mellom anna fysisk tilrettelegging og fritak frå opplæringsplikta. Slik vi vurderer det, vil ikkje den frigjorte tida som utvalet legg til grunn for utviding av mandatet, utgjere så mykje tid som det ei endring av mandatet vil trenge for at PP-tenesta sine råd skal rette seg mot alle elevar. Fjerning av krav til sakkunnig vurdering i enkelte sakstyper vil etter vår vurdering ikkje gi PP-tenesta meir tid til systematisk arbeid enn før. Det at kravet til sakkunnig vurdering blir fjerna, betyr heller ikkje at PP-tenesta ikkje blir involvert i desse sakene, da dei likevel vil måtte uttale seg på bakgrunn av forvaltningslova § 17.

Vi meiner utvalet her dreg PP-tenesta langt inn i det universelle læringsarbeidet som skulen og lærarane skal og må handtere som profesjonsutøvarar. Vi meiner skulen har bruk for ei teneste med eit «utanforblikk», som er ein nøytral part mellom skule og føresette (jf. høyringsfråsegn frå mellom anna Fylkesmannen i Nordland til ekspertgruppa). Vi meiner at kapasiteten i tenesta må utvidast dersom framlegget til utvalet vinn fram, og at det kan påverke den tverrfaglege samansette tenesta, da det allereie i dag er vanskar med å få fagfolk med ulik fagbakgrunn til tenestene. Det vil og ha økonomiske konsekvensar for kommunane. Vi er såleis ikkje einig med vurderingane til utvalet i kapittel 56.8 om at framlegga i kapittel 31 ikkje vil ha vesentlege økonomiske konsekvensar.

Kapittel 36 - Skolemiljøet til elevene

Utvalet foreslår å i stor grad vidareføre dei reglane som gjeld i dag, med enkelte presiseringar.

Fylkesmannen i Vestland vurderer at utvalet sitt forslag for det meste forbettrar dagens lovtekst. Utvalet skriv og utfyllande om kvifor enkelte ting skal vidareførast, men vi saknar likevel fleire presiseringar i tråd med rapporten frå Deloitte, utarbeidd for Utdanningsdirektoratet. Vi er positive til at aktivitetsplikta er vidareført og at ansvaret til skuleeigar blir presisert. Det at formålet til aktivitetsplikta og handhevingsordninga no blir understreka, ser vi som ein styrke, altså at formålet ikkje er å straffe skulen og skuleeigar, men at eleven skal få det trygt og godt.

§ 11-3

Vi meiner at ordbruken i lovforslaget er god, men vi stiller spørsmål ved kvifor ein i lova ikkje avgrensar mot kva som ikkje er ei krenking, eller kva ei slik vurdering skal bygge på. At krenkingsomgrepet er objektivt i den forstand at det må bygge på ei heilskapsvurdering og ikkje berre den enkelte elev si oppleving, går fram av utvalet sine vurderingar og merknadane til føresegna. Vi meiner likevel at dette ikkje er tydeleg nok presisert og tilgjengeleggjort, og vi meiner at ordbruken burde knytast opp mot Kunnskapsdepartementet sin ordbruk i høyringsnotatet om endring i barnehagelova. Departementet er her tydeleg på at til dømes ytringar som er ein del av eit akseptabelt sosialt samspel, ikkje skal reknast som krenking. Vi meiner at dette burde kome tydelegare fram i ny opplæringslov eller i forarbeida til lova.



§ 11-4

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

Slik utvalet omtaler plikta til å følge med, oppfattar vi det som at dette skal sjåast på som ei overordna plikt retta mot alle elevane. Det er likevel uklart for oss kva utvalet meiner denne plikta omfattar. Utvalet skriv at den enkelte skal vere årvaken og aktivt observere korleis elevane agerer kvar for seg og seg imellom. Slik vi forstår dette, er plikta til å følge med del av eit systematisk arbeid, ikkje som noko som er knytt til ein eller fleire elevar som ikkje har det trygt og godt. Vi stiller og spørsmål ved om plikta til å følge med er innskrenka i forhold til noverande lov, da vi per i dag vurderer at plikta til å følge med i handhevingsordninga skal vurderast ut frå korleis skulen har følgt med på den enkelte eleven vi har sak på, og ikkje for alle elevane. Det er svært uklart for oss kva plikta til å følge med etter utvalet si vurdering og tidlegare forarbeid, inneber. Det er uklart korleis plikta skil seg frå det systematiske arbeidet, korleis ho skil seg frå undersøkingsplikta og kor tett ho er knytt til enkeltelevar. Føremålet med aktivitetsplikta stemmer etter vår vurdering ikkje med utvalet si utgreiing eller forarbeida til dagens lov. Vi meiner etter dette at plikta til å følge med og plikta til å gripe inn bør takast ut av aktivitetsplikta og plasserast under systematisk og førebyggjande arbeid.

Alternativt foreslår vi at desse to delpliktene ikkje skal vurderast etter handhevingsordninga, da vi vurderer at dette er plikter som heller bør vurderast i Fylkesmannen sine tilsyn. Som utvalet skriv, er hensikta med ordninga å hjelpe eleven framover. Vi forstår difor ikkje korleis Fylkesmannen si vurdering av rutinar og planar for å observere og gripe inn overfor alle elevar, skal hjelpe ein enkeltelev framover. Vi meiner at vi i handhevingsordninga ikkje kan pålegge ein skuleeigar å etablere rutinar og planar for å følge med og gripe inn, i eit vedtak knytt til ein enkeltelev. Dette er etter våre vurderingar heilt klart ei tilsynsoppgåve, og ikkje noko som vil hjelpe ein enkeltelev framover.

Vi meiner det burde bli stilt kvalitetskrav til ein aktivitetsplan. Det kan ikkje vere godt nok at planen inneheld dei ulike punkta. Per i dag er det uklart for oss om det er stilt kvalitetskrav. Våre erfaringar viser oss at ein aktivitetsplan som reint teknisk oppfyller krava i lova, ikkje nødvendigvis er god nok. Problemformuleringa kan vere at «eleven har det ikkje trygt og godt», og tiltaka skal gjennomførast «regelmessig». Vi meiner at dette ikkje er konkret nok, og difor ikkje oppfyller kvalitetskrav. Etter vår vurdering bør dette bli presisert. Vi meiner at det at eleven forstår planen, burde vere eit utgangspunkt for vurderinga av kvaliteten til planen. Eleven skal bli høyrte i samband med utforminga av aktivitetsplanen, og vi meiner difor at høyring av eleven burde vere eit eige lovpålagt punkt i aktivitetsplanen. Dette vil tydeleggjere at det er eleven sin plan, og at eleven skal få uttale seg om



tiltaka i planen. Da høyring av barnet skal vere ein del av den nødvendige dokumentasjonen i ei sak, vil ikkje dette medføre større dokumentasjonskrav.

Etter lovforslagetets siste avsnitt skal skulen dokumentere i den forma og det omfanget som er «nødvendig». Vi meiner at dette ikkje er tydeleg nok. Kravet til dokumentasjon er ei kjelde til stor frustrasjon og forvirring i skulesektoren, da terskelen for kva som er «godt nok», ikkje er tydeleg. Utvalet har til dels klargjort dette, men vi saknar fleire døme på kva som er godt nok på skulenivå, og døme på kva Fylkesmannen treng for å kunne avgjere om skulen oppfyller aktivitetsplikta. Dette vil og bidra til lik forståing av kravet. Vi meiner det manglar ein øvre terskel for kva ein kan krevje av skulen, og ein terskel for kva ein som eit minimum kan krevje. Ordet «nødvendig» er hensiktsmessig i seg sjølv, med tanke på at dokumentasjonen må tilpassast den enkelte sak, men vi vurderer likevel at forarbeida til ny opplæringslov bør legge til rette for ei tydelegare forståing. Ein måte å tydeleggjere dokumentasjonskravet på kan vere å ta føre seg kvar enkelt plikt. Kva er «nødvendig» for å dokumentere at skulen har følgt med? Kva er ikkje «nødvendig»? Kva er «nødvendig» for å dokumentere at skulen har undersøkt? Held det å ha ei liste over samtalanane skulen har hatt med eleven, eller må skulen dokumentere kva som kom fram i desse samtalanane? Vi meiner og at det bør utgreiast om brot på dokumentasjonsplikta medfører brot på aktivitetsplikta. Dersom det er sannsynleggjort at det er varsla i tråd med lova basert på saksgangen elles, men denne delplikta i seg sjølv ikkje er dokumentert, er det likevel brot på plikta til å varsle på grunn av manglande dokumentasjon?

Utvalet skriv at kva som er «nødvendig» må vurderast ut frå risikoen for elevane. Kva skal denne risikovurderinga bygge på? Kva gir høg og lav risiko? Vi vurderer at også dette er utydeleg i forslaget. Vi saknar døme eller grundigare kommentarar rundt dette. Dokumentasjonskravet er heller ikkje tydeleg når Fylkesmannen skal føre tilsyn med aktivitetsplikta. Vi vurderer kravet per i dag som veldig diffust, og det er vanskeleg å avgrense mot kva vi kan og skal krevje av skulen.

§ 11-5

Vi er positive til presiseringa av at skuleeigar skal varslast med mindre varselet er «openbert grunnlaust», og at rektor kan undersøke ei sak før ein må melde til skuleeigar. Vi trur likevel at det kan bli problematisk å avgjere dette. Etter vår vurdering er ikkje dette kommentert i stor nok utstrekning i utvalet sitt forslag. Vidare stiller vi spørsmål ved kven som er omfatta av «leiinga» i andre avsnitt i føresegna. Dette går ikkje tydeleg fram i utvalet si utgreiing.

§ 11-6

I lovforslaget står det at ein kan melde ei sak til Fylkesmannen dersom ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø. I vår saksbehandling har vi sett tilfelle kor eleven sjølv seier at han har det trygt og godt, medan foreldra seier det motsette. I tillegg er der og andre forhold på skulen som og viser at eleven faktisk har det trygt og godt. Kva moglegheiter har Fylkesmannen i slike tilfelle? Det er eleven si subjektive oppfatning som skal leggest til grunn, men det er ikkje opna for at Fylkesmannen kan avvise ei sak der det går klart fram at eleven har det trygt og godt. Etter dagens lowerk har Fylkesmannen plikt til å behandle saker som ikkje har ein realitet. Må Fylkesmannen likevel gjere



vedtak i slike saker eller kan vi avslutte saka på annan måte? Er det eit vilkår for å ta ei sak til behandling at det er klar mistanke om at eleven ikkje har det trygt og godt?

Det er ikkje klart i lova eller lovforarbeida kva «teken opp med rektor» betyr. Dette er heller ikkje kommentert av utvalet. Det er ikkje problematisert om ei sak er «teken opp med rektor» når eleven/føresette har fortalt om manglande trygt og godt skulemiljø til den som rektor har delegert arbeidet med å ta imot varsel til, eller om saka er «teken opp med rektor» ved at ein lærar varslar rektor om sin eigen mistanke eller kjennskap. Vi stiller spørsmål om det bør stillast krav om at saka faktisk er tatt opp med rektor, av elev/føresette, som skulen sin øvste leiar før ei sak blir meld til Fylkesmannen. Vi meiner dette bør kommenterast ytterlegare i lovarbeidet.

