

Kunnskapsdepartementet
Kirkegata 18
0153 Oslo

Saksbehandler: Live Kroknes Berg

Oslo 30. juni 2020

Høring NOU 2019: 23 Ny opplæringslov

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) viser til ovennevnte høringsnotat, og vil her gi merknader til forslagene.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) er paraplyorganisasjon for 84 organisasjoner av funksjonshemmede og kronisk syke, med til sammen mer enn 335 000 medlemmer. FFOs overordnede mål er samfunnsmessig likestilling og deltakelse. Rundt 17 prosent av befolkningen har til enhver tid en funksjonshemning eller kronisk sykdom som medfører nedsatt funksjon.

1. Generelle bemerkninger

Det er positivt at utvalget har rettet fokus mot å lage en anvendelig og tilgjengelig lov for elever, pårørende og skoleansatte, og at utvalget har tenkt nytt for å løse utfordringene funksjonshemmede og kronisk syke elever står i. FFO støtter i all hovedsak utkastet til ny opplæringslov, men er usikker på om forslaget som foreligger svarer tilstrekkelig på dagens utfordringer.

Vi vil peke på flere hovedutfordringer ved dagens lov som ikke blir tilfredsstillende løst ved utvalgets forslag. Først og fremst brytes opplæringsloven i stor grad rundt om i norske skoler. Det å ha rett gir ikke nødvendigvis rett. FFOs rettshjelpstjeneste for funksjonshemmede og kronisk syke, Rettighetscenteret, mottok i 2019 1332 henvendelser, hvorav 11 prosent av disse var spørsmål om oppvekst og utdanning. Flere av henvendelsene kom fra fortvilte foreldre som opplever en skole som ikke er samarbeidsvillig når det gjelder tilrettelegging, tilpasset undervisning og spesialundervisning. Andre opplever at barnet står uten spesialundervisning på grunn av syk lærer/assistent eller at barnet ikke får bistand til nødvendig medisiner. I flere av sakene bruker kommunen økonomi som hovedargument mot å gjennomføre tiltak. Sakene er klare brudd på opplæringsloven, og synliggjør behovet for at praksis må strammes inn, og at det må bli vanskeligere å bryte loven.

Bortsett fra nytt kapittel 11 om skolemiljø, mangler utvalgets forslag sanksjonsmuligheter. Det er et rettssikkerhetsproblem at fylkesmennene ikke har tilstrekkelige virkemidler til å sikre at elevens rettigheter blir innfridd. Manglende sanksjonsmuligheter gjør at det å ha rett, men ikke få rett, fortsatt blir en realitet blant landets elever. FFO savner at fylkesmennene får flere virkemidler for å sikre elevens rett til som tilrettelegging, spesialundervisning og tilpasset opplæring. Dette er grunnleggende rettigheter som skal sikre et likeverdig og inkluderende opplæringstilbud for funksjonshemmede og kronisk syke barn. Vi mener at for å sikre økt etterlevelse av opplæringsloven, bør det innføres strengere sanksjonsmidler ved lovbrudd.

Dagens forslag legger flere steder opp til et økt bruk av skjønn. De svakeste gruppene i samfunnet trenger en særlig beskyttelse gjennom lovverket. Hvis loven åpner for stor grad av skjønnsutøvelse, så er det

risiko for at vurderingen påvirkes av økonomiske hensyn dersom slike hensyn taler for et bestemt resultat. Det gir også rom for ulike tolkninger, noe som er i strid med retten til et likeverdig opplæringstilbud. Dette svekker elevenes rettsvern, og vil slå uheldig ut for de svakeste elevene. Det er store geografiske variasjoner, og mange funksjonshemmede elever får ikke fullt læringsutbytte av undervisningen og får ikke delta i skolens aktiviteter på lik linje med andre elever. CRPD-komiteen uttalte en bekymring over de kommunale forskjellene i tjenestetilbudet til funksjonshemmede, og anbefalte å treffe alle nødvendige tiltak for å redusere disse gjennom nasjonalt regelverk, standarder og retningslinjer.¹ Et større fokus på det kommunale handlingsrommet er ikke løsningen på dette.

Det er viktig å sørge for opplæring og kompetanseheving om hva loven inneholder og innebærer, slik at forståelsen av loven blir lik uavhengig av hvor i landet man er og størrelsen på kommunen. Det er ingen grunn til å tro at forslaget utvalget har fremsatt, vil avhjelpe på dagens manglende kompetanse blant brukerne av loven, spesielt ikke når det åpnes i stor grad for bruk av skjønn.

Det er helt sentralt at det utformes en tydelig lovtekst hvor rettigheter, ansvarlinjer og konsekvenser kommer tydelig frem. Oppsummert vil manglende utvidelse av sanksjonsmulighetene og økt vekt på det kommunale selvstyret, fortsatt medføre at det å ha rett, men ikke få rett, blir realiteten for mange av landets elever.

Under følger konkrete kommentarer og oppsummering av våre hovedsynspunkter.

1.2 Oppsummering av våre hovedsynspunkter

Følgende er FFOs hovedsynspunkter til forslag til ny opplæringslov:

- Støtter lovfesting av et generelt forsvarlighetskrav.
- Støtter lovfesting av barnets beste.
- Savner diskusjon rundt inkorporering av CRPD.
- Støtter ikke at elevråd skal være frivillig. Det burde være pålagt på hver skole.
- Støtter at skoleeier får en oppfølgingsplikt for elever med høyt fravær, men denne er for uklar.
- Støtter ikke et kravet til sakkyndig vurdering fjernes for elever som skal fritas fra opplæringsplikten eller for utsatt eller tidlig skolestart.
- Positiv til § 3-1 tredje avsnitt.
- Støtter ikke fjerning av lærernormen.
- Dagens bestemmelse i opplæringsloven om tilpasset opplæring bør beholdes, og være plassert innledningsvis i loven.
- Det er positivt at «forsterket innsats» innføres som ny betegnelse, og at plikten utvides til å gjelde alle elever og alle fag.
- Formuleringen «elevar som er i ferd for å bli hengande etter i opplæringa» bør erstattes med «*elevar som ikkje har forventet progresjon.*»
- Plikten til å gi forsterket innsats bør utvides til å også gjelde for elever med varige behov for tilrettelegging som er mindre omfattende.
- Det må tydeliggjøres at elever med behov for individuelt tilrettelagt opplæring skal få det med en gang, uten å måtte gå via forsterket innsats.
- § 10-2 tredje ledd andre setning bør endres til: «Om det er til det beste for eleven *og eleven samtykker til det*, kan den forsterka innsatsen i ein kort periode givast som eineundervisning.»
- Skolen bør gjennomgående være pliktsubjekt i paragrafen.
- Forsterket opplæring må gjelde private skoler.

¹ Se 5 bokstav e og 6 bokstav e: <https://www.regjeringen.no/contentassets/26633b70910a44049dc065af217cb201/crpd-2019-avsluttende-bemerkninger-til-norges-forste-rapport-nor-09092019-finale.pdf>.

- § 10-4 andre ledd første setning bør endres til: «Kommunen og fylkeskommunen kan berre fråvike den sakkunnige vurderinga dersom dei kjem til at eleven kan få tilfredsstillande opplæring på ein betre måte.»
- Det bør stå i lovteksten at eleven og foreldrene har rett til å kreve en sakkyndig vurdering.
- Det er svært positivt at bare personer som er ansatt i lærerstilling skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring.
- Det er svært positivt at det kan gjøres unntak fra kompetansekravene for å gi individuelt tilrettelagt opplæring dersom det vil gi eleven bedre opplæring, og at unntak kun kan gjøres for personer med høy og relevant kompetanse som gjør dem særlig egnet til å ivareta elevens behov.
- § 10-11 første setning bør endres til det følgende: «Elevar som har behov for det, har rett til nødvendig opplæring i bruk av tekniske hjelpemiddel.»
- Det er nødvendig at ansvaret for legemiddelhåndtering som faller utenfor helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2, lovfestes i opplæringsloven og utdypes i forskrift.
- Dagens bestemmelse i § 2-16 om alternativ og supplerende kommunikasjon må bestå
- Det er positivt at PP-tjenesten består som uavhengig faglig instans
- Det er positivt at PP-tjenestens mandat foreslås utvidet til å ikke bare rette seg mot elever med «særlige behov», men mot alle elever.
- Den følgende setningen bør legges til under § 10-12 tredje ledd: «Den som utarbeider sakkunnig vurdering må ha kompetanse på elevens vansker. Om ein ikkje har denne kunnskapen sjølv, må den bli innhenta.»
- Enig i at reglene om skolemiljø i det vesentlige videreføres, men vi er bekymret for konsekvensene av at fylkesmannens kompetanse i håndhevingssaker foreslås innsnevret og fraråder endringen.
- Positivt at tvang lovreguleres i opplæringsloven, men vi mener lovforslaget som foreligger, inneholder flere betenkeligheter samt det fremstår som for vagt.
- Enig i at det bør lovfestes en plikt til samarbeid om overgangen mellom barnehage og skole, men etterlyser kravet om plan. Vi foreslår en tilsvarende plikt til samarbeid om overgangen mellom grunnskolen og videregående.
- Støtter forslaget om at individuell plan reguleres i egen lov.
- Støtter ikke utvalgets vurdering om at det ikke er behov for reaksjoner på brudd i opplæringsloven. Erfaring fra alvorlige saker tilsier at det er nødvendig med flere reaksjoner for å sikre elevens rettsvern.

2. Lovutkastet

2.1. Opplæringsloven

Gjennomgående har FFOs medlemsorganisasjoner gitt uttrykk for at lovutkastet er skrevet med et forståelig språk og god struktur. Dette skal utvalget ha ros for. FFO må imidlertid påpeke at utredningen kan fremstå som lite tilgjengelig og lite pedagogisk både for brukere, pårørende og fagpersonell, når den strekker seg over 800 sider. Omfanget kan gjøre det vanskelig for ikke-jurister å se hva som er relevant å sette seg nærmere inn i og ikke. Utdanningsrett er et av de feltene som burde være enklest å forstå av dem som skal følge og anvende loven i praksis. Dersom elever og pårørende ikke vet hvilke rettigheter de har, kan de heller ikke kreve dem oppfylt.

FFO har ingen innvendinger mot at utvalget foreslår at dobbeltreguleringer innad opplæringsloven fjernes,² og at visse regler og vurderingstema løftes til en generell del som gjelder for alle de spesifikke områdene loven regulerer. Strukturering av reglene vil føre til at brukerne av loven tydeligere ser de overordnede formålene, rammene for hvordan man skal oppnå disse formålene og handlingsrommet reglene skaper når loven får en bedre struktur enn dagens.

² Dette gjelder med unntak fra ASK

Dette er imidlertid ikke tilfellet med fjerning av dobbeltreguleringer som fremgår av sektorovergripende lover, som forvaltningsloven og kommuneloven. Det er viktig å sikre at en regel er tilgjengelig i den loven aktørene normalt forholder seg til. Elever, pårørende og skolepersonell forholder seg i stor grad utelukkende til opplæringsloven. FFO mener derfor at opplæringsloven må inneholde noen dobbeltreguleringer eller henvisninger for at ikke-jurister skal forstå hvilke regler som gjelder. Hensynet til en brukervennlig og tilgjengelig lov for ikke-jurister må gå foran behovet for et mindre omfangsrikt regelverk.

2.1.1 Forsvarlighetsprinsippet

FFO er enig i utvalgets vurdering av behovet for å lovfeste et forsvarlighetskrav som skal gjelde både for opplæring og annen virksomhet etter opplæringsloven. Lovfesting av ulovfestede prinsipper er en viktig forutsetning for at loven skal være tilgjengelig for ikke-jurister. Vi vil imidlertid påpeke at med en så knapp ordlyd som foreslått i § 1-3, er det avgjørende at det gis god veiledning til skoleeierne om hva som ligger i normen.

Det er videre veldig positivt at fylkesmannen kan prøve fullt ut om opplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven er forsvarlig. Tilsyn med kravet gjør at det blir mer enn en symbolbestemmelse.

2.1.2 Prinsippet om barnets beste

Utvalget foreslår å regulere prinsippet om barnets beste i lovens første del, og at bestemmelsen skal gjelde for alle beslutninger og avgjørelser. FFO mener dette er veldig positivt til tross for at det medfører en dobbeltregulering. Samtidig mener vi at det bør konkretiseres ytterligere hvilke kriterier som skal inngå i barnets beste-vurderinger. Her viser vi særlig til Barnevernlovutvalgets (NOU 2016: 16) foreslåtte momentliste til hvilke hensyn som skal inngå i vurderingen av barnets beste. Vi viser for øvrig til Barneombudets uttalelse på dette punkt.

2.2. FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

Etter CRPD artikkel 24 er staten forpliktet til å sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer, og at funksjonshemmede får tilgang til inkluderende, god og gratis grunnutdanning på lik linje med andre. Statene skal bygge ned funksjonshemmende barrierer i utdanningssystemet og gi elever som har særlige utfordringer, individuell tilrettelegging og støtte innenfor rammene av det allmenne utdanningssystemet. Det er ingen holdepunkter for at forslaget til ny opplæringslov ikke etterlever våre menneskerettslige forpliktelser etter CRPD. Spørsmålet er imidlertid om reglene kommer til å etterleves i praksis i større grad enn dagens opplæringslov. FFO har sammen med 125 organisasjoner, i alternativ rapport til CRPD-komiteen, påpekt at regelverksetterlevelse er en stor utfordring i opplæringssektoren. Det er i tillegg store kommunale forskjeller, manglende tilrettelegging av opplæringstilbudet og manglende inkludering. CRPD-komiteen uttrykte bekymring over mangelen på tilgjengelige klagemekanismer for funksjonshemmede og mangelen på sanksjoner for manglende etterlevelse av pålagte krav.

Det er ingen grunn til å tro at praksisen vil endres med dagens lovforslag. På flere områder foreslås det å gi kommunene større skjønn i vurderingene. Et eksempel på dette er forslaget om at fylkesmennene som hovedregel bør pålegge kommunen å selv finne en løsning som gir eleven et trygt og godt skolemiljø, se forslaget § 11-6, i motsetning til dagens ordning om at fylkesmannen har kompetanse til å fastsette konkrete tiltak. Dette er en svekkelse av elevenes rettsvern og bidrar til å øke de kommunale forskjellene, se mer i pkt. 10 Hvis loven åpner for stor grad av skjønnsutøvelse, så er det risiko for at vurderingen i stor grad påvirkes av økonomiske hensyn dersom slike hensyn taler for et bestemt resultat. Det gir også rom for ulike tolkninger, noe som er i strid med retten til et likeverdig opplæringstilbud. Opplæringsfeltet er et av de områdene det er viktigst å sikre et likt tilbud. Det er en stor og viktig samfunnsoppgave å sørge for grunnopplæringen til barn, unge og voksne. Der det brukes skjønnsmessige regler så er det helt nødvendig at de skjønnsmessige uttrykkene defineres eller forklares i lovteksten, og dette bør ledsages av

anvendbare vurderingskriterier som tilrettelegger for likebehandling og etterprøvnbarhet. Staten må kunne gå langt i å overprøve de skjønnsmessige vurderingene. Sistnevnte er ikke tilfellet i loven.

Videre er det et problem at kommunene ikke har tilstrekkelig kunnskap om CRPD. Dette er helt nødvendig for at konvensjonen skal ha et konkret og forpliktende innhold i norsk rett. Det er sterkt kritikkverdig at CRPD ikke er inkorporert i norsk lov på lik linje med Barnekonvensjonen og Kvinnekonvensjonen. Sammenlignet med ovennevnte konvensjoner, har funksjonshemmede en lavere menneskerettslig status. Dette er svært uheldig, og noe som utvalget burde påpekt. Det er nødvendig å anerkjenne at funksjonshemmede har like rettigheter, og starten på dette er å inkorporere CRPD i norsk lov.

Kommentarer til ulike deler av utvalgets forslag

3. Kapittel 19 – Elevenes medvirkning og skoledemokratiet

FFO er glad for at utvalget foreslår å innføre et innledende kapittel i opplæringsloven om medvirkning, barnets beste og skoledemokrati. Vi mener imidlertid kapitlet kan fremstå som for lite konkret på flere områder.

Utvalget konkluderer med at dagens skoledemokrati ikke fungerer optimalt. De foreslår at elever og foreldre skal få være med å planlegge, gjennomføre og vurdere skolens virksomhet og at de skal delta i styringen. Dette mener FFO er et viktig prinsipp. Vi mener imidlertid at dette ikke er godt nok for å sikre reell medvirkning for elever og foreldre på systemnivå. Eksisterende forskning gir grunn til å tro at funksjonshemmede barn i liten grad blir involvert i beslutninger som angår dem i skolesektoren. Det er viktig å sørge for at funksjonshemmede barn får oppfylt sin rett til å bli hørt, og det er en svakhet ved forslaget at de ikke diskuterer dette.

Vi støtter ikke utvalgets forslag om fjerne lovfesting av strukturer for medvirkning for foreldre, eller forslaget om at det er opp til elevene ved den enkelte skole å bestemme om man vil ha elevråd eller ikke. Vi anbefaler å lovfeste formelle strukturer for medvirkning slik at både grunnskoler og videregående skoler har elevråd, og grunnskoler har FAU.

FFO støtter ikke opprettholdelsen av dagens bestemmelse om at gruppestørrelsen skal være forsvarlig. Det burde innføres krav om maksimal gruppestørrelse.

Vi viser ellers særlig til Barneombudets høringsuttalelse om dette kapitlet.

4. Kapittel 20 – Plikt til å delta aktivt i opplæringen, oppfølgingsplikt og om lekser

4.1 Oppfølging av elever med høyt fravær

Det er veldig positivt at det foreslås å lovfeste en plikt for kommunene og fylkeskommunen til å følge opp elever med høyt fravær fra opplæringen. Vi mener imidlertid at plikten bør inntre dersom eleven har eller «*står i fare for å få et høyt fravær*». Dette gjør at plikten inntre på et tidligere tidspunkt, noe som er mer i samsvar med prinsippet om tidlig innsats. Slik ordlyden er nå, er vi redde for at det blir en for høy terskel for når plikten inntre.

FFO er samtidig skeptisk til at bestemmelsen utelukkende utformes som en overordnet plikt, og at det åpnes for et stort lokalt handlingsrom ved at den enkelte kommune selv kan avgjøre hvordan elevene følges opp. Når det ikke er en plikt, vil det kommunale handlingsrommet åpne for store geografiske forskjeller der man får noen skoler som har godt opplegg, mens andre ikke har det. Lovbestemmelsen er for vag slik den nå foreligger. Det burde reguleres tydeligere i loven hvilke plikter skoleeier har til å følge opp elever med stort fravær. Vi ber departementet klargjøre innholdet i oppfølgingsplikten, og regulere dette mer utfyllende i loven.

5. Kapittel 23 – Rett og plikt til grunnskoleopplæring

5.1. Fritak fra opplæringsplikten

FFO støtter ikke utvalgets forslag om at sakkyndig vurdering ikke videreføres som et absolutt krav i saker om fritak fra opplæringsplikten. Fritak fra opplæringsplikten er så inngripende at det kun burde gjøres etter en grundig og uavhengig vurdering av elevens behov og av opplæringstilbudet. Vi viser for øvrig til Barneombudets uttalelse på dette punkt.

5.2 Tidlig og utsatt skolestart

FFO støtter i utgangspunktet utvalgets forslag om å senke terskelen fra «særlege grunnar» til «gode grunnar» når det gjelder utsatt skolestart. Utvalget gir imidlertid lite veiledning i sine vurderinger, og vi ber om at departementet tydeliggjør forskjellen mellom «særlege grunnar» og «gode grunnar». Slik forslaget nå foreligger, er vi usikker på hva som vil være forskjellen.

FFO er ikke enig med utvalget i at sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten ikke skal videreføres. I disse sakene bør det stilles krav om at en uavhengig instans vurderer elevens kognitive og sosiale forutsetninger. Sakkyndig vurdering bør videreføres for både utsatt og tidlig skolestart.

5.3 Gratisprinsippet

Erfaringer fra Rettighetscenteret viser at det fortsatt er nødvendig å lovfeste kravet om gratis offentlig grunnskoleopplæring. Vi har mottatt flere saker der det har oppstått tvil om hvem som skal betale for eksempelvis assistenter til funksjonshemmede elever. Det er flere saker der skolen har krevd at foreldre enten blir med på leirskolen eller dekker utgifter til assistent om de ikke velger å bli med. Dette synliggjør ikke bare at behovet for en lovfesting er til stede, men også at en fjerning av gratisprinsippet kan medføre enda flere saker der foreldre blir bedt om å betale. Vi støtter dermed utvalgets forslag om å videreføre dagens bestemmelse.

6. Kapittel 24: Rett til videregående opplæring

6.1 Innføring av en rett til ett år med ekstra grunnskoleopplæring ved en videregående skole for ungdom som ikke har fullført grunnskolen

FFO er positiv til at det foreslås å innføres en rett i § 3-1 tredje avsnitt til ett år med ekstra grunnskoleopplæring ved en videregående skole for de ungdommene som avslutter 10. trinnet i grunnskolen uten å ha tilstrekkelig med opplæring til å få vitnemål. Vi stiller imidlertid spørsmål ved at utvalget foreslår å kutte på retten til et ekstra år på videregående for tegnspråklige. Bruk av tolk er krevende, og ett ekstra år som mulighet, uten å be om spesielt vedtak, kan virke mindre stigmatiserende og hindre at det blir forskjell på rettigheter.

Viser for øvrig til Unge funksjonshemmede og Norges Døveforbund (NDF) sine høringsuttalelser.

7. Kapittel 26 – Organiseringen av opplæringen

FFO er uenig med utvalgets forslag om å avvikle lærernormen, som fastsetter et krav til lærertetthet i grunnskolen. Flere lærerressurser i skolen gir mer tid til å gi tilpasset opplæring til hver enkelt elev. Lærernormen burde derfor bestå.

8. Kapittel 31 – Universell undervisning og individuelt tilrettelagt undervisning

FFO er positiv til flere av forslagene til nytt kapittel 10 om universell opplæring og individuell tilrettelegging. Først og fremst er vi enig med utvalget i at det er viktig at elevene får en individuell rett til spesialundervisning. Dette er en nødvendig og viktig rettsikkerhetsgaranti for elevene. Vi er videre positiv til tredelingen som utvalget foreslår (modell 1), og at personlig assistanse og fysisk tilrettelegging skilles ut

som egne rettigheter. Vi tror den nye inndelingen kan bli et bedre grunnlag for å «sortere» mellom behov, samt at det kan ha den gode effekten at det sparer ressurser i PPT, som kan brukes på elevene som trenger pedagogisk tilrettelegging mest. Vi ser imidlertid noen farer ved tredelingen.

For det første kan en tredeling føre til pulverisering av ansvar med den konsekvens at eleven faller mellom to stoler. Det fremgår ikke klart av utvalgets forslag hvem som tar ansvar for å se helheten når en elev har behov for mer enn én av de tre tilretteleggingsformene. For noen elever vil de tre tilretteleggingsbehovene, eller to av dem, henge nøye sammen og kan ikke vurderes separat. Vi ber derfor om at det må gjøres klart i loven eller forskriftene til loven hvem det er som skal ha det overordnede ansvaret når dette er tilfellet, og hvor foreldre/foresatte da kan henvende seg.

FFO er også usikker på om kommunene har nok kunnskap om fysisk og praktisk tilrettelegging til å sikre dette godt nok. Kommunene mangler kompetanse på fysisk tilrettelegging for alle grupper på alle områder. Det må beskrives nøye hva dette er, og hvor grensen går mellom universell utforming og individuell fysisk tilrettelegging. Dette er uklart i forslaget som foreligger.

Når det gjelder praktisk bistand må også dette beskrives grundig, og det må komme tydelig frem at assistanseordningene må være fleksible og kunne kombineres. Det må også komme tydelig frem hvem som har ansvaret for retten til fysisk tilrettelegging og praktisk tilrettelegging, og hvordan klagegangen er. Hvis man trenger pedagogisk tilrettelegging er det PPT som skal kontaktes og gi sakkyndig vurdering, men hvis man trenger praktisk eller fysisk tilrettelegging, hvem skal kontaktes da? Vår største bekymring er at dette blir en gråsoner som gir smutthull for skoler som vil utnytte systemet. Vi mener derfor at også dette må beskrives klart i loven eller forskriftene til loven.

Vi fraråder, i likhet med Barneombudet, departementet å gå videre med modell 2 eller 3.

FFO vil nå se litt nærmere på de ulike komponentene i forslaget.

8.1 Universell undervisning

Vi støtter utvalgets tankegang om at det universelle skal gjøre skolen bedre på å ivareta alle elever i det ordinære tilbudet, og at betegnelsen tydeliggjør at det er det mangfoldige fellesskapet av elever som er mottagere av opplæringen. Begrepet universell undervisning fremstår imidlertid ikke noe klarere enn dagens tilpasset opplæring, og begrepet har noen uheldige sider. Først og fremst mener vi det er svært uklart hva som konkret ligger i begrepet «universell opplæring». Utvalget trekker i sitt forslag paralleller til likestillings- og diskrimineringsloven (LDL), og begrepsparet universell utforming og individuell tilrettelegging. Slik vi ser det er dette et begrepspar som er uegnet for direkte overføring til opplæringssektoren.

I forslaget står det at universell opplæring innebærer at opplæringen skal være tilfredsstillende for flest mulig av elevene uten individuell tilrettelegging. Formuleringen etterlater et inntrykk av at skolen ikke er pliktet til å tilrettelegge den ordinære opplæringen til den enkelte elev. Dette er svært uheldig. Individuell tilrettelegging er nettopp en av de viktigste forutsetningene for en tilfredsstillende opplæring. Enhver skole har et stort mangfold av elever med svært ulike behov. For at elevene skal få en tilfredsstillende opplæring, må lærerne praktisere en viss grad av ulikebehandling og individuell tilrettelegging i den ordinære opplæringen. Mange elever med funksjonsnedsettelse har behov for noe tilrettelegging i den ordinære opplæringen, uten at de nødvendigvis trenger spesialundervisning. Disse elevene er ikke godt nok ivaretatt av utvalgets forslag.

FFO anerkjenner at tilpasset opplæring er et begrep som har mangler og kan være vanskelig å definere. Likevel er forslaget til § 10-1 slik vi ser det ikke en god erstatning til dagens bestemmelse. Vi mener det

ikke er forsvarlig å fjerne tilpasset opplæring som begrep før man er sikker på at man har en god erstatning. Vi mener derfor bestemmelsen om tilpasset opplæring i dagens opplæringslov bør beholdes.

Vi mener også det er uheldig at bestemmelsen om universell opplæring/tilpasset opplæring er plassert først i kapittel 10 i lovforslaget. Dagens bestemmelse om tilpasset opplæring er plassert helt innledningsvis i opplæringsloven, noe som signaliserer at paragrafen er svært viktig og legger overordnede føringer for hele loven. Det samme burde derfor være tilfelle også i ny opplæringslov. Vi mener derfor bestemmelsen bør flyttes til lovens innledende kapittel.

8.2 Forsterket innsats, § 10-2

FFO mener det er positivt at skolens plikt til å følge med, melde fra og følge opp klargjøres og sammenfattes i en egen bestemmelse. Vi støtter også at begrepet forsterket innsats delvis erstatter dagens bestemmelse om tidlig innsats og intensiv opplæring. Det er positivt at retten ikke begrenses til lesing, skriving og regning.

Vi er glad for at plikten til å gi forsterket innsats skal gjelde alle elever, og ikke kun de yngste, og at den kan vare i en kort periode og i lengre perioder. Vi stiller imidlertid spørsmål ved hvem det er som skal bestemme at denne skal vare i en kort periode og i lengre perioder. Hvem skal bestemme når det er nok? FFO er svært opptatt av grensegangen mellom (universell) forsterket tilrettelegging og individuell tilrettelegging. Det er fortsatt ikke tydeliggjort slik at man skjønner når en elev skal ha det ene eller det andre. Individuell tilrettelegging kan koste skolen mer i tid, innsats og penger enn forsterket innsats – og vi er redd for at elever som helt klart har behov for det første, ikke skal få dette, eller få det for sent. Særlig siden skolen skal pålegges en plikt til å prøve ut universelle (inkluderende) tiltak først.

FFO er skeptisk til at forsterket opplæring skal knyttes opp til om elevene «*er i ferd med å bli hengende etter i opplæringa*». Dette indikerer et negativt elevsyn og burde omformuleres til å fokusere på i hvilken grad man har forventet progresjon. Foreslåtte formulering kan gi inntrykk av at den forsterkede innsatsen er midlertidig og kortvarig og ikke dekker elever med behov for mer varige former for tilrettelegging. FFO foreslår dermed å bytte ut ordlyden med «*elever som ikke har forventet progresjon*».

Utvalget foreslår å videreføre at eneundervisning skal kunne gis i en kort periode som del av den forsterkede innsatsen uten at det er gitt samtykke til dette. Vi frykter denne åpningen vil kunne misbrukes, og føre til at mange elever tas unødvendig ut av fellesundervisningen mot deres vilje. FFO mener inkludering og tilrettelegging i klassefellesskapet må være hovedregelen i skolen. Der eleven tas ut av undervisningen, må det alltid være elevens egne ønsker som er førende. FFO mener at om det dreier seg om tiltak som i form og innhold ligner på individuelt tilrettelagt opplæring, vil manglende saksbehandlingsregler utfordre elevens rettssikkerhet. Det bør derfor være et krav at eleven samtykker til eneundervisning.

FFO er bekymret over at saker om forsterket innsats ikke skal behandles som enkeltvedtak. Det er forståelig at det er et ønske om at tiltak igangsettes raskt, uten for mange byråkratiske føringer. I situasjoner hvor forsterket innsats oppleves som udelt positivt, er det uproblematisk at rettssikkerhetsgarantier mangler. Verre blir det ved uenighet mellom skole og hjem. Hvilke lærere skal bestemme hvem som får forsterket innsats, og hvem som ikke får? Det kan fort bli en svært skjønsmessig vurdering som i enkelte tilfeller slår tilfeldig ut. Det kan også tenkes at foreldrene er uenige i virkemiddelbruken.

Vi er bekymret for at en utilsiktet konsekvens av forslaget om forsterket innsats kan være at det vil ta lengre tid før elever med behov for individuelt tilrettelagt opplæring får vedtak om dette, fordi flere tiltak skal utprøves i det universelle først. Det er allerede et stort problem med dagens spesialundervisning at det tar lang tid før elevene får hjelp. Dette må ikke forsterkes. Vi mener derfor det må tydeliggjøres at

elever med behov for individuelt tilrettelagt opplæring skal få det med en gang, uten å måtte gå via forsterket innsats. Hvis dette skal ha mulighet til å fungere i praksis, må det beskrives helt tydelig i lovverket. Økt fokus på begge fronter er derfor nødvendig. Foreldrene må opplyses om at forsterket innsats kun er et supplement, og at de ikke er avskåret fra å ta en sak om individuelt tilrettelagt opplæring videre. Elevene må ikke forsinkes av at skolen prøver å utrede – og i verste fall ikke henviser videre fra et forsterket tilbud.

Dersom en periode med intensiv opplæring kan løse de faglige utfordringene til eleven, er det positivt. Forsterket opplæring må likevel ikke bli et påskudd for å unnlate å sette inn andre tiltak. FFO mener derfor det burde innføres en maksgrænse for hvor lang tid som kan gå før PP-tjenesten må vurdere om forsterket opplæring er riktig tiltak.

Vi støtter ikke forslaget om at plikten til forsterket opplæring ikke skal gjelde private skoler.

8.3 Retten til individuelt tilrettelagt opplæring

Begrepet

FFO er enig i at individuelt tilrettelagt undervisning er en bedre betegnelse enn spesialundervisning, som kan indikere at elever som mottar spesialundervisning ikke er «normale» og trenger noe spesielt. Individuelt tilrettelagt opplæring er derfor et mer treffende begrep. Samtidig vil vi understreke at å gjøre om på begreper i loven ikke løser de største utfordringene med dagens spesialundervisning: manglende kompetanse, lave forventninger, utilstrekkelige ressurser, og ekskludering fra klassefellesskapet.

Vilkåret, § 10-3

Etter dagens lov har elever som «*ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen*» krav på spesialundervisning. Etter forslaget til ny lov vil vilkåret være at «*utbyttet av den universelle opplæringen ikke er tilfredsstillende*». Dette kan forstås snevrere i og med at «*ikke kan få*» ikke er videreført. Begrepet tilfredsstillende opplæring kan gi et større skjønn til den enkelte skole til å selv definere hva som skal inngå i den universelle/tilpassede opplæringen. Det vil i så fall kunne bidra til større kommunale forskjeller i opplæringstilbudet til elever med tilretteleggingsbehov.

Vi anbefaler at dagens ordlyd videreføres, og forstår heller ikke utvalget dithen at de ønsker å heve terskelen for hvem som skal få spesialundervisning.

Saksbehandlingen, § 10-4

Det foreslås å videreføre dagens saksbehandlingsregler om krav til sakkyndig vurdering før det fattes vedtak. FFO er uenig i at dette er en fullstendig videreføring. Utvalget forenkler dagens bestemmelse i § 5-3. Det er en svakhet at «*lærevanskar hjå eleven*» i dagens § 5-3 tas ut.

FFO mener videre at den foreslåtte ordlyden i § 10-4 andre avsnitt er uheldig. Det foreslås at den sakkyndige vurderingen kan fravikes dersom eleven kan få tilfredsstillende opplæring «*på ein annan måte*» i motsetning til dagens formulering der grunngivelsen skal vise hvorfor kommunen mener eleven får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter § 5-1. Foreslåtte formulering er uheldig, fordi den gir skolen et skjønn til å se bort ifra velbegrunnede faglige råd fra PPT og gi eleven et dårligere opplæringstilbud på grunn av økonomiske hensyn eller andre forhold på skolen. Skolen bør kun ha adgang til å fravike sakkyndige vurderinger der det gir eleven et bedre opplæringstilbud.

I dag har også eleven og foreldrene rett til å kreve en sakkyndig vurdering. Utvalget skriver at denne rettigheten skal bestå, men den er likevel ikke å finne hverken i forslaget til lovtekst eller i merknadene. Dette er en viktig rettighet som elever og foreldre må kjenne til, og som derfor bør stå i loven.

Hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde, § 10-5

FFO er glad for at utvalget foreslår å fortsatt stille krav til innhold i sakkyndige vurderinger. Gode sakkyndige vurderinger er grunnlaget for en inkluderende spesialundervisning som treffer den enkeltes behov.

Samtidig mener vi det også bør stilles krav om at sakkyndige vurderinger må presisere hvilken kompetanse de som skal gjennomføre den individuelt tilrettelagte opplæringen skal ha. Regjeringen har selv foreslått en slik presisering i Stortingsmeldingen «Tett på» (kap. 5.10). Elever med funksjonsnedsettelse og kronisk sykdom er en svært mangfoldig gruppe med ulike behov. For at individuelt tilrettelagt opplæring skal fungere godt, er det helt nødvendig at eleven har skolepersonell rundt seg som har kunnskap om hans/hennes spesifikke vansker og tilretteleggingsbehov. Vi håper derfor dette blir fulgt opp.

Krav om kompetanse for å gi individuelt tilrettelagt opplæring, § 10-6

CPRD-komiteen uttrykte i sine anbefalinger til Norge, en bekymring over at en stor andel av spesialundervisningen tilbys av ufaglærte assistenter og lærere uten egnet utdanning. FFO er derfor fornøyd med grepene utvalget foreslår for å sikre at individuelt tilrettelagt opplæring gis av kvalifisert personale. Vi støtter utvalgets forslag om å lovfeste at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med eleven når eleven får opplæring, og at muligheten til å bruke assistenter i opplæringen strammes inn. I dag er det alt for mange elever som mottar spesialundervisning fra ufaglærte assistenter med lav kompetanse. Konsekvensen er at disse elevene ofte møter lave forventninger, får dårligere faglig utbytte, og ikke får den tilretteleggingen de trenger. Det er derfor viktig at det stilles strengere kompetansekrav.

FFO støtter utvalgets forslag om å tydeliggjøre at det kun kan gjøres unntak fra kompetansekravene for å gi individuelt tilrettelagt opplæring om det vil gi eleven bedre opplæring, og om personen har en kompetanse som i større grad kan ivareta elevens behov. I mange tilfeller er for eksempel en spesialpedagog mer egnet til å planlegge, gjennomføre og følge opp undervisningen enn en lærer. Det er bra at utvalget understreker at det kun er adgang til å gi unntak om det er til det beste for eleven, slik at unntaksbestemmelsen ikke misbrukes til å ta i bruk assistenter.

Det kan tenkes at dette kan utvides til at læreren skal oppfylle undervisningskravene og har en kompetanse som samsvarer med elevens behov.

8.4 Retten til personlig assistanse og fysisk tilrettelegging §§ 10-9 og 10-10

FFO er positiv til at utvalget foreslår å skille ut personlig assistanse og fysisk tilrettelegging som selvstendige rettigheter. I dag er det mange elever som kun har behov for assistanse eller fysisk tilrettelegging i skolen, og som ikke trenger tilrettelegging av selve opplæringen. Det er unødvendig at samtlige av disse elevene i dag må få vedtak om spesialundervisning og sakkyndig vurdering av PPT. Det har også vært utydelig i dagens lovverk at disse rettighetene har vært en del av retten til spesialundervisning. Vi håper forslaget vil bidra til at flere elever får tilgang på rettighetene sine tidligere, og at PP-tjenesten sparer ressurser.

Samtidig er det viktig å presisere at flere elever har behov for både individuelt tilpasset opplæring og assistanse/fysisk tilrettelegging. For mange av disse elevene henger den pedagogiske tilretteleggingen tett sammen med assistansebehovet eller den fysiske tilretteleggingen, og det er behov for en samlet vurdering fra fagfolk med spesialisert kompetanse. I noen tilfeller er det behov for en sakkyndig vurdering fra PPT. I slike tilfeller vil ikke skolen ha den nødvendige kompetansen for å kunne fatte et vedtak om assistanse/fysisk tilrettelegging alene. Vi mener derfor skolen bør ha en plikt til å innhente faglige råd fra

PPT eller andre instanser om det er nødvendig. I tillegg bør eleven og foreldrene kunne kreve at faglige råd blir innhentet.

Det bør også komme frem at praktisk tilrettelegging kan være knyttet til medisinske forhold og helse – som medisiner, oppfølging/overvåking av elever med diabetes, hud- og sårproblematikk med videre. Dette er også ting kommunene kan ha mangelfull kompetanse på, og som må beskrives.

8.5 Opplæring i bruk av tekniske hjelpemiddel og i mobilitet, § 10-11

FFO mener at retten til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og i mobilitet ikke bør begrenses til blinde eller sterkt svaksynte, men bør utvides til å gjelde for alle elever som har behov for dette. Elever med bevegelsehemninger og hørselshemninger har blant annet ofte et behov for slik opplæring. Vi ser derfor ingen grunn til at rettigheten er begrenset til en type funksjonsnedsettelse.

8.6 Hjelp til å få tatt legemidler

Dersom eleven ikke har rett til nødvendig helsehjelp etter helse- og omsorgstjenesteloven, er det ingen bestemmelser opplæringslovgivningen eller helselovgivningen som eksplisitt forankrer ansvaret for håndtering av legemidler den tiden barnet er i skole eller SFO. FFO stusser på at utvalget ikke problematiserer dette. Det er høyst nødvendig med en regulering i opplæringsloven av legemiddelhåndtering i skole og SFO.

Dagens Rundskriv I-5/2008 om håndtering av legemidler i barnehage, skole og fritidsordning er ikke tilfredsstillende. For det første er ikke et rundskriv rettslig bindende. For det andre er det ikke tilgjengelig for lærere, øvrige skoleansatte og foreldre på lik linje med lov og forskrift. Rettighetscenteret har fått inn mange henvendelser fra fortvilte foreldre som opplever at de må ta seg fri fra jobb for å håndtere barnas legemidler. I en sak opplevde foreldrene at skolen ba de skrive under på et ansvarsfraskrivelsesskjema i tilfelle det skjedde noe med barnet på leirskole. Skolen skulle med andre ord frasi seg ansvaret. Det er helt nødvendig at ansvaret for legemiddelhåndtering som faller utenfor helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 lovfestes i opplæringsloven og utdypes i forskrift. Departementet må vurdere hensiktsmessig ordlyd.

8.7 Reaksjoner ved lovbrudd

FFO ber departementet lovfeste en hjemmel til å ilegge skoleeiere sanksjoner ved alvorlige eller gjentatte brudd på elevens rett til spesialundervisning. Rettighetscenteret kjenner til flere tilfeller der elever står uten et opplæringstilbud, og dermed lider læringstap over flere år, på grunn av at skolen ikke følger opp spesialundervisningen. Ofte er dette begrunnet i syk assistent og manglende ressurser til å sette inn ny. Vi er kjent med flere tilfeller der skoler ikke retter seg etter fylkesmennenes vedtak. På bakgrunn av dette mener vi, i likhet med Barneombudet, at det er helt avgjørende at fylkesmennene får flere virkemidler for å sikre elevens rett til spesialundervisning. Det er et rettssikkerhetsproblem at fylkesmennene ikke har tilstrekkelige virkemidler til å sikre at elevens rettigheter blir innfridd.

8.8 Alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

FFO mener dagens lovbestemmelse om ASK må videreføres, og er uenig med utvalget i at retten til ASK ivaretas tilstrekkelig gjennom generelle bestemmelser om universell opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og personlig assistanse. Å fjerne dagens § 2-16 vil innebære en vesentlig svekkelse av rettighetene til elever uten funksjonelt talespråk og dermed deres muligheter til å kommunisere språklig, lære og delta i faglige og sosiale fellesskap i skolen. Innføringen av bestemmelsen førte til at flere skoleeiere søkte om ASK-utdanning for sine ansatte. Fjerning av bestemmelsen vil føre til at elever som trenger ASK vil bli mindre synlig for de opplæringsansvarlige.

Videre vil en fjerning av § 2-16 være et tilbakeskritt med tanke på våre menneskerettslige forpliktelser. CPRD artikkel 24 sier at staten skal legge til rette for alternative og supplerende kommunikasjonsformer. CRPD-komiteen er bekymret for at elever med funksjonsnedsettelser ikke får tilstrekkelig opplæring i

grunnleggende ferdigheter, blant annet kommunikasjonsferdigheter, som kan stryke læreevnen i egnet miljø.

8.9 Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

FFO er glad for å se at utvalget presiserer at PP-tjenestens skal bestå. En uavhengig PP-tjeneste som utarbeider sakkyndige vurderinger er en av de viktigste rettssikkerhetsgarantiene for elever med funksjonsnedsettelse og kronisk sykdom i skolen. Tjenestens uavhengighet er viktig for at det skal komme et blikk utenifra som veileder skolene om hvilken tilrettelegging de bør gjøre.

Det er positivt at PP-tjenesten mandat foreslås utvidet til å ikke bare rette seg mot elever med «særlige behov», men mot alle elever. FFO mener PPTs systemrettede arbeid med å gi råd og støtte til skolene må styrkes. Dette kan bidra til at kompetansen på skolene heves, at flere elever får nødvendig tilrettelegging i den ordinære opplæringen, og at de elevene som trenger individuelt tilrettelagt opplæring får raskere og bedre hjelp.

Som nevnt ovenfor, er elever med funksjonsnedsettelse og kronisk sykdom en svært mangfoldig gruppe med ulike behov. Det er derfor viktig at ansatte i PP-tjenesten har diagnosespesifikk kompetanse når de utarbeider sakkyndige vurderinger. Dette er ofte ikke tilfellet i dag. Det bør derfor tydeliggjøres i lovverket at den som utarbeider en sakkyndig vurdering må ha kompetanse på elevens vansker. Hvis den ansatte ikke har den nødvendige kompetansen, må den bli innhentet fra andre fagmiljøer som Statped.

9. Kapittel 34 – Opplæring i kvensk, finsk, norsk tegnspråk og punktskrift

FFO vil påpeke at det nevnes få konkrete beskrivelser på hva et tegnspråkmiljø er, til tross for at det nevnes flere ganger i høringsutkastet. Det er en svakhet at tegnspråkmiljø ikke er beskrevet i opplæringsloven, og dette resulterer i at det er opp til hver enkelt skole og kommune å definere hva som er bra nok. Dette har de sjeldent kompetanse til.

Vi viser til Norges Døveforbund (NDF) sin uttalelse om språkvalg.

10. Kapittel 36 - Skolemiljøet til elevene

FFO synes det er bra at kapittelet om elevenes skolemiljø videreføres med visse endringer. Vi er enig i at det bør være en høy terskel for å gjøre omfattende endringer i reglene om skolemiljø siden reglene bygger på et betydelig kunnskapsgrunnlag og det er gjort betydelig implementeringsarbeid, og reglene er relativt ferske.

Vi er i all hovedsak enig i det som fremkommer i utvalgets vurderinger, men har en sentral bekymring knyttet til forslaget om å begrense fylkesmannens kompetanse til å fastsette tiltak i håndhevingsordningen. Forslaget som foreligger svekker elevenes rettsvern, se pkt. 10.2.

10.1 Fysisk skolemiljø

Innledningsvis vil vi påpeke at skoler som er tilgjengelige og tilrettelagt for personer med alle typer funksjonsnedsettelse, er en forutsetning for et godt og trygt skolemiljø. Skoler som ikke er tilgjengelige og tilrettelagt kan derimot føre til at barn og unge med funksjonsnedsettelse opplever utenforskap på skolen. Dette vil påvirke skolemiljøet negativt. En undersøkelse gjort av Norges Handikapforbund (2014) viste at 78 prosent av landets grunnskoler hadde vesentlige mangler når det gjaldt universell utforming. En undersøkelse foretatt av Kartverket viste at kun tre prosent av skoleinngangene var helt tilgjengelige for brukere av manuell rullestol, mens 30 prosent var delvis tilgjengelige.³

³ Veikart. Universelt utformet nærscole 2030, Bufdir (2018).
https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Veikart_Universelt_utformet_naerscole_2030.pdf

På bakgrunn av dette er det veldig svakt at utvalget ikke tar mer tak i det fysiske skolemiljøet i utredningen og en eventuell aktivitetsplikt i saker om dette. Det er et behov for en tydeligere regulering av innholdet i retten til et trygt og godt fysisk skolemiljø og hvordan klage- eller håndhevingsordningen for dette bør være. Reglene bør ses i sammenheng med reguleringen av universell utforming, og det bør fremgå tydelig av opplæringsloven.

10.2 Psykososialt skolemiljø

Vi er svært bekymret over lovutkastets § 11-6 fjerde avsnitt. Forslaget om at fylkesmannen som hovedregel kan pålegge kommunen å rette forholdet dersom aktivitetsplikten ikke er oppfylt, representerer en vesentlig svekkelse av barns rettsvern og er et klart tilbakeskritt. Etter dagens regelverk kan fylkesmannen avsi vedtak som inneholder tiltak skolen skal iverksette, gitt at det har gått fem dager uten at skolen har gitt tilfredsstillende tilbakemelding til elev/foreldre som har meldt ifra. Fylkesmannens rolle har vært å være nøytral og se fremover, og sørge for at tiltak blir iverksatt raskt. I den gamle ordningen var det et problem at fylkesmannen var tilbakeholden med å fastsette tiltak, og at det å få medhold i en klage ikke hjalp fordi det ofte var skolen som skulle finne tiltak. Dette er en situasjon vi ikke bør vende tilbake til.

Endringen er nok et eksempel på at utvalget har latt hensynet til kommunalt selvstyre veie tyngre enn hensynet til elevens rettsikkerhet. En slik begrensning kan bidra til at elevene ikke får den hjelpen de trenger i første omgang fra fylkesmannen, og at fylkesmannen mister viktige virkemidler i håndhevingsaker. Dette kan i verste fall gjøre ordningen mindre effektiv.

Fylkesmannens kompetanse i håndhevingsaker bør derfor være som i dag. Det bør heller gis bedre veiledning og kompetanseheving for fylkesmennene for å sikre bedre vurderinger av i hvilke saker fylkesmannen bør og ikke bør fastsette tiltak. Vi viser til Barneombudets forslag til lovtekst.

Det bør også fokuseres på å gjøre en slik håndhevingsordning bedre kjent. Den bør blant annet være lett tilgjengelig på fylkesmannen sine nettsider, og språket som blir brukt på disse sidene bør føres slik at informasjonen er lettfattelig for både barn, unge og voksne. Barn og unge bør bli brukt som rådgivere i utarbeidelsen av disse nettsidene.

11. Kapittel 37 – Skadeforebygging og ordenstiltak

FFO mener det er positivt at tvang overfor elever blir lovregulert i opplæringsloven. Barn med funksjonsnedsettelse blir ofte utsatt for tvang og makt i sin skolehverdag. Det er lite forskning på hvor stort omfanget av dette er, men det blir brukt ulovlig tvang i opplæringssektoren, og elever og personalet har lenge vært i en rettslig uavklart situasjon. Det er bra at utvalget forsøker en regulering, men FFO mener at lovforslaget som foreligger inneholder flere betenkeligheter, samt at det fremstår som for vagt.

Først og fremst burde «*halde ro og orden*» strykes helt fra § 12-1. Dette gjelder både overskriften og bestemmelsens andre avsnitt. Et utgangspunkt for å få ned tvangsbruken i skolesektoren, er å sette en høy terskel for når tvang kan anvendes. Hensynet til ro og orden faller utenfor dette, og skal ikke løses med tvang eller makt. Her må skolen arbeide både tverrfaglig og forebyggende, samarbeide med elev, foresatte og andre faginstanser om nødvendig.

Det er videre bekymringsfullt at man overlater til skolen å vurdere når det er snakk om «fare for skade». Det er grunn til å tro at slike vurderinger gjør at dagens tvangsbruk kommer til å fortsette.

Bestemmelsens femte avsnitt angir at tiltak som er allment aksepterte i samhandlingen mellom voksne og barna de har omsorg for, ikke skal regnes som tiltak etter § 12-1. FFO stiller spørsmål ved hvem som skal bestemme hva som er allment akseptert i samhandlingen mellom voksne og barn. En slik formulering er med på å skape uklarheter og kan åpne for unødvendig bruk av tvang. Vi mener at avsnittet må strykes.

Muligheten for hver enkelt skole til å finne ut av hvordan man skal håndtere tvang i skolen, representerer en stor rettssikkerhetsmessig risiko for barn og unge. Det finnes ingen kvalitetssikring av tilbyderne som holder kurs i bruk av fysiske teknikker. Hvem som helst kan lære bort teknikker til ansatte i skoleverket. Dette fører blant annet til at mageleie og nedlegging blir brukt. Dette er en teknikk som i verste fall kan få fatale følger. Ved fysisk inngripen må det være dokumentasjonsplikt, rutiner for å informere foreldrene og det må være en rapporteringsplikt til fylkesmannen at slik inngripen har skjedd. I tillegg må det være klagemulighet for elev og foresatte.

Det burde utarbeides en grundig forskrift som utdyper hva som ligger i § 12-1. Bestemmelsen alene blir altfor vag, og er slik den fremstår i forslaget, egnet til å opprettholde dagens unødvendige tvangsbruk.

12. Kapittel 40: Flerfaglig kompetanse og helsesykepleier

12.1 Andre yrkesgrupper enn lærere i skolen

Utvalget mener det ikke er nødvendig å innføre krav om annen spesifikk kompetanse enn lærerkompetanse i skolen. FFO mener det er viktig å følge opp det som fremkommer av Meld. St. 6 (2019-2020). Her angir regjeringen at de vil kartlegge situasjonen for andre yrkesgrupper i barnehage, skole og SFO og vurdere hvilket ansvar og hvilke oppgaver ulike profesjoner bør ivareta, samt foreslå tiltak for å styrke de ulike yrkesgruppene situasjon i barnehage, skole og SFO. Kartleggingen burde også utrede om det er hensiktsmessig med en lovfesting av ulike former for kompetanse i skolen.

13. Kapittel 44 - Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester

13.1 Overganger

Utvalget foreslår å videreføre kravet til kommunen om å sørge for en trygg og god overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen. Vi mener det er skuffende at utvalget ikke også har utredet en tilsvarende plikt for overgangen mellom barneskolen og ungdomsskolen eller overgangen mellom ungdomsskolen og videregående skole. FFOs Rettighetscenter har flere eksempler på elever med funksjonsnedsettelse og kronisk sykdom som opplever overganger mellom skolenivå som utfordrende. Det kreves ofte mye tid og krefter på å få på plass tilrettelegging når man starter på en ny skole. Flere elever har hatt et godt tilbud på barneskolen eller ungdomsskolen, men opplever å måtte begynne på nytt med å skape forståelse for sine behov når de går over til et nytt skolenivå.

Overgangen mellom ungdomsskole og videregående er spesielt sårbar for elever med tilretteleggingsbehov. Her overføres ansvaret for opplæringen fra kommunen til fylkeskommunen, og på grunn av manglende samarbeid går mye viktig informasjon ofte tapt i overgangen. I Innstilling 188 S (2019-2020) ber utdannings- og forskningskomiteen regjeringen se spesielt på regelverket for overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring. Komiteen skriver at den finner det naturlig at regjeringen legger frem konkrete forslag til hvordan overgangen kan bedres, særlig for elever med spesialpedagogiske behov. Vi ber om at komiteens innstilling følges opp.

FFO er uenig med utvalget i atplikten til å utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO ikke bør videreføres. Planen sikrer at man gjør det mer nøye. Lovbestemmelsen bør utvides til å omfatte overgangen mellom grunnskole og videregående skole.

13.2 Individuell plan

FFO støtter forslaget om at individuell plan reguleres i egen felles lov, og deler synspunktet om at hvis ingen har ansvaret for helheten, så kan tilbudet bli fragmentert. Funksjonshemmede barn og deres pårørende skal ofte ha tjenester og ytelser fra mange ulike etater og sektorer. Men for å få tilgang til disse

må de i mange tilfeller legge ned en stor innsats selv. Underveis er det et mylder av personer og funksjoner de skal forholde seg til – og disse personene forholder seg ikke alltid til hverandre. Én lov vil bli enklere å forholde seg til for barn og unge og deres foreldre enn mange særlover. En styrking av det tverrfaglige samarbeidet for barn og unge som har behov for samordnede tjenester, er helt sentralt.

14. Kapittel 51 - Klageadgang og klageinstans

Utvalgets forslag innebærer at staten ikke lenger skal være klageinstans i vedtak som blant annet gjelder utsatt og tidlig skolestart, hvilken skole en elev i grunnskolen har rett til å gå på og skoleskyss. FFO mener det er hensiktsmessig at fylkesmannen opprettholdes som klageinstans også for disse vedtakene. Det er vedtak som har stor betydning for funksjonshemmede elever.

Vi viser ellers til Barneombudets uttalelse på dette punkt.

15. Kapittel 53 – Reaksjoner på brudd i opplæringsloven

Som nevnt innledningsvis, mener FFO at dagens reaksjoner på brudd i opplæringsloven ikke er tilstrekkelig. I likhet med Barneombudet, er våre erfaringer fra Rettighetscenteret at sanksjoner er nødvendige virkemidler å ha i saker hvor «alt har gått i lås».

Rettighetscenteret har mottatt flere alvorlige saker som gjelder brudd på opplæringsloven der barn og pårørende er godt inne i prosessen, men ingenting skjer. En av gjengangerne er elever som ikke mottar spesialundervisning til tross for enkeltvedtak. Dette er både tilfeller der elever opplever at innholdet i spesialundervisningsvedtaket ikke følges, og tilfeller der assistenten/læreren er langvarig sykmeldt og skolen ikke stiller med en erstatte. Begge tilfeller er klare brudd på opplæringsloven, og som bryter med retten til et likeverdig utdanningstilbud. Det er også flere saker som går på mangel på fysisk tilrettelegging. Det kan være funksjonshemmede elever som sliter med å få et tilrettelagt klasserom, eller kronisk syke elever som ikke blir tatt hensyn til. Vi har hatt saker der kronisk syke elever utvikler skolevegning fordi det ikke tilrettelegges.

Ovennevnte viser helt tydelig at det trengs reaksjoner på brudd i opplæringsloven. Spesielt når disse rettighetene er helt sentralt for retten til et likeverdig opplæringstilbud. Overholdelse av rettighetene i opplæringsloven, har stor betydning for den enkelte elev, både der og da og for elevens fremtid.

FFO savner at utvalget har diskutert en eventuell rett til rettshjelp. Vi oppfordrer i likhet med Rettshjelpsutvalget i NOU 2020:5 Likhet for loven, departementet om at dette vurderes og utformes i forbindelse med oppfølgingen av utredningen. Vi mener imidlertid, i motsetning til Rettshjelpsutvalget, at saker etter opplæringsloven må prioriteres i rettshjelpsloven.

15. Avsluttende betraktninger

FFO vil avslutningsvis gi utvalget skryt for den svært grundige innsamlingen av erfaringer og innspill fra funksjonshemmedes organisasjoner og fra barn og unge. Utvalget har vært involverende, lydhøre og åpne i prosessen med ny opplæringslov. Medvirkningsprosessen har vært en prosess til etterfølgelse for fremtidige utvalg.

Vi er åpen for dialog med departementet på alle ovennevnte områder.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORGANISASJON



Eva Buschmann



Lilly Ann Elvestad

Styreleder

generalsekretær