

Om virkemidler for å sikre gjennomføring av vedtak etter barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven

26.02.2026

Deloppdrag 4 i oppdrag 2025-01



Om virkemidler for å sikre bedre gjennomføring av vedtak om individuell tilrettelegging mv. – oppdragsbrev 2025-01, deloppdrag 4

Innholdsfortegnelse

Om virkemidler for å sikre gjennomføring av vedtak etter barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven	1
Om virkemidler for å sikre bedre gjennomføring av vedtak om individuell tilrettelegging mv. – oppdragsbrev 2025-01, deloppdrag 4	3
Oppsummering av våre funn og anbefalinger	55 7
1. Innledning	66 8
1.1. Bakgrunn	66 8
1.2 Begrepsbruk og avgrensninger	77 9
2. Hvordan har vi arbeidet med oppdraget?	77 9
3. Nærmere om bakgrunnen for oppdraget – noen hovedpunkter fra deloppdrag 3	88 10
3.1 Uklart hjemmelsgrunnlag	88 10
3.2 Statsforvaltners praksis	88 10
4. Overordnede hensyn, prinsipper og utfordringer av betydning for oppdraget	99 11
4.1 Innledning	99 11
4.2 Rettsikkerhet	99 11
4.3 Gjennomgripende utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse	111 13
4.4 Systembetragtninger	111 13
4.5 Hensynet til kommunalt selvstyre	121 14
4.6 Særlig om aktørbildet i barnehagehagesektoren	121 14
4.7 Særlig om privatskoler	131 15
5. Vurdering av ulike løsningsforslag	131 15
5.1 Krav til oppfølging av vedtak før det eventuelt har blitt en klagesak	131 15

5.1.1 Innledning	131315
5.1.2 Dagens regler	141416
5.1.3 Innføre krav om halvårsrapportering	151517
5.1.4 Utviklingssamtale, foreldresamtale og undervisvurdering	171719
5.1.5 Særlig om overgangen mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring.....	191921
5.1.6 Oppfølgingsordning	191921
5.1.7 Våre vurderinger og anbefalinger	202022
5.2 Bør det innføres en ny tilsynsordning?	222224
5.2.1 Bakgrunn.....	222224
5.2.2 Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger	222224
5.2.3 Dagens regler for barnehager og skoler.....	222224
5.2.4 Helsedirektoratets erfaringer	232325
5.2.5 Våre vurderinger og anbefalinger	242426
5.3 Lovfesting av klageordning	252527
5.3.1 Bakgrunn	252527
5.3.2 Det er behov for å lovfeste en klageordning	262628
5.3.3 Hva er det behov for å regulere i en klageordning?.....	262628
5.3.4 Materielle spørsmål.....	262628
5.3.5 Kompetansespørsmål.....	272729
5.3.6 Prosessuelle spørsmål.....	292931
5.3.7 Forslag til tiltak som kan bidra til å begrense mengden merarbeid	313133
5.3.8 Våre vurderinger og anbefalinger	323234
5.4 Bør det innføres reaksjoner ved manglende gjennomføring av vedtak?	333335
5.5 Andre virkemidler som kan sikre god oppfølging av vedtak.....	333335
6. Konsultasjon med Sametinget.....	353537
7. Økonomiske og administrative konsekvenser	353537
8. Oppsummering.....	363638

Oppsummering av våre funn og anbefalinger

Manglende gjennomføring av vedtak henger sammen med faktorer og rammebetingelser, som kapasitet og kompetanse. Justeringer i regelverket alene vil derfor ikke kunne løse de grunnleggende årsakene til manglende gjennomføring av vedtak. Hvor suksessfulle tiltakene vi foreslår i deloppdrag 4 vil være, avhenger av at rammebetingelsene i sektor bedres og at de tiltakene som foreslås i deloppdrag 1 bidrar til at kvaliteten på tilbudene øker. Anbefalingene i dette deloppdraget, må derfor ses i sammenheng med funn og anbefalinger i deloppdrag 1.

Det er grunn til å tro at systematisk arbeid over tid med kompetanseutvikling og annen støtte vil føre til bedre tilpassede tilbud for barn og elever, noe som igjen kan føre til at færre barn og elever vil ha behov for vedtak om individuell tilrettelegging. Den økte satsingen på kompetanseutvikling vil også føre til økt tilgang på kvalifisert personale, noe som igjen vil øke kvaliteten i tilbudet og gjøre det enklere for kommuner, fylkeskommuner, skoler og barnehager å gi et godt tilbud i tråd med vedtakene.

Det er behov for tettere oppfølging gjennom året eller vedtaksperioden av barn og elever. Vi anbefaler departementet å vurdere tiltak som bidrar til å sikre tettere oppfølging i samtaler og vurderinger gjennom vedtaksperioden. Tiltakene vi har drøftet og som vi anbefaler departementet å vurdere nærmere, er krav om halvårsrapportering for barn og elever med vedtak og tettere og mer systematisk oppfølging av barn og elever med vedtak i utviklings- og foreldresamtaler.

Vi anbefaler å prioritere virkemidler på regelverksfeltet som gir effekt i tjenestene uten å binde mer kapasitet til administrasjon enn nødvendig. Vi anbefaler derfor ikke å etablere nye, parallelle håndhevings- eller tilsynsordninger som kan øke den administrative saksbehandlingen for kommuner, fylkeskommuner, skoler, barnehager og statsforvaltere.

Statsforvalterne bruker allerede tid og ressurser på å behandle klager på manglende gjennomføring av vedtak etter en praksis som per i dag mangler klar forankring i regelverket. Vi vurderer at lovfesting av en klageordning som bygger på dagens praksis kan bidra til bedre gjennomføring av vedtak, der manglene skyldes systemsvikt eller manglende prioritering. Vi mener dette vil kunne utgjøre en viktig sikkerhetsventil og dermed også en rettssikkerhetsgaranti i de tilfellene der gjennomføringen svikter. Vi mener lovfesting av en klageordning med klarere rammer enn i dagens praksis vil utgjøre en forenkling av saksbehandlingen for statsforvalterne. For å begrense sakstilfanget og arbeidsmengden for statsforvalterne foreslår vi å legge inn skranker i reguleringen av en slik klageordning som gjør det mulig for statsforvalterne å avvise klager dersom de har manglende aktualitet, eller dersom avviket i gjennomføringen av vedtaket ikke er vesentlig.

Det er skepsis i sektor til å innføre sanksjonsmuligheter for klagesaker som gjelder manglende gjennomføring av vedtak, siden årsaken til manglende gjennomføring ofte skyldes kapasitet og kompetanse, og ikke viljen til å gjennomføre. Vi anbefaler likevel at departementet vurderer om det er behov for en hjemmel for sanksjoner i særskilte tilfeller der avviket i gjennomføringen ikke kan dokumenteres som saklig.

I et langsiktig perspektiv vil bedre gjennomføring av vedtak føre til bedre utbytte av barnehage- og opplæringstilbudet for barn og elever med særskilte tilretteleggingsbehov. Dette kan påvirke antallet som fullfører videregående opplæringen positivt og dermed kunne bidra til å redusere fravær og frafall, noe som vil gi en samfunnsøkonomisk gevinst, i tillegg til et bedre utgangspunkt for den enkelte.

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Vi viser til deloppdrag 4 i oppdragsbrev 2025-01 i tildelingsbrevet til Utdanningsdirektoratet for 2025.

Utdanningsdirektoratet skal på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget vi leverte i deloppdrag 3 anbefale hvilke tiltak som bør innføres for å sikre bedre at skolene gjennomfører vedtak om individuell tilrettelegging av opplæringen og andre vedtak som gir grunnleggende forutsetninger for å sikre at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og virkemidler for oppfølging der skolene ikke gjennomfører slike vedtak.

I kunnskapsgrunnlaget vi leverte i deloppdrag 3 ga vi en oversikt over hvordan statsforvalterne behandler klager på manglende gjennomføring av vedtak etter opplæringsloven og privatskoleloven. Vi undersøkte også hvilken betydning klagebehandlingen har for oppfølgingen av aktuelle enkeltsaker og for at elevene det gjelder får oppfylt sine rettigheter. Vi inkluderte tilsvarende problemstillinger om manglende gjennomføring av vedtak etter barnehageloven i kunnskapsgrunnlaget, fordi vi vurderte at det er hensiktsmessig å se regelverkene for barnehager og skoler i sammenheng på dette feltet.

I deloppdrag 4 er vi på bakgrunn av funnene i kunnskapsgrunnlaget vi innhentet i deloppdrag 3 bedt om å vurdere:

- om det bør reguleres krav til oppfølging av vedtak, før det eventuelt har blitt en klagesak
- om det alternativt bør innføres en ordning der elev/foreldre kan be statsforvalteren om å åpne tilsyn, etter modell av regelen i forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger § 20
- om det bør innføres reaksjoner ved manglende gjennomføring av vedtak, og hvilke reaksjoner som eventuelt bør innføres
- hvordan en eventuell klageordning bør utformes for å innebære minst mulig merarbeid for kommunene og statsforvalterne, og at ressurser som skal bli brukt til tilrettelegging av opplæringen ikke brukes til administrativ saksbehandling
- om det er andre virkemidler som i større grad kan sikre at kommunene følger opp vedtakene på en god måte
- økonomiske og administrative konsekvenser av de alternative tiltakene hos alle involverte i sektoren

Det samlede kunnskapsgrunnlaget, som er omtalt i deloppdrag 1 og 3, viser at de underliggende årsakene både til mangler i praksisen knyttet til tidlig innsats, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging og til manglende gjennomføring av vedtak skyldes et sammensatt utfordringsbilde, der blant annet utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse i sektor fører til avvik i tilbudet og i gjennomføringen av vedtak. Vi mener derfor at justeringer i regelverket alene ikke vil adressere de grunnleggende årsakene til manglende gjennomføring av vedtak. Hvor suksessfulle tiltakene vi foreslår i deloppdrag 4 vil være, avhenger av at rammebetingelsene i sektor bedres og at de tiltakene som foreslås i deloppdrag 1 bidrar til at kvaliteten på tilbudene øker.

Det er grunn til å tro at systematisk arbeid over tid med kompetanseutvikling og annen støtte vil føre til bedre tilpasset tilbud for barn og elever, noe som igjen kan føre til at færre barn og elever vil ha behov for vedtak om individuell tilrettelegging. Den økte satsingen på kompetanseutvikling vil også føre til økt tilgang på kvalifisert personale, noe som igjen vil øke kvaliteten i tilbudet og gjøre det enklere å for kommuner og fylkeskommuner å gi et godt tilbud i tråd med vedtak. Det er med dette overordnede utgangspunktet vi har vurdert og anbefalt tiltak i dette deloppdraget.

1.2 Begrepsbruk og avgrensninger

Tilbakemeldingene fra statsforvalterne, er at de behandler flest klagesaker på gjennomføringen av vedtak som gjelder grunnopplæringen. Vi vurderer likevel at det er hensiktsmessig å se regelverket for barnehager og skoler i sammenheng, slik vi også gjorde da vi besvarte deloppdrag 3. Vi har derfor inkludert barnehager og privatskoler i svaret på dette deloppdraget. Vi trekker særlig frem privatskoleloven og barnehageloven der det er behov for egne vurderinger etter dette regelverket.

I oppdraget er vi bedt om å vurdere tiltak knyttet til vedtak om individuell tilrettelegging av opplæringen og andre vedtak som gir grunnleggende forutsetninger for å sikre at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

I oppdragssvaret har vi lagt til grunn at andre vedtak som gir grunnleggende forutsetninger for å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringen omfatter vedtak om personlig assistanse etter opplæringsloven § 11-4 og fysisk tilrettelegging etter opplæringsloven § 11-5. Disse rettighetene var omfattet av retten til spesialundervisning etter § 5-1 i tidligere opplæringslov. I tillegg vurderer vi at retten til opplæring i og på tegnspråk etter opplæringsloven §§ 3-4 og 6-3, rett til opplæring i punktskrift etter opplæringsloven §§ 3-5 og 6- og retten til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven §§ 3-6 og 6-5 er omfattet også gjelder grunnleggende forutsetninger for å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæring. Tilsvarende rettigheter til elever i privatskoler omfattes også.

Tilsvarende vurderer vi at retten til spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31, retten til et egnet individuelt barnehagetilbud for barn med nedsatt funksjonsevne etter barnehageloven § 37 og retten til tegnspråkopplæring etter barnehageloven § 38 utgjør grunnleggende forutsetninger for å kunne benytte seg av et barnehagetilbud for de barna som har slike vedtak.

2. Hvordan har vi arbeidet med oppdraget?

Vi har i arbeidet med deloppdrag 4 tatt utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget fra deloppdrag 3. For å sikre noe bredere forankring av anbefalingene vi gir i dette svaret har vi innhentet erfaringer fra Helsedirektoratet om bruk av § 20 i forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger, og fått belyst fordeler og ulemper ved ordningen som følger av denne bestemmelsen.

Videre inviterte vi statsforvalterne og Statped til et Teams-møte for å få innspill og diskutere mulige virkemidler for å sikre gjennomføring av vedtak etter barnehageloven, privatskoleloven og opplæringsloven. I tillegg hadde vi et tilsvarende møte med Private Barnehagers Landsforbund (PBL), KS, Unge funksjonshemmede og Funksjonshemmedes fellesorganisasjon. SAFO var også invitert til dette møtet, men møtte ikke. Vi avholdt et eget møte med Barneombudet fordi de ikke hadde anledning til å stille på tidspunktet der møtet med organisasjonene ble avholdt.

Etter møtene åpnet vi for at statsforvalterne, Statped og organisasjonene kunne sende inn skriftlige innspill. Vi har i etterkant av møtene mottatt skriftlige innspill fra Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, KS, PBL, Statsforvalteren i Nordland og Statsforvalteren i Rogaland. Arbeidet med oppdraget er utført i tråd med prinsippene i utredningsinstruksen.

3. Nærmere om bakgrunnen for oppdraget – noen hovedpunkter fra deloppdrag 3

3.1 Uklart hjemmelsgrunnlag

Hjemmelsgrunnlaget for adgangen til å klage på manglende gjennomføring av vedtak er uklart. Det har utviklet seg en forvaltningspraksis, der det er lagt til grunn at det er adgang til å klage på manglende gjennomføring av vedtak om individuell tilrettelegging (tidligere spesialundervisning) av opplæringen. Vi har tidligere vurdert at denne klageadgangen også må gjelde for andre vedtak som gir grunnleggende forutsetninger for å sikre at elevene får tilstrekkelig utbytte av opplæringen og at det gjelder en tilsvarende klageadgang for vedtak om spesialpedagogisk hjelp og vedtak for barn med nedsatt funksjonsevne etter barnehageloven.

Kunnskapsdepartementet la i arbeidet med ny opplæringslov til grunn at det ikke var behov for å særregulere adgangen til å klage på manglende gjennomføring av vedtak, og foreslo å ikke lovfeste praksisen i ny opplæringslov. Departementet foreslo i tillegg å klargjøre at det ikke skulle være slik klageadgang etter gjeldende rett.

I forbindelse med behandlingen av lovproposisjonen til ny opplæringslov, ba Stortinget i anmodningsvedtak 738, regjeringen om å vurdere hvordan gjennomføring av vedtak om individuell tilrettelegging av opplæringen kan sikres og påklages. Stortinget ba også regjeringen om å legge til grunn at manglende gjennomføring av individuell tilrettelegging av opplæringen fortsatt kan påklages til statsforvalteren, i påvente av at spørsmålet ble utredet nærmere. Dette innebærer at statsforvalterne fremdeles behandler klager på manglende gjennomføring i tråd med etablert forvaltningspraksis.

3.2 Statsforvalternes praksis

Som kunnskapsgrunnlaget i deloppdrag 3 viser, behandler statsforvalterne flest klager på manglende gjennomføring av vedtak for elever i grunnskolen.

I 2024 behandlet statsforvalterne ifølge sine årsrapporter totalt 306 klagesaker som gjaldt individuelt tilrettelagt opplæring i grunnskole, videregående skole og i opplæringen for voksne, spesialpedagogisk hjelp og manglende fysisk tilrettelegging. I arbeidet med deloppdrag 3 rapporterte statsforvalterne at de i løpet av de siste tre årene har behandlet totalt 207 klager på manglende gjennomføring av vedtak i barnehage, grunnskole og videregående skole. Dette utgjør et snitt på 69 saker nasjonalt per år. Statsforvalterne behandler færre saker etter barnehageloven og nesten ingen saker som gjelder elever i videregående opplæring.

Statsforvalterne bruker ulike virkemidler ved behandlingen av denne typen saker og dette gir ulik praksis hos de forskjellige embetene. Dette gjelder for eksempel hvorvidt statsforvalterne ber

kommunen eller fylkeskommunen om å vurdere om og i hvilket omfang det er forsvarlig at barnet eller eleven skal ta igjen tapte timer. Noen embeter påpekte i sine tilbakemeldinger at de vurderer at de ikke har andre virkemidler å bruke enn å fastslå om barnet eller elever har fått oppfylt sine rettigheter eller ikke.

Statsforvalterne følger i varierende grad opp disse sakene i etterkant av at de har behandlet dem. Det er derfor vanskelig å vurdere hvilken effekt klagebehandlingen har, og om barn og elever får oppfylt rettighetene sine i etterkant av klagebehandlingen. Per i dag er det ingen sentrale føringer for at statsforvalterne skal følge opp klager på manglende gjennomføring av vedtak etter regelverket for barnehager og skoler. Vi mangler derfor oversikt over hvilken faktisk betydning dagens praksis har for barn og elever, ettersom statsforvalterne i varierende grad følger opp sakene etter at de har fattet vedtak. Dette gjør det utfordrende å vurdere effekten av tiltak, samtidig som det understreker behovet for mer kunnskap og systematisk oppfølging.

4. Overordnede hensyn, prinsipper og utfordringer av betydning for oppdraget

4.1 Innledning

Det er flere overordnede hensyn og prinsipper som er av stor betydning for drøftingen av de ulike tiltakene vi er bedt om å vurdere i oppdraget. På noen av punktene kan disse hensynene trekke i forskjellige retninger med tanke på valg av løsninger.

I tillegg henger utfordringen knyttet til manglende gjennomføring av vedtak sammen med andre gjennomgripende utfordringer i barnehager og skoler, som også får betydning her.

Vi redegjør nærmere for disse nedenfor, før vi går over til å drøfte de ulike tiltakene vi er bedt om å vurdere i oppdraget.

4.2 Rettsikkerhet

Retten til utdanning er slått fast i barnekonvensjonen artikkel 28, i artikkel 24 i konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og i Grunnloven § 104. Barnekonvensjonens artikkel 29, som underbygger artikkel 28 om retten til utdanning, utdyper formålene med utdanning. Barnekomiteens skriver i sin generelle kommentar nummer 1 følgende om artikkel 29:

«2. Artikkel 29 nr. 1 føyer ikke bare en kvalitativ dimensjon, som gjenspeiler barnets rettigheter og naturlige verdighet, til retten til utdanning som slås fast i artikkel 28. Den krever også at utdanningen skal innrettes etter barnet, være barnevennlig og utvikle barnets personlighet og evner, og den framhever at utdanningsprosessene må bygge på nettopp de verdier som den gjør rede for.»

Retten til utdanning må også ses i sammenheng barnekonvensjonen artikkel 3, som slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn. Dette omfatter alle tiltak og beslutninger som berører barn. Elevens beste, elevens rett til medvirkning og samarbeid med elevens foreldre er regulert i opplæringsloven §§ 10-1 til 10-3.

Barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven skal sørge for at Norge overholder sine forpliktelser etter barnekonvensjonen og Grunnloven.

Retten til spesialpedagogisk hjelp omfatter alle barn i kommunen, inkludert barn som ikke går i barnehage, jf. barnehageloven § 31 første ledd. Det er kommunen som barnehagemyndighet som har ansvar for å gi dette tilbudet til alle barn i kommunen med behov for spesialpedagogisk hjelp. Se mer om dette nedenfor i punkt 4.6.

For mange barn og elever er vedtak om tilrettelegging en grunnleggende forutsetning for at de skal kunne benytte seg av barnehage- og skoletilbudet på så like vilkår som mulig som andre barn og elever. På denne måten er det en parallell mellom betydningen av reglene om tilrettelegging av barnehage- og skoletilbudet, gjennom for eksempel spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring, og reglene i barnehageloven kapittel VIII om et trygt og godt barnehagemiljø og reglene i opplæringsloven kapittel 12 om et trygt og godt skolemiljø.

Barneombudet har i sitt innsiktsnotat,¹ konkludert med at det er behov for en tydeligere regulering av adgangen til å klage på manglende gjennomføring av vedtak om spesialundervisning. Notatet er basert på en gjennomgang av vedtak fra fem statsforvalterembeter for skoleåret 2022/2023 i saker som gjelder klage på gjennomføringen av spesialundervisning etter § 5-1 i den tidligere opplæringsloven.

Barnekomiteens har i sine avsluttende merknader til Norge fra juli 2025 påpekt at oppfølging av barn med funksjonsnedsettelse er et område der det er behov for hastetiltak.² Komiteen anbefaler blant annet å:

1. sikre at kommuner har tilstrekkelig ressurser til å sikre likeverdig opplæring for barn med funksjonsnedsettelse. Komiteen er bekymret for vedvarende kommunale forskjeller i kvalitet og prestasjoner, og at skoler i rurale områder ikke har nødvendig utstyr til å møte behovene til barn med funksjonsnedsettelse.
2. styrke tiltakene for at alle barn med funksjonsnedsettelse får utbytte av inkluderende opplæring i ordinære skoler. Komiteen er bekymret for mangler ved tilrettelagt opplæring og inkludering, lange ventetider for å få nødvendig tilrettelegging og mangel på universell utforming av skolebygg og læremidler. De anbefaler å sikre:
 1. at barn får tilgang til spesialiserte fagpersoner
 2. tilgang til pedagogisk psykologisk rådgivning (PP-tjenesten)
 3. tilrettelegging og tilpassede læremidler³

¹ Barneombudet (2023) *Hvordan få til en bedre klageordning for elever med spesialundervisning? Innsiktsnotat og anbefalinger om klageordning med gjennomføringen av spesialundervisning 2023*

² FNs barnekomite, Concluding observations on the seventh periodic report of Norway, avsnitt 4 - CRC/C/NOR/CO/7

³ Barneombudets oversettelse

Basert på tilgjengelig kunnskap og tilbakemeldingene fra sektor mener vi det er et behov for tiltak for å sikre at barn og elever får oppfylt de rettighetene som er fastsatt for å sikre dem gode utviklingsmuligheter. Dette er nødvendig for å bedre rettsikkerheten for barn og elever som har behov for og rett til ulike former for tilrettelegging for å kunne benytte seg av barnehage- og skoletilbudet på likeverdige premisser.

4.3 Gjennomgripende utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse

Kunnskapsgrunnlaget viser at det er flere faktorer som påvirker gjennomføringen av vedtak som ikke skyldes mangler i regelverket, men andre grunnleggende og gjennomgripende utfordringer i sektor.

Kommuneøkonomien påvirker kvaliteten på tilbudet og omfanget av gjennomføringen av vedtak i både barnehager og skoler. I tillegg blir gjennomføringen av vedtak påvirket av utfordringer knyttet rekruttering av personell med riktig kompetanse og utfordringer som gjelder forståelsen av regelverket generelt. For eksempel er de sakkyndige vurderingene og vedtakene i mange tilfeller uklare, slik at det er krevende å slå fast hvilket konkret tilbud barnet eller eleven har rett på. Dette virker også inn på statsforvalternes behandling av klager som gjelder manglende gjennomføring. I tillegg er mange av sakene krevende, fordi de gjelder komplekse problemstillinger som omfatter for eksempel langvarig elevfravær eller andre sammensatte utfordringer.

PBL, KS, Statped, Barneombudet, Funksjonshemmede Fellesorganisasjon og Unge funksjonshemmede pekte i sine tilbakemeldinger på mange av de samme overordnede utfordringene knyttet til kommuneøkonomien som blant annet statsforvalterne og Proba samfunnsanalyse viser til.⁴

Alternativene til tiltak vi skisserer i dette oppdragssvaret, som skal avhjelpe de tilfellene der et barn eller en elev ikke får det tilbudet de har rett til etter sitt enkeltvedtak, vil ikke løse disse underliggende og grunnleggende utfordringene.

For at tiltakene vi drøfter og anbefaler her i deloppdrag 4 skal fungere etter sin hensikt, forutsetter vi at rammebetingelsene i sektor bedres og de øvrige tiltakene som foreslås i deloppdrag 1 bidrar til å bedre kompetansen og kvaliteten på tilbudet. Vi forutsetter at SKK vil bidra til å øke tilgangen til ansatte med riktig kompetanse, slik at tilretteleggingen i større grad kan gjennomføres i tråd med vedtak.

4.4 Systembetragtninger

Statsforvalterne, kommunene og fylkeskommunene har ansvar for å forvalte og anvende et bredt spekter av regler på ulike rettsområder. Vi mener dette taler for at det er nødvendig og riktig å utvise varsomhet med å innføre helt nye ordninger eller løsninger som skiller seg vesentlig fra andre systemer og klageordninger som statsforvalterne og kommunene allerede forvalter, eller som bryter med forvaltningsrettslige prinsipper og prinsippet om kommunalt selvstyre som er nedfelt i

⁴ Proba samfunnsanalyse (2023) *Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven*

kommuneloven, se punkt 4.5 nedenfor. Dette momentet har blitt trukket frem i innspillsrunden i arbeidet med dette oppdraget, som et hensyn som forslaget til en løsning for håndteringen av disse sakene bør ta hensyn til.

4.5 Hensynet til kommunalt selvstyre

Hensynet til det kommunale selvstyret veier også tungt i vurderingen av nye tiltak. Kommunene har ulik ressurstilgang og ulike forutsetninger, noe som betyr at sentrale føringer bør være fleksible nok til å kunne tilpasses lokale forhold. Samtidig bør det vurderes om eksisterende ordninger i tilstrekkelig grad ivaretar barn og elevers rettigheter, eller om det er behov for nye tiltak.

4.6 Særlig om aktørbildet i barnehagesektoren

Aktørbildet i barnehagesektoren er sammensatt av flere ulike årsaker. For det første på grunn av den store andelen private eiere. Kommunale barnehager utgjør 48 prosent av barnehagene i Norge. De kommunale barnehagene er i gjennomsnitt noe større enn private barnehager, noe som medfører at 50 prosent av alle barnehagebarn har plass i kommunale barnehager.⁵ I tillegg er de private barnehagene organisert på mange forskjellige måter, blant annet i ulike selskapsformer, som for eksempel aksjeselskap og større konserner, i stiftelser og som enkeltstående familiebarnehager.

Kommunen har en dobbeltrolle som eier av de kommunale barnehagene og som barnehagemyndighet, med ansvar for blant annet søknader om godkjenning, dispensasjoner fra utdanningskrav, samordning av opptak og gjennomføring av tilsyn med alle barnehagene i kommunen. Vi vet at kommunene har svært ulike forutsetninger for å kunne håndtere denne dobbeltrollen.

Dette sammensatte aktørbildet gjør at aktørene som pålegges plikter etter barnehageloven, ikke er en ensartet gruppe. Denne kompleksiteten vil også få betydning for hvilke tiltak som er aktuelle for å sikre gjennomføringen av vedtak om spesialpedagogisk hjelp og andre typer vedtak om tilrettelegging etter barnehageloven kapittel VII.

Det er kommunen som barnehagemyndighet som har ansvar for å fatte vedtak og gjennomføre vedtakene, uavhengig av hvilken type barnehage det er snakk om. Det er opp til barnehagemyndigheten i den enkelte kommune å sikre gjennomføringen av vedtak for alle barna under opplæringspliktig alder med vedtak i kommunen. Private barnehager har ingen plikt til å gjennomføre vedtak om spesialpedagogisk hjelp, slik de private skolene har etter privatskoleloven § 6-3. Dersom en privat barnehage skal gjennomføre vedtak om spesialpedagogisk hjelp, må barnehagemyndigheten inngå en avtale om dette. Dersom en privat barnehage ikke gjennomfører vedtakene i tråd med en slik avtale, vil dette utgjøre et avtalebrudd mellom barnehagen og kommunen. Denne situasjonen er ikke regulert i barnehageloven. I disse tilfellene vil det likevel være kommunen som barnehagemyndighet som har ansvaret for tilbudet til barnet.

⁵ Udir (2022), gjengitt i Steen Jensen og Bråten (2024)

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp kan utløse midler fra kommunen. Utgifter som utløses av slike vedtak skal holdes utenfor tilskuddsberegningen. Det er forskjeller i hvordan kommunene sikrer gjennomføringen av vedtak i private barnehager. Noen kommuner overfører midler til de private barnehagene tilsvarende kostnadene knyttet til hvert vedtak, mens andre kommuner løser dette ved å ha kommunalt ansatte som drar ut i de private barnehagene for å gjennomføre vedtaket. En konsekvens av dette er at tiltakene vi peker på må rette seg mot barnehagemyndigheten, også dersom avvikene i gjennomføringen av vedtak skjer i private barnehager.

4.7 Særlig om privatskoler

For skoler godkjent etter privatskoleloven, følger det av privatskoleloven § 3-6 at elevene har samme rett til individuell tilrettelegging som elever i offentlige skoler. Reglene i opplæringsloven §§ 11-4 til 11-11 gjelder derfor tilsvarende for privatskoler. Det er hjemkommunen eller hjemfylket til eleven som er ansvarlig for å fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler i samsvar med reglene i opplæringsloven §§ 11-4 til 11-6, jf. § 11-7. Hjemkommunen eller hjemfylket skal dekke utgiftene til individuell tilrettelegging etter reglene i opplæringsloven §§ 11-4 til 11-6 i privatskoler på lik linje med tilsvarende utgifter for offentlige skoler. Beregningen av midler til individuell tilrettelegging skal være relatert til antallet elever med individuell tilrettelegging. Både vedtaket om individuell tilrettelegging og vedtaket om dekning av utgifter til individuell tilrettelegging er enkeltvedtak.

Kommuner og privatskoler har begge oppgaver overfor elever med rett til individuell tilrettelegging. Kommunen har ansvaret for sakkyndig vurdering og vedtak om individuell tilrettelegging, mens privatskoler skal gjennomføre individuell tilrettelegging i samsvar med vedtaket. Det er den enkelte privatskole som har ansvar for å gjennomføre vedtaket om individuell tilrettelegging.

Regelverket for privatskolene skiller seg dermed fra barnehagelovens regler på dette punktet. Når vi omtaler private eiere i vurderingene av mulige tiltak nedenfor, gjelder dette derfor bare privatskoleeiere, og ikke private barnehageeiere.

5. Vurdering av ulike løsningsforslag

Nedenfor drøfter vi de ulike tiltakene vi er bedt om å vurdere i deloppdrag 4. Tiltakene drøftes i lys av de seks grunnleggende spørsmålene i Utredningsinstruksen, samt de overordnede betraktningene vi har gjennomgått i punkt 4 ovenfor.

5.1 Krav til oppfølging av vedtak før det eventuelt har blitt en klagesak

5.1.1 Innledning

I oppdraget er vi bedt om å vurdere om det bør reguleres krav til oppfølging av vedtak før det eventuelt har blitt en klagesak.

I innspillsrundene vi har hatt i arbeidet med dette deloppdraget, har det vært stor enighet blant statsforvalterne og brukerorganisasjonene om at tettere oppfølging av barn og elever med vedtak gjennom året vil kunne føre til bedre gjennomføring av vedtakene. Et eksempel på dette, er at flere

statsforvaltere melder om at de er usikre på om alle saker som gjelder klage på manglende gjennomføring av vedtak når dem i dag gjennom dagens klageordning.

Det er også stor enighet om at det er behov for å tydeliggjøre betydningen av samarbeidet mellom foreldre/elever og barnehagen/skolen for å avklare barnets eller elevens behov før det fattes vedtak. Denne samarbeidsplikten er regulert i opplæringsloven § 11-7 tredje ledd, som slår fast at tilbudet om individuelt tilrettelagt opplæring skal utarbeides i samråd med eleven og foreldrene. Bestemmelsen gjelder også for privatskoler, jf. privatskoleloven § 3-6. Det gjelder et tilsvarende krav til samarbeid med foreldrene dersom barn i barnehage skal motta spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 32 andre ledd og tegnspråkopplæring, jf. barnehageloven § 38. Det gjelder ikke et tilsvarende krav om samarbeid med foreldrene for barn som med nedsatt funksjonsevne som har vedtak etter barnehageloven § 37.

Det er kommunen eller fylkeskommunen som har det administrative ansvaret for styringen av skolesektoren i kommunen eller fylkeskommunen. Skoleeier er dermed også ansvarlig for å sikre elevenes læringsutbytte. Skoleeier skal arbeide for å opprettholde og heve kvaliteten i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen. I tillegg skal skoleeier sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å oppnå målene og prinsippene for opplæringen. Som en del av dette ansvaret skal skoleeier følge opp hvordan skolene arbeider med individuell tilrettelegging, og bidra til at det skjer i tråd med elevenes behov og gjeldende regelverk. Systematisk oppfølging er også en del av kravet til internkontroll, se punkt 5.1.2 nedenfor. Dette er særlig viktig der oppgaven med å fatte vedtak om individuell tilrettelegging er delegert til den enkelte skole. Kommunedirektøren rapporterer om internkontroll til kommunestyret eller fylkestinget minst en gang i året, jf. kommuneloven § 25-2.

Behovet for å sikre tettere oppfølging av barn og elever gjennom året, kan ivaretas gjennom ulike tiltak, som kan ses i sammenheng med det gjeldende regelverket for barnehager og skoler.

Nedenfor vil vi først redegjøre for nærmere for de av dagens regler som er særlig relevante i denne sammenheng, før vi drøfter hvilke tiltak som kan være egnet til å følge opp gjennomføringen av vedtak tettere.

5.1.2 Dagens regler

Evaluering av utbytte av individuell tilrettelegging

Dagens krav om årlig skriftlig evaluering av elevers utbytte av den individuelt tilrettelagte opplæringen er regulert i opplæringsloven § 11-11. Etter denne bestemmelsen skal skolen én gang i året utarbeide en skriftlig oversikt over den individuelt tilrettelagte opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven sett opp mot målene i den individuelle opplæringsplanen. Eleven eller foreldrene skal få tilgang til oversikten og vurderingen. Dette kravet gjelder også for privatskoler, jf. privatskoleloven § 3-6.

Det finnes et tilsvarende krav i barnehageloven § 32 tredje ledd, som slår fast at det årlig skal utarbeides en skriftlig oversikt over den spesialpedagogiske hjelpen barnet har mottatt og en

vurdering av barnets utvikling. Både foreldrene og kommunen skal få denne oversikten og vurderingen. Det gjelder ikke et tilsvarende krav for vedtak etter barnehageloven § 37.

Utviklingssamtale, foreldresamtale og underveisvurdering

Opplæringsforskriften regulerer i dag retten til utviklingssamtale om elevens faglige utvikling i § 9-6 og retten til underveisvurdering i fag i § 9-11. Halvårsvurderingen i fag i § 9-13 er en del av denne underveisvurderingen. Samtalen kan gjennomføres i forbindelse med samtalen med foreldrene etter § 11-1. Tilsvarende krav for privatskolene er regulert i privatskoleforskriften § 6-6, § 6-11 og § 6-13.

For barnehagesektoren, er samarbeidet mellom barnehagen og hjemmet slått fast i barnehageloven § 1, som pålegger barnehagen å ivareta barns behov for omsorg og lek, fremme læring og dannelse i samarbeid og forståelse med hjemmet. Dette er utdypet i kapittel 5 i rammeplanen. I praksis løses dette ofte gjennom en eller to samtaler med foreldrene gjennom barnehageåret. Plikten til å samarbeide med barnets foreldre i forbindelse med vurderingen av behovet for spesialpedagogisk hjelp står i barnehageloven § 32.

Formålet med underveisvurderingen er at den skal være et verktøy for å fremme læring, øke kompetansen i fag og gjøre opplæringen bedre tilpasset den enkelte, jf. opplæringsforskriften § 9-11. I opplæringsforskriften § 9-11 står det at underveisvurderingen også skal brukes til å vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 11-2. Dersom underveisvurderingen avdekker at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal læreren melde dette til rektor, slik at aktuelle tiltak kan vurderes. Det er også særskilt regulert i bestemmelsens fjerde ledd at elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring skal ha underveisvurdering ut fra målene i sin individuelle opplæringsplan, og for elever med individuelt tilrettelagt opplæring, skal underveisvurderingen også inkludere utbytte av den tilrettelagte opplæringen og hvordan opplæringen bidrar til elevens helhetlige kompetanse i faget.⁶ Det står mer om underveisvurdering i vår artikkel om [Underveisvurdering | Udir.no](https://udir.no).

5.1.3 Innføre krav om halvårsrapportering

Det gjaldt tidligere et krav om halvårsrapportering knyttet til gjennomføringen av vedtak om spesialundervisning, jf. § 5-5 andre ledd i opplæringsloven av 1998. Opplæringsloven ble endret i 2013, slik at dette kravet ble erstattet med én årlig rapport. Et mål med lovendringen var å minske rapporteringsbyrden for skolene. En viktig forutsetning som lå til grunn for vurderingen av at én årlig rapport ville være tilstrekkelig, var at de samme vurderingene ville bli fanget opp av reglene om underveisvurdering i den daværende forskriften til opplæringsloven.⁷

Årsrapporten foreligger ofte etter skoleårets slutt, slik at foreldrene først da mottar evalueringen av den individuelt tilrettelagte opplæringen. Tilsvarende synes å være praksis for den skriftlige oversikten som skal utarbeides i tråd med barnehageloven § 32. Dersom foreldrene ikke får informasjon om vedtak som ikke gjennomføres i tråd med det som er besluttet, f.eks. i samtaler

⁶ Se merknaden til opplæringsforskriften § 9-11

⁷ Se pkt. 4.4 i Prop. 129 L. (2012-2013)

med barnehagen og skolen, kan dette føre til at klager på manglende gjennomføring av vedtak fremmes etter barnehage- eller skoleåret er over, noe som gir begrensede muligheter til å følge opp og gjøre endringer i tilbudet samme år.

Halvårsrapportering for gjennomføring av vedtak kan sikre bedre oppfølging av vedtak i kommuner og fylkeskommuner gjennom skoleåret, siden en slik rapportering blant annet vil kunne inneholde informasjon om hvilken opplæring eleven har fått. Flere innspill tyder på at innføring av en slik rapportering kan hjelpe skolene å gjøre justeringer i opplæringen underveis i skoleåret innenfor vedtakets rammer. For eksempel kan det være behov for å justere individuelle opplæringsplaner (IOP). Et argument mot å innføre en ordning med halvårsrapportering, er at dette vil være i strid med utgangspunktene for innføringen av tillitsreformen.

I rapporten *Et jevnere utdanningsløp*,⁸ som ble innhentet av departementet, pekte ekspertgruppen på at det er sentralt at barn og elever som er identifisert til å trenge ekstra hjelp og har lovfestet rett til å få det, faktisk får det tilbudet de har krav på. Ekspertgruppen pekte også på at det er indikasjoner på at manglende systematisk oppfølging av vedtak om spesialundervisning rammer sosialt ulikt blant elever, basert på sosioøkonomisk status. De anbefalte derfor å innføre et system for å registrere antall timer en elev eller et barnehagebarn mottar individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning) eller spesialpedagogisk hjelp. Forslaget omfattet også at vedtatte timer med spesialundervisning som ikke gjennomføres blir registrert, samt årsaken til manglende gjennomføring.

Ekspertgruppen pekte på at det i tillegg er behov for å utrede hvor stort ekstraarbeid en slik registreringsplikt vil utløse for ansatte i barnehager og skoler, for å unngå at en slik registrering rammer tid og oppmerksomhet som ellers ville gått til barn og elever.

Vi vurderer at en halvårsrapportering vil medføre begrenset merarbeid utover selve rapporteringen, fordi kommunene og fylkeskommunene allerede skal ha en oversikt over hvilken opplæring eleven skal ha fått i forbindelse med årsrapporteringen, jf. opplæringsloven § 11-11. Hva en halvårsrapportering eventuelt skal inneholde, bør avveies opp mot formålet med en slik rapportering. Det betyr at et eventuelt krav om halvårsrapportering ikke må ha det samme innholdet eller utformes på samme måte som rapporteringskravet som ble avskaffet i 2013. For å sikre målet om tettere oppfølging gjennom vedtaksperioden, bør halvårsrapporteringen inneholde opplysninger om det er avvik i tilbudet sammenliknet med elevens vedtak.

Ved vurderingen av hvorvidt kravet om halvårsrapportering bør gjeninnføres for å sikre tettere oppfølging av elever med vedtak om individuell tilrettelegging, bør det også vurderes en tilsvarende ordning for vedtak etter barnehageloven kapittel VII, og eventuelt hvilke typer vedtak dette kan være aktuelt for. I vurderingen må rapporteringsbyrden for kommuner, fylkeskommuner og private eiere veies mot behovet for å sikre at barn og elever får oppfylt sine vedtaksfestede rettigheter til individuell tilrettelegging.

⁸ Kunnskapsdepartementet (2023) *Et jevnere utdanningsløp*

Et annet argument som taler for at en slik rapportering vil medføre begrenset merarbeid, er at kommunen og fylkeskommunen som vedtaksmyndighet må vurdere om hjelpen/tilretteleggingen skal videreføres neste skole- eller barnehageår, inkludert vurdere om det er behov for ny sakkyndig vurdering, før årsrapporteringen foreligger i juni måned. Det vil være for sent å gjøre disse vurderingene på grunnlag av årsrapporteringen, dersom vedtaket skal foreligge i god tid før oppstart av neste barnehage- eller skoleår. I sak SOM-2023-2014 forutsatte Sivilombudet at kommunen må sørge for å vurdere om det fremdeles ville være behov for spesialundervisning etter endt vedtaksperiode i god tid før vedtaket utløper.

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Innretning og omfang på internkontrollen må være egnet til å sikre etterlevelse av lover og forskrifter i kommunen og fylkeskommunen, og denne kontrollen skal både avdekke og følge opp konkrete avvik som allerede har skjedd. Denne kontrollplikten omfatter også at barna og elevene får oppfylt de vedtakene de har etter barnehageloven og opplæringsloven. Kravet til internkontroll sier ikke konkret at kommunen og fylkeskommunen må følge opp enkeltvedtak, men handler om at de må ha et system som er tilpasset sin virksomhet, og som gjør at det ikke er personavhengig og tilfeldig at elevene får vedtakene sine oppfylt. Halvårsrapporteringen kan være en informasjonskilde for kommunen og fylkeskommunen i arbeidet med internkontroll, f.eks. gjennom stikkprøver. En halvårsrapportering vil også kunne gi foreldrene informasjon om tilbudet eller opplæringen gjennom året, slik at de kan følge opp om barnet eller eleven har fått oppfylt sine rettigheter i tråd med vedtaket.

5.1.4 Utviklingssamtale, foreldresamtale og underveisvurdering

Tettere oppfølging i vedtaksperioden

Et annet tiltak kan være å bruke de etablerte systemene og strukturene som finnes i dagens regelverk, i form av foreldresamtaler, utviklingssamtaler og underveisvurderinger til å følge opp elever med vedtak tettere gjennom året. Dette kan være en god inngang til å sikre at skoler følger opp elever med vedtak tettere og mer systematisk underveis i løpet av året.

Barneombudet har sitt i innspill til deloppdrag 1, i lys av innspill fra sin ekspertgruppe, vist til at den sakkyndige vurderingen med tilhørende individuell opplæringsplan (IOP) i praksis ikke gir elevene tilstrekkelig sikkerhet for at den individuelt tilrettelagte opplæringen vil bli gjennomført i tråd med vedtaket. Barneombudet trekker blant annet trukket fram betydningen av underveisvurderingen for elever med særskilte behov.⁹ Barneombudet viser til at selv om loven i utgangspunktet gir elevene et godt utgangspunkt gjennom krav til sakkyndig vurdering og IOP, ser det i praksis ikke ut til å gi elevene tilstrekkelig sikkerhet. De erfarer at arbeidet med underveisvurdering og kvalitetssikring ikke er godt nok innarbeidet, og at det ofte er liten grad av systematikk rundt hvordan opplæringen evalueres og kvalitetssikres.

⁹ Barneombudets innspill, mottatt 12.09.2025

Barneombudet anbefaler at direktoratet vurderer tiltak for å styrke det systematiske arbeidet med undervisvurdering av individuelt tilrettelagt opplæring og systematisk kvalitetssikring av tilbudet. Barneombudet mener tiltakene bør bidra til at skoleeier etablerer gode systemer for kvalitetssikring, og etterspør resultater knyttet til elevens utbytte for eksempel i arbeidet med tilstandsrapportering og internkontroll. Tiltak bør også bidra til at ansatte i skole og PP-tjenesten får styrket kompetanse i for eksempel arbeidet med kompetansemål og undervisvurdering. Tiltak bør bidra til en tydeligere standard for planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen, samt gi PP-tjenesten en sterkere rolle i oppfølgingen av elevens undervisning. De viser i tillegg til at tiltak bør gi tydeligere krav til internkontroll og økt bruk av tilsyn.

Vi mener tydeligere krav til innholdet i undervisvurderingen kan bidra til at lærere fortløpende vurderer utvikling og læringsutbytte for elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Dette kan bidra til at tiltak og justeringer settes inn på et tidligere tidspunkt og til å styrke skole-hjem-samarbeid og medvirkning fra både elev og foreldre. Undervisvurderingen kan også være et verktøy for lærere, da det gir rom for refleksjon over egen praksis og utvikling av spesialpedagogisk kompetanse.

En tilsvarende løsning, med en tydeliggjøring av kravene til oppfølgingssamtalen for barn som har vedtak om tilrettelegging etter kapittel VII i barnehageloven kan også vurderes. Vi mener en slik regulering særlig egner seg for oppfølging av barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31. Det kan også være aktuelt for andre typer vedtak om tilrettelegging som er fattet med hjemmel i barnehageloven kapittel VII. Dersom det innføres en slik løsning, bør spesialpedagogen eller assistenten som følger barnet delta i samtalen.

Endringer i regelverket eller behov for mer veiledning

Et mulig tiltak for å sikre bedre gjennomføring av vedtak er å utvikle mer målrettet veiledning og støtte til skoler om gjennomføring av god undervisvurdering for elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

For å tydeliggjøre det særlige behovet for tett oppfølging elever med vedtak kan ha, kan et annet mulig tiltak være å presisere i opplæringsforskriften at gjennomføringen av vedtak om tilrettelegging etter opplæringsloven kapittel 11 skal synliggjøres skriftlig i forbindelse med utviklingssamtalen og/eller foreldresamtalen. Dette kan for eksempel gjøres ved at elever og foreldre får utskrift av eller på annen måte tilgang til den oversikten skolen har over gjennomføringen av vedtaket, jf. over. Det er også mulig å se for seg at en tilsvarende regulering for vedtak som fattes med hjemmel i kapittel VII i barnehageloven.

Vi er kjent med at enkelte kommuner, fylkeskommuner, barnehager og skoler ikke har tilstrekkelig informasjon eller oversikt over den faktiske gjennomføringen av vedtak underveis i året. Dersom det skal stilles strengere krav til dokumentasjon av hvordan vedtakene gjennomføres, anbefaler vi at det vurderes særskilte veiledningstiltak, f.eks. praksiseksempler, slik at informasjon/oversikter kan fremskaffes på enkleste måte.

5.1.5 Særlig om overgangen mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring

Vi er, blant annet gjennom statsforvalternes årsrapporter, kjent med at mange elever som har hatt vedtak om for eksempel individuell tilrettelegging på ungdomstrinnet ikke får slik tilrettelegging i videregående opplæring. Årsakene til dette er sammensatte, slik det pekes på i kunnskapsoppsummeringen i delrapport 1 i deloppdrag 1.¹⁰

Et mulig tiltak for å sikre denne gruppen bedre i overgangen kan være å forskriftsfeste at for elever som har hatt vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring mv. i ungdomsskolen, skal behovet for individuelle tilpasninger i opplæringstilbudet være tema i utviklingssamtalen og foreldresamtalen i videregående opplæring. Dersom en slik plikt skal reguleres i opplæringsforskriften, må det også reguleres hvilke personopplysninger som kan overføres om eleven, slik at hensynet til elevens personvern blir tilstrekkelig ivaretatt. Samtykke fra foreldrene og eleven vil være en forutsetning for en slik overføring, men kan ikke være et selvstendig behandlingsgrunnlag for personopplysninger.

5.1.6 Oppfølgingsordning

Et annet mulig tiltak for å sikre tettere oppfølging av vedtak gjennom vedtaksperioden, kan være å åpne for at foreldre og elever kan kontakte statsforvalteren direkte dersom det er mangler ved gjennomføringen av et vedtak, og dialogen med barnehagemyndigheten, kommunen eller fylkeskommunen ikke leder til noen endring i barnet eller elevens tilbud. Dersom en slik ordning skal formaliseres, bør det være et krav om at foreldrene eller eleven har forsøkt å ta opp utfordringene med disse før saken meldes til statsforvalteren. Tidlig involvering av og dialog med barnehagemyndighet, kommunen eller fylkeskommunen vil i mange tilfeller gi mulighet til å følge opp og sette inn tiltak på et tidlig tidspunkt uten at saken nødvendigvis må komme inn i et mer formalisert «klagespor». Et slikt tiltak har klare likhetstrekk med håndhevingsordningen i opplæringslovens kapittel 12. Tiltaket vil kunne bidra til å redusere langvarig kontakt som ikke leder til avklaringer eller bedring i gjennomføringen av tilbudet.

En slik ordning vil kunne innrettes slik at statsforvalteren etter melding fra elev eller foreldre kan undersøke saken, for eksempel ved å ta saken opp med den aktuelle barnehagen eller skolen, og i et vedtak pålegge kommunen eller fylkeskommunen å rette opp i forholdene dersom de vurderer at gjennomføringen ikke er i tråd med vedtaket innen en gitt frist.

Et argument for å innføre en slik ordning er at vedtak om ulike former for tilrettelegging av barnehage- og opplæringstilbud for barn og elever er grunnleggende forutsetninger for at barn får støtte i utvikling og læring og elever får et likeverdig tilbud, slik de har krav på. For elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, vil retten være av stor betydning for elevenes utbytte av opplæringen. Individuelle tilpasninger i opplæringen likner dermed på retten til et trygt og godt barnehage- og skolemiljø, som også er en grunnleggende forutsetning for å benytte seg av et barnehage- eller skoletilbud. Dette kan være et argument for å se reguleringen av de to rettsområdene mer i sammenheng. Tilgjengelig kunnskap viser dessuten at det ofte er en

¹⁰ NIFU (2019) «...respekten for forskjelligheten...» En studie av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge skoleåret 2018-2019

sammenheng mellom saker om individuelt tilrettelagt opplæring og saker om skolemiljø. Dette gjør at det kan være hensiktsmessig å se saksområdene mer i sammenheng enn slik regelverket er lagt opp i dag.

Et sentralt forhold som skiller sakene om individuell tilrettelegging fra skolemiljø saker, er imidlertid at statsforvalteren allerede er klageinstans for vedtak om slik tilrettelegging, mens de er førsteinstans i skolemiljø saker. Dette betyr at statsforvalteren, dersom en slik oppfølgingsordning ble innført for gjennomføring av vedtak om individuell tilrettelegging, er klageinstans for vedtak om individuell tilrettelegging og førsteinstans for klage på gjennomføring. En slik løsning vil derfor kun være aktuell dersom det ikke er mulig å klage på selve gjennomføringen.

Fordelen med å innføre en lignende ordning som for skolemiljø, er videre at dette nå er en kjent ordning for skolene, kommunene og fylkeskommunene. Vi har også kjennskap til at det kan ha en oppdragende effekt at statsforvalterne blir koblet på, og at noen saker løser seg før statsforvalteren fatter vedtak. I tillegg kan det være positivt å få inn et utenforstående blick på en sak, hvis det er langvarig uenighet mellom kommunen og fylkeskommunen og foreldrene. Med gode føringer i regelverket for hvilke saker som skal vurderes (aktualitetskrav) og hva statsforvalterens kan vurdere, kan dette være en ordning som kan bidra til at flere barn og elever får en gjennomføring av den individuelle tilretteleggingen som er i tråd med vedtaket. Vi vet at både kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere har brukt store ressurser på å få på plass og gjennomføre dagens håndhevingsordning. Vi erfarer derfor at sektor er skeptiske til en slik løsning.

I dag har statsforvalterne dessuten adgang til å benytte tilsynshjemlene for å innhente informasjon og gi pålegg om retting, dersom de vurderer at det er behov for dette ut fra informasjonen de mottar, uten at de nødvendigvis "åpner" tilsyn. Et langt mindre omfattende tiltak enn å innføre en egen oppfølgingsordning, basert på håndhevingsordningen, kan være å synliggjøre at dagens tilsynshjemler åpner for å «gå rett på» barnehagemyndigheten, kommunen og fylkeskommunen dersom det er bekymring for gjennomføringen av vedtak. Siden tilsynsordningen i hovedsak retter seg mot kontroll av disse, og ikke den enkelte skole eller barnehage, kan dette føre til merarbeid for tilsynsmyndigheten. Her vil tydelig og god informasjon til statsforvalterne om denne muligheten være viktig for å lykkes. Vi viser her ellers til punkt 5.2.

5.1.7 Våre vurderinger og anbefalinger

Vi har ingen systematisert kunnskap eller forskning som kartlegger i hvilken grad reglene om underveisvurdering bidrar til å ivareta behovet for oppfølging gjennom skoleåret av elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring eller andre former for tilrettelegging gjennom året. Tilbakemeldingene fra sektor indikerer at årsrapporteringen og underveisvurderingen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar det behovet for oppfølging barn og elever med vedtak har behov for gjennom året.

Vi mener at gjeninnføring av krav om en halvårsrapportering eller krav om tettere oppfølging av barn og elever med vedtak gjennom året kan bidra til at disse i større grad får oppfylt sine rettigheter i tråd med vedtaket de har fått. I tillegg vil disse tiltakene kunne bidra til å redusere antallet klager på manglende gjennomføring av vedtak.

Begge disse tiltakene vil bidra til å tydeliggjøre at barnehagemyndigheten, kommunen, fylkeskommunen har et ansvar for å følge opp barna og elevene gjennom året. Dette kan gjøre det enklere å fange opp barn og elever som ikke får oppfylt sine vedtak om individuell tilrettelegging, og sette inn nødvendige tiltak på et tidlig tidspunkt. Samtidig vil kravet om bedre involvering av foreldre være med å skape et sikkerhetsnett, slik at mangler ved opplæringen/hjelpen kan bli oppdaget tidlig.

En regulering av en plikt til å følge opp vedtak enten gjennom halvårsrapportering eller ved å stille krav til innholdet og formen på underveisvurderingen og foreldresamtale for barn og elever med vedtak, vil få administrative konsekvenser i form av noe merarbeid. Innføringen av en halvårsrapportering vil, som nevnt over, være betenkelig i lys av prinsippene i tillitsreformen.

Vi vurderer at effekten av å gi tydeligere føringer for underveisvurderingen og foreldresamtaler for barn og elever med vedtak om individuell tilrettelegging vil ha større gjennomslagskraft for det enkelte barn og den enkelte elev enn innføring av halvårsrapportering, selv om tidsbruken hos barnehagelærere og lærere vil kunne øke noe, særlig i en overgangsfase før nye rutiner er etablert. Dette er også et tiltak Barneombudet støtter. Vi peker på at dette også henger godt sammen med anbefalingen i punkt 3.1 i delrapport 2 i deloppdrag 1 om å vurdere behovet for å utvikle mer støtte knyttet til vurderingen at hva som gir tilfredsstillende utbytte.

Vi anbefaler ikke å innføre en oppfølgingsordning. Dette er et inngripende og svært ressurskrevende tiltak. Vi mener det vil være riktig å forsøke andre og mindre ressurskrevende tiltak. Vi vurderer derfor at gjeninnføringen av halvårsrapporteringen og/eller tydeliggjøring av krav til oppfølging av barn og elever med vedtak om individuell tilrettelegging gjennom underveisvurdering og utviklings- og foreldresamtaler er mer hensiktsmessig.

Halvårsvurderingen, som er en del av underveisvurderingen, tar for seg all opplæring, inkludert opplæring i fag eleven ikke har vedtak i, for å vurdere elevens læringsutbytte. Kontaktlærer og faglærere har plikt til å bidra i halvårsvurderingen. Det vil derimot kun være spesialpedagogen el. som vil ha ansvaret for en halvårsrapportering. Vi vurderer at det antakelig vil gi bedre effekt på gjennomføringen av vedtakene å innføre et krav om at gjennomføringen av tilretteleggingen og elevens utbytte av den individuelle tilretteleggingen skal synliggjøres skriftlig i forbindelse med halvårsvurderingen etter opplæringsloven § 9-13, enn å innføre en halvårsrapportering. Vi vurderer også at støtte til sektor i arbeidet med å gjøre underveisvurderingen bedre, for eksempel gjennom tydelige råd og anbefalinger til hva vurderingen bør inneholde og hvordan utviklingssamtaler kan gjennomføres på en god måte også kan løfte kvaliteten på tilbudet.

Dersom ett eller flere av disse tiltakene skal gjennomføres, anbefaler vi at det gjennomføres en evaluering av om endringene bidrar til å ivareta behovet for oppfølging. En slik evaluering bør starte opp før tiltakene innføres og følge utviklingen over en periode etter at de er innført, slik at det er mulig å evaluere hvilken effekt tiltakene har.

5.2 Bør det innføres en ny tilsynsordning?

5.2.1 Bakgrunn

I oppdraget er vi bedt om å vurdere om det alternativt bør innføres en ordning der eleven eller foreldrene kan be statsforvalteren om å åpne tilsyn etter modell av § 20 i forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger.

5.2.2 Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger

Paragraf 20 i forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger, slår fast at dersom barn, elever eller foreldre mener at forskriftens krav ikke oppfylles, skal de kunne henvende seg til barnehagen eller skolen. Dersom barnehagen eller skolen ikke har fulgt opp henvendelsen innen rimelig tid, kan eleven eller foreldrene henvende seg til kommunen som tilsynsmyndighet. Kommunen skal vurdere å følge opp forholdet ved tilsyn.

Det følger videre av forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger § 21 at kommunes enkeltvedtak etter § 20 kan påklages til statsforvalteren etter folkehelseloven § 19. Det er eleven eller foreldrene som kan påklage kommunens avgjørelse.

5.2.3 Dagens regler for barnehager og skoler

For å vurdere om en slik ordning er aktuell i saker som gjelder manglende gjennomføring av vedtak for barn og elever i skoler og barnehager, er det etter vår vurdering hensiktsmessig å se på hvilke muligheter og begrensninger som ligger i dagens tilsynshjemler i barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven.

Statsforvalterens adgang til å føre tilsyn med kommunene og fylkeskommunene følger av opplæringsloven § 29-2. I bestemmelsen er de delene av opplæringsloven som statsforvalteren kan føre tilsyn med listet opp. Tilsynshjemmelen omfatter blant annet opplæringsloven §§ 11-1 til 11-3 om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging, særskilte språkrettigheter etter kapittel 3 og kapittel 6.

Det er Utdanningsdirektoratet som er tilsynsmyndighet for skoler som er godkjent etter privatskoleloven, jf. privatskoleloven § 7-2, og som fører tilsyn med at privatskolene følger kravene i privatskoleloven.

På grunn av kommunens rolle som både barnehagemyndighet og barnehageeier, er tilsynsreglene for barnehagesektoren innrettet annerledes enn i opplæringsloven og privatskoleloven. Utgangspunktet etter barnehageloven § 53 er at det er kommunen som er ansvarlig for å føre tilsyn med at alle barnehagene i kommunen drives i samsvar med barnehageloven. Etter denne bestemmelsen kan kommunen pålegge barnehagen å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold.

I medhold av barnehageloven § 54 fører statsforvalterne tilsyn med at kommunene oppfyller forpliktelsene de er pålagt blant annet etter barnehageloven kapittel VII i barnehageloven, som gjelder blant annet spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring.

Statsforvalteren har i medhold av barnehageloven § 55 i tillegg hjemmel til å føre tilsyn direkte med enkeltbarnehager i «særlige tilfeller». Denne adgangen er brukt i liten grad. Bestemmelsen åpner for å gi barnehagen pålegg om å rette ulovlige forhold. Statsforvalteren har også hjemmel til å føre tilsyn med om kommunen som barnehagemyndighet etter barnehageloven § 54. Siden det er kommunen som barnehagemyndighet som har ansvaret for gjennomføringen av spesialpedagogisk hjelp for barn som ikke går i barnehage, kan statsforvalteren også føre tilsyn med hvordan kommunen som barnehagemyndighet utøver denne oppgaven.

5.2.4 Helsedirektoratets erfaringer

Erfaringer med virkemidler etter forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger

Siden Helsedirektoratet forvalter forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger, har vi innhentet deres erfaringer med bruk av tilsynsbestemmelsen i denne forskriften, inkludert fordeler og ulemper ved ordningen. Helsedirektoratets innspill er vedlagt som vedlegg 1 til svar på deloppdrag 4.

Helsedirektoratet opplyser om at de har liten innsikt i hvordan §§ 20 og 21 blir forvaltet eller fungerer i praksis. De viser til at bestemmelsene ble tatt inn i forskriften i 2023 og at formålet med innføringen var å bidra til å sikre bedre regelverksetterlevelse. Da bestemmelsen ble innført ble det lagt vekt på at saker skulle vurderes på lavest mulig nivå, på behovet for en tydelig og pedagogisk bestemmelse om hvordan man kan gå frem, samt ønske om likheter og harmonisering med opplæringslovens ordning ved oppfølging av psykososialt miljø.

For å sikre at bestemmelsene om oppfølging av henvendelser og klager kunne fungere som forutsatt, ble det også lagt inn krav til at barnehagen og skolen skal informere foreldre og elever om ordningen, se forskriften § 17 første ledd. I forbindelse med innføringen av forskriften, gjennomførte Helsedirektoratet i 2023 en spørreundersøkelse til foreldre med spørsmål om kjennskap til regelverk som angår fysisk miljø i skoler. Undersøkelsen viste at omtrent halvparten av respondentene kjente til regelverk som angår krav til fysisk miljø og visste hvem de skal kontakte om fysisk miljø i barnehager og skoler.

Helsedirektoratet har i forbindelse med vår forespørsel bedt om innspill fra noen av statsforvalterembetene som jobber med klagesaker etter folkehelseloven. Direktoratet oppsummerer tilbakemeldingene fra statsforvalterne slik:

- Statsforvalterne mottar få henvendelser og klagesaker etter forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger.
- Sakene som kom til statsforvalterne ble håndtert ved veiledning, og endte ikke med formelle klagesaker.
- Representantene fra embetene var ikke kjent med hvordan, eller om, sakene faktisk ble løst på skole eller kommunenivå.

- Flere representanter fra embete opplevde at de manglet pressmidler ovenfor kommunene i klagesakene etter forskriften.

Erfaringer med virkemidler etter folkehelseloven

Etter folkehelseloven kan statsforvalter som klageinstans be virksomheten om å utrede mulige helsemessige konsekvenser av et tiltak eller forhold, jf. folkehelseloven § 11 andre ledd, og gjøre egne undersøkelser gjennom granskning, jf. folkehelseloven § 15 tredje ledd. Helsedirektoratet er ikke kjent med i hvilken grad disse virkemidlene faktisk tas i bruk i forbindelse med klagesaker etter folkehelseloven. De peker på at statsforvalters virkemidler etter opplæringsloven §§ 12-6 er videre, og det bør vurderes om virkemidlene etter opplæringsloven § 12-6 bør legges til grunn ved innføring av en ordning for manglende oppfyllelse av vedtak om individuell tilrettelegging.

Det er tilsynsordningen etter folkehelseloven kapittel 3 som ligger til grunn ved kommunens oppfølging av saker etter forskriften om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Evaluering av miljørettet helseverntjenesten fra 2008 viste at utøvelse av tjenesten ikke oppfyller krav og intensjoner i regelverket. I 2019 gjennomførte Helsetilsynet et landsomfattende tilsyn med hvordan kommunene ivaretar sitt arbeid med miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Konklusjoner i tilsynet var at myndighet og oppgaver for tilsynsorganet var lite tydelige, kunnskap om helseskadelige forhold ble ikke formidlet til tilsynsorganet, mange kommuner førte ikke regelmessige og risikobaserte tilsyn, påviste lovbrudd ble ikke fulgt opp og kommunens ledelse fulgte ikke med. Tilsynet viste at barn og unges behov ikke ble ivaretatt gjennom tilsynsordningen.

Helsedirektoratet har ikke kunnskap om tilsynsordningen fungerer bedre etter at bestemmelsene i ny forskrift trådte i kraft i 2023.

Helsedirektoratet peker på at det er en forutsetning for at ordningen fungerer godt at både kommunen og statsforvalter har ressurser, kompetanse og virkemidlene for å kunne følge opp forholdet. Dersom disse forutsetningene ikke er oppfylt, kan dette få innvirkning på om ordningen fungerer etter sin intensjon. Det bør vurderes om oppfølgingen og implementeringen av de parallelle ordningene, herunder veiledning, ut mot foreldre, elever, skoler, kommuner og statsforvalterne kan samordnes på en bedre måte enn det som gjøres i dag.

5.2.5 Våre vurderinger og anbefalinger

Statsforvalteren har allerede i dag hjemmel til å føre tilsyn etter opplæringsloven i tråd med kommuneloven. Tilsynshjemmelen etter privatskoleloven omfatter de samme tilsynsområdene, men med Utdanningsdirektoratet som tilsynsmyndighet. Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, også i tilfeller der gjennomføringen av vedtaket skjer i den private barnehagen.

Statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet har hjemmel til å føre tilsyn med skoler og privatskoler basert på enkelthenvendelser i dagens regelverk, dersom den samlede risikovurderingen tilsier det, se pkt. 5 i Metodehåndboken for tilsyn. Vi mener derfor at det i utgangspunktet ikke er behov for en særlig tilsynshjemmel for at statsforvalteren skal åpne tilsyn basert på henvendelser fra foreldre og elever, slik vi er bedt å vurdere i oppdraget.

Etter vår vurdering vil det potensielt være ressurskrevende å innføre særregulering som pålegger statsforvalteren å åpne tilsyn basert på meldinger fra elever og foreldre i saker som gjelder klage på manglende gjennomføring av vedtak. Vi mener en slik løsning bryter med den grunnleggende metodikken i tilsyn, som baserer seg på at statsforvalterens eller andre tilsynsmyndigheters samlede risikovurdering skal danne grunnlaget for valg av tilsynsobjekter.

Både i de interne og de eksterne tilbakemeldingene vi har mottatt på dette punktet, er det gjennomgående stor skepsis til å innføre en egen tilsynshjemmel for å følge opp klager på manglende gjennomføring basert på meldinger fra elever eller foreldre. Vi vurderer også at Helsedirektoratets erfaringer med tilsvarende ordning tilsier at en slik særregulering antakelig vil ha begrenset betydning for å bedre gjennomføringen av vedtak.

En slik ordning vil dessuten kunne beslaglegge stor kapasitet hos statsforvalterne, kommunene som barnehagemyndighet og hos direktoratet som tilsynsmyndighet for privatskolene. Dette skyldes at tilsynsprosesser ofte er ressurskrevende og tidkrevende, noe som kan føre til at andre viktige oppgaver og tjenester blir nedprioritert. I tillegg kan dialog og samarbeid med foreldrene ofte være mer effektivt for å løse utfordringer. Kommunen, statsforvalteren og Udir må også prioritere hvilke saker som skal følges opp med tilsyn basert på alvorlighetsgrad og risiko, for å sikre at de sakene med størst konsekvenser får nødvendig oppmerksomhet og ressurser. Det finnes også andre virkemidler, som veiledning og rådgivning, som kan være mer hensiktsmessige i enkelttilfeller. I lys av dette mener vi at en slik tilsynshjemmel heller ikke nødvendigvis vil være særlig treffsikker og heller ikke det beste virkemidlet i konkrete saker.

Vi vurderer at de eksisterende tilsynshjemlene er dekkende og anbefaler derfor ikke at det innføres en særregulering som pålegger statsforvalterne å åpne tilsyn basert på meldinger fra elever eller foreldre. Vi ser imidlertid at det kan være behov for å veilede om eksisterende tilsynsregelverk og fremheve fleksibiliteten i tilsynsmetoden for å oppnå mest mulig effektive og treffsikre tilsyn for å redusere risikoen for brudd.

Vi vurderer det som mest hensiktsmessig å la klagesporet og tilsynssporet eksistere parallelt, som i andre sakstyper. Enkelte klager kan for eksempel avdekke behov for å åpne tilsyn.

5.3 Lovfesting av klageordning

5.3.1 Bakgrunn

Vi er i oppdraget bedt om å vurdere hvordan en eventuell klageordning bør utformes for å innebære minst mulig merarbeid for kommunene, fylkeskommunene og statsforvalterne, og at ressurser som skal bli brukt til tilrettelegging av opplæringen ikke brukes til administrativ saksbehandling.

Vi mangler systematisert kunnskap om hvordan dagens ulovfestede praksis om behandling av klager på manglende gjennomføring av vedtak påvirker tilbudet til barn og elever. Det er derfor knyttet usikkerhet til hvilken effekt en slik klageordning alene vil ha på gjennomføringen av vedtak.

5.3.2 Det er behov for å lovfeste en klageordning

I vår høringsuttalelse til NOU 2019:23 Ny opplæringslov understreket direktoratet at dersom departementet ønsker å etablere klageadgang for manglende oppfyllelse av vedtak etter opplæringsloven, bør klageadgangen fremgå tydelig av lovteksten. Vi pekte på at det bør spesifiseres hvilke vedtak som omfattes, samt hvilke saksbehandlingsregler som gjelder, siden forvaltningslovens regler om klage er ikke direkte anvendbare på slike saker. Vi vurderer at dette fremdeles vil være en hensiktsmessig tilnærming til å lovfeste en klageordning.

Som nevnt over i punkt 3.2 bruker statsforvalterne allerede tid og ressurser på å behandle klager på manglende gjennomføring av vedtak etter en praksis som per i dag mangler klar forankring i regelverket. Vi vurderer at lovfesting av en klageordning som bygger på dagens praksis kan bidra til bedre gjennomføring av vedtak, der manglene skyldes systemsvikt eller manglende prioritering. Vi mener dette vil kunne utgjøre en viktig sikkerhetsventil og dermed også en rettssikkerhetsgaranti i de tilfellene der gjennomføringen svikter. Vi mener lovfesting av en klageordning med klarere rammer enn i dagens praksis vil utgjøre en forenkling i saksbehandlingen for statsforvalterne, sammenliknet med dagens situasjon. Barneombudet og et stort flertall av statsforvalterne, samt brukerorganisasjonene støtter et slikt tiltak. KS er imidlertid negativ.

5.3.3 Hva er det behov for å regulere i en klageordning?

I praksis er det lagt til grunn at statsforvalterne skal bruke forvaltningslovens regler om klage så langt de passer. Vi erfarer at statsforvalterne møter på flere utfordringer når de behandler klager på manglende gjennomføring av vedtak, nettopp fordi forvaltningsloven ikke passer til denne typen saker. Det er heller ikke gitt noen føringer for hvordan kommunene, fylkeskommunene og statsforvalterne skal behandle klager på manglende gjennomføring av vedtak samt hvilke tiltak og virkemidler de kan ta i bruk i behandlingen. Vi erfarer at denne mangelfulle reguleringen er problematisk for statsforvalterne når de skal behandle disse klagene. Vi ser også at den manglende reguleringen fører til varierende praksis mellom embetene. Vi vurderer derfor at det er et klart behov for å tydeliggjøre i sektorlovgivningen hvilke deler av forvaltningslovens regler om klage som skal komme til anvendelse i saker som gjelder klage på manglende gjennomføring av vedtak. Dette kan løses på ulike måter.

Det overordnede målet med regulering av en klageordning er å sikre at barn og elever får oppfylt sine rettigheter på et så tidlig tidspunkt som mulig. Samtidig må klageordningen sikre forutsigbarhet i sektor og ikke innskrenke prinsippene for retten til å klage etter forvaltningsloven. Reguleringen må i tillegg ta inn over seg at ikke alle bestemmelsene som gjelder klagerett i forvaltningsloven vil passe i denne typen saker. Det bør også være et mål å unngå dobbeltregulering.

En lovfesting av retten til å klage på manglende gjennomføring av vedtak bør omfatte regulering av kompetanse, prosess og innhold. Nedenfor redegjør vi for de kravene og vilkårene vi mener departementet bør ta stilling til i utarbeidelsen av en klageordning.

5.3.4 Materielle spørsmål

Hvilke typer vedtak bør omfattes av klageordningen?

Etter dagens forvaltningspraksis er det lagt til grunn at det er adgang til å klage på manglende gjennomføring av vedtak om individuell tilrettelegging (tidligere spesialundervisning) av

opplæringen. Det er i praksis lagt til grunn at klageadgangen også gjelder for andre vedtak som gir grunnleggende forutsetninger for å sikre at elever får tilstrekkelig utbytte av opplæringen. Dette omfatter rett til særskilt språkopplæring, rett til tegnspråkopplæring og punktskriftoptplæring i skole. Vi ser i tillegg at det er behov for å inkludere personlig assistanse i opplæringsloven § 11-4 og fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler etter opplæringsloven § 11-5, som tidligere var en del av spesialundervisningsbestemmelsen i § 5-1 i tidligere opplæringslov.

Statsforvalterne har i forbindelse med kunnskapsinnhenting i deloppdrag 3 meldt om at de har behandlet ca. 30 klager på manglende gjennomføring av vedtak etter barnehageloven de siste tre årene. Vi har imidlertid ikke oversikt over hvilke typer vedtak som er fattet med hjemmel i barnehageloven dette gjelder. Det er derfor uklart om praksisen har omfattet retten til spesialpedagogisk hjelp, til tegnspråkopplæring og/eller rett til tilrettelegging av barnehagetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne etter barnehagelovens kapittel VII.

Vi vurderer at de vedtakene som har vært omfattet av den eksisterende praksisen på dette feltet bør omfattes når klageordningen formaliseres. Ordningen bør også omfatte vedtak om særskilt språkopplæring og individuell tilrettelegging etter privatskoleloven § 3-5 og § 3-6, og bør som tidligere nevnt, komme tydelig frem av barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven.

5.3.5 Kompetansespørsmål

Hvem kan klage?

Forvaltningsloven § 28 første ledd slår fast at en part eller en annen med rettslig klageinteresse i en sak kan klage på et vedtak. Vi vurderer at en så vid klageadgang antakelig ikke vil være hensiktsmessig ved klage på manglende gjennomføring av vedtak, siden klagen retter seg mot den konkrete gjennomføringen av et vedtak for et enkelt barn eller en enkelt elev.

Etter håndhevingsordningen i opplæringsloven § 12-6 er det kun eleven og foreldrene i den aktuelle saken som kan melde inn saker om brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø. En slik avgrensning av klageretten til de som har status som part kan være en naturlig avgrensning også i saker som gjelder klage på manglende gjennomføring. En slik løsning vil også kunne bidra til å begrense antallet klager noe. Vi anbefaler at departementet vurderer en slik løsning.

Hvem er klageinstans?

Klageordningen må gi tydelige føringer på hvem som skal være førsteinstans og klageinstans i disse sakene. Vi vurderer at dette kan løses på to ulike måter. Enten kan man legge opp til en ordning i tråd med dagens praksis, der kommunen eller fylkeskommunen er førsteinstans og statsforvalteren er klageinstans. En annen løsning er å legge opp til en ordning der statsforvalteren er førsteinstans og Utdanningsdirektoratet behandler klagesakene som klageinstans, slik systemet for skolemiljø saker er innrettet.

Vi mener det harmonerer best med forvaltningslovens system og annen lovgivning, som for eksempel klagebestemmelsen § 9-11 i helse- og omsorgstjenesteloven, å legge ansvaret for å være klageinstans til statsforvalteren, slik det er etter dagens praksis. Vi mener også det er mest hensiktsmessig at det er kommunen som barnehagemyndighet og kommunen eller

fylkeskommunen som skoleeier, som er ansvarlig for å gi barnet eller eleven tilbudet, som får ansvar for å forberede klagesaken for oversendelse til klageinstansen. Dette kan føre til at eier retter opp i enkeltsaker, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd, slik at saken kan avsluttes uten at den blir oversendt til klageinstansen, noe som gir bedre ressursutnyttelse.

Dersom ordningen innrettes på denne måten, vil statsforvalterens vedtak om å avvise en klage, for eksempel på grunn av manglende aktualitet, kunne påklages. Det vil da være Utdanningsdirektoratet som vil være klageinstans for vedtak om avvising, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hva kan klageinstansen overprøve og pålegge?

Statsforvalterne har i innspillsrunden vært tydelige at de har behov for klarere føringer på hva de kan overprøve når de behandler klager på manglende gjennomføring av vedtak og hvilke pålegg de kan gi til kommunene og fylkeskommunene i slike saker.

Utgangspunktet for vurderinger i saker som gjelder klage på manglende gjennomføring av vedtak bør være om barnet eller eleven har fått den tilretteleggingen vedtaket deres gir dem rett til. For å sikre gjennomføringen av vedtak, mener vi statsforvalteren bør kunne pålegge retting og en frist for å rette. De bør også kunne stille konkrete krav til oppfølgingen av saken, for eksempel å pålegge at opplæringen gjennomføres av en ansatt i lærerstilling som har den kompetansen som er fastsatt i vedtaket, og ikke personale som hjelper til i opplæringen. Statsforvalterne bør også kunne pålegge kommunen og fylkeskommunen å innhente ny sakkyndig vurdering. Videre bør de kunne pålegge kommunen og fylkeskommunen å vurdere om det er forsvarlig at tapte timer tas igjen, eller om det er behov for andre kompensierende tiltak for å sikre barnet eller eleven et likeverdig tilbud fremover i tid. I noen tilfeller vil disse påleggene og føringene i praksis måtte gjelde for neste vedtaksperiode.

Tilfeller der klager avdekker underliggende feil

Vi erfarer at statsforvalterne i en del tilfeller avdekker svakheter og feil i underliggende vedtak og sakkyndig vurdering som også påvirker gjennomføringen av vedtaket når de mottar klager på gjennomføringen. Dette kan for eksempel være at den sakkyndige vurderingen eller vedtaket er vagt eller uklart når det gjelder tilbudet barnet eller eleven skal ha. Disse manglene kan gjøre det krevende å ta stilling til om selve vedtaket blir oppfylt.

Et spørsmål blir da om statsforvalteren som klageinstans skal kunne overprøve innholdet i det underliggende vedtaket, enten ved å oppheve vedtaket eller fatte nytt vedtak med nytt innhold. Vi mener det er grunn til å være varsomme med å åpne for en slik adgang og at terskelen for å overprøve underliggende vedtak som ikke er påklaget bør være høy. I mange tilfeller vil klage på manglende gjennomføring av vedtak gjelde saker der det underliggende vedtaket ikke er påklaget, og der klagefristen etter forvaltningsloven § 29 første ledd er utløpt.

Vi mener det vil være uheldig å innføre en ordning som gjør det mulig å omgå de alminnelige reglene om klagefrist. Dersom statsforvalteren skal ha en slik mulighet, må hjemmelen for dette være tydelig utformet, siden dette åpner for at statsforvalteren kan gripe inn i et vedtak som eleven eller foreldrene ikke har klaget på i forbindelse med at vedtaket opprinnelig ble fattet. For å være sikker på at barnet eller elevens interesser blir tilstrekkelig ivaretatt i et slikt tilfelle, kan det for eksempel

innføres et krav om samtykke fra elever og foreldre, eller er krav om forhåndsvarsling dersom statsforvalteren vurderer at det er grunn til å overprøve det underliggende vedtaket.

Dersom statsforvalteren skal ha mulighet til å overprøve innholdet i det underliggende vedtaket, bør det vurderes om denne adgangen bør begrenses. Dette kan for eksempel gjøres ved at statsforvalterne ikke får adgang til å omgjøre vedtaket, men får adgang til å oppheve det underliggende vedtaket og sende saken tilbake til ny behandling hos underinstansen med klare føringer for hva det nye vedtaket bør ta stilling til og en kort frist for å rette opp i manglene og gjennomføringen.

Adgang til å fatte midlertidige vedtak

Hensynet til at barnet eller eleven raskt skal få oppfylt sin rett i de tilfellene der det er avvik i gjennomføringen er sentralt. Det kan derfor være hensiktsmessig at statsforvalteren fatter et midlertidig vedtak for å sikre at barnet eller eleven får det tilbudet de har krav på. Dette kan særlig være aktuelt i tilfeller der vedtaket ikke er i tråd med sakkyndig vurdering uten at dette er tilstrekkelig begrunnet, eller dersom vedtaket er for uklart til at statsforvalteren kan vurdere hvilket tilbud barnet eller eleven egentlig har krav på.

Dersom saken i slike tilfeller er tilstrekkelig opplyst og vedtaket fattes for en tidsbegrenset periode, vil dette kunne være prosessøkonomisk lønnsomt og til det beste for det enkelte barnet eller den enkelte eleven. En mulig løsning er at statsforvalteren fatter et midlertidig vedtak som sikrer barnet eller eleven et tilbud i tråd med den sakkyndige vurderingen i perioden kommunen og fylkeskommunen frist for å fatte nytt vedtak løper, dersom saken er tilstrekkelig opplyst og det er pedagogisk forsvarlig.

Barneombudet støtter å vurdere bruk av midlertidige vedtak dersom saksbehandlingstiden er lang. Barneombudet peker på at få vedtak de har studert peker fremover i tid, men retter seg mot forhold i fortiden og at det heller ikke settes noen klare tidsfrister.¹¹

5.3.6 Prosessuelle spørsmål

Hva anses som en klage som skal tas under behandling?

Statsforvalterne melder om at det i mange tilfeller er uklart hva som er en dialog om bekymring knyttet til tilbudet mellom kommunen som barnehagemyndighet eller skolen og foreldrene og hva som er en formell klage. Dette bidrar til å gjøre det krevende for statsforvalterne å fange opp alle sakene og dermed også å ha oversikt over omfanget.

Dette kan indikere at det er behov for å oppstille krav til klagens form og innhold for å tydeliggjøre hva som skal til for at en henvendelse anses som en formell klage på gjennomføringen av et vedtak.

¹¹ Hvordan gå en bedre klageordning for elever med spesialundervisning? Innsiktsnotat og anbefalinger om klageordning på gjennomføring av vedtak om spesialundervisning 2023, Barneombudet (2023)

De generelle kravene til form og innhold følger av forvaltningsloven § 32. For å sikre at reelle klagesaker fanges opp, kan det for eksempel innføres et krav om at skolen får en plikt til å avklare om foreldrene eller eleven mener å klage, eller om de ønsker en dialog om gjennomføringen av vedtaket, slik at klagesaker fanges opp raskere. Dersom foreldrene eller eleven ønsker å klage, følger det av forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav a at erklæringen skal settes opp skriftlig av vedkommende forvaltningsorgan dersom muntlig klage er tillatt. Vi vurderer derfor at det ikke er behov for å regulere en plikt til å avklare dette særskilt, utover kravene som følger av forvaltningsloven.

Dersom dagens praksis med behandling av klager på manglende gjennomføring formaliseres gjennom lovfesting, vil kommunen og fylkeskommunens plikt til å gi informasjon til elever og foreldre om elevenes rettigheter og plikter følge av opplæringsloven § 10-8. En tilsvarende plikt finnes ikke i barnehageloven per i dag, og er noe som bør vurderes.

Hvilke frister for å klage bør gjelde?

Etter forvaltningsloven § 29 er fristen for å klage på et vedtak tre uker fra man mottok underretningen om vedtaket. Denne klagefristen vil ikke passe for klager som gjelder manglende gjennomføring, siden gjennomføringen av et vedtak pågår kontinuerlig i tidsperioden vedtaket gjelder for. Klagefristen bør fremgå uttrykkelig av klageordningen, siden dette er et klart avvik fra forvaltningslovens system. Når vedtaket er utløpt, vil klageretten som et utgangspunkt dermed også bortfalle. Se punkt 5.3.7 nedenfor om forslag til regulering av et krav til aktualitet.

For å begrense arbeidsmengden for kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere, kan det vurderes å innføre en frist for når man må melde om at det er avvik i gjennomføringen av et vedtak. Vi mener imidlertid dette kan være uheldig, fordi det kan være vanskelig å bedømme omfanget av avviket før det har gått en viss tid.

Siden vi anbefaler en løpende klagefrist i disse sakene, vil det etter vår vurdering ikke være behov for å regulere hvilke handlinger som avbryter fristen og hva som skjer dersom fristen oversittes, jf. forvaltningsloven §§ 30 og 31.

Sakskostnader

For at en part skal få dekket sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 er det et vilkår etter denne bestemmelsen at et vedtak er endret til gunst for parten. I saker som gjelder klager på gjennomføringen av et vedtak, vil ikke dette være tilfelle, siden det underliggende vedtaket ikke endres. Samtidig kan det tenkes tilfeller der en part har hatt kostnader knyttet til å få medhold i at barnet eller eleven ikke har fått oppfylt sin rett i tråd med vedtaket.

Dersom det skal kunne innvilges dekning av sakskostnader i saker som gjelder klage på manglende gjennomføring av vedtak, vurderer vi at det er behov for en egen regulering av dette. I en slik ordning må dekningen av sakskostnader knytte seg til om barnet eller eleven har fått medhold i at vedtaket ikke er oppfylt, slik som i skolemiljø saker. I en slik regulering bør det vurderes om det er behov for å begrense hvilke typer kostnader man kan kreve dekning for. Dette kan for eksempel gjelde sakkyndige vurderinger som er innhentet privat.

5.3.7 Forslag til tiltak som kan bidra til å begrense mengden merarbeid

For å begrense sakstilfanget og arbeidsmengden for statsforvalterne foreslår vi å legge inn skranker i reguleringen av en klageordning som gjør det mulig for statsforvalterne å avvise klager dersom de har manglende aktualitet, eller dersom avviket i gjennomføringen av vedtaket ikke er vesentlig.

Innføring og utforming av et aktualitetskrav

Et tiltak som kan begrense oppgavemengden for kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere kan være å innføre et aktualitetskrav for behandling av klager på manglende gjennomføring av vedtak. Dette må ses i sammenheng med vurderingene av spørsmålet om klagefrist i punkt 5.3.6 ovenfor.

Statsforvalterne melder om at en del av klagesakene de mottar kommer på slutten av skoleåret, og noen ganger etter at skoleåret er avsluttet. Det er da for sent å gjøre endringer i gjennomføringen av vedtaket for den eleven det gjelder for det aktuelle skoleåret, men den kan eventuelt tas i igjen i nytt vedtak for kommende skoleår. Vi har derfor fått spørsmål fra statsforvalterne om det gjelder et aktualitetskrav.

Vi har i tidligere tolkningsuttalelse lagt til grunn at klager på manglende gjennomføring som klar hovedregel ikke kan avvises.¹² I vår begrunnelse pekte vi på at det ikke finnes noen klar hjemmel for å avvise klager på manglende gjennomføring av individuell tilrettelegging (spesialundervisning etter tidligere § 5-1 i opplæringsloven) og spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31, jf. § 35, verken i sektorlovene eller i forvaltningsloven. Avvisning av klager på bakgrunn på manglende aktualitet er heller ikke berørt i veilederne for individuell tilrettelegging (spesialundervisning) og spesialpedagogisk hjelp.

Vi vurderer at innføring av et aktualitetskrav, hvor kun klager som gjelder nåværende forhold, for eksempel avgrenset til inneværende barnehage- eller skoleår, eller perioden vedtaket gjelder for behandles, kan bidra til å redusere arbeidsmengden for statsforvalterne. Klageadgangen i saker som gjelder tidligere forhold vil ofte ha mindre praktisk betydning, ettersom det ikke alltid er mulig å kompensere for tapte rettigheter i slike saker.

Vi ser likevel at det kan ha en selvstendig verdi for foreldre og elever og barn å få slått fast at rettigheten ikke er blitt oppfylt som vedtatt. Dette kan være viktig for den enkelte med tanke på eventuelle fremtidige erstatningskrav. Vi vurderer likevel at dette ikke er et tungtveiende argument for å behandle saker uten aktualitet, siden en slik klageordning ikke er ment å ta stilling til erstatnings- og oppreisningsspørsmål, som følger et annet spor. Det gjelder en tilsvarende begrensning for skolemiljøsaker etter opplæringsloven kapittel 12.

Et viktig argument er i imidlertid at det kan ha betydning for barnets eller elevens opplæring å få behandlet en klage på fortidige forhold, fordi mangler ved gjennomføringen av vedtaket i et avsluttet barnehage- eller skoleår kan ha betydning for kommunens eller fylkeskommunes arbeid med å

¹² Vår ref. 2022/9253

oppfylle tilsvarende rettighet i det kommende barnehage- eller skoleåret. Det er derfor viktig at et eventuelt aktualitetskrav innrettes på en måte som ikke er til hinder for dette.

Innføring og utforming av et vesentlighetskrav

Et annet tiltak som kan begrense arbeidsmengden for kommuner, fylkeskommuner og statsforvalteren kan være å innføre et vesentlighetskrav. Dette innebærer at klageinstansen kan vurdere om avviket i tilbudet er vesentlig, og kan avvise saken dersom avviket ikke er vesentlig. Det vil da være en forutsetning at avvisningsspørsmålet kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Et slikt krav vil antakelig være mer krevende å praktisere enn et aktualitetskrav, jf. over, fordi vurderingen blir mer skjønnsmessig. Vi vet at manglene ved gjennomføringen i dag både er kvantitativ, i form av avvik i timeantall og kvalitativ i form av avvik ved kompetanse hos personalet som gir opplæringen/tilbudet. Et vesentlighetskrav må fange opp begge disse dimensjonene.

En regulering av et slikt vesentlighetskrav i opplæringsloven kan for eksempel formuleres slik: «Avvik som er av vesentlig/stor betydning for elevens utbytte av opplæringen».

Vi vurderer at det skal mer til for å konstatere at et avvik i kvalitet ikke vil virke inn på barnet eller elevens tilbud, enn i tilfeller der et barn eller en elev har mistet et begrenset antall timer for eksempel fordi en spesialpedagog har vært fraværende over en kort periode. Terskelen for å avvise en sak vil derfor i praksis kunne være høyere i tilfeller der avviket knytter seg til kvaliteten en timeantallet.

5.3.8 Våre vurderinger og anbefalinger

En klageordning må regulere hvilke typer vedtak det kan klages på gjennomføringen av, hvem som er klageinstans og hva klageinstansen kan overprøve, samt hvilke prosessuelle krav som gjelder. Reguleringen av en klageordning må presisere hvilke regler i forvaltningsloven som skal gjelde, og regulere særskilt de prosessuelle og materielle spørsmålene som forvaltningslovens regler ikke passer for. Vi anbefaler at departementet vurderer å innføre et aktualitetskrav for å begrense sakstilfanget. Det er også mulig å vurdere et vesentlighetskrav, men etter vårt syn vil et slikt krav være mer krevende å praktisere, fordi elementet av skjønn blir stort.

Som nevnt ovenfor mangler vi systematisert kunnskap om hvordan dagens ulovfestede praksis om behandling av klager på manglende gjennomføring av vedtak påvirker tilbudet til barn og elever med vedtak. Det er derfor knyttet usikkerhet til hvilken effekt en slik klageordning alene vil ha på gjennomføringen av vedtak. I tilfeller der eieren mangler kompetanse eller kapasitet til å gjennomføre vedtaket de selv har besluttet, vil en klageordning på manglende gjennomføring i det fleste tilfeller ha liten effekt for barna eller elevene, fordi dette tiltaket da i liten grad vil bidra fjerne den underliggende årsaken til avviket i gjennomføringen. En klageordning vil kunne ha større effekt i tilfeller der kommunen eller fylkeskommunen har tilgang til ressurser og kompetanse, men den manglende gjennomføringen av vedtak skyldes systemsvikt eller manglende vilje eller motivasjon.

5.4 Bør det innføres reaksjoner ved manglende gjennomføring av vedtak?

I innspillsrundene har det vært stor skepsis til å innføre reaksjoner ved manglende gjennomføring av vedtak. Skepsisen skyldes i stor grad en oppfatning om at manglende gjennomføring av vedtak som oftest ikke skyldes at kommunen eller fylkeskommunen ikke vil gjennomføre opplæringen eller gi tilbudet, men at de mangler kompetent personell eller ressurser for å sikre gjennomføring i tråd med vedtakets innhold. Statsforvalterne har i innspillsrunden i tillegg pekt på at hjemmelen for å ilegge tvangsmulkt etter opplæringsloven § 12-8 i liten grad er brukt.

Vi mener en utstrakt bruk av tvangsmulkt vil være uheldig, siden mange av regelbruddene skyldes utfordringer med å skaffe kompetent personell. Statsforvalternes erfaringer med bruken av tvangsmulktbestemmelsen i opplæringsloven § 12-8 viser imidlertid at denne kan ha effekt i enkelte særtilfeller.

Å få rettighetene sine oppfylt i tråd med vedtaket kan for mange barn og elever være en grunnleggende forutsetning for å kunne få et likeverdig tilbud. For å sikre hensynet til barnets og elevens beste, bør det vurderes å innføre hjemmel til å ilegge sanksjoner. Adgangen bør begrenses til tilfeller der kommunen eller fylkeskommunen, eller en barnehage eller skole ikke gjennomfører et vedtak uten at det er en forklaring bak avviket som skyldes for eksempel personellmangel. Dette kan for eksempel løses ved å begrense adgangen til å bruke sanksjonsbestemmelsen til «i særskilte tilfelle», der kommunen, fylkeskommunen eller den private eieren ikke kan dokumentere at de har en saklig grunn til avviket i gjennomføringen. Manglende internkontroll og økonomi vil være eksempler på grunner som ikke er saklige.

Ordningen kan innrettes på samme måte som tvangsmulktbestemmelsen i opplæringsloven § 12-8. Dersom man går for en slik løsning, er det viktig å fastsette en hjemmel for å inndrive kravet.

5.5 Andre virkemidler som kan sikre god oppfølging av vedtak

I oppdraget er vi bedt om å vurdere om det er andre virkemidler som i større grad kan sikre at kommunene og fylkeskommunene følger opp vedtakene på en god måte.

Som nevnt i punkt 4.3, skyldes manglene i gjennomføringen av vedtak i mange tilfeller ikke regelverket som sådan, men et sammensatt utfordringsbilde, der faktorer som økonomi og ressurstilgang, kapasitet og kompetanse fører til avvik i gjennomføringen av vedtak. Dette får også betydning for hvilke andre virkemidler som kan være aktuelle for å sikre bedre gjennomføring av vedtak.

Vi vet at regelverksforståelsen i sektor, både når det gjelder barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven, samt forvaltningsloven og kommuneloven, er varierende. I deloppdrag 1 i dette oppdraget, har direktoratet gjennomført en kunnskapsoppsummering av arbeidet med tidlig innsats, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging for barn og elever i barnehage, skole og SFO – fem år etter Meld. St. 6 (2019-2020) med gjennomgang av utfordringer på feltet og forslag til tiltak for videre oppfølging.

Kunnskapsoppsummeringen viser at sektoren fem år etter Meld. St. 6 (2019-2020) er i reell bevegelse. Det er mobilisert kompetansehevende tiltak på tvers av sektor, og kunnskapen viser at mange barnehager, skoler, og PP-tjenester beskriver en dreining mot mer systematisk tidlig innsats

og mer fokus på arbeid rundt inkluderende praksis. Samtidig viser kunnskapen at utviklingen er lokalt ujevn og ofte sårbar. Flere steder møter ambisjonene strukturelle begrensninger: Barne- og elevgruppenes behov framstår mer sammensatte, vanskeområdene mer komplekse, og presset som virker inn mot kapasitet, kompetansebehov og støttefunksjoner er høyere enn da meldingen ble lagt fram. I tillegg er det en klar opplevelse av at særlig de økonomiske rammebetingelsene er mer utfordrende.

Tiltakene Udir foreslår i deloppdrag 1 har som formål å bidra til at barn og elever fanges opp tidlig, får tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging i barnehage og skole– i tråd med gjeldende regelverk. I deloppdrag 1 vurderer vi at det er behov for å følge opp det videre arbeidet langs to spor. På den ene siden er det behov for å videreføre og styrke eksisterende virkemidler som allerede bidrar i riktig retning, men som må målrettes bedre for å gi effekt der utfordringene er størst. Dette gjelder særlig utvikling og formidling av praksisnær støtte, videreutvikling av veiledning til regelverksforståelse og læreplanarbeid, samt kompetanseutvikling som når hele laget rundt barnet og eleven og samtidig bidrar til faglig fordypning på områder sektoren etterspør. På den andre siden er det behov for enkelte nye grep som kan styrke kunnskapsgrunnlaget, gi bedre beslutningsstøtte lokalt og gjøre det enklere å realisere intensjonene om tidlig innsats og inkludering innenfor faktiske rammebetingelser.

I sum er formålet med tiltakene i deloppdrag 1 at barn og elever fanges og følges opp til rett tid og at færre opplever manglende oppfyllelse av vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller individuell tilrettelegging av opplæringen. Vi mener derfor at funnene og tiltakene som foreslås i dette deloppdraget er av betydning for å sikre oppfølgingen av barn og elever med vedtak, slik at gjennomføringen blir bedre.

Et sentralt virkemiddel er å sørge for god og lett tilgjengelig veiledning tilpasset kommuner, fylkeskommuner og private eiere med varierende kompetanse på regelverket, både om rettighetene og kravene i regelverket for barn og elever med vedtak. Dette gjelder også krav og rettigheter som ikke ligger i barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven, men i annen lovgivning. Et eksempel på regler av betydning, der vi er kjent med at det fremdeles er behov for veiledning, er kommunelovens regler om internkontroll, som skal bidra til å sikre at alle som utfører arbeid i kommuner og fylkeskommuner, oppfyller kravene i regelverket. Målet er at barn, unge og voksne får oppfylt sine rettigheter. Kravet til internkontroll for barnehageeier er regulert i barnehageloven § 9, mens kravet til internkontroll for styret hos privatskoler følger av privatskoleloven § 5-2a.

For å sikre at vedtak blir tydelige, forståelige, og dermed også enklere å gjennomføre og følge opp, er det behov for kompetanseheving om regelverk og saksbehandling i kommunene og fylkeskommunene. Bedre kvalitet på vedtakene vil etter vår vurdering kunne bidra til å redusere antallet klager på manglende gjennomføring. Tilsvarende mener vi at økt støtte til utvikling av gode rutiner for internkontroll og erfaringsdeling mellom kommuner og fylkeskommuner, for eksempel i interkommunale nettverk for kompetanseheving, også kan bidra til å styrke etterlevelsen av regelverket, og dermed også bidra til færre avvik i gjennomføringen av vedtak.

Vi er kjent med at praksisen i den enkelte barnehage og skole for å følge med på og ha oversikt over avvik i gjennomføringen av vedtak varierer. På noen skoler rapporterer for eksempel lærere inn alle timer som ikke gjennomføres i tråd med vedtaket, mens på andre skoler føres det ikke oversikt over gjennomføringen i det hele tatt. Vi er også kjent med at noen kommuner har systemer for å

registrere all spesialpedagogisk hjelp som gis i kommunale og private barnehager, slik at de kan sette inn vikarer dersom det oppstår avvik på grunn av sykdom eller annet fravær. Dersom kommunen som barnehagemyndighet og skolene fører en slik oversikt, vil dette kunne brukes i arbeidet med internkontrollen.

Det kan være behov for veiledning knyttet til hvordan kommunen som barnehagemyndighet og skoler skal håndtere situasjoner hvor barn og elever ikke har fått et tilbud i tråd med vedtaket. Denne informasjonen bør det tas høyde for i en ny sakkyndig vurdering etter opplæringsloven § 11-8 og barnehageloven § 34, slik at konsekvensene av manglende oppfyllelse blir tydelige og håndterbare både for barnehage- og skoleeier og barn og elev.

6. Konsultasjon med Sametinget

Sametinget ba høsten 2025 om å konsultere direktoratets svar på deloppdrag 1. Konsultasjonen ble gjennomført 30.01.2026. Sametinget sendte et posisjonsnotat før konsultasjonen.

I konsultasjonen tok Sametinget opp at de i forbindelse med konsultasjonen om ny opplæringslov foreslo å legge til bokstav f i ny opplæringslov § 11-8 om krav til innholdet i den sakkyndige vurderingen, for å sikre ivaretagelse av det samiske perspektivet og samiske elevers særrettigheter. Deres bekymring knyttet til samiske barns rettigheter etter opplæringsloven § 11-8 står ved lag. Sametinget mente at dette oppdraget ville være en god anledning til å konkretisere grep, for eksempel ved at sakkyndige vurderinger eksplisitt skal ivareta samiske barns behov for språk, kultur og tilrettelegging. De understreker at samiske rettigheter er grunnleggende og ikke noe samiske barn skal måtte «be om». Siden konsultasjonen ble gjennomført kort tid før oversendelse til departementet, og problemstillingen ikke ligger i kjernen av hva vi er bedt om å vurdere i oppdraget, er dette ikke noe vi har tatt stilling til i arbeidet med dette deloppdraget.

Under konsultasjonen godtok Sametinget direktoratets forslag om å synliggjøre Sametingets posisjonsnotat, samt referatet og protokollen fra konsultasjonen. Disse dokumentene er vedlagt deloppdrag 1.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltakene vi har vurdert i dette deloppdraget vil kunne føre til større arbeidsmengde for ansatte i kommunen som barnehagemyndighet og skoler, for ledere i barnehager og skoler og for kommuner, fylkeskommuner og andre eiere, samt statsforvalterne. Konsekvensene for disse vil til dels avhenge av hvilke systemer og praksis kommunene, fylkeskommunene har i dag. Det vil for eksempel ha betydning om kommunen og fylkeskommunen sørger for at skolen har god nok tilgang på vikarer, jf. opplæringsloven § 17-7, og om skolen gjennomfører underveisvurderinger i tråd med opplæringsforskriften § 9-11 flg.

Når det gjelder en eventuell innføring av krav om halvårsrapportering, viser vi til departements vurdering i kap. 13.2 i Prop. 129 L (2012-2013): "Forslaget om å erstatte halvårsrapport om spesialundervisning med én årlig rapport innebærer mindre administrasjon for kommunene og fylkeskommunene fordi skriftlig oversikt og vurdering av elevenes spesialundervisning nå skal gjøres én gang i året i stedet for to. For den enkelte lærer og dermed for skolen vil det ved dette bli frigjort arbeidstid." Videre understreket departementet i kap. 4.4:

“En viktig forutsetning som ligger til grunn for vurderingen av at én årlig rapport er tilstrekkelig, er at de vurderingene som skal foretas etter reglene om underveisvurdering i forskrift til opplæringsloven, faktisk blir gjennomført og at skolen sørger for at kontakten med foreldrene i løpet av året blir utført i tråd med reglene i forskrift til opplæringsloven.”

Det er vanskelig å konkludere med om forslaget om å lovfeste en klageordning vil føre til merarbeid og økte kostnader, for kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere. Dette er en ordning som Stortinget har forutsatt at gjennomføres inntil videre. En formell klageordning vil kunne føre til at flere foreldre og elever blir oppmerksomme på ordningen, noe som kan føre til at sakstilfanget øker. Samtidig vil en klarere innramming i form av krav til aktualitet og vesentlighet for hvilke saker statsforvalterne har hjemmel til å behandle, kunne bidra til å dempe en slik økning. Klarere rettslige rammer for klageordningen vil i tillegg kunne bidra til å forenkle mange av vurderingene som statsforvalterne som klageinstans i praksis allerede gjør i disse sakene i dag.

Kommuner, fylkeskommuner og private eiere kan unngå merarbeid ved å følge opp sine juridiske og økonomiske forpliktelser etter vedtakene på en bedre måte, slik at det ikke oppstår klagesaker. Det vil si at formaliseringen av en klageordning ikke vil få nevneverdig betydning for eiere som oppfyller vedtakene etter beste evne.

I et langsiktig perspektiv vil bedre gjennomføring av vedtak føre til bedre utbytte av barnehage- og opplæringstilbudet for barn og elever med særskilte tilretteleggingsbehov. Dette kan påvirke antallet som fullfører videregående opplæringen positivt og dermed kunne bidra til å redusere fravær og frafall, noe som vil gi en samfunnsøkonomisk gevinst, i tillegg til et bedre utgangspunkt for den enkelte.

8. Oppsummering

Kunnskapsgrunnlaget viser at utfordringene knyttet til manglende gjennomføring av vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring og andre vedtak om tilrettelegging i barnehager og skole i hovedsak ikke skyldes mangler ved regelverket, men manglende kapasitet og kompetanse til å etterleve reglene. Dette får betydning for hvilke tiltak som vil være hensiktsmessige for å styrke gjennomføringen av vedtak. Dette medfører også at våre anbefalinger og vurderinger må ses i lys av kunnskapsgrunnlaget og tiltakene som foreslås i deloppdrag 1.

Vi mener at det fremdeles vil være et stort behov for veiledning om regelverket ut mot sektor, både fra direktoratet og fra statsforvalterne. Det må kontinuerlig vurderes om veiledningen er treffsikker og møter sektors behov, siden vi vet at barnehagemyndigheten og skoleeierne har ulik kapasitet og kompetanse til å følge opp regelverket. I tillegg er det en forutsetning at finansieringen er tilstrekkelig til å oppfylle barn og elevers lovfestede rettigheter, slik Barnekomiteen peker på.

Vi anbefaler at eventuelle reguleringer og justeringer i regelverker knyttet til klage på manglende gjennomføring av vedtak bør bygge på eksisterende praksis og strukturer i regelverket, og at det utvises varsomhet med å innføre helt nye ordninger. Vi anbefaler derfor ikke å innføre en egen tilsynsordning for saker som gjelder klage på manglende gjennomføring etter modell av § 20 i forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Vi anbefaler heller ikke å regulere krav til oppfølging av vedtak ved direkte melding til statsforvalteren.

Vi anbefaler at departementet vurderer om det er behov for tydeligere krav i regelverket ved å stille krav til innholdet og formen på underveisvurderingen og foreldresamtale for barn og elever med vedtak. Et mindre inngripende tiltak enn å endre reglene, kan være å styrke veiledningen på dette punktet. Et annet alternativ er å innføre et krav om halvårsrapportering. Disse to tiltakene kan også kombineres.

Vi peker på en rekke materielle og prosessuelle spørsmål som vi mener reguleringen av en klageordning bør inneholde. Vi har i tillegg drøftet hvilke kompetansespørsmål som må formaliseres i klageordningen. I hovedsak anbefaler vi at praksisen med å behandle klager på manglende gjennomføring av vedtak formaliseres, med de presiseringene og nyansene vi vurderer det er behov for å særregulere, fordi flere av forvaltningslovens regler om behandling av klager ikke passer.

Vi anbefaler at departementet vurderer om det bør det innføres en begrenset adgang til å ilegge sanksjoner i form av tvangsmulkt, i tilfeller der kommunen, fylkeskommunen ikke kan dokumentere at de har en saklig grunn til å avvike fra gjennomføringen av vedtaket.

Dersom noen av alternativene skal utredes nærmere, anbefaler vi at barn høres direkte om de ulike løsningsforslagene.

Vi anbefaler også at tiltakene som eventuelt innføres evalueres, slik at det er mulig å følge med på om tiltakene har ønsket og tilstrekkelig effekt, eller om det er behov for ytterligere tiltak. En evaluering bør derfor igangsettes før eventuelle endringer eller tiltak trer i kraft, slik at det er mulig å fange opp effekten.