Etter utvalet si vurdering bør det ikkje vere slik at Fylkesmannen alltid må vurdere alle delpliktene. Det går derimot ikkje fram kva utvalet vurderer skal føre til at aktivitetsplikta er broten eller oppfylt. Vi meiner at dersom Fylkesmannen kjem til at det berre er éi delplikt som er aktuell å vurdere i ei konkret sak, vil aktivitetsplikta vere oppfylt dersom den eine plikta er oppfylt. Om dette er rett forståing går ikkje klart fram.

Fylkesmannen i Vestland støttar utvalet fullt ut i deira vurdering av at rettleiing i staden for avvising etter § 11-6 andre avsnitt er uheldig. Dette er både med tanke på å styrke rettstryggleiken til dei som ikkje får saka si tatt til behandling av Fylkesmannen, og for å legge til rette for at skulen får moglegheit til å ta tak i saka når vilkåra etter første avsnitt ikkje er oppfylte.

Dersom det føreligg særlege grunnar skal Fylkesmannen vurdere om aktivitetsplikta er oppfylt i fortidige saker, når eleven ikkje lenger går på den skulen saka gjeld. Som nemnt er formålet med ordninga at eleven skal få hjelp framover, at ein skal bidra til at eleven får det trygt og godt på skulen. I saker der eleven har slutta på den aktuelle skulen vil ikkje Fylkesmannen si vurdering av saka oppfylle formålet med ordninga. Vi vurderer at dette er for lite problematisert i utvalet si utgreiing, og vi foreslår at dette unntaket kan fjernast frå lova.

I fjerde avsnittet i føresegna går det fram at Fylkesmannen kan pålegge skuleeigar å rette forholdet. Dersom det er grunn til å tru at skuleeigar ikkje kjem til å rette forholdet, kan Fylkesmannen vedta kva skulen skal gjere. Fylkesmannen skal etter dette vurdere kor stor tillit ein har til den enkelte skule og skuleeigar og vurdere risikoen for at skuleeigar ikkje set inn eigna tiltak i saka. Lovutvalet går ikkje vidare inn på kva ei slik «risikovurdering» skal bygge på, eller om dette er noko ein vurderer generelt eller ut frå ei enkeltsak. Kva terskel dei ulike fylkesmannsembeta legg seg på, vil etter vår vurdering variere, noko som er uheldig. I dei tilfella Fylkesmannen går inn og avgjer direkte kva skulen skal gjere, skal desse vedtaka ha ei grunngeving for kvifor Fylkesmannen ikkje har tillit til skuleeigar? Vi meiner og at grensa mellom det å pålegge skuleeigar å rette forholdet og å vedta kva skulen skal gjere, er uklar. Det er eit stort spekter av moglegheiter frå det å vedta at skuleeigar skal rette forholdet til å vedta kva konkrete tiltak skulen skal sette i aktivitetsplanen og gjennomføre. Når er ein over grensa til å sette inn konkrete tiltak? Vil det å pålegge skuleeigar å sørge for at skulen undersøker saka ytterlegare vere eit konkret tiltak som krev grunngeving for kvifor Fylkesmannen ikkje har tillit til skuleeigar? Slik vi les utvalet sitt forslag, er «tiltak» omtalt som tiltak i aktivitetsplanen



til eleven. I vår saksbehandling ser vi at vi ofte må gi pålegg om å undersøke saka ytterlegare, som eit «tiltak» i eleven sin sak. Dette er ikkje problematisert av utvalet. Eller er det det å skilje mellom å kome med pålegg til skulen i staden for skuleeigar som krev vidare vurdering av tillit? Etter vår vurdering er dette uklart i forslaget til utvalet. Vi er einig med utvalet i at det er mest hensiktsmessig at dei som er nærast eleven, set inn dei konkrete tiltaka. Fylkesmannen skal uansett følge opp saka, og kan eventuelt rettleie skuleeigarane meir konkret i seinare saksgang.

I merknadane til § 11-6 står det at det ikkje vil vere i tråd med formålet å fastsette at eit pålegg skal oppfyllest så snart som mogleg. Vi er ueinige i dette. Eventuelle tiltak eller rettingar som Fylkesmannen set inn, skal etter vår vurdering settast i gang så snart som mogleg. I tillegg til dette meiner vi at Fylkesmannen skal sette ein frist for tilbakemelding om at vedtaket er gjennomført, slik det står i merknadane til føresegna. Skulen eller skuleeigar skal ikkje kunne vente med å sette i gang med tiltak, avhengig av når fristen for tilbakemelding om gjennomføring er sett til.

Kapittel 37 - Skadeforebygging og ordenstiltak

Utvalet foreslår mellom anna å gi heimel for at tilsette i skulen kan gripe inn fysisk overfor elevar, og i stor grad å vidareføre reglar om bortvising og pålagt skulebyte.

Fylkesmannen i Vestland støttar utvalet sitt forslag om å gi heimel til å gripe inn ovanfor elevar for å oppretthalde orden eller avverje skade på personar eller eigedom. Vi støttar og at det må dokumenterast og varslast om det når dette må gjerast, og dessutan at det må presiserast at skulen har ei plikt til å arbeide førebyggjande slik at fysisk inngripen ikkje blir nødvendig. Vi ser at spørsmål om fysiske tiltak mot elevar ofte skapar utryggleik i sektor, og vi vurderer det som veldig positivt at dette no blir heimla i ny opplæringslov. Utvalet foreslår ikkje at lova skal heimle fysiske tiltak for å avverje skade på eleven sjølv, men viser til helse- og omsorgstenestelova kapittel 9. Vi meiner at denne presiseringa ikkje kjem godt nok fram i sjølve lovteksten, og at det ikkje er tilstrekkeleg at det går fram av utvalet sine vurderingar og i merknadane til føresegna. Utvalet skriv og at forslaget inneber at tilsette kan gripe inn mot elevar på eit noko tidlegare tidspunkt enn etter reglane om naudrett og naudverje. Det er ikkje tydeleg for oss kor dette skiljet går, og vi meiner at dette punktet må kommenterast ytterlegare for å få ei klar føresegn.

Når det gjeld reglane om bortvising og pålagt skulebyte støttar vi at dagens reglar i hovudsak blir vidareførte. Vi stiller likevel spørsmål ved enkelte presiseringar i NOUen, til dømes under kapittel 37.3.2, om det bør vere krav om enkeltvedtak. Vi meiner at utvalet si vurdering og merknadane til føresegna ikkje klargjer når ein skal gjere eit enkeltvedtak, noko som kan medføre ulik behandling frå sak til sak.

Kapittel 39 - Faglig ansvar for opplæringa og bruk av assistentar og vikarar

Utvalet foreslår å innføre ulike krav om at opplæringa må førebuaast og følgast opp av ein lærar, lærar må vere til stades med elevane, og forsvarleg vikarordning.



Fylkesmannen i Vestland er einig i utvalet sine vurderingar i heile dette kapittelet. Som utvalet skriv, mister ein hensikta med eit kompetansekrav for tilsetting i ei lærarstilling, dersom det ikkje blir stilt krav om at visse oppgåver skal utførast av personar som oppfyller kompetansekrava. I tillegg vil regulering av forsvarleg vikarordning vere ein føresetnad for forsvarleg opplæring.

Kapittel 45 - Grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne

Utvalet foreslår enkelte utvidingar av dei vaksne sine rettigheter, nokre endringar og vidareføringar av regelverk.

Vi meiner det er positivt at gjeldande regelverk på vaksnefeltet i større grad blir tatt inn i lova og at alle reglar som gjeld vaksne blir samla på ein stad. Dette gir tydelegare reglar, betre oversikt, og er med på å sikre rettstryggleiken for vaksne. Vi ser og positivt på at dei vaksne får utvida rettar og at det er tatt omsyn til at brukargruppa i stor grad har endra seg sidan dagens reglar blei vedtatt.

§ 17-1

Vi meiner det er behov for ei tydeleggjering av retten til grunnskuleopplæring, slik utvalet har gitt framlegg om. Vår erfaring frå tilsyn er at kommunane gjennom dokumentasjonen ikkje synleggjer at dei er kjent med kva som skal leggest til grunn for vurdering av vilkåra «treng grunnskuleopplæring» og «opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte». Dette ser vi og igjen i vedtaka, som i stor grad gir rett til standardiserte opplæringstilbod. Vi trur grunnen til dette kan vere at forarbeid, rundskriv og tolkingsfråsegner er lite kjent, og at sjølve lova er knapp. Vi er positiv til at presiseringar i forarbeid og rundskriv blir tekne inn i lova.

Vi ser at utvalet har foreslått å ikkje vidareføre vilkåret om at «opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte», slik det går fram av ordlyden i § 4A-1. Etter vår vurdering er det viktig at sjølve retten til behovstilpassa opplæring, krav til kompetanse, organisering og tilpassing til individuelle behov, blir vidareført.

Fylkesmannen meiner dagens ordlyd er vag og at det er vanskeleg for kommunane å vurdere om og i kva grad dei skal legge til rette opplæringa. Vi meiner utvalet sitt forslag om at dei ulike formene for tilpassing blir tatt inn i ny opplæringslov, vil gjere det tydelegare for kommunane kva tilpassingar den vaksne har rett på. Det vil og vere fordelaktig at innhaldet blir tydelegare fastsett direkte i lov.

§ 17-5

For å sikre at opplæringa blir tilpassa den vaksne sitt behov, må kommunen kartlegge den vaksne sin kompetanse. Vår erfaring frå tilsyn er at kommunane sin kartleggingspraksis i varierende grad er tilstrekkeleg fastsett eller sikrar at det blir innhenta relevant og nødvendig informasjon til å tilpasse opplæringa til kvar enkelt vaksne. Korleis kommunane kartlegg den vaksne sin formelle og uformelle kompetanse kjem i liten grad fram i kommunane sine prosedyrar og praksis. Rammene for realkompetansevurderingar er klare, slik at ei lovfesting etter vår vurdering vil kunne gi auka kvalitet i kartleggingane til kommunane. Vi støttar difor utvalet sitt framlegg under kapittel 45.4.6 og 45.4.7.



Rett til grunnskoleopplæring for å utvikle eller holde vedlike grunnleggende ferdigheter

Utvalet foreslår å ikkje vidareføre retten vaksne har til spesialundervisning etter opplæringslova § 4A-2 andre avsnitt. Vi er samde i denne vurderinga. Gjennom tilsyn har vi sett at fleire kommunar manglar kjennskap til i kva tilfelle vaksne har rett til opplæring i grunnleggande ferdigheter etter føresegna, og kva grunnleggande føresegner som er omfatta. Fleire kommunar verkar og i liten grad å ha kjennskap til at vilkåra i opplæringslova § 4A-1 må vere oppfylte før den vaksne kan få rett til spesialundervisning etter § 4A-2 andre avsnitt. Dette ser vi ved at det ikkje har blitt gjort vedtak etter opplæringslova § 4A-1, i tillegg til etter § 4A-2 andre avsnitt, og at det er innvilga spesialundervisning med eit innhald som meir naturleg høyrer inn under ansvarsområda til andre tenester. Vår vurdering er at forslaget til utvalet vil tydeleggjere grensene for retten til opplæring i grunnleggjande ferdigheter etter opplæringslova.

Kapittel 49 - Internkontroll og kvalitetsutvikling

Utvalet foreslår å ikkje vidareføre særregelen om internkontroll på opplæringsområdet. Utvalet grunngir dette med at dagens regelverk i opplæringslova viser til at kommunen skal vurdere om praksis er i tråd med lovkrava, medan det nye regelverket i kommunelova gir føringar for at kommunen skal ha eit system som gjer at dei praktiserer i tråd med regelverket. Vi støttar dette forslaget.

Kapittel 51 - Klageadgang og klageinstans

Utvalet foreslår at reglane i forvaltningslova om klageinstans som hovudregel skal gjelde, og at departementet skal vere klageinstans for visse enkeltvedtak. Utvalet sitt forslag inneber at staten ikkje lenger skal vere klageinstans i vedtak som gjeld utsett og tidleg skulestart, skuleplassering, permisjon frå grunnskuleopplæringa, fritak frå aktivitetar, skyss, reisefølge og tilsyn for elevar i grunnskulen, og inntak til eit særskilt utdanningsprogram på vidaregåande trinn 1.

Skuleskyss

Reglane om gratis skuleskyss skal vere med å sikre lik rett til grunnopplæring uavhengig av eleven sin økonomiske bakgrunn, fysiske føresetnader, bustad eller geografi. Fylkesmannen i Vestland meiner, som utvalet og skriv, at staten bør vere klageinstans i saker som gjeld individuelle rettar som er særleg viktige for retten til opplæring.

Utvalet viser til at staten i visse saker etter opplæringslova bør kunne overprøve kommunale vedtak. Mellom anna blir det lagt til grunn at staten bør vere klageinstans for saker som gjeld det fysiske skulemiljøet, fordi retten kan vere avgjerande for elevar sine moglegheiter til å gjere seg nytte av retten til opplæring. Vi vil her peike på at omsynet bak retten til gratis skuleskyss er at elevar skal sikrast lik rett til grunnskuleopplæring. Ettersom vedtak som gjeld skuleskyss er med på å sikre retten til opplæring, er det vår vurdering at det er grunn til at vedtaka skal overprøvast av ein statleg klageinstans.



Utvalet viser til at ein kommunal klageinstans kan bli påverka av budsjettomsyn i vurderinga av ei sak. Vi meiner at staten bør kunne overprøve kommunale vedtak dersom kommunen kan ha økonomiske grunnar til å ikkje å oppfylle ein elev sine grunnleggande rettar. Saker om skuleskyss er saker der kommunen kan ha økonomisk interesse i å ikkje innvilge skyss. På grunn av denne interessekonflikten trur vi at det er risiko for at klageinstansen si avgjerd kan bli påverka av budsjettomsyn i større utstrekning enn det er sakleg grunn til, og at eleven ikkje får ei uavhengig og individuell overprøving av saka si.

Gjennom vår klagesaksbehandling ser vi at det er stor variasjon i korleis sakene blir utgreidd av kommunane. Det er variasjon i både kommunane sin størrelse, organisering og kompetanse. Dette gjer at sakene i varierende grad blir tilstrekkeleg opplyst, og at kommunen i nokre saker ikkje gjer ei tilstrekkeleg individuell vurdering av den enkelte elev sin rett til skyss. Vi meiner at dette fører til at elevane ikkje i tilstrekkeleg grad blir sikra ei einsarta og kompetent saksbehandling. Vi trur at ein statleg klageinstans lettare vil kunne skape ein einsarta praksis, og at ein statleg klageinstans kan ha større juridisk og fagleg kompetanse. Dette talar for at ein bør halde på ordninga med statleg overprøving av klagesaker som gjeld skuleskyss.

Vi ser at det kan vere gode grunnar til at kommunen eller fylkeskommunen sjølv skal behandle klagesaker om skuleskyss, mellom anna på grunn av tilpassing til lokale forhold. Vi meiner likevel at av omsyn til rettstryggleiken til elevane, bør ein statleg klageinstans overprøve vedtak om skuleskyss, da dette og er ein grunnleggande rettighet etter vår vurdering. Ettersom retten til reisefølge og tilsyn er så tett knytt til retten til skyss, vurderer vi at momenta over gjeld her og.

Kva skule eleven skal gå på

I likskap med retten til skyss, meiner vi at retten til å gå på ein grunnskule i nærmiljøet er ein grunnleggande rettighet, og at ein bør ha ein statleg klageinstans i desse sakene.

Retten til å gå på ein skule i nærmiljøet er etter vår vurdering ein rettighet som er særleg viktig for dei det gjeld. Argumenta våre for at saker om skuleskyss bør ha ein statleg klageinstans, gjer seg gjeldande også for skuleplassering. Både i våre klagesaker på området og i våre lovlegkontrollar av vedtak om skulekrinsgrenser ser vi at kommunane ikkje alltid forvaltar regelverket rett. Vi ser kommunar som har eigne retningslinjer for skuleplassering, både for nærskule og skulebyte, men at kommunane ikkje held seg til desse retningslinjene når dei gjer vedtak. Plassering av elevar på skular kan og vere av økonomisk interesse for kommunane, noko som tilseier at ein bør ha ein statleg klageinstans i desse sakene. Vi ser og at regelverket er vanskeleg å praktisere for kommunane, og vi trur det kan føre til store forskjellar i praktiseringa mellom kommunane utan ein statleg klageinstans.

Vi meiner utvalet sitt argument om at det ikkje bør skiljast mellom kommunar og fylkeskommunar som klageinstans for same sakstyper, ikkje gjer seg gjeldande her. Vurderingane som krevst i eit vedtak om kva grunnskule ein elev skal gå på, er heilt ulike frå dei vurderingane som krevst i eit vedtak om kva vidaregåande skule ein elev skal gå på. Skilnadane i sakstypene og den ulike betydninga dette har for grunnskuleelevar i forhold til elevar i vidaregåande opplæring, tilseier og at



det er grunnlag for å skilje mellom kommunar og fylkeskommunar i denne sakstypen. Vi meiner at det er større grunn til statleg overprøving av vedtak om skuleplassering i grunnskulen.

Klagerett for manglande gjennomføring av vedtak

Fylkesmannen i Vestland stiller spørsmål ved at utvalet ikkje har problematisert om ein kan klage på gjennomføring av eit vedtak. I ulike rettleiarar frå Utdanningsdirektoratet går det fram at foreldre kan klage på gjennomføringa av til dømes spesialundervisning og skyss. Vi meiner dette ikkje er i tråd med forvaltningslova (jf. NOU 2019:5 Ny forvaltningslov), og saknar utgreiing av det rettslege grunnlaget for dette, og ei vurdering av om utvalet foreslår å lovfeste dette. Vi stiller spørsmål ved kvifor akkurat desse saksfelta skal ha ei særskilt klageordning, sidan vi meiner at manglande gjennomføring av eit vedtak er eit tema for tilsynsmyndigheita. Ei avgjerd i ei sak om klage på gjennomføring er ikkje enkeltvedtak etter den gjeldande definisjonen for enkeltvedtak i forvaltningslova § 2.

Etter vår vurdering vil dette og kome på spissen dersom kommunen og fylkeskommunen skal vere klageinstans for klager på vedtak om skuleskyss. I slike tilfelle vil til dømes kommunen, som er ansvarleg for gjennomføringa av eit vedtak om skyss, sjølv kunne vurdere om dei har oppfylt sitt eige vedtak. Vi meiner at dette ikkje styrkar rettstryggleiken til elevane. Dette spørsmålet er og delvis handtert i Sivilombudsmannen si sak 2016/1689. Vi ber om at dette blir klargjort i det vidare arbeidet med forslaget til ny opplæringslov.

Med helsing

Gunnar Hæreid
assisterande fylkesmann

Anne Hjermann
utdannings- og
verjemålsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent