



Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep.  
0032 Oslo

Kontakt saksbehandler

Marianne Skogerbø, 51568788

## Svar på høring NOU 2019:23 - ny opplæringslov

Fylkesmannen i Rogaland ( FMRO) har disse merknadene til dei enkelte kapitla i forslaget utvalet har lagt fram.

### **Kapittel 17 Retten til minste antall timer med opplæring**

FMRO støtter utvalet sitt forslag i kap 17.4.3 (§1-4) om at inntil 10 % av årstimetallet kan nyttas til opplæringstilbud som ikkje direkte kan knyttast til kompetansemåla i faget. Vi er likevel uroa for at det i små faga, mellom anna sett i lys av fråværgrensa i vidaregåande opplæring, kan bli krevjande å skaffe seg eit breitt vurderingsgrunnlag.

### **Kapittel 19 Elevens medvirkning og skoledemokratiet, foreldremedvirkning**

Fylkesmannen har merka seg at *bestemmelsene om organer for brukarmedvirkning i skolen ikke videreføres*, men at utvalet har foreslått *ein rett til å etablere elevråd for elevane*. Dette kan etter vår oppfatning virke som ei svekking av elevdemokratiet. Fylkesmannen understrekar derfor at det må vere ei sterk og synleg kopling til at reglar om elevdemokrati blir fastsett i skolereglane, jf. kap.22.3.5.

Dersom *bestemmelsene om organer for brukarmedvirkning i skolen ikke videreføres*, meiner Fylkesmannen at ein må vere merksam på at dette i utgangspunktet også vil kunne svekke foreldra sin brukarmedverknad i skolen. Sjølv om utvalet foreslår *en plikt for skolen til å samarbeide med elevens foreldre*, meiner Fylkesmannen at det er høg risiko for at kommunar og skolar med låg kapasitet vil kunne ha utfordringar med å ivareta denne plikta på ein tenleg måte slik at brukarmedverknaden til foreldra også blir ivaretatt.

Utover dette er Fylkesmannen samd i utvalet sitt forslag.

### **Kapittel 22 Skoleregler**

Fylkesmannen er samd med utvalet i at *skolereglene bør også gjelde for elevenes atferd utenfor skolen og utenfor skoletiden dersom atferden er relevant for skolemiljøet eller elevenes forhold til skolen, skolens ansatte eller medelever (22.3.6)*. Fylkesmannen er likevel usikker på kva utvalet legg i at *det innebærer at det bør kunne reageres mot for eksempel mobbing som skjer på fritiden mellom elever, i medhold av skolereglene*. Dette er uklart, og må etter Fylkesmannen si vurdering presiserast.



## **Kapittel 23 Rett og plikt til grunnskoleopplæring**

### Rett til grunnskuleopplæring

Vi støtter utvalet sitt forslag om at elevar som ikkje har tilstrekkeleg opplæring frå grunnskolen, får rett til eitt år med tilrettelagd grunnskuleopplæring ved ein vidaregåande skule. Vurdering av fullføring knytast til omfanget av opplæring eleven har motteke og ikkje til oppnådd kompetanse. Dette forslaget må sjåast i samheng med Lied-utvalet sine vurderingar og forslag. FMRO meiner det må greiast nærare ut korleis fylkeskommunane skal tilpasse denne undervisninga til kvar einskild elev.

### Plikt til grunnskuleopplæring

Vi er ikkje samd i utvalet sitt forslag om å fjerne kravet om sakkunnig vurdering som grunnlag for vedtak om fritak frå opplæringsplikta. Vår erfaring tilseier at vedtaksmynda treng sakkunnig vurdering for å sikre at slike saker er forsvarleg opplyste. Både av omsyn til elevane og for å hindra at slike avgjersler bli økonomisk motiverte.

FMRO støtter ikkje utvalet sitt forslag om å fjerne maksgrensa på to veker for permisjon i grunnskolen. Ei slik grense meiner vi er med på å sikre likebehandling.

Vi støtter utvalet sitt forslag om at enkelttimar kan blir rekna om til heile dagar når ein skal slette inntil 10 dagar med fråvær frå vitnemålet.

### Utsett skulestart og tidleg skulestart

Vi støtter utvalet sine forslag om at det må være til barnet sitt beste og ligge særlege grunnar til stades, for at kommunen skal innvilge framskoten skulestart.

Vi er ikkje samde i utvalet sine forslag om å fjerne kravet om sakkunnig vurdering som grunnlag for vedtak om utsett eller tidleg skulestart. Vår erfaring tilseier at vedtaksmynda treng sakkunnig vurdering for å sikre at slike saker er forsvarleg opplyste.

## **Kapittel 24 Rett til vidaregåande opplæring**

### Rett til meir grunnskoleopplæring

Vi støtter utvalet sitt forslag om at elevar som treng meir grunnskoleopplæring skal få rett til å ta det ved ein vidaregåande skole.

FMRO meiner likevel at forslaget reiser problemstillingar som bør drøftast og utgreiast betre. Det er framleis slik at fullført grunnskole gjev rett til vidaregåande opplæring. Utvalet diskuterer kva fullført eller ikkje fullført grunnskole kan vere. Fullført grunnskoleopplæring knytast til mengda opplæring eleven har fått. Etter vår vurdering er det framleis noko uavklart kva som ligg i dette omfangskravet. Retten til vidaregåande opplæring knytast ikkje til kvalifikasjonar, men til deltaking. Det vil for nokre elevar difor være trong for meir grunnskoleopplæring samtidig som ein kan være elev ved ein vidaregåande skole. Utvalet diskuterer fleire løysingar på organiseringa av grunnskoleopplæring i vidaregåande opplæring der kommunen eigentleg har ansvaret for grunnskoleopplæringa. Vi meiner at det må avklarast betre kva ansvarsforholdet mellom kommune og fylkeskommunen skal vere.

### Inga endring i gratisprinsippet

Vi er samde i at fylkeskommunen skal ha høve til å krevje betaling for naudsynt utstyr slik det er definert i dagens lov. Vi ser likevel at det er svært ulik praksis når det gjeld praktisering av gratisprinsippet og betaling for skoleturar og ekskursjonar. Vi meiner at lova på dette området kunne være tydelegare. I dag blir § 3-1, 9. ledd brukt som grunngeving for å ta betalt for til dømes turar til utlandet.



