

Ber om veiledning – behandling av søknader om fritak fra vurdering med karakter i fremmedspråk i videregående, jf. opplæringsforskriften § 9-22 og privatskoleforskriften § 6-22

Statsforvalterembetene i region øst (SFIN, SFOS og SFVT) har samarbeidsfora (hovedsakelig i teams) for saksbehandlere på flere områder. I møtene og i teams-kanalene utveksler vi erfaringer fra saksbehandling og vurderinger knyttet til aktuelle bestemmelser. Et av områdene er opplæringsforskriftens bestemmelse (og privatskoleforskriftens) om å behandle søknader om fritak fra vurdering med karakter i fremmedspråk i videregående, jf. § 9-22 (og § 6-22).

I det siste møtet i region øst, ble vi enige om å sende en henvendelse til Utdanningsdirektoratet for å be om avklaringer og veiledning knyttet til bestemmelsene. Dette brevet er skrevet på vegne av alle tre embetene i region Øst.

Bakgrunnen for henvendelsen er at det, gjennom utveksling av erfaringer fra saksbehandling, kan virke som at embetene ikke har en helt ensartet praksis for å innvilge ev. avslå søknader. Vi ser at dokumentasjonskravet kan være utfordrende i enkelte saker, særlig gjelder dette for tidligere elever. Videre ser vi at skolene og fylkeskommunenes praksis er ulik. Dette gjelder særlig PPTs vurderinger i de sakkyndige uttalelsene og om elever har vedtak om individuell tilrettelagt opplæring.

Hvor terskelen for å fritak skal ligge for å få innvilget fritak, og hvordan vi skal vurdere vilkårene basert på den dokumentasjonen som er lagt fram, herunder uttalelser fra andre sakkyndige enn PPT, har ikke blitt tydeligere for oss etter avgjørelser fra Udir i klagesaker.

Vi viser under til noen konkrete problemstillinger som vi ønsker tilbakemelding på. Samtidig vurderer vi det som hensiktsmessig at Udir samler embetene til en felles veiledningssamling, gjerne digital, for en kalibrering av embetenes praksis og terskel for å innvilge ev. avslå søknader. Dette både fordi bestemmelsen nå har virket nesten et helt år, og vi opplever et økende antall søknader. Vi vurderer at Udirs erfaringer som klageinstans på våre vedtak, herunder Udirs vurderinger av vår praksis, våre vedtak og begrunnelser for å avslå søknader, vil være relevant for oss med tanke på å sikre en større grad av likebehandling på tvers av embetene.

Vi viser her også til oppsummeringen av høringen til ny bestemmelse, der dere skrev: «Vi har forståelse for at Statsforvalteren ønsker mer veiledning om vurdering av vilkårene i sin saksbehandling, men mener at det ikke er hensiktsmessig å gi dette gjennom detaljregulering i forskrift eller omfattende merknader, og mener at dette bør gis som annen veiledning.»

Problemstilling 1: Hva som ligger i «vansker som ligger nært opp til dysleksi/spesifikke språkvansker når det gjelder konsekvenser i faget».

Denne problemstillingen ble også spilt inn i høringen. Fordi det fortsatt er uklart for oss hva som ligger i «vansker som ... når det gjelder konsekvenser i faget», ønsker vi en avklaring fra Udir om hvilke typer utfordringer dette typisk vil være. Dette henger også sammen med de tilfeller der andre enn PPT gir uttalelse i saken (se problemstilling 4), og der den sakkyndige ikke har nok kjennskap til opplæringen i fremmedspråk til å uttale seg om eventuelle konsekvenser de aktuelle vanskene gir i faget.

Problemstilling 2: Hva innebærer det at alle elementene er konkret vurdert?

I [merknad til § 9-22](#) står det at det ikke er et absolutt krav at eleven har eller har hatt vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Videre står det at «Søkeren kan alternativt legge frem en uttalelse fra en sakkyndig som vurderer at elevens språkvanser gjør det åpenbart at tiltak gjennom et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring ikke vil føre til at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det avgjørende vil være at den samlede dokumentasjonen som søker legger frem, gir et tydelig bilde av utfordringene, konsekvensene og den individuelle tilretteleggingen som har funnet sted, og begrunner at tilretteleggingen ikke har vært eller vil være tilstrekkelig for å sikre likeverdige opplæringsmuligheter. Disse elementene må vurderes konkret.»

I høringen kom det innspill om at konsekvensene av et krav om vedtak er i strid med politiske ambisjoner om å redusere andel elever med individuell tilrettelagt opplæring (ITO). Dette kan være en av årsakene til at søknadene til SFVT og SFIN i de fleste tilfeller ikke har vedtak om ITO i fremmedspråk. SFOS ser imidlertid at det i mange av søknadene foreligger dokumentasjon på ITO i faget.

Uavhengig av om det foreligger et vedtak om ITO eller ikke, skal det uansett vurderes om vilkårene er oppfylt. Som det står i merknaden er det ingen automatikk i at ITO i fremmedspråk gir rett til fritak, da «det også må komme frem at den individuelt tilrettelagte opplæringen ikke er tilstrekkelig for å sikre likeverdige opplæringsmuligheter i faget.»

Det første vilkåret er i de fleste tilfeller enkelt å fastslå. Vi viser imidlertid til problemstilling 1 der vi ber om en avklaring for de tilfeller det ikke er det.

Det andre vilkåret er ofte mer problematisk. I flere av sakene har elevene fått ulike typer tilrettelegginger, men som oftest er dette generelle tilrettelegginger som er innenfor ordinære rammer. Vi mener at dette i seg selv ikke oppfyller det andre vilkåret. I de tilfeller det ikke foreligger et vedtak om ITO, må den sakkyndige si noe om at det er åpenbart at tiltak om ITO ikke vil føre fram. I en del uttalelser mangler PPT en begrunnelse for **hvorfor** det er åpenbart at et vedtak om ITO ikke vil kunne gi likeverdige opplæringsmuligheter. Dersom ikke skolen, etter å ha prøvd ut ulike tilrettelegginger, har vurdert om de har effekt, etterlyser vi ofte ytterligere opplysninger fra skolen eller PPT. Dersom uttalelsen fra PPT, inneholder en konkret vurdering av alle elementene som skal vurderes, slik de står i merknaden, vurderer vi derimot at det ikke er like viktig med en redegjørelse fra skolen. Denne vurderingen deles også av Udir, jf. svar på spørsmål 3 til Utdanningsdirektørens AU 12.11.24.

Vi opplever en del tilfeller der det i søknadene er dokumentert utfordringer og konsekvenser, men det er ikke lagt fram «et tydelig bilde» av den individuelle tilretteleggingen som har funnet sted, og heller ikke en begrunnelse for hvorfor tilretteleggingen ikke har vært/vil være tilstrekkelig for å sikre likeverdige opplæringsmuligheter. Som det står i merknaden er det den samlede dokumentasjonen som er avgjørende, og vi skal konkret vurdere de ulike elementene: utfordringer, konsekvenser, individuell tilrettelegging og begrunnelsen for at tilretteleggingen ikke er eller har vært tilstrekkelig.

I brevet fra Udir til AU 12.11.2024, skriver Udir at intensjonen etter forskriftsfestelsen har vært å videreføre innholdet i saksbehandlingsinstruksen. Likevel er det nok en oppfatning, både hos oss, og i sektor, at begrepet «åpenbart» og formuleringen «det er ikke et absolutt krav for å få fritak at

søkeren har eller hatt vedtak om individuell tilrettelagt opplæring» i merknaden, er en innskjerping av praksis.

Spørsmålet vårt, også med grunnlag i avgjørelser fra Utdanningsdirektoratet som klageinstans, er hva en konkret vurdering av alle elementene betyr? Har vi for eksempel anledning til å «overprøve» faglærers vurdering av tiltakene som er forsøkt eller PPT sin vurdering av om individuell tilrettelegging er tilstrekkelig uten at de har begrunnet hvorfor, dokumentasjonen viser at skolens tilrettelegginger er innenfor det ordinære og det heller ikke er gjort en vurdering av tiltakene. Hva mener Udir er en konkret og tilstrekkelig vurdering av de ulike elementene i fremlagt dokumentasjon? Er det en innskjerping av praksis, eller ikke?

Problemstilling 3: Tidligere elever, eller der elevens vansker blir oppdaget sent

Vi får søknader der elevens vansker blir oppdaget sent i skoleløpet og eventuelle tilrettelegginger har vært satt inn sent i opplæringsløpet, og også søknader der eleven har sluttet på skolen, og der verken eleven eller skolen kan legge fram dokumentasjon på at det har vært vurdert eller satt inn tilrettelegginger. I begge tilfeller er det svært vanskelig å vurdere (særlig) det andre vilkåret. Hva skal til for at vi kan innvilge en søknad der utfordringene for så vidt er kjent, men der den individuelle tilretteleggingen ikke har funnet sted, eller har vært mangelfull, og det er vanskelig/umulig å vurdere om tilretteleggingen kunne ha vært tilstrekkelig for å sikre likeverdige opplæringsmuligheter fordi det ikke er forsøkt?

I tillegg er den sakkyndige instansen i disse sakene ofte ikke PPT. Vi er kjent med at slike vurderinger ikke ligger innenfor de lovpålagte oppgavene til PPT, og PP-rådgivere uttrykker som svar til oss, at det er utfordrende å uttale seg om det er åpenbart at tilrettelegging ikke vil føre til tilfredsstillende utbytte.

I diskrimineringsnemda sak 18/368, står det: *Manglende tilrettelegging kan uansett ikke gå utover A, slik at nemda legger ikke vekt på at skolen ikke har truffet vedtak om spesialundervisning.* Det er vanskelig å reparere for manglende tilrettelegging når eleven har sluttet på videregående, og spørsmålet er om og i så fall hvordan Statsforvalteren skal ta stilling til dette i den samlede vurderingen. Kan vi vurdere at dette ikke skal gå utover eleven, slik det kan se ut til at nemda gjør? Merk at det i den konkrete saken hos nemda, hadde eleven fått en viss tilrettelegging.

Problemstilling 4: Hvem er sakkyndig instans?

I merknaden står det «For dysleksi og spesifikke språkvansker vil den sakkyndige ofte være PP-tjenesten, men det kan også være Statped eller andre med kompetanse på søkerens utfordringer. Hvilken sakkyndig instans som fastslår andre dokumenterte vansker, vil avhenge av hva slags vansker det er snakk om.»

Vi mottar søknader der det er andre enn PPT og Statped) som fungerer som sakkyndig instans, eksempelvis privat logoped, psykolog, BUP eller annet. Selv om de har kompetanse på søkerens vansker, er det en utfordring at de ikke har nok kjennskap til opplæringen i faget til å gi kvalifiserte uttalelser. Dette må også sees i sammenheng med de sakene der elever ikke får uttalelser før etter at de er ferdige med videregående skole.

I en (utgått) uttalelse fra 1.7.2020 vurderte Udir at lærere ikke kan være sakkyndige selv om de har sertifisert seg innenfor dysleksi. Uttalelsen gjaldt riktignok fritak fra vurdering med karakter i sidemål, men vi har tenkt at dette også gjelder for fremmedspråk-sakene. Kan dere bekrefte dette? Og kan dere avklare noe nærmere hvilke andre som kan være sakkyndige? Hvilken annen sakkyndig instans kan uttale seg om konsekvensene i faget, og om en eventuell tilrettelegging kan være tilstrekkelig for å sikre likeverdige opplæringsmuligheter? Særlig sett i sammenheng med at eleven tidligere ikke har hatt tilrettelegging i fremmedspråk.

Vi ber Udir om en avklaring på hvordan vi skal forholde oss til uttalelser fra andre sakkyndige enn PPT og Statped.

Problemstilling 5: Hva er likeverdige opplæringsmuligheter?

Hva som ligger i dette begrepet kontra begrepet tilfredsstillende utbytte, som brukes i saker om individuell tilrettelegging, er ikke nærmere definert i merknaden.

Vi merker oss at det i merknaden er vist til at karakteren eleven mottar eller har mottatt, i seg selv ikke er avgjørende for vurderingen. Vi er innforstått med at det ikke er et krav om at eleven ikke klarer å bestå i faget, men vi får henvendelser og har behandlet saker der eleven for eksempel har fått karakteren 4, og der denne karakteren er betraktelig dårligere enn elevens øvrige karakterer. Vi kan i dette tilfellet vurdere at eleven isolert sett har utbytte av opplæringen, men det er likevel en ulempe for eleven å ikke få fritak siden karakteren trekker ned karaktersnittet. Jeg viser i den forbindelse til diskrimineringsnemdas sak 18/368, der de uttaler: *Ved å ikke få fritak, stilles A dårligere på grunn av funksjonsnedsettelsen siden funksjonsnedsettelsen går ut over hans evne til læring. Når regelverket stiller krav til at alle elever skal ha vurdering med karakter i andre fremmedspråk, selv om eleven har en funksjonsnedsettelse, så virker regelverket indirekte diskriminerende overfor A.*

I en samlet vurdering vil vi også kunne trekke inn totalbelastningen for eleven, ved at tid og ressurser eleven vil måtte bruke på faget, kan gå ut over prestasjoner i andre fag.

Hva skal til for at eleven innvilges fritak i denne typer saker?

Ber om veiledning

I svar fra Udir 12.11.2024 til sak i AU, der region Øst også tidligere har vist til at vi ikke tror det er en ensartet praksis på dette området nasjonalt, presiserer dere at intensjonen etter forskriftsfestelsen av bestemmelsen har vært å videreføre innholdet i saksbehandlingsinstruksen, uten å gjøre realitetsendringer. Det er litt uklart for oss, ut fra ordlyden i merknaden, om det er en innskjerping eller ikke, og vi vurderer terskelen som utfordrende i flere saker. Vi ønsker derfor at Udir inviterer til en veiledningssamling der vi kan få avklart problemstillinger og uklarheter knyttet til bestemmelsen, og der målet er å få til en likere praksis mellom embetene og en større grad av likebehandling av elevene.