



BARNEOMBUDET

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
20/00145-3

Saksbehandler:
Kjersti Botnan Larsen

Dato:
26. juni 2020

Barneombudets høringsvar til NOU 2019:23 Ny opplæringslov

1 Innledning

Barneombudet takker for muligheten til å gi innspill til høringen av NOU 2019:23 Ny opplæringslov. Utredningen er omfattende, og kommer med forslag som berører alle deler av grunnopplæringen. Dette er en viktig utredning fordi lovforslaget skal sikre at barn og unges rett til utdanning etter Grunnloven og menneskerettighetene oppfylles. Vi støtter mange av utvalgets forslag. Samtidig er vi bekymret for at utvalget har foreslått forenklinger som kan føre til økte kommunale forskjeller som kan svekke rettighetene til barn og unge som av ulike grunner er særskilt sårbare.

I denne høringsuttalelsen oppsummerer vi i punkt 2 våre hovedsynspunkter, punkt 3 inneholder våre overordnede kommentarer og våre kommentarer til utvalgets forslag til lovutkastet finner dere i punkt 4 flg. Vi følger kapittel strukturen til utredningen.

2 Oppsummering av våre hovedsynspunkter

Våre hovedsynspunkter kan oppsummeres slik, vi:

- støtter utvalgets etterlysning av veiledning om hvordan barnekonsekvensvurderinger skal gjøres i lovarbeid. Utvalget har gjort et viktig nybrottsarbeid med å synliggjøre kravet til barnekonsekvensvurderinger og å involvere barn og unge i sitt arbeid.
- støtter utvalgets forslag om at det bør lages en plan for implementering, og vil understreke at reglene ikke bør tre i kraft for raskt. Skoleeierne og skolene trenger tid til å innrette seg etter de nye reglene slik at elevene får oppfylt sine rettigheter.
- støtter en ny bestemmelse om lovens formål, men mener at likeverdsprinsippet bør komme tydeligere frem av bestemmelsen.
- støtter lovfesting av et generelt forsvarlighetskrav.
- støtter at barnets beste bør reguleres i opplæringsloven, men foreslår at bestemmelsen flyttes til kapittel 1. Departementet bør vurdere om det er behov for å gi mer veiledning i bestemmelsen om innholdet i vurderingen.
- støtter at elevens rett til medvirkning bør reguleres i opplæringsloven, men mener dette bør flyttes til kapittel 1. Departementet bør vurdere om det bør gis mer veiledning i bestemmelsen.
- støtter ikke at elevråd skal være frivillig. Elevråd bør være lovpålagt på hver skole.
- støtter ikke at bestemmelsene om organer for brukermedvirkning ikke videreføres. Loven bør fortsatt lovfeste hvilke råd og utvalg skolen skal ha. Samtidig er det behov for å gjennomgå de ulike organenes virkeområder og funksjon.

Postadresse:
Postboks 8889
Youngstorget
0028 OSLO

Besøksadresse:
Karl Johans gt. 7
0154 OSLO

E-post:
post@barneombudet.no
Tlf: 22 99 39 50
Org.nr: 971 527 765



www.barneombudet.no

- støtter at elevene skal ha en plikt til å delta aktivt i opplæringen, men det er uklart hva denne plikten innebærer.
- støtter at skoleeier får en oppfølgingsplikt for elever med høyt fravær, men mener plikten er for uklar. Det bør reguleres tydelig i loven hvilke krav som stilles til skoleeier, og plikten bør inntre ved fare for høyt fravær. Det er for sent om den inntre når eleven har høyt fravær.
- støtter at ordensreglementet endres til skoleregler, men mener at utvalget har forenklet bestemmelsen for mye. Det bør reguleres tydelig hvilke skranker som finnes for tiltakene som kan fastsettes og brukes.
- støtter ikke at kravet til sakkyndig vurdering fjernes for elever som skal fritas fra opplæringsplikten eller for utsatt og tidlig skolestart.
- støtter innføringen av en rett til et år med ekstra grunnskoleopplæring for elever som ikke har fullført grunnskolen. Dette er en gruppe elever vi er svært bekymret for i dag.
- støtter økt fleksibilitet i videregående opplæring for elever som har behov for bedre tilpassede løp.
- støtter ikke at 15-årsgrensen for valg av utdanning foreslås tatt ut av opplæringsloven. Dette bør reguleres i opplæringsloven.
- støtter at ungdom mellom 16 – 18 år som ikke har lovlig opphold skal ha rett til grunnskole- og videregående opplæring til de faktisk sendes ut av landet.
- støtter forslag til regler om inndeling av elever i grupper, men er bekymret for at utvalget ikke foreslår en regulering av opplæring utenfor skolen og klassen.
- er enig i at det er behov for å endre reglene om skoleplassering, men mener utvalgets forslag er for opptatt av kommunenes handlefrihet. Det bør fortsatt være mulig å klage på skoleplassering til fylkesmannen.
- er positive til endringer i vilkårene for fjernundervisning, men ber departementet vurdere forslaget basert på forskning om erfaringer fra koronakrisen.
- støtter at begrepet lærling brukes om både lærlinger og lærekandidater.
- støtter ikke at retten til spesialundervisning for lærekandidater fjernes eller at lærlingers rett til tilgang til PP-tjenesten fjernes.
- støtter forslaget om modell 1 for retten til spesialundervisning.
- støtter ikke de nye begrepene universell opplæring og individuell tilrettelegging. Vi foreslår å videreføre dagens begreper.
- støtter i hovedsak forslaget om en plikt til å sørge for tilfredsstillende læringsutbytte (aktivitetsplikt), men mener skolen og ansatte på skolen bør være pliktsubjekt.
- støtter forslaget om forsterket innsats, men foreslår endringer i vilkåret og ber om tydeligere begrensninger i tiden elever kan tas ut over fellesskapet. Det er viktig at retten til spesialundervisning ikke blir betinget av at slike tiltak er prøvd ut først.
- støtter forslaget om rett til personlig assistanse og fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel, men mener loven bør stille krav til faglige vurderinger.
- foreslår å regulere tydeligere krav til gjennomføringen av spesialundervisningen og hvem som skal få slik hjelp
- støtter i hovedsak at dagens regler om saksbehandling videreføres, men vi foreslår endringer som for å styrke rettsikkerhet til elevene. Vi ber om at eleven og foreldrenes rett til å be om sakkyndig vurdering tas inn i loven.
- anbefaler en mer detaljert regulering av innholdet i sakkyndige vurderinger
- støtter kravet til kvalifisert personale, med forslag som kan styrke elevens rettighet.
- støtter å videreføre krav om PP-tjeneste og at den skal ha ansvar for å også hjelpe skolen med å tilpasse den ordinære undervisningen. Samtidig ber vi om at tjenestens oppgaver presiseres ytterligere, og at det innføres krav til kompetanse og bemanning.
- støtter ikke at alternativ og supplerende kommunikasjon fjernes som rettighet i loven. Dette bør videreføres som en språkrettighet med klart innhold.

- støtter at bestemmelsene om opplæring i og på samisk flyttes til kapitlet om språkrettigheter. Usikre på kravet til ti elever som ønsker opplæring på samisk.
- er positive til at retten til tegnspråk gjøres tilgjengelig for flere, men støtter ikke at kravet til sakkyndig vurdering faller bort.
- er bekymret for at elever med rett til særskilt språkopplæring ikke får den hjelpen de har behov for, og etterlyser en grundigere gjennomgang av reglene. Støtter ikke at kravet til kartlegging fjernes og mener kravet til vedtak må gå frem av ordlyden.
- er enig i at reglene om skolemiljø i det vesentlige videreføres, men vi er bekymret for konsekvensene av at fylkesmannens kompetanse i håndhevingssaker foreslås innsnevret og fraråder endringen.
- støtter videreføring av den skjerpede aktivitetsplikten om ansatte krenker en elev, og er enig i at det bør være en viss terskel for hvilke saker som meldes. Støtter vilkåret om «åpenbart grunnløst». Vi etterlyser mer veiledning til skoleeiere om forholdet mellom arbeidsmiljøloven og opplæringsloven.
- er bekymret for uhjemlet bruk av tvang og makt i skolen i dag, og mener det er behov for tydelige rettslige rammer. Vi støtter delvis utvalgets forslag til skadeforebyggende tiltak, men har en del innspill til bestemmelsen.
- er enig i at det bør være krav i opplæringsloven til ledelse og personal.
- støtter forslaget om å presisere lærerens ansvar og at en lærer alltid må være til stede i opplæringen
- ber departementet om å utrede og lovfeste krav til andre yrkesgrupper i skolen.
- foreslår at det lovfestes i opplæringsloven at skolen skal samarbeide med skolehelsetjenesten, og at elevene skal ha god tilgang til helsesykepleier.
- støtter forslag om å utvide straffebudene som skal føres på politiattesten ved tilsetning.
- er enig i at rådgivning bør styrkes i opplæringsloven, og at de to formene bør reguleres særskilt. Vi mener elevene fortsatt bør ha en rett til nødvendig rådgivning.
- støtter at informasjonsplikten til eleven og foreldrene reguleres på overordnet nivå, men mener det bør fremgå tydelig av bestemmelsen at denne både omfatter generell informasjon og informasjon om enkelteleven.
- støtter kravet om skolefaglig kompetanse på administrasjonsnivå, og at denne omfatter både juridisk og pedagogisk kompetanse.
- er enig i at det bør lovfestes en plikt til samarbeid om overgangen mellom barnehage og skole, men etterlyser kravet om plan. Vi foreslår en tilsvarende plikt til samarbeid om overgangen mellom grunnskolen og videregående skole.
- støtter utvalgets forslag om å utrede samarbeidsloven. Dette er et viktig forslag hvor arbeidet bør startes så raskt som mulig.
- støtter ikke forslaget om å fjerne private skoler sin plikt til tilpasset opplæring
- støtter forslaget om at elever ved private skoler skal ha tilgang til PP-tjenesten.
- er bekymret for privat opplæring i hjemmet, og støtter utvalgets forslag om strengere krav til dette.
- støtter videreføringen av ansvaret til kommunen og fylkeskommunen. Enig i at ansvaret etter loven som hovedregel skal plasseres på skoleeiernivå, med mindre særlige grunner tilsier for at det plasseres hos skolen.
- støtter at krav til internkontroll og forsvarlig system ikke videreføres i opplæringsloven, dette dekkes av kommuneloven § 25-1. Positivt at det ryddes i krav til kvalitetsvurdering og –utvikling, og at dette samles i en bestemmelse.
- støtter ikke utvalgets forslag til klageregler, mener at dagens regler bør videreføres.
- støtter videreføringen av statlig tilsyn med kommunene
- støtter ikke utvalgets vurdering om at det ikke er behov for reaksjoner på brudd i opplæringsloven. Erfaring fra alvorlige saker tilsier at det er nødvendig med flere reaksjoner for å sikre elevenes rettsvern.

3 Overordnede kommentarer

Utvalget har gjort en grundig jobb, og foreslår mange endringer som vi støtter. En del av endringene avklarer spørsmål som har vært uklare eller ikke har vært regulert i gjeldende opplæringslov. Det er også positivt at utvalget har foreslått fjernet unødvendige forskjeller mellom elevenes rettigheter i grunnskolen og i videregående opplæring, for eksempel for opplæring i samisk.

Utdanning er en grunnleggende menneskerett, og opplæringsloven er et av de viktigste virkemidlene for å oppfylle denne. I vurderingen av hvilke forslag som skal fremmes må det ses på barns rettigheter og vurdere hvilke konsekvenser forslagene har for disse. Her vil vi peke på at FNs barnekomité i merknadene sine til Norge i 2018 var bekymret for at det var for store forskjeller i de kommunale tjenestene til barn og unge.¹ Opplæringsloven skal sikre et likeverdig opplæringstilbud for alle barn og unge, og vi mener at en del av forslagene legger for stor vekt på hensynet til kommunenes handlingsrom på bekostning av elevenes rettssikkerhet. Opplæringsloven er et virkemiddel for å redusere forskjellene innenfor utdanningsområdet, og dersom andre hensyn er tillagt for stor vekt kan dette bidra til å øke forskjellene heller enn å redusere dem. Her viser vi blant annet til flere forslag om at krav til sakkyndige vurderinger fjernes, og at utvalget foreslår en rekke sørge-for-plikter for kommunene og fylkeskommunene hvor det ikke er gitt nærmere anvisning om hvordan pliktene skal oppfylles. Vi utdyper disse synspunktene nedenfor.

3.1 Barnerettighetsvurderinger² og involvering av barn og unge

Barneombudet vil berømme utvalget for arbeidet med å involvere barn og unge i sitt utredningsarbeid, og intensjonen om å gjøre barnerettighetsvurderinger. Utvalget har gjort nybrottsarbeid i utvalgssammenheng, og departementet bør stille krav om at andre utvalg gjør tilsvarende. Barneombudet mener som utvalget at staten er forpliktet til å vurdere hvilke konsekvenser et lovforslag vil ha for barns rettigheter, det følger av Grunnloven og barnekonvensjonen. Som utvalget skriver på side 58:

«Grunnloven og barnekonvensjonen legger overordnede føringer for beslutninger som vil ha direkte betydning for barn og unge. Kjernen er at lovgivning og andre regler som retter seg mot barn, må bygge på prinsippet om barnets beste og på vurderinger av hvilke konsekvenser reglene har og kan få for barn. I dette ligger det også en forpliktelse om å høre barn og unge i spørsmål som gjelder dem, og legge vekt på deres meninger».

Til tross for dette er det, som utvalget peker på, ikke noen eksempler på at lovutvalg har utført særskilte konsekvensvurderinger som gjelder barn spesifikt. Det finnes noen eksempler på at konsekvenser av forslag for barn er drøftet, men da mer spredt. Utvalget peker på fravær av gode modeller og prosesser for barnerettighetsvurderinger. Barnerettighetsvurderinger er ikke viet en egen plass i utredningsinstruksen eller veilederen til denne, og det er derfor en fare for at hele gruppen overses i lovarbeid. Dette gjelder også når bestemmelsene har direkte betydning for rettighetene til barn og unge. Barneombudet er enig i utvalgets vurderinger. Vi etterlyser tydelig veiledning om krav til barnerettighetsvurderinger og hvordan disse skal gjøres.

En viktig del av en barnerettighetsvurdering er involvering av barn og unge, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12. Her har utvalget selv gjort viktig arbeid og har gjennomført

¹ FNs barnekomité (2018) *Avsluttende merknader til Norges kombinerte femte og sjette periodiske rapport*. CRC/C/NOR/CO/5-6. Para 5.

² Utvalget bruker begrepet barnekonsekvensvurderinger. Vi velger å bruke barnerettighetsvurderinger fordi det er et hovedpoeng at vurderingen skal gjøres opp mot barns rettigheter og ikke barn generelt. Det engelske begrepet er «Child Right Impact Assessment».

den mest omfattende involveringen av barn i lovutvalgsarbeid vi er kjent med. Utvalget understreker selv at arbeidet de har nedlagt med å involvere barn og unge har bidratt til å gjøre veien til sluttproduktet enklere, og resultatet bedre. Det har ikke vært uoverkommelig eller til hinder for arbeidet for øvrig. Dette mener vi at regjeringen og øvrige utvalg bør lære av. Vi støtter utvalget i at myndighetene bør igangsette et større og mer helhetlig arbeid for å bedre prosesser og rutiner for involvering av barn i utredningsarbeid.

Samtidig som utvalget har gjort et godt stykke arbeid med involvering av barn og unge, og gjennomgående redegjør for hvilke menneskerettigheter som berører de ulike kapitlene i utredningen, mener vi at de ikke fullt ut gjør barnerettighetsvurderinger. Vi kan ikke se at de nødvendige vurderingene er gjennomført mange steder. De siste stegene i vurderingene av hvilke konsekvenser forslagene vil ha for barns rettigheter mangler, men dette skyldes nok også at det mangler veiledning på dette fra myndighetene.

Utvalget peker på en relevant utfordring, nemlig at det ikke finnes noen instruks eller veileder for hvordan involvere barn og unge i utredninger og beslutninger om statlige tiltak som blant annet regelverksendringer, til tross for forventninger og forpliktelser til å gjøre dette. Dette mener Barneombudet at det må gjøres noe med. Vi har derfor startet et arbeid med barnerettighetsvurderinger sammen med de øvrige europeiske barneombudene i 2020 for å bidra til en slik veiledning. Vi vil i 2020 konsultere barn og unge om hvordan de kan involveres i beslutningsprosesser og barnerettighetsvurderinger. Her vil vi også bidra til å veilede om hvordan barnerettighetsvurderinger bør gjøres. Vi mener at Kunnskapsdepartementet bør være et foregangsdepartement fordi de aller fleste av deres utredninger berører barn og unges rettigheter, og vi samarbeider gjerne med dere om hvordan barnerettighetsvurderinger bør gjøres i lovarbeid fremover.

3.2 Regelverket skal sikre et likeverdig opplæringstilbud for alle elever

Utvalget peker på at et sentralt mål med reglene i opplæringsloven er å gi alle barn, unge og voksne et likeverdig opplæringstilbud, og dermed legge til rette for at den enkelte skal kunne få arbeid og fungere godt i samfunnet. Et annet sentralt mål er å ivareta behovet til elever som av ulike årsaker ikke blir ivaretatt gjennom generelle regler. Vi er enig med utvalget i at reglene er viktige for å sikre en forsvarlig minstestandard og ivareta grunnleggende rettigheter for barn og unge. Barn og unge har ikke de samme forutsetningene for å ivareta egne interesser. Det er derfor et særlig behov for at staten gjennom regler og andre virkemidler ivaretar deres interesser.

Utvalget peker selv på at det er store forskjeller i opplæringstilbudet som gis fra kommune til kommune og mellom skoler. Vi støtter mange av utvalgets forslag for å avhjelpe dette, men har samtidig noen bekymringer av overordnet karakter. Våre bekymringer er knyttet til at flere av forslagene til forenklinger kan svekke elevenes rettssikkerhet, og åpne for større kommunale forskjeller. Det overordnede inntrykket er at utvalget har prioritert hensynet til kommunalt selvstyre tyngre enn hensynet til elevenes rettssikkerhet og at opplæringstilbudet skal være likeverdig. Opplæringsloven er gjennom sine regler en garantist for at barn og unge får oppfylt sin rett til utdanning, og her spiller for eksempel saksbehandlingsregler en viktig funksjon. Dette gjelder spesielt for barn med særskilte behov hvor det er nødvendig med positiv særbehandling for at de skal få oppfylt sine rettigheter, jf. barnekonvensjonen art. 2.

Noen rettigheter har også blitt endret til sørge for-plikter, noe vi ikke tror vil gi elevene bedre rettssikkerhet. Mange av disse gir kommunene et større handlingsrom i hvordan plikten skal oppfylles. Vi er bekymret for at vage og skjønnsmessige plikter vil føre til større ulikheter mellom kommunene, og at kvaliteten på løsningene vil være avhengig av blant annet kompetansen lokalt. Et eksempel på en vag plikt er oppfølgingsplikten ved høyt fravær.

Barneombudet er også bekymret for at det mangler virkemidler i tilfeller hvor elevenes rettigheter ikke oppfylles. Vi deler ikke utvalgets syn om at det er unødvendig å innføre forvaltningsreaksjoner og sanksjoner knyttet til flere regler i opplæringsloven. Vi har sett svært alvorlige saker hvor skoleeier ikke har oppfylt elevens rettigheter som har resultert i at eleven har store læringshull, og er i ferd med eller allerede har falt ut av utdanning og arbeidsliv. En del av disse sakene har vært klagesaker hvor eleven har fått medhold fra fylkesmannen uten at situasjonen har blitt bedre. I slike tilfeller er det behov for andre virkemidler for å sørge for at for at skoleeier setter inn de nødvendige tiltakene. Her bør hensynet til elevenes rettssikkerhet veie tyngst.

3.3 Ønsket om forenklinger bør avveies mot brukernes regelverkskompetanse

Utvalget peker selv i sammendraget på at en utfordring er mangelfull og ulik forståelse av loven. En del av forklaringen er at mange av lovens brukere ikke har juridisk kompetanse. Barneombudet mener at dette taler for at rettspedagogiske hensyn må legges større vekt i utformingen av regelverket og at loven må være mer utfyllende.

Barneombudet er bekymret for at utvalgets forslag om å unngå særregler for utdanningssektoren dersom det finnes regler i sektorovergripende lover og ønske om forenklinger har negative konsekvenser for barn og unge, spesielt de med særskilte behov. Utvalget foreslår å fjerne mange krav til sakkyndige vurderinger med den begrunnelsen at dette ivaretas av kravet til forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17. Det vil da være opp til skoleeier å avgjøre hva som er nødvendig for at saken er forsvarlig utredet. Vi er bekymret for om skoleeier har den nødvendige kompetansen til å se hva kravet i § 17 innebærer og mener dette vil gi for stort handlingsrom. Dette kan gi store forskjeller mellom kommunene. Vi er også bekymret for at økt kommunal handlefrihet vil innebære at økonomiske hensyn i praksis vektlegges når det skal avgjøres hvor grundig en sak skal utredes. Dette vil ikke være til barnets beste. Barneombudet mener at hensynet til elevenes rettssikkerhet bør veie tungt i vurderingen av hvilke krav som skal stilles, og støtter ikke disse forslagene.

3.4 Plan og tid til implementering av ny opplæringslov

Manglende regelverksetterlevelse kan skyldes flere forhold, et av disse er at implementeringen av regelverket ikke har vært god nok. Barneombudet er enig med utvalget i at det må utarbeides en overordnet plan for implementeringen av ny lov. Planen må, som utvalget foreslår, inneholde en realistisk tidsplan samt en plan for involvering, kompetanseheving, informasjonsspredning og evaluering.

Vi forventer at det vil ta tid å implementere endringene og det er derfor avgjørende at arbeidet med dette starter så tidlig som mulig. Departementet bør sørge for at skoleeierne og skolene får tid til å områ seg før endringene trer i kraft. Det bør ikke vedtas en ny lov i Stortinget i juni for at den skal tre i kraft fra 1. august samme år. Dette vil være uforsvarlig både for elever og skoleeiere. For at elevene skal få oppfylt sine rettigheter er det bedre at det brukes tid til implementeringsarbeid, og at ikrafttredelse settes til skoleåret etter. Fordi det vil være omfattende endringer på en del områder, bør det ikke vedtas at loven skal tre i kraft fra 1. januar ettersom det er midt i et skoleår. Arbeidet med implementeringen av fagfornyelsen kan være et eksempel som bør følges.

3.5 Lovens struktur

Vi støtter en opprydning i loven og ser behovet for å slanke den. I hovedsak fungerer forslaget til ny struktur, men vi har innspill til bestemmelser som bør flyttes for å få en bedre sammenheng i regelverket. Dette gjelder for eksempel elevens rett til å bli hørt og barnets beste som bør plasseres i kapittel 1, ikke i kapittel 2. Dette er overordnede prinsipper som skal gjennomsyre de øvrige bestemmelsene i loven, og de forsvinner i kapittel 2. Vi foreslår også at tilpasset opplæring reguleres i kapittel 1 fordi det er et sentralt prinsipp for hele opplæringen.

Barneombudet mener at reglene for grunnskolen og videregående opplæring i enda større grad kunne være samordnet i felles kapitler enn det utvalget har gjort. Når reglene langt på vei er like ser vi få gode grunner for at lovens volum økes ved at det foreslås relativt like kapitler. Her foreslår vi at departementet ser på om det er mulig å slå sammen flere kapitler. Vi mener for eksempel at kapittel 4 og 7, som begge omhandler valg av skriftspråk og språkrettigheter, kunne vært samlet i et kapittel. Det samme gjelder for store deler av kapittel 5 og 9 om skryss mv.

4 Til kapittel 14 – Formålet med loven og hva loven gjelder

4.1 Formålet med loven

Utvalget har foreslått en ny § 1-1 (1) om formålet med loven. Det finnes ikke en slik bestemmelse i dag. Selv om den rettslige betydningen er svært begrenset har utvalget kommet til at det bør fastsettes at lovens formål er å legge til rette for at barn, unge og voksne får god opplæring i et godt miljø. Utvalget viser til at bestemmelsen først og fremst skal være informativ og ramme inn loven. Den skal gi leseren en kortfattet innføring i hva loven handler om. Det finnes tilsvarende bestemmelser om formålet med loven i voksenopplæringsloven § 1 og barnevernloven § 1-1.

Barneombudet støtter at det reguleres hva som er formålet med loven. Selv om dette først og fremst er en symbolbestemmelse gir den nyttige avklaringer som vil kunne brukes som en rettesnor i tolkningen av øvrige bestemmelser i loven. Forslaget til utvalget ligger nært formuleringer fra tidligere stortingsmeldinger om at loven inneholder krav til opplæringskvalitet, kvantitet og skolemiljø. Disse formuleringene er allerede brukt i praksis for å forstå kjernen i opplæringsloven. Vi støtter at bestemmelsen tydeliggjør at loven handler om god opplæring i et godt miljø. Gjennom at opplæringen skal være «god» er det også sagt noe om forventninger til kvaliteten på opplæringen. Det er et viktig signal.

Opplæringsloven inneholder en rekke bestemmelser som skal sikre at barn og unge som har behov for ulike former for særskilt tilrettelegging eller støtte får dette. Vi mener at likeverdiperspektivet bør signaliseres i formålet med loven. Vi foreslår derfor at «*alle*» tilføyes for å gi et tydelig signal om at dette gjelder for *alle* barn, unge og voksne. I tillegg mener vi at lovens formål bør uttrykkes mer aktivt ved at loven ikke bare skal «*legge til rette for*», men at den skal «*sikre*». «*Sikre*» er i samsvar med begrepsbruken i barnevernloven. Vi foreslår at § 1-1 (1) lyder:

«Lova skal *sikre* at *alle* barn, unge og voksne får god opplæring i eit godt miljø».

4.2 Virkeområdet til loven

Utvalget foreslår ingen endringer i dagens virkeområde, men mener bestemmelsen bør forenkles. De mener det ikke er nødvendig å presisere at den ikke gjelder for friskoler. Barneombudet støtter ikke utvalgets forslag til ny § 1-1 (2) om virkeområde. Dette skal være en språklig forenkling, men vi mener at forslaget vil gjøre det vanskeligere å forstå når loven faktisk gjelder. Vi foreslår derfor at mer av innholdet i gjeldende § 1-2 tas inn i reguleringen av virkeområdet for loven.

For det første foreslår vi at det presiseres i første punktum at loven gjelder for «*offentlig*» grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Det er dette som er kjernen i virkeområdet for loven, og det bør stå klart. Vi støtter ikke begrunnelsen for hvorfor offentlige er fjernet. Vi ber om at det tilføyes «*offentleg*» i første punktum i § 1-1 (2). Dette vil dekke all opplæring hvor kommuner, fylkeskommuner og staten har ansvaret for opplæringen, også opplæring i privat bedrift fordi det er fylkeskommunen som har ansvaret for dette.

For det andre mener vi at det bør gå frem av ordlyden at den gjelder for noen former for opplæring som ikke er offentlig. Dette bør nevnes eksplisitt som i dag og er nødvendig av pedagogiske grunner. Vi foreslår derfor at gjeldende § 1-2 (2) bør tas inn. Dette vil sikre at det går klart frem at loven også gjelder for private grunnskoler som ikke får statstilskudd etter friskoleloven (de såkalte «2-12-skolene») og for privat hjemmeopplæring i grunnskolen. Slik den står nå krever det mye kunnskap å vite dette. Presiseringen av dette er viktig for å synliggjøre at barn som får opplæring på denne måten har rettighetene som følger av loven. Forslag til nytt andre ledd i § 1-1:

«Lova gjeld også for grunnskoleopplæring i private grunnskolar som ikkje får statstilskott etter friskolelova, og for privat heimeopplæring i grunnskolen.»

Geografisk virkeområde

Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig å fastsette hva som er det geografiske virkeområdet for loven. De viser til at dette følger av alminnelige regler for lovers virkeområde. Vi er enig i at det ikke er nødvendig å regulere at opplæringsloven gjelder i Norge.

Et spørsmål som vi likevel mener bør reguleres særskilt i § 1-1 er lovens anvendelse for Svalbard. Hvor langt reglene i opplæringsloven gjelder på Svalbard er uklart i dag. Vi viser til utvalgets redegjørelse om Svalbard og forskrift om grunnskoleopplæring og videregående opplæring på Svalbard § 1. Utvalget har ikke foreslått en regulering av dette i bestemmelsen, men ber departementet om å presisere i forskrift eller på annen måte hvilke bestemmelser i den nye loven som skal gjelde på Svalbard.

Barneombudet deler utvalgets syn om at det er nødvendig å presisere hvilke av bestemmelsene i den nye loven som gjelder på Svalbard. Barneombudet viser til at barnekonvensjonen også gjelder på Svalbard og at barn og unge bosatt Svalbard skal få oppfylt sine rettigheter uten noen form for diskriminering. Vi er kjent med flere saker hvor barn og unge bosatt på Svalbard ikke har fått de samme rettighetene som de som bor på fastlandet, blant annet på grunn av uklarheter om virkeområdet til opplæringsloven på Svalbard. Vi er særlig bekymret for elever med behov for ulike former for særskilt tilrettelegging og elever med rett til videregående opplæring. Vi ber departementet om å regulere anvendelsen av opplæringsloven på Svalbard i § 1-1 og gi mer utfyllende regulering andre steder i opplæringsloven eller i forskriften. Dersom virkeområdet på Svalbard skal reguleres i forskrift til opplæringsloven, må det gis hjemmel til dette.

5 Til kapittel 15 – Forsvarlighetskrav

Utvalget foreslår å lovfeste et krav i ny § 1-3 om at opplæring og annen virksomhet etter opplæringsloven skal være forsvarlig. Barneombudet støtter lovfesting av forsvarlighetskravet i opplæringsloven.

Vi er enig med utvalget i at det gjelder et ulovfestet forsvarlighetskrav for grunnopplæringen i dag, ofte uttrykt som en minstestandard. Dette er et krav som i liten grad omtales, og det kan virke som det er uklarheter knyttet til praktiseringen av det. Utvalget mener at lovfesting kan fjerne en eventuell tvil om at det gjelder et slikt krav. Vi er enig med utvalget i at lovfesting kan gjøre kommunene og fylkeskommunene mer bevisst sitt ansvar for at opplæringstilbudet holder en viss kvalitet, og at dette er et mer overordnet krav som gjelder i tillegg til andre konkrete krav til virksomheten. Det er også et moment at det er lovfestet i andre sentrale velferdslover.

Barneombudet støtter utvalgets vurdering om at forsvarlighetskravet først og fremst er en sikkerhetsventil for å fange opp uforsvarlig praksis som ikke rammes av mer spesifikke krav. Denne sikkerhetsventilen kan være nyttig i en del tilfeller hvor det er tolkningstvil, eller uklart om et tilfeller omfattes av et krav eller et forbud. I slike tilfeller vil et forsvarlighetskrav kunne

ha betydning for hva som anses som lovlig eller ikke. Forsvarlighetskravet er en rettslig standard som innebærer at innholdet vil kunne utvikle seg over tid. Med en så knapp ordlyd, som foreslått i § 1-3, er det avgjørende at det gis god veiledning til skoleeierne om hva som ligger i normen. Her er det, slik vi ser det, god veiledning i forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 som viser til at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tid og i tilstrekkelig omfang. Tilsvarende bør gjelde for opplæringsområdet.

Barneombudet støtter at forsvarlighetskravet skal gjelde for all virksomhet etter opplæringsloven, ikke bare opplæringen. Vi er enige med utvalget i at det ikke er grunn til å unnta noe, og at det kun vil skape uklarheter.

Tilsyn med forsvarlighetskravet

Utvalget foreslår at fylkesmannen bør kunne føre tilsyn med forsvarlighetskravet. Det støtter vi. Ved at fylkesmannen kan føre tilsyn med kravet vil være det bli mer enn en symbolbestemmelse. Her vil vi understreke at tilsynsmyndigheten må kunne konstatere lovbrudd med hjemmel i forsvarlighetskravet, enten alene eller i kombinasjon med andre regler i opplæringsloven. Dette vil være tilsvarende som for andre velferdsområder med et lovfestet forsvarlighetskrav.

Som utvalget, tror vi ikke at fylkesmannen som hovedregel vil føre generelle tilsyn med oppfyllelsen av forsvarlighetskravet, blant annet fordi loven inneholder mer spesifikke minstekrav som det som oftest vil være mer aktuelt å føre tilsyn med. Vi støtter utvalgets vurdering om at det likevel kan være tilfeller hvor dette er aktuelt. Her mener vi også utvalgets eksempler på tilfeller er gode, og bør gjentas i veiledningen til bestemmelsen.

Vi støtter at fylkesmannen skal ha vid adgang til å overprøve skoleeiers oppfyllelse av forsvarlighetskravet. Fylkesmannen må ha full prøvingsadgang slik at de kan prøve fullt ut om opplæringen og annen virksomhet etter loven er uforsvarlig. Det bør ikke settes grenser for overprøvingen, utover det som følger av at forsvarlighetskravet er en minstestandard.

5.1 Forsvarlighetskrav for de ansatte

Utvalget drøfter også om det bør innføres et forsvarlighetskrav for de ansatte, tilsvarende helsepersonelloven § 4 for å holde den ansatte personlig ansvarlig. Utvalget foreslår ikke dette og viser til at helseområdet skiller seg fra opplæringsområdet, blant annet gjennom autorisasjoner og lisenser for den enkelte som utøver av ulike yrker. Innenfor opplæringsområdet er det kommunen og fylkeskommunen som er ansvarlig, og som kan reagerer overfor de ansatte innenfor arbeidsmiljølovens grenser.

Barneombudet er opptatt av at barn og unge får den opplæringen de har krav på i samsvar med opplæringslovens krav. Det er skoleeier som har og bør ha det overordnede ansvaret. Dette innebærer å ha gode systemer for og kontroll med at tjenestene som gis er i samsvar med loven, noe som omfatter det den enkelte ansatte gjør. Med dagens system er det ikke grunnlag for å innføre et forsvarlighetskrav for de ansatte, det vil også kunne bidra til at skoleeier i større grad skylder på feil hos ansatte enn selv å ta ansvar i slike saken. Vi er derfor enig med utvalget i at det nå ikke er hensiktsmessig å innføre et forsvarlighetskrav for de ansatte ettersom det ikke er en autorisasjonsordning innenfor opplæringssektoren.

6 Til kapittel 16 – Læreplanverket

Barneombudet er enig med utvalget i at læreplanverket er et sentralt styringsvirkemiddel for grunnopplæringen. Det er gjennom læreplanverket at krav til innholdet i og omfanget av opplæringen fastsettes. Vi støtter derfor at opplæringsloven skal regulere rammene for fastsettelsen av læreplanverket, både gjennom at det gis forskriftshjemler og at det fastsettes hva det skal gis forskrift om. Disse hjemlene er avgjørende for at elevene skal få likeverdige opplæringsstilbud. Dette bør stå i loven, ikke i forskriften som i dag. Vi støtter utvalgets forslag

til ansvarsfordeling i ny § 1-4 om hvem som skal gi hvilke forskrifter og hva disse skal inneholde. Beslutningsnivåene er riktige her.

Barneombudet er opptatt av at opplæringen som gis skal være i samsvar med læreplanverket. Elevene skal få den opplæringen de har rett til og som er nasjonalt fastsatt. Vi støtter derfor at det lovfestes i ny §§ 3-3 (1) og 6-4 (1) at grunnskoleopplæringen skal være i samsvar med læreplanverket, og at den videregående opplæringen skal være i samsvar med læreplanverket og tilbudsstrukturen. Det burde vært unødvendig å lovfeste dette, men praksis har vist at dette ikke alltid oppfylles.

Utvalget viser til at vurdering er en sentral del av elevers rett til opplæring, og at for elever, lærlinger og voksne i videregående opplæring er vurdering sentralt for den enkeltes rettigheter i tilknytning til jobb eller videre studier. Utvalget foreslår derfor at retten til vurdering bør lovfestes. Barneombudet er enig med utvalget i at retten til vurdering er så sentral at den bør fremgå av loven. Vi er enige i at bestemmelsene om vurdering bør være i forskriften, men vil understreke at det må være tydelig hva skolen og lærerne skal gjøre. Bestemmelsene må bidra til at rammene for underveis- og sluttvurderingen blir tydelige slik at de gir elevene et godt rettsvern. Barneombudet støtter at det lovfestes av barnetrinnet skal være karakterfritt.

7 Til kapittel 17 – Retten til et minsteantall timer med opplæring

En viktig del av retten til utdanning er at barn og unge får den opplæringen de har rett til. Dette handler både om hva elevene skal lære og hvor mye opplæring de skal ha. For å sikre at barna får den mