

Inntak til videregående skole for tegnspråkbruker – inntaksregelverk og veiledningsplikt

13.5.2022 (2022/1389)

Saken gjelder spørsmålet om en tegnspråklig ungdom hadde krav på opptak til en knutepunktskole i nabofylket. Saken reiser også spørsmål om fylkeskommunen har oppfylt veiledningsplikten knyttet til eget permisjonsregelverk.

For skoleåret 2020/2021 fikk eleven plass som prioritert gjesteelev ved knutepunktskolen X videregående skole i Bergen. På grunn av alvorlig sykdom sa klageren fra seg skoleplassen. Klageren ble så bedre, og søkte på samme skole for skoleåret 2021/2022. Vestland fylkeskommune avslo søknaden fordi det ikke var ledige plasser dette året.

Sivilombudet kom til at eleven verken hadde krav på opptak til knutepunktskolen i nabofylket etter forskrift til opplæringslova § 6-4 om gjesteelever, eller etter §§ 6-40 jf. 6-43 om knutepunktskoler. Dette fordi plassene allerede var fylt opp av elever fra fylket der skolen ligger.

Vestland fylkeskommune hadde ikke oppfylte veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Fylkeskommunen skulle veiledet eleven og foreldrene om muligheten til å søke permisjon før eleven sa opp skoleplassen i august 2020. Sivilombudet ba fylkeskommunen om å vurdere tiltak for å avbøte de vidtrekkende negative konsekvensene den mangelfulle veiledningen har hatt for elevens skolegang.

Sakens bakgrunn

A (heretter «eleven») har tegnspråk som førstespråk. Han bor i Haugesund kommune i Rogaland fylke. Elevens far, B, representerer ham. Haugesund kommune grenser til det nåværende Vestland fylke. Gjennom grunnskolen har eleven hatt en rekke opphold på skoler i Bergen kommune i Vestland fylke (tidligere Hordaland).

Eleven søkte for skoleåret 2020/2021 om elevplass ved X videregående skole i Bergen, etter fortrinnsrett for søkere med rett til opplæring i eller på tegnspråk etter opplæringslova § 3-9, jf. forskrift til opplæringslova (FOR-2006-06-23-724) § 6-18. Han fikk plass som gjesteelev, i tilrettelagt avdeling med behov for opplæring organisert i liten gruppe (også omtalt som «HTA-gruppe»). X videregående skole er en knutepunktskole – en ordinær fylkeskommunale videregående skole som har et tilrettelagt opplæringstilbud for døve og sterkt tunghørte elever, jf. forskrift til opplæringslova § 6-40 første ledd. Det finnes per 2022 fire knutepunktskoler i Norge. En av de andre knutepunktskolene ligger i Stavanger kommune i Rogaland fylke.

Eleven ble alvorlig syk i februar 2020. På grunn av sykdom og pandemi tok foreldrene ham ut av skolen, etter råd fra Barnehjerteseksjonen ved Rikshospitalet. Elevens far har opplyst at de var i kontakt med både Rogaland og Vestland fylkeskommune for å forhøre seg om hvilke alternativer som fantes vedrørende skoleplassen. Han har også opplyst at foreldrene ble rådet til at eleven burde frasi seg skoleplassen, noe de gjorde i august 2020.

Eleven ble bedre, og søkte deretter om skoleplass for skoleåret 2021/2022. I søknaden ble det vist til dokumentasjon fra året før, og det ble også for dette skoleåret søkt om opplæring i organisert liten gruppe. Denne gangen søkte imidlertid eleven om inntak for elever som av særlige grunner må behandles individuelt, jf. forskrift til opplæringslova § 6-25. Vestland fylkeskommune antok at dette skyldtes en feilkryssing i søknaden, og behandlet søknaden som om den gjaldt fortrinnsrett for søkere med rett til opplæring på tegnspråk etter § 6-18 slik som året før. Søknaden ble avslått av Vestland fylkeskommune, da det ikke var flere plasser tilgjengelig på det aktuelle studieprogrammet.

Elevens far klagde på vedtaket. Fylkesdirektør for opplæring og kompetanse i Vestland fylkeskommune opprettholdt avslaget, og sendte saken til Vestland fylkeskommunes klagenemnd for klagebehandling.

Klagenemndens flertall stadfestet vedtaket, under dissens fire mot tre. Flertallet viste til Fylkesrådmannens innstilling som begrunnelse. Essensen i begrunnelsen var at plassene på det ansøkte tilbudet ved skolen allerede var fylt av elever bosatt i Vestland fylke.

En av de dissenterende nemndsmedlemmene la frem forslag om å innvilge skoleplass på grunn av sterke psykososiale hensyn. Medlemmet viste til at eleven heller enn å frasi seg skoleplassen kunne søkt permisjon etter Vestland fylkeskommunes regelverk. Medlemmet mente det var uklart om fylkeskommunen hadde gitt tilstrekkelig veiledning på dette punkt.

Elevens far klaget deretter til Sivilombudet.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Vestland fylkeskommune. Vi bad først om en redegjørelse for hvorfor elevens søknad om skoleplass ble behandlet etter forskrift til opplæringslova § 6-4 om gjesteelever, og ikke etter reglene som gjelder for inntak til knutepunktskoler for tegnspråklige søkere i §§ 6-43, jf. 6-40.

Klagenemnda svarte at eleven var vurdert etter § 6-4 fordi han hadde flere særlige behov som krever særskilt tilrettelegging i liten gruppe i tillegg til tegnspråk. Det var ikke tale om inntak til en alminnelig klasse for tegnspråklige, men inntak til undervisning i liten gruppe med avvik i alle fag (HTA-gruppe), slik han kom inn på for skoleåret 2020/2021. Når det ikke var flere plasser i denne gruppen ble det vurdert at eleven ikke kunne dra nytte av det alminnelige tilbudet ved knutepunktskolen. Klagenemnden viste videre til at også § 6-43 om prioritering av inntak til knutepunktskoler fastsetter at søkere fra eget fylke tas inn før elever fra andre fylker.

Vi spurte så om eleven kunne hatt rett på permisjon for skoleåret 2020/2021 etter forskrift om inntak til vidaregåande opplæring og formidling til læreplass i Vestland fylkeskommune (FOR-2019-05-23-2152) § 2-9. Om så var tilfelle, spurte vi om eleven eller hans foreldre var blitt veiledet om denne muligheten.

Klagenemnda svarte at ut fra ordlyden i bestemmelsen kunne eleven i utgangspunktet ha søkt om permisjon på grunn av sykdom etter § 2-9, da han på dette tidspunkt hadde skoleplass på en offentlig skole i Vestland fylkeskommune.

Når det gjaldt veiledning svarte klagenemnda at de hadde fått opplyst fra Rogaland fylkeskommune at Rogaland ikke hadde praksis om å innvilge permisjon fra en skoleplass i et annet fylke. Vestland fylkeskommune uttalte videre at de heller ikke hadde praksis for å innvilge permisjon til en elev som hører til et annet fylke. Dette ble begrunnet med at det er hjemfylket som har ansvar for at eleven får skoleplass, og at Vestland fylkeskommune ikke kan pålegge elevens hjemfylke å betale for en plass.

Til slutt spurte vi om klagenemnda mente saken var tilstrekkelig godt opplyst, jf. forvaltningsloven § 17, når spørsmålet om veiledning om permisjon, og eventuelt betydningen av mangel på slik veiledning, ikke synes å ha blitt utredet før klagenemnda tok stilling i saken.

Klagenemnda svarte at den mente saken var godt utredet. Spørsmålet om veiledning knyttet til eventuell permisjon fra skoleplassen året før var ikke omtalt i saksfremlegget. Da forslaget som ga dissens ble fremmet tok derfor nemnda en pause, mens det ble gjort administrative undersøkelser i saken. Etter dette kom flertallet i nemnden til at dette ikke var avgjørende for vedtaket.

Sivilombudets syn på saken

1. Skoleplass for skoleåret 2021/2022

1.1 Problemstilling og rettslig utgangspunkt

Det første spørsmålet ombudet skal ta stilling til er om Vestland fylkeskommune har behandlet elevens søknad på bakgrunn av en riktig forståelse av inntaksregelverket.

Ungdom som har fullført grunnskolen, har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring, jf. opplæringslova § 3-1. Opplæringslova § 3-9 første ledd gir ungdom som har tegnspråk som førstespråk «rett til å velje vidaregåande opplæring i og på teiknspråk i eit teiknspråkleg miljø etter andre leddet, eller rett til å velje å bruke tolk i ordinære vidaregåande skolar». Et tegnspråklig miljø er definert som «skoler som har tilrettelagde opplæringstilbod i og på teiknspråk for hørselhemma elevar», jf. andre ledd.

Det er fylkeskommunen der ungdommen er bosatt som er ansvarlig for å oppfylle retten til videregående opplæring, jf. opplæringslova § 13-3 første ledd.

I § 13-3 andre ledd er det bestemt at fylkeskommuner «som har ledig kapasitet», har plikt til å gi tilbud til søkere fra andre fylker. I slike tilfeller har samtidig hjemfylket plikt til å refundere utgiftene til vertsfylket etter reglene i forskrift til opplæringslova kapittel 19. Andre ledd ble inntatt i § 13-3 ved lovendring i 2016. Formålet med lovendringen var å gi «elevar på vidaregåande nivå eit friare skoleval over fylkesgrensene», jf. Prop. 72 L (2015–2016) pkt. 1, s. 5. Departementet understreket imidlertid følgende i spesialmerknaene (pkt. 10, s. 55):

«Dersom det ikkje er ledig kapasitet på det konkrete tilbodet ein gjesteelev har søkt seg til, inneber forslaget at fylkeskommunen kan avslå søknaden. Fylkeskommunen er framleis ansvarleg for dimensjoneringa av det vidaregåande tilbodet og fastset sjølv kva kapasitet den enkelte skolen skal ha ut frå relevante faktorar som skolebygning, tilgjengeleg personale, klassetal og klassestorleik.»

Inntak til videregående skole er nærmere regulert i forskrift til opplæringslova kapittel 6. Prinsippet om at fylkeskommunen der eleven bor, er ansvarlig for å oppfylle retten til videregående opplæring, ligger til grunn for reglene.

Opptak på skoler som ligger i andre fylker enn bostedsfylket er regulert i § 6-4 om gjesteelever. Bestemmelsen er plassert under overskriften «I. Felles føresegner», noe som betyr at den gjelder ved siden av de andre bestemmelsene om inntak i kapittel 6. I § 6-4 tredje ledd er prioriteringsrekkefølgen ved inntak av gjesteelever bestemt:

- «1. Søkjarar busette i fylket i samsvar med § 6-14 og § 6-29
2. Prioriterte gjesteelevar
3. Gjesteelevar som konkurrerer etter poeng.»

I § 6-18 er det regler om fortrinnsrett for søkere med rett til opplæring på tegnspråk. Første ledd har slik ordlyd:

«Søkjarar som har rett til opplæring i eller på teiknspråk etter opplæringslova § 3-9, kan søkje om inntak til Vg1 med bruk av tolk i ein ordinær vidaregåande skole. Søkjaren kan òg søkje om inntak til ein knutepunktskole etter § 6-40 til § 6-43. Søkjaren må i søknaden

opplyse om han eller ho prioriterer høgast inntak etter føresegna her eller inntak til ein knutepunktskole.»

Bestemmelsen gir ikke søkere med rett til opplæring på tegnspråk større rett til inntak til videregående skoler i andre fylker enn hjemfylket, enn det som allerede følger av § 6-4 om gjesteelever.

I §§ 6-40 til 6-43 er det gitt regler om inntak til knutepunktskoler for tegnspråklige søkere. Knutepunktskoler er ordinære fylkeskommunale videregående skoler som har tilrettelagte opplæringstilbud for døve og sterkt tunghørte elever, jf. § 6-40 første ledd andre punktum. I paragraf § 6-43 er inntaksrekkefølgen fastsatt slik:

- a. søkjarar frå eige fylke med rett til opplæring etter opplæringslova § 3-1
- b. søkjarar frå eige fylke utan rett til opplæring etter opplæringslova § 3-1
- c. søkjarar frå resten av landet med rett til opplæring etter opplæringslova § 3-1
- d. søkjarar frå resten av landet utan rett til opplæring etter opplæringslova § 3-1»

Innenfor hver av gruppene skal plassene fordeles etter bestemmelsene om inntaksrekkefølge i §§ 6-14 til 6-28, jf. andre ledd.

Det er i § 6-42 første ledd er presisert at det også her er «[f]ylkeskommunen der søkjaren er folkeregistert», som har ansvaret for at rettighetene etter opplæringslova § 3-9 blir oppfylt.

Oppsummert er det etter både § 6-4 om gjesteelever og §§ 6-40 til 6-43 om knutepunktskoler, slik at elever som er bosatt i andre fylker ikke har krav på opptak dersom plassene ved skolen er fylt opp av kandidater som bor i fylket.

1.2 Den konkrete vurderingen

Eleven er bosatt i Haugesund kommune, og det er derfor Rogaland fylkeskommune som er ansvarlig for å oppfylle hans rett til videregående opplæring på tegnspråk, jf. opplæringslova §§ 13-3 og 3-9.

Etter bestemmelsen om gjesteelever i forskrift til opplæringslova § 6-4 skal søkere bosatt i fylket tas inn til skolen foran «prioriterte gjesteelever». Vestland fylkeskommune har lagt til grunn at eleven er en prioritert gjesteelev etter § 6-4 femte ledd, noe ombudet er enig i. På det aktuelle tilbudet på X videregående skole var det imidlertid kun ni plasser, og tilbudet var allerede overfylt med elleve søkere fra Vestland fylkeskommune. Som nevnt avgjør fylkeskommunen selv kapasiteten ved skolene i fylket.

X videregående skole er en knutepunktskole. Som det fremgår over er søkere fra fylket der skolen ligger, prioritert foran søkere fra resten av landet, jf. § 6-43 første ledd. En vurdering etter denne bestemmelsen ender derfor også med at eleven ikke får plass på skolen, da tilbudet var fylt med søkere bosatt i Vestland fylkeskommune.

Eleven søkte i utgangspunktet om inntak på bakgrunn av individuell vurdering etter forskrift til opplæringslova § 6-25. Søknaden ble imidlertid ikke behandlet etter denne bestemmelsen, da Vestland fylkeskommune antok at det var skjedd en feilavkryssing. Dette er ikke bestridt av

elevens foreldre. Ombudet vil uansett påpeke at § 6-25 etter forskriftens system ikke gjelder for elever bosatt i andre fylker, dersom det ikke er ledig kapasitet etter inntak av søkere fra eget fylke. Bestemmelsen om gjesteelever i § 6-4 går her foran, da den direkte retter seg mot søkere som søker opptak «i ein annen fylkeskommune» enn der de er bosatt. Dette underbygges både av at § 6-4 står under overskriften «I. Felles føresegner» og at fylkeskommuner kun plikter å ta inn elever fra andre fylker ved «ledig kapasitet», jf. opplæringslova § 13-3.

Konklusjonen er at eleven ikke hadde rett på skoleplass ved X videregående skole i Vestland fylkeskommune verken etter § 6-4 eller §§ 6-40 jf. 6-43, da han søkte om opptak for skoleåret 2021/2022. Heller ikke andre bestemmelser ville gitt eleven rett på skoleplass på dette tidspunktet.

2. Veiledning i forbindelse med frasingelse av skoleplassen for skoleåret 2020/2021

2.1 Problemstilling og rettslig utgangspunkt

Det andre spørsmålet ombudet skal ta stilling til er om Vestland fylkeskommune har oppfylt sin veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 i forbindelse med at eleven i august 2020 sa fra seg sin skoleplass for skoleåret 2020/2021.

Forvaltningsloven § 11 fastsetter at «[f]orvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt». Formålet med veiledningen er «å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte».

I forvaltningslovforskriften (FOR-2006-12-15-1456) § 4 første ledd er det fastsatt at skriftlige henvendelser som er kommet til feil myndighet, i alminnelighet direkte bør oversende til rett myndighet. Av andre ledd fremgår det at dersom forvaltningsorganet mottar henvendelser som gjelder «sideordnet organ i annet distrikt, bør organet selv gi veiledning eller bistand dersom det er mest praktisk for vedkommende som har henvendt seg».

Da skoleplassen ble frasagt gjaldt Forskrift om inntak til videregående opplæring og formidling til læreplass i Vestland fylkeskommune. Paragraf 2-9 første ledd fastslår at

«[e]lvar som har ungdomsrett og som har teke i mot skuleplass, men må seie ifrå seg plassen i løpet av skuleåret pga. t.d. langvarig sjukdom, svangerskap eller sosiale grunnar, kan søke om permisjon frå vidaregåande opplæring. Dersom permisjon blir innvilga, vil eleven ikkje bruke av retten til vidaregåande opplæring, jf. forskrift til opplæringslova § 6-3, 2. ledd. Eleven vil kunne få reservert skuleplassen til året etter ved same skule og tilbod. Det vert teke atterhald om endringar i tilbodsstrukturen.»

Permisjonsbestemmelsen er videreført i Forskrift om inntak til videregående opplæring og formidling til læreplass i Vestland fylkeskommune (FOR-2020-09-29-3380) § 12.

Vestland fylkeskommune har opplyst at ordlyden i § 2-9 ikke stenger for at også elever bosatt i andre fylker kan søke om permisjon. Denne forståelsen er ombudet enig i. I august 2020 kunne altså eleven heller søkt om permisjon enn å si fra seg skoleplassen.

2.2 Den konkrete vurderingen

Ombudet har ikke mottatt opplysninger som sikrer at ombudet har full oversikten over kontakten som har funnet sted mellom eleven og hans foreldre og Vestland fylkeskommune. Det er uansett klart at elevens far sa opp skoleplassen i e-post til fagkoordinator i Rogaland fylkeskommune i august 2020, og at denne informasjonen ble videresendt til en saksbehandler i Vestland fylkeskommune samme dag. Videre har elevens foreldre gjennomgående vært aktivt i kontakt med offentlig myndigheter for å finne best mulig løsning for sin sønn. Ombudet ser derfor ikke grunn til å tvile på opplysningene fra elevens far om at rådgivere i de involverte fylkeskommunene har informert om at oppsigelse av skoleplass var den riktige løsningen slik situasjonen var i august 2020. Det er heller ikke opplyst fra fylkeskommunene at fars beskrivelse er uriktig.

Eleven og hans foreldre er følgelig ikke blitt veiledet om muligheten til å søke permisjon. Permisjonsbestemmelsen ligger innenfor Vestland fylkeskommunes saksområde, og veiledning om denne ville bidratt til at elevens foreldre kunne ivaretatt sin sønns interesser på en god måte.

Vestland fylkeskommune har uttalt at de ikke har praksis for å innvilge permisjon for elever fra andre fylker. Dette blir begrunnet med at det er hjemfylket som er ansvarlig for elevens skoleplass og at Vestland fylkeskommune ikke kan binde hjemfylket økonomisk.

Som nevnt tidligere er det korrekt at det er hjemfylket som plikter å oppfylle ungdommers rett til videregående skole. Opplæringslova § 13-3 andre ledd gir imidlertid elever rett til å søke inntak til skoler i andre fylker. Dersom de blir tatt inn i et annet fylke, fastsetter § 13-3 at «[h]jemfylket skal refundere utgiftene til vertsfylket». Nærmere regler om refusjon finnes i forskrift til opplæringslova kapittel 19. Et vedtak om permisjon ville altså ikke pålagt Rogaland fylkeskommune økonomiske forpliktelser utover det som allerede følger av lov og forskrift. Uansett er det klart at Vestland fylkeskommune skulle ha veiledet eleven og hans foreldre om muligheten til å søke om permisjon. Det ville i så tilfelle vært opp til dem å ta kontakt med Rogaland fylkeskommune vedrørende eventuelle spørsmål knyttet til betalingen for plassen.

Det finnes fire knutepunktskoler i Norge, men hørselhemmede elever finnes i alle landets elleve fylker. Disse har etter opplæringslova § 3-9 rett på opplæring i et tegnspråklig miljø. I svaret på ombudets undersøkelsesbrev skriver klagenemnda ved fylkesdirektøren, at en bør se nærmere på om det bør være tettere samarbeid mellom hjemfylket og Vestland i slike tilfeller. Ombudet stiller seg bak dette. Et tettere samarbeid i slike saker vil også være i tråd med signaler fra lovgiver om tettere samarbeid mellom offentlige instanser i oppfølgingen av barn og familier i sårbare situasjoner, jf. f.eks. Prop. 100 L (2020–2021) og Innst. 581 L (2020–2021).

Etter ombudets syn har Vestland fylkeskommune ikke oppfylt veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. Sivilombudet ber fylkeskommunen sørge for tilstrekkelige veiledningsrutiner knyttet til muligheten for å søke om permisjon for elever bosatt i andre fylker.

Klagerens far har opplyst ombudet om at eleven heller ikke fikk skoleplass ved X videregående skole for skoleåret 2022/2023. Også nå skyldtes avslaget at plassene på det aktuelle studieprogrammet var fylt med elever fra Vestland fylke. Fylkeskommunens manglende

oppfyllelse av veiledningsplikten har medført vidtrekkende negative konsekvenser for elevens skolegang. Ombudet ber derfor Vestland fylkeskommune om å vurdere om det kan iverksettes tiltak som avbøter disse konsekvensene. Løsninger bør søkes i samarbeid med Rogaland fylkeskommune.

Konklusjon

Eleven hadde i 2021 verken krav på opptak etter forskrift til opplæringslova § 6-4 om gjesteelever eller etter §§ 6-40 jf. 6-43 om knutepunktskoler. Dette fordi plassene var fylt opp av elever fra fylket der skolen lå.

Vestland fylkeskommune oppfylte ikke veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. Fylkeskommunen skulle veiledet eleven og hans foreldre om muligheten til å søke permisjon, før eleven sa opp skoleplassen i august 2020. Ombudet ber Vestland fylkeskommune om å vurdere tiltak for å avbøte de vidtrekkende negative konsekvensene den mangelfulle veiledningen har hatt for elevens skolegang. Løsninger bør søkes i samarbeid med Rogaland fylkeskommune.

13.5.2022 (2022/1389)