### Rett til ekstra opplæringstid

Vi er samde i behovet for å klargjere og forenkle vilkåra for at elevar med individuelt tilrettelagd opplæring får rett til utvida opplæringstid. Vår erfaring frå klagesaker på dette området er at desse sakene er særskilt krevjande og gjeld ei særleg sårbar gruppe elevar. Vi er usikre på om ordlyden i ny § 6-5 i stor nok grad bidrar til å klargjere. Vi meiner difor at dette området, og kva denne retten inneber, må drøftast og utdjupast ytterlegare før loven blir vedtatt.

## **Kapittel 26 Organiseringen av opplæringen**

Utvalet gjev forslag under dei ulike delane av kapittelet. Vi vil kommentere forslaga etter same underkapittel og strekpunkt

### 26.3.4 Gruppestørrelse

Vi er samde i utvalet sine forslag, og vil gjerne streke under det vi ser som særskilt positivt

- Styrking av lærarens faglege og pedagogiske ansvar for all opplæring, og at han i all hovudsak skal vere til stades i all undervisning.
- Styrking av vikarordninga, og krav til at vikar skal ha pedagogisk utdanning.
- Forsterka innsats i all fagopplæring på alle trinn skal møte elevens behov, utan krav til sakkyndig vurdering. *Forsterka innsats* på alle trinn, erstattar *intensiv opplæring* på 1.-4. trinn i lesing, skriving og rekning.
- Auka fokus på PPT som skulens samarbeidspart kring universell opplæring, og ikkje berre arbeid som sakkunnig i individualsaker.
- Høg og relevant utdanning kan innan tilrettelagt opplæring erstatte lærerutdanning, berre etter sakkunnig tilråding, der det vil gi eleven betre opplæring.

### 26.4.4, jf. 26.5.4 inndeling i grupper

Vi er i all hovudsak samde i utvalet sine forslag, men vil kommentere strekpunkt 3: Etter vår vurdering inneber utvalet sine forslag ei noko større opning for å dele inn grupper etter fagleg nivå. Dette er vi uroa for og meiner det bør klargjerast enno betre i kva for tilfelle ei slik organisering vil vere forsvarleg. Vi ser mellom anna i dag ein praksis der ein del større byar organiserer og samlar elevar med særskilte behov i eigne avdelingar, og ikkje på nærskolen. Vi støttar utvalet sitt forslag om at lærar som hovudregel skal vere til stades saman med elevane, men vi frykter at nokre kommunar kan komme til å definere slike avdelingar som alternative opplæringsarenaer, jf. Underkapittel 26.5.4. Vi meiner at ny opplæringslov må vere klar på krava til alternativ opplæringsarena, og kva som er å rekne som lovstridig, slik at vi ikkje får ei framvekst av nye spesialskolar under dekke av "alternativ opplæringsarena".

## **Kapittel 27 Hvilken skole elevene skal gå på**

Fylkesmannen i Rogaland er samd i forslaget frå utvalet om at kva for ein skole ein elev i grunnskolen har rett til å gå på, skal fastsetjast i lokal forskrift om skolekretsar, og at den lokale forskrifta om skolekretsar skal kunngjerast i Norsk Lovtidend. Vi er vidare samde med utvalet i at § 8-1 tredje avsnitt i noverande lov ikkje blir vidareført i ny lov. Det bør derimot presiserast at det i forskrifta til den enkelte kommune må takast stilling til i kva grad det blir tillate, og kva kriterium som blir lagde til grunn, ved fritt skuleval.

Fylkesmannen i Rogaland er også samd i forslaget til endringa i ny § 3-6 som seier at *Elevane har rett til å gå på ein skule i nærmiljøet*. Vår erfaring frå klagesaker knytt til nærskoleretten, er at mange kommunar, spesielt i tettbygde strok, finn denne for rigid slik den er definert i dagens lov. Spesielt er dagens opning for at kommunen kan gi forskrifter om skolekretsgrenser, men at desse ikkje skal vere i strid med nærskoleretten, vanskeleg å forstå.



Når det gjeld søknad om skoleplass utanfor skolekretsen for barn med særlege behov for tilrettelegging viser vi til vår uttale under kap. 31.

### **Kapittel 31 Universell opplæring og individuell tilrettelegging**

#### Nye omgrep og individuelle rettar

FMRO støttar forslaget om innføring av §10-2 Plikt til å sikre tilfredsstillande utbytte av opplæringa (aktivitetsplikt).

Vi støtter forslaget om å skilje mellom rett til individuelt tilrettelagd opplæring og rett til personleg assistanse og fysisk tilrettelegging (§§ 10-9 og 10-10). Dette er ei naturleg inndeling, som gjer at ein kan skilje tydeleg mellom kva som er formålet med dei ulike tiltaka. Vi har positive erfaringar med dette etter endring av barnehagelova i 2016, sjølv om det har tatt tid for kommunane å innarbeide ny lovforståing og ny praksis når det gjeld saksutgreiing og utforming av enkeltvedtak. Det kunne eventuelt vært gitt enda klarare føringar for korleis sakene skal greies ut på ein forsvarleg måte når skolen ikkje kan «lene seg på» sakkunnig vurdering frå PPT.

Erfaringar med barnehagemynda i kommunane og med skolane, viser at forvaltningskompetansen ofte er svak og at saksutgreiing og grunngiving av vedtak dermed blir utfordrande. Det ville vere ein fordel å gi eigne reglar for sakshandsaming som gjer det tydeleg at skolen må innhente relevant dokumentasjon og gjere skriftlege vurderingar av eleven sine behov.

#### Krav til kompetanse

Vi ser det som svært positivt at det blir foreslått regulering av krav til kompetanse for å kunne gi individuelt tilrettelagd opplæring. Det er vår erfaring frå tilsyn og klagesaker at det ofte er behov for å stille klare krav til omtale av kompetanse, både i sakkunnig vurdering og i enkeltvedtak, for å imøtekomme dei krava til kompetanse eleven sine vanskar fører med seg.

Konsekvensar av endringa kan etter vårt syn bli at skolane vil bruke ufaglærte for å sikre at krava i ny § 10-2 om plikta til å sikre tilfredsstillande utbytte av opplæringa (aktivitetsplikt) blir ivaretatt. Vi erfarer allereie at enkelte PP-tenester har innretta sin praksis slik at timar med assistent ikkje blir definert som spesialundervisning, og dermed ikkje blir omfatta av enkeltvedtak. Dette til tross for at eleven har bruk for slik individuell støtte i opplæringa.

#### Krav til sakkunnig vurdering

Vi støtter forslaget om at krav til sakkunnig vurdering skal bestå som grunnlag for vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring.

FMRO meiner også at *Kapittel 10. Universell opplæring og individuell tilrettelegging* bør innehalde ei formulering som pålegg kommunane å ha tilstrekkeleg kapasitet i PPT tenesta for å sikre forsvarleg saksbehandlingstid. Lang saksbehandlingstid er ei betydeleg utfordring i mange kommunar og vi har ikkje grunn til å tru at denne utfordringa blir mindre etter nytt lovforslag.

Utvalet foreslår at PP-tenesta sitt mandat blir utvida slik at tenesta sitt arbeid ikkje berre skal rette seg mot elever med "særlege behov". Denne endringa støttar vi. Med utvida mandat må PPT sikrast nok ressursar.

§10-5 fastset eit minimum av kva sakkyndig vurdering må innehalde. Vi er meiner dette kravet ikkje er tilstrekkeleg for å ivareta eleven sine individuelle rettar. Gjeldande lov § 5-3 krev at sakkyndig instans skal greie ut og tilrå. I forslaget til §10-5 vert dette erstatta med at PPT skal *greie ut* fire



forhold. Vi meiner at ny § 10-5 også må innehalde eit krav om at PPT i tillegg til å greie ut, også skal tilrå kva tiltak som kan gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa, jf. § 10-5 pkt d.

Når det gjeld foreldra si rolle meier vi lovteksten bør avklare om foreldra skal kunne krevje at det blir gjort ei sakkunnig vurdering av behovet for individuell tilrettelegging.

#### Retten til ASK – fjerning av paragraf

Retten til alternativ og supplerande kommunikasjon (ASK) har etter vår erfaring tatt tid å innarbeide forståing for i praksis. Etter at presiseringa kom inn i oppl. § 2-16 i 2012, har vi hatt ein del saker som viser at synleggjering av denne retten er viktig, mellom anna for å sikre at ansvar for oppdatering av hjelpemiddel ligg på skolen og ikkje på foreldra. Vi ser at det er ønskeleg å unngå dobbeltregulering, men etter vår oppfatning er det uheldig å ta denne regelen ut av loven. Innhaldet i retten bør heller klargjerast ytterlegare for å sikre opplæring i ASK *på lik linje* med opplæring i teiknspråk og opplæring i punktskrift og mobilitet. Det er ikkje alle elevar med rettigheter etter dagens § 2-16 som har behov for/rettigheter etter §5-1. Dette gjeld to ulike behov.

#### Tillegg: "Spesialscole"/"spesialavdeling"

Vi ser at forslaget ikkje omtalar tilrettelagt opplæring ved "spesialscole" eller "spesialavdeling". Vår erfaring frå praksis viser at det er nødvendig å regulere dette, da det ikkje er ønskeleg med eit regelverk som ikkje samsvarer med den reelle organiseringa av opplæringa for elevar med relativt store og samansette utfordringar.

Gjennom tilsyn med kommunane ser vi mellom anna at det oppstår utfordringar ved opptak til desse avdelingane, da reglane om skoleplassering ikkje tar høgde for at inntak til "spesialavdeling" i realiteten dels skjer uavhengig av nærskolerett og ut frå ei skjønsmessig vurdering av eleven sine behov. I ein slik situasjon vil PPT si rolle bli utfordrande, då reglane om individuelt tilrettelagd opplæring (nå spesialundervisning) blir påverka av kommunen si organisering med eigne, meir eller mindre objektive og etterprøvbare, kriteria for opptak til "spesialavdeling". Særleg blir det utfordrande å grunngi vedtak om avslag, dersom kommunen ikkje har tilstrekkeleg mange plassar ved spesialavdelingane og eit aukande tal på foreldre ønskjer dette.

"Spesialavdelingar" skaper forskjellsbehandling av elevar i og med at kompetanse blir samla ved desse avdelingane samtidig som nærskolane får problem med å gi eit forsvarleg/godt nok tilbod. Dermed blir segregering av elevar med særlege behov aukande. Dette bør også sjåast i samanheng med utvalet sitt forslag om at Fylkesmannen ikkje lenger skal være klageinstans ved kommunen si avgjerd av kva for skole ein elev i grunnskolen har rett til å gå på. (kap. 50).

Omfanget av "spesialscole/spesialavdelingar" er i dei større byane i landet ganske stort. Dette bør etter vår oppfatning tas tak i og bli vurdert opp mot krav om inkludering og kva inkludering i realiteten skal innebære. Vi erfarer mellom anna at reglane om tilhøyr i gruppe blir forstått på ein annan måte ved desse avdelingane og at inndeling i grupper/ klasser påverkar kva for spesialundervisning den enkelte får i større grad enn det eleven sitt enkeltvedtak gjer. Skolen si organisering blir styrande for eleven sitt tilbod om spesialundervisning.

Utfordringa med "spesialavdelingar/spesialscole" bør også sjåast i samanheng med elevane sitt behov for tilrettelegging for nedsett funksjonsevne og rett til eit helsemessig forsvarleg tilbod. Nokre elevar må i skoletida ha behandling, omsorg og stell som skil seg svært markant frå det andre treng. Det må i slike tilfelle konkret vurderast om det er til barnets beste å få heile eller delar av opplæringa i skjerma omgivnader. Det kan også vere formålstenleg å sjå desse tilboda dels som helse-



og omsorgstenester, slik at relevant lovverk blir gjort gjeldande. Per i dag er gjeldande praksis at "spesialavdelingane" berre følgjer reglane i opplæringslova.

Skal kommunen stå fritt til å etablere segregerte tilbud ("spesialskolar", "spesialavdelingar", ATO), samtidig som inkludering består som grunnleggjande prinsipp? Eller bør forståinga av inkluderingsprinsippet bli betre regulert i ny opplæringslov? Dette spørsmålet må sjåast i samanheng med forslaga i dette kapitelet, men også forslaga i kapittel 27 om nærskoleretten mm. Vi vil også vise til at kunnskapsgrunnlaget som kjem fram i kap.26.5.2 når det gjeld bruk av ATO ikkje omfattar alle "spesialavdelingane".

Vi meiner det er behov for å klargjere denne praksisen opp mot reglane om nærskolerett (inntak), gruppetilhøyr/inkluderingsprinsippet og PPT si rolle ved opptak til slike avdelingar. Lovreguleringa bør samsvare med det som er realiteten i kommunane.

### **Kapittel 32 Opplæringspråk, skriftsspråk, læremidler og digital læringsanalyse**

Fylkesmannen støttar utvalet sine forslag. Fylkesmannen vil særskilt peike på at det er føremålstenleg at

- kravet til rådgivande folkeavstemming ikkje blir vidareført
- retten til opplæring i særskilte grupper på barnetrinnet i den målforma kommunen ikkje har vedtatt blir vidareført, men slik at det er kommunen som avgjer kva skole som skal gi tilbudet der elevane er spreidde på fleire skolar
- regjeringa set ned eit offentleg utval som skal vurdere bruk av digital læringsanalyse i skolen.

### **Kapittel 35 Språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk**

Fylkesmannen i Rogaland er i all hovudsak samd i utvalet sine forslag.

Vi er ikkje samde i utvalet sitt forslag om å ta bort plikta til kartlegging før det blir fatta vedtak om særskilt språkopplæring.

Sjølv om forvaltningslova § 17 krev at ei sak er forsvarleg opplyst, har vi gjennom tilsyn og klagebehandling sett at kartlegginga av elevane si språkkompetanse i mange høve til dels har store manglar. Døme på mangelfull kartlegging kan vere at skulen og kommunen nyttar verktøy berekna på majoritetsspråklege elevar, som Carlstens test, eller resultat frå nasjonale prøvar. Av og til blir berre mindre delar av kartleggingsverktøyet frå Udir nytta, slik at skulen får eit ufullstendig grunnlag for vedtaket som blir fatta om særskild språkopplæring. Eit anna funn frå tilsyn og klagebehandling er det ofte ikkje er tydeleg og god samanheng mellom kartleggingsresultat, og innhald i og omfang av tilbudet som blir gitt. Sjølv for elevar med relativt svak dugleik i norsk kan timetalet som blir gitt som særskild norsk og tospråkleg fagopplæring vere lågt, og som eit standardisert tilbud på den einskilde skole.

Fylkesmannen er også uroa for at utvalet har ei mangelfull vurdering av situasjonen knytt til særskild språkopplæring i vidaregåande opplæring. Situasjonen i mange fylkeskommunar er at omfanget av vedtak etter § 3-12 er vesentleg lågare enn i grunnskulen, og vi er uroa for i kva grad minoritetsspråklege elevar i vidaregåande blir jamstilt med majoritetsspråklege og får sine rettar oppfylte.

Utvalet peikar óg på at det for nykomne elevar vil vere overflødig å kartlegge, fordi eleven openbart ikkje har tilstrekkeleg dugleik til å følgje undervisninga på norsk. Her er vi einige med utvalet.



Oppsummert meiner vi at kravet til kartlegging er ei viktig presisering av kva som på dette området er ein naudsynt opplysning av saka og grunnlaget for eit enkeltvedtak. Altså kva kravet i forvaltningslova § 17 inneber. FMRO meiner at det er grunn til å tydeleggjere krav til kartlegging av eleven sin norskkompetanse, krav til verktøy som blir nytta og ikkje minst at omfang og innhald i tilbodet som blir gitt, skal vere basert på resultat frå kartlegginga.

### **Kapittel 36 Skolemiljøet til elevene**

FMRO støtter i all hovudsak utvalet sine vurderingar og forslag, men vi har nokre kommentarar og noko vi ikkje er samde i.

Vi oppfattar utgreiingane om især *krenkingar og elevens subjektive oppleving* som klargjerande for forståinga og handheving av lova.

Vi støttar utvalet si vurdering av at Fylkesmannen ikkje alltid skal vurdere alle delpliktene. Det primære målet i handhevingsordninga er å hjelpe eleven i den situasjonen han er, på ein rask og trygg måte.

Under avsnittet om aktivitetsplan står det at *Utvalget vil understreke at en aktivitetsplan ikke trenger å knytte seg til en bestemt elev eller en bestemt situasjon. Planen kan ta for seg flere situasjoner eller utfordringer som omfatter flere elever.* Slik vi les dette er dette ei endring av dagens lovforståing. Det utvalet skriv om slike aktivitetsplanar er svært knapt. Dersom Departementet meiner at aktivitetsplanar som ikkje knyter seg til ein bestemt person, eller ein bestemt situasjon skal vere eit tenleg verkemiddel, er det etter FMRO si meining, behov for klargjeringar. Kva situasjonar er slike ikkje-individuelle aktivitetsplanar meint for og kva grupper av elevar er slike planar tenkt å dekke? Det bør gjerast meir greie for kva for konsekvensar slike planar vil ha for eleven, teieplikta, aktivitetsplikta og handhevingsordninga.

Omgrepet "rektor" er brukt i samband med avvising av saker i § 11-6, andre ledd. Vi ser behov for ei avklaring av om det er rektor som rolle og person som er meint, eller om plikta til å varsle internt på skolen kan leggest til grunn for at saka er tatt opp med rektor.

I kapitelet 2.4.6 Aktivitetsplikta er ikkje *følge med*-plikta omtalt. Vi ser behov for ei vurdering av også denne delplikta i forarbeidet.

Under punktet om Fylkesmannen sine vedtak i handhevingssaker, foreslår utvalet å endre hovudregelen for kva innhaldet i desse vedtaka skal vere. Utvalet foreslår at hovudregelen skal vere at Fylkesmannen pålegg kommunen å sjølv finne ei løysing med eigna tiltak som skal sikre eleven eit trygt og godt skolemiljø framover. Fylkesmannen kan gjere unntak frå dette når ein finn grunn til å tru at kommunen ikkje vil oppfylle pålegget, eller det vil forsinke saka unødige å gje generelt pålegg.

FMRO støtter ikkje forslaget om at Fylkesmannen som hovudregel berre skal pålegge kommunen å sjølv finne ei løysing med eigna tiltak for å sikre eleven eit trygt og godt skolemiljø. Vi trur forslaget til utvalet på dette punkt vil gje eleven eit svakare rettsvern. FMRO meiner tidsmomentet, altså utvalet sitt unntak nr. 2, nesten alltid taler for at Fylkesmannen bør vedta konkrete tiltak som skolen/kommunen må gjennomføre. Etter vår vurdering vil det oftast forsinke saka unødige dersom Fylkesmannen overlèt det til skolen/kommunen sjølv å finne tiltak. Når Fylkesmannen får meldt saka, så er det fordi eleven/føresette ikkje er nøgde med det arbeidet skolen har gjort etter at saka har vore teken opp med rektor. Vi veit frå kartlegging at skolane lager svært mange aktivitetsplanar som ikkje blir melde til Fylkesmannen. Det er i dei sakene som blir melde,



at skolane treng hjelp. I desse sakene ser vi at det i mange kommunar og skolar er manglande kompetanse, og tiltaka i planane er ofte vage og lite forpliktande. Vi er derfor uroa for at denne endringa vil føre til svekka rettsvern for eleven ved at sakene tar lenger tid og i større grad ikkje blir løyste i første omgang. Det er etter vår meining vanskeleg å sjå at det kan vere til elevens beste å sende saka tilbake til skolen med pålegg om å finne eigna tiltak. Ein slik hovudregel kan i staden bidra til å undergrave tilliten til handhevingsordninga ved at endringa for eleven ikkje skjer så raskt som mogleg. Det vil oftast vere vanskeleg for Fylkesmannen å vite på forhånd kor lang tid skolen vil bruke på å finne fram til tiltak som kan hjelpe eleven. FMRO deler dermed den uroa som Barneombudet gjer uttrykk for på dette punktet.

Dersom hovudregelen blir at Fylkesmannen skal pålegge kommunen å sjølv finne ei løysing, og målet skal vere rask og god behandling for eleven, vil det etter FMRO si meining vere behov for andre tiltak for å styrke kompetansen til kommunar og skolar.

FMRO har ikkje fått negative tilbakemeldingar frå skolar som meiner vedtaka frå Fylkesmannen gir for konkrete og detaljerte tiltak. Tvert imot har vi fått mange tilbakemeldingar frå både skolar og foreldre som understrekar at dei nettopp ønskjer at Fylkesmannen skal kome med konkrete tiltak i vedtaket. Vi er sjølvstundt samde i at det kan vere ein risiko for utilsikta verknader om tiltaka er for detaljerte. Fylkesmannen i Rogaland meiner likevel at problemet best kan løysast ved at kommunen/skolen raskt blir varsla om innhaldet i meldinga til Fylkesmannen, og at saka blir tilstrekkeleg utgreidd, jf. Forvaltningslova §§ 16 og 17. Då sikrar vi at skolen/kommunen får høve til å gje god utgreiing som Fylkesmannen kan nytte som grunnlag i si avgjerd.

## **Kapittel 37 Skadeforebygging og ordenstiltak**

### **37.2. Tiltak overfor elevane for å opprettholde ro og orden og avverge skade**

#### Førebygging

Vi støtter utvalet sitt forslag om at det skal presiserast i loven at skolen har en plikt til å arbeide førebyggjande slik at det å gripe inn fysisk ikkje blir nødvendig (forslag til § 12-1 første avsnitt). Førebygging må vere skolens primære oppgåve på dette området, på same måte som innanfor helselovgivninga. Dette bør gjelde både generelt og knytt opp mot enkeltelevar som opplever gjentatt behov for bruk av makt og tvang. Krav til økt kompetanse på førebygging etter episodar med gjentatt maktbruk kan eventuelt tas inn i lovteksten.

Vi meiner i tillegg at det kan være naturleg å sette dette kravet meir i samanheng med retten til et trygt og godt skolemiljø, jf. kravet til førebygging i ny § 11-3.

#### Heimel for å gripe inn fysisk

Fylkesmannen i Rogaland støtter utvalet si vurdering av at det er naudsynt å regulere *tiltak overfor elevar for å halde ro og orden og avverje skade*.

Når det gjeld kva for andre former for inngripen som skal være lovlege, er vi einige med utvalet i at dette bør utgreiast grundigare. Dette gjeld grensene for fysisk inngripen, men også tiltak som medfører "skjerming" eller isolering av elevar frå fellesskapet. Det må inn nøye regulering for at terskelen skal bli "høg nok". Dette er etter vår erfaring uklart etter dagens føringar og blir tolka ulikt. Inngrepa overfor elevane må i tillegg koplast opp mot dei individuelle rettane som elevane har når det gjeld trygt og godt skolemiljø, spesialundervisning/individuell tilrettelegging (der PPT har ei lovbestemt rolle) og gruppetilhøyr/inkludering. Her ser vi i praksis at kommunar og skolar møter utfordringar.





Vi er kritiske til utforminga av andre ledd. Ordet «nødvendig» er generelt sett problematisk i inngrepsheimlar, då det ikkje sett opp ein klar skranke og terskel for tvangsbruk. Når er noko «nødvendig»? I samsvar med våre innspel til ny barnevernlov og tvangsbegrensningslov, meiner FMRO at det heller bør brukast ord som «strengt nødvendig» eller «tvingande nødvendig».

Vi meiner også at å «gripe inn fysisk» er ei uheldig formulering i en inngrepsbestemming, då det ut frå lovteksten nesten kan romme alt av tvangsbruk. Dette forsøker utvalet å snevre inn noko med å seie at det berre kan nyttast lite inngripande tiltak, som «å holde eleven fast ei lita stund» eller «ta eleven ut av fellesrom». Å holde fast ei lita stund seier ikkje noko om korleis eleven kan haldast fast (vil dette også gjelde der fleire må holde eleven, dersom eleven blir lagt i bakken e.l.?). I psykisk helsevernlov § 4-8 er «kortvarig fastholding» sett som inngripande tvang som det må fattast vedtak om.

Vi meiner det er behov for ei særregulering av grensa for nødrett/nødverje i opplæringslova for at inngrepsheimelen for dei tilsette i skulen skal vere klar, men formuleringa i andre ledd må klargjerast og bringast i samsvar med terskelen som er satt gjennom rettspraksis etter straffelova §§ 17 og 18. Dersom forslaget utvalet har lagt fram blir vedtatt, vil forholdet mellom andre og tredje ledd kunne bli svært uklart.

Vi meiner vidare at § 12-1 femte ledd kan gi eit utilsikta høve for skolane til å hevde at tiltak er *allment aksepterte*. Då er det ikkje krav til dokumentasjon og varsling. Kva som er *allment akseptert* vil være ulikt definert. Dersom det er heilt klart at noko er allment akseptert, treng det ikkje lovregulerast.

Det er fleire føremål med forslaget, å *avverge skade, bedre rettsikkerheten, bidra til økt åpenhet og dermed også øke bevisstheten om bruk av tvang*. Det også eit mål å redusere bruken av tvang. Vi vurderer det slik at forslaget vil fremme desse føremåla, men at ordlyden i lovteksten bør arbeidast vidare med, for å klargjere terskelen for inngripen. Ein bør også vurdere kva for inngrep som bør medføre enkeltvedtak med klagerett.

#### Å anvende helse-og omsorgstenestelova på skolen

Utvalet foreslår ikkje at opplæringslova skal gi eigen heimel for fysiske tiltak for å avverje skade på eleven sjølv. Utvalet viser her til helse- og omsorgstenestelova kapittel 9 og til straffeloven sine reglar om nødrett.

Vi har erfart at det er problematisk at elevar med psykisk utviklingshemming ikkje har det vern som følger av helse- og omsorgstenestelova kap. 9 når dei er på skolen, enten dei er i eiga avdeling, på alternativ opplæringsarena (ATO) eller er i ordinær klasse. Helselovgivinga blir ikkje følgt på skolen. Dersom dei har vedtak om bruk av makt og tvang, kan dette også gjennomførast på skolen, av helsepersonell. Men, dei andre krava som følger av helse- og omsorgstenestelova kap.9, som regler om ansvar, krav til nedteikning av hendingar, krav til kompetanse, enkeltmelding til Fylkesmannen og pårørande (føresette) gjeld ikkje. Dette ser vi medfører at denne gruppa av elevar blir utan rettsvern på skolen. Loven er arenanøytral, men praktiserast ikkje på skolane, sjølv om skolen i realiteten yter omfattande helse- og omsorgstenester til nokre elevar.

Utvalet foreslår at det i den nye opplæringslova blir presisert at kapittel 9 i helse- og omsorgstenestelova gjeld for helserelevante tiltak. Slik vi ser det er det uklart om alle dei krav som blir stilte der skal gjelde, eller om det berre er aktuelt når eleven har vedtak om bruk av makt og tvang. Personalet i skolen har vanlegvis ikkje kjennskap til helselovgivinga, med mindre dei har



helsefagleg bakgrunn. Vi erfarer at avgjerd om bruk av makt eller tvang ofte blir overlate til assistentar utan verken pedagogisk eller helsefagleg bakgrunn.

#### Om bruk av tvang i for å oppnå læring og fritak frå opplæringsplikta

Utvalet meiner at det kan være aktuelt å vurdere om det vil være betre for eleven å bli heilt eller delvis friteke for opplæringsplikta, for eksempel *der det viser seg at fysisk eller verbal tvangsbruk er påkrevd for å gjennomføre opplæringa*. Utvalet foreslår at det ikkje blir opna for bruk av tvang for å oppnå læring med heimel i den nye lova.

Vi støtter utvalet si vurdering. Tvang i opplæringa er ikkje lovleg etter helselovgivinga og bør heller ikkje være det etter opplæringslova. Slik vi ser det vil dette aldri være naudsynt. Vi har erfaring med slik praksis frå fleire av våre tilsyn ved spesialavdelingar og ATO-avdelingar. Vi har sett at det har vært element av dette i nokre av elevanes sin IOP. Dette gjeld særleg for autistar eller psykisk utviklingshemma. Etter vår vurdering er det ikkje eit godt alternativ for desse elevane å bli fritatt for opplæringsplikta, med mindre dei i ein kortare periode har behov for, og får tilbod om, behandling av spesialisthelsetenesta. Eventuelt at dette blir gjort for å sikre at eleven blir omfatta av reglane i helse- og omsorgstenestelova, der dette er til elevens beste.

#### Krav til dokumentasjon

Utvalet foreslår at skolen skal dokumentere hendingar der det har vært gjennomført fysiske tiltak (forslag til § 12-1 fjerde avsnitt).

Dette er et forslag som vi meiner er svært viktig for elevane sin rettstryggleik. Vi erfarer gjennom våre tilsyn med spesialundervisning på spesialskoler og på alternative opplæringsarenaer at dokumentasjonskrav er heilt naudsynt. Dei same omsyn vil etter vår oppfatning gjere seg gjeldande ved ordinær skole.

I lovforslaget er dette formulert slik: *hendinga må dokumenterast i den forma og i det omfanget som er nødvendig*.

Etter vår vurdering kan det være behov for at lovteksten stiller krav til korleis hendinga skal dokumenterast. I tillegg til å beskrive den konkrete hendinga bør det etter vår meining stiller krav om at hendinga blir nedteikna straks, at det blir dokumentert over kor lang tid maktbruken varte, kven som utførte handlinga og at ansvarleg leiar er orientert. Føresette må også varslast og få kopi av meldinga.

Utvalet foreslår at kommunen og fylkeskommunen skal varslast når det har vært gjennomført fysiske tiltak (forslag til § 12-1 fjerde avsnitt). Vi støtter dette forslaget.

### **37.3 Bortvisning**

FMRO støtter utvalet sitt forslag om at reguleringa knytt til bortvising i hovudsak blir vidareført.

Fylkesmannen vil likevel peike på følgjande: Utvalet foreslår at det *ikke presiseres i loven at rektor må "ha rådført seg med lærarane" til eleven før rektor eventuelt beslutter at eleven skal bortvises...* Fylkesmannen meiner at sjølv om rektor både har ei utgreiingsplikt og ei informasjonsplikt etter forvaltningslova § 17, så er det pedagogisk formålstenleg at denne presiseringa framleis står i opplæringslova.



### **37.4 Pålagt skolebytte**

FMRO støtte utvalet sitt forslag om at regelen om pålagt skolebytte blir vidareført med nokre endringar.

Nytt forslag inneber at ein tar vekk tilvisinga til barnets beste som finnes i dagens § 9A-12 6. ledd og viser til generelle reglar om barnekonvensjonen i §§ 2-1 og 2-2. Vi støtter at det blir innført ein generell regel om vektlegging av eleven sitt beste.

Vi stiller spørsmål ved om det likevel kan være behov for å presisere særskilt i ny § 12-3 at vedtak om skolebytte må innehalde vurderingar av alle relevante moment som følger av krav til vektlegging av barnets beste, og at dette må skje for alle parter/involverte i saken. I tillegg til elevane sin uttalerett inneber dette vurderingar av den konkrete eleven sin helsetilstand, identitet (opphav, kulturell identitet, personlegdom, evner/anlegg), behov for omsorg og beskyttelse og eventuell særleg sårbarheit. Momenta kan eventuelt tas inn i § 2-1, samtidig med tilvising til denne i § 12-3. Konkretisering av det nærare innhaldet i barnets beste-vurderinga bør i alle fall gjerast tydeleg i ein sentral rettleiar om temaet.

Vi erfarer frå våre klagesaker på området at dei omsyn som bør vektleggjast er svært samansette og vanskelege. Blant anna vil eleven som blir pålagt skolebytte kanskje ha bakgrunn frå barnevern, ha ein diagnose eller ha andre særskilte utfordringar. Elevgruppa som skal vernast vil på si side også ha individuelle utfordringar som må tas omsyn til.

Dersom eleven som skal flyttast har spesialundervisning, meiner vi det bør bli stilt krav om at PPT gir si uttale til flyttinga.

### **Kap 43 Andre regler for grunnskolen og videregående opplæring**

Vi støtter i hovudsak forslaget til ny § 16-3 om å vidareføre regelen i opplæringslova om kven som har rett til å ta avgjerder på vegne av barnet når barneverntenesta har overteke omsorga. I tillegg til at ansvar og mynde også vil vere regulert i barnevernlova. Opplæringslova er lettare tilgjengeleg for skolane.

Vi meiner likevel at regelen burde seie noko om fosterforeldra si rolle. Vi opplever at vi ofte får spørsmål om i kva grad skolen kan sjå fosterforeldra, som eleven sin partsrepresentant og i kva saker det er tilstrekkeleg å ha dialog med fosterforeldra i staden for barnevernet. I ei sak frå vårt fylke som har vært behandla av Sivilombudsmannen, er det slått fast at fosterforeldre også kan ha klagerett i saker som gjeld individuelle rettar for barnet. Men, dette forutset ei vurdering av rettsleg klageinteresse i den enkelte sak.

### **Kap 44 Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester**

#### Overgang frå barnehage til skole og SFO

FMRO støttar forslaget om ikkje å vidareføre plikten til å utarbeide ein plan for overgangen frå barnehage til skole og SFO. Vi ser det som positivt at utvalet heller rettar fokus mot å etablere *ordningar* som sørger for ei trygg og god overgang. Vi ser det og som svært positivt at plikta til å syte for ei trygg og god overgang framleis blir regulert i opplæringslova.

Vår erfaring med barnehagemynda i kommunane og med skolane, viser at det i dag er store skilnader i korleis barna blir tatt hand om i overgangen mellom barnehage og skole. Skilnadane har vore mellom kommunar, mellom skular, mellom barnehagar og mellom eigarform. FMRO er difor svært positiv til forslaget om at det ikkje skal være barnehage og skole som er pliktsubjektet i lova, men kommunen.



Når det gjeld barn og unge med særskilte behov er vår erfaring at skolen ofte kjem for seint i gong med fysisk tilrettelegging og med kompetansetiltak, som skal sikra ein god overgang og eit godt opplæringstilbod til desse elevane. Vi meiner det er hensiktsmessig å sjå dette i samheng med utfordringane som spesialavdelingane skapar. Vi meiner det er behov for å klargjere kravet til tilrettelegging i overgangsfasen og før skolestart opp mot reglane om nærskolerett (inntak), gruppetilhøyr og prinsippet om inkludering.

#### Tverrfagleg samarbeid

Mangelen med dagens lovverk er etter vårt skjønn i all hovudsak at det ikkje er ei plikt for kommunen til å sikre et *heilskapleg samarbeid* rundt barn og unge. Det gjer at dagens praksis i stor grad er at man ser på samarbeid rundt barn og unge som noko kvar einskild teneste plikter å gjere, og ikkje noko som kommunen *som sådan* har eit overordna ansvar for. Vi støtter derfor forslaget om ein felles samarbeidslov. Fylkesmannen meiner at ein samarbeidslov er enklare og betre for barn og unge og deira føresette, enn mange særlovlar. Vi støtter dermed argumenta om at dette kan bidra til å ta bort skilnadane mellom ulike sektorar og heller skape ei felles forståing. Vi meiner samstundes at eigen lov om samarbeid føreset justeringar i dei einskilde sektorlovane slik at desse i større grad er harmoniserte. Vi meiner plikta til å samarbeid på systemnivå bør være lovfesta. Etter vår erfaring er samhandling og planlegging på systemnivå ei stor utfordring mellom ulike fagmiljø og ulike sektorar.

Dersom resultatet ikkje blir ein felles samarbeidslov, bør ein vurdere å ta ansvaret for koordinerande eining ut av helse- og omsorgstenestelova og lage ei eiga regulering av dette. Det bør komme klart fram at den koordinerande eininga skal bidra til samhandling og koordinering også med andre fagområde, og være pådrivar for samhandling på tvers av fag, nivå og sektor. Vår erfaring er at det er behov for faste strukturer på tvers av sektorane, som kontinuerleg kan identifisere og handtere samordnings- og samarbeidsbehov.

#### Leirskole

Fylkesmannen i Rogaland støtter ikkje uvalet sitt forslag om å fjerneplikten til leirskole. Vi vurderer at leirskole er et nyttig bidrag til å nå fleire av dei overordna måla for opplæringa. Kommunane sine mange plikter kombinert med pressa økonomi, gjer at det er sannsynleg at berre nokre få kommunar vil prioritere leirskole dersom det blir frivillig. Vi vil trekke fram at elevane på leirskole blir møtt av andre krav og andre arenaer enn elles i skolen. Spesielt er dette viktig for barn frå ressursvake familiar og mange av våre nye landsmenn. Vi har også tidlegare sett mange kreative foreldreinitiativ for å få til leirskole som utfordrar både skolen si styringsrett og gratisprinsippet. Dersom kravet slik det er definert i dagens lov fjernast, bør det som minimum innførast ei støtteordning for dei kommunane som vel å ha leirskole.

### **Kapittel 49 Internkontroll og kvalitetsutvikling**

#### **Krav til forsvarleg system for å sikre regeletterleving (internkontroll)**

FMRO støttar at § 13-10 andre avsnitt om internkontroll i opplæringslova blir erstatta av den nye generelle regelen om internkontroll i kommunelova § 25-1. Men vi har nokre kommentarar til eit par av punkta som i dag er ein del av § 13-10.

#### Kvalitetsutvikling

Tilstandsrapporten: Kunnskapsgrunnlaget til utvalet seier at politisk nivå er lite involverte (s.644), altså det motsette av det som var målsettinga. Utvalet vil ikkje vidareføre kravet om ein tilstandsrapport som skal drøftast av kommunestyret. I staden foreslår dei eit generelt krav om rapportering til kommunestyret om tilstanden i skolen ein gong i året. FMRO meiner at lova må sikre



at kommunestyret og fylkesstyret minst ein gong i året faktisk drøftar innhald og kvalitet i skulen. Elles er det fare for at fleire kommunar tek rapporteringa til orientering utan ei reell drøfting.

Fylkesmannen meiner derfor at ein bør setje i verk meir offensive tiltak for å sikre dette. Av denne grunn blir det etter vår meining feil å fjerne kravet til at rapporteringa skal drøftast i kommunestyret.

I dag er det krav om at kommunane skal følge opp resultat frå nasjonale kvalitetsvurderingar, men det er ikkje sagt nærare kva som er innhaldet i denne oppfølginga. Utvalet finn det unødvendig å vidareføre denne regelen, fordi ein meiner det er liten risiko for at kommunane ikkje skal bruke desse resultatane. Altså at regelen er overflødig. FMRO meiner at noverande regel bør vidareførast fordi det er viktig å presisere kunnskapsgrunnlaget som må med i kvalitetsvurderingane. Det bør presiserast nærare kva som ligg i kravet til å følge opp resultatane. Fylkesmannen meiner det er høg risiko for at kommunar med låg kapasitet ikkje vil kunne drive god kvalitetsutvikling dersom dei skal gjere dette fritt, utan at det blir definert kva kunnskapsgrunnlag som skal ligge til grunn.

#### Skolebasert vurdering

FMRO meiner at det er bra at kravet om kvalitetsvurdering på skolenivå blir flytta til lova. Vi er også einige i at omgrepet skolebasert vurdering blir tatt vekk, fordi forslag til lovtekst angir kva skulane faktisk skal gjere, og at dei skal gjere dette jamleg.

Utvalet foreslår eit generelt krav om at kommunar og fylkeskommunar skal sørgje for at elevar og foreldre får høve til å medverke i å planleggje, gjennomføre og vurdere innhald og kvalitet i skulen, i kap. 2 Medverknad, skoledemokrati og skolereglar. Vi er ikkje einig med utvalet i deira vurdering om at dette er tilstrekkeleg. Vi meiner det er viktig å vidareføre kravet om at det skal vere brei medverknad i arbeidet med kvalitetsvurderinga på den enkelte skolen og at dette bør stå i lova. For å utvikle kvaliteten i skulen er det avgjerande at elevar og tilsette blir involvert i prosessane med å kartleggje, analysere og vurdere kvalitet. For å skape praksisendring må dei som skal gjennomføre endringa kjenne at dette er naudsynt, dette sikrar eigarskap og ønske om endring - altså forankring og forplikting.

#### **Kapittel 51 Klageadgang og klageinstans**

Utvalet foreslår i § 23-1 å endre dagens hovudregel om klageinstans innafor opplæringslova, slik at det er kommunen sjølv som skal vere klageinstans når kommunen fattar vedtak. I dag er det som hovudregel staten v/Fylkesmannen for grunnskoleopplæringa. Utvalet viser til at forslaget deira er i tråd med hovudregelen etter forvaltningslova. I tillegg føreslår utvalet at staten skal vere klageinstans knytt til enkelte vedtak frå kommunane.

FMRO meiner det er tvilsamt om kompetansen i kommunane i dag er betre med omsyn til kunnskap om lovar og reglar enn den var då gjeldande opplæringslov blei iverksett i 1998. Vi tviler på om grunngevinga til utvalet for å endre den generelle regelen stemmer.

Forslaget til utvalet inneber at fleire klager som staten, i praksis Fylkesmannen, er klageinstans for, vil bli handsama av kommunen sjølv. Det gjeld mellom anna klage på vedtak om utsett/tidleg skolestart, skoleplassering, permisjon, fritak frå aktivitetar, inntak til SFO, inntak til særskilt utdanningsprogram i VGO og skoleskyss.

Dersom ein skulle vedta utvalet sitt generelle forslag, meiner FMRO at det må gjerast unntak for vedtak om skoleskyss. Etter vår vurdering er det minst like sterke grunnar til at klager på desse vedtaka bør leggest til ein instans utanfor kommunen, som dei andre unntaka utvalet føreslår frå hovudregelen.



Klage på skoleskyss for Fylkesmannen gjeld ofte saker der eleven/føresette krev skoleskyss fordi dei meiner skolevegen er "særleg farleg eller vanskeleg". Vurderinga i desse sakene er sterkt skjønnsprega. Ein gjennomgang av dei klagesakene som FMRO har behandla, viser at dette er saker der eleven ofte får medhald fordi kommunen har sett terskelen for høgt før ein godtek at skolevegen er "særleg farleg eller vanskeleg" for eleven. FMRO meiner det vil gå ut over rettstryggleiken og ikkje vere til barnet sitt beste å overføre klagebehandlinga for skoleskyss til kommunane.

Vi meiner det sikrar lik praksis i fylket dersom Fylkesmannen framleis er klageinstans. I tillegg er det slik at skoleskyss er dyrt for kommunane, slik at kostnadssida også kan gjere at kommunen sine vurderingar ikkje alltid tek tilstrekkeleg omsyn til barn som er sårbare i trafikken.

Fylkesmannen i Rogaland meiner derfor det er nødvendig at det er ein instans utanfor kommunen som behandlar klager på skoleskyss.

Med hilsen

Lone Merethe Solheim  
fylkesmann

Marianne Skogerbø  
utdanningsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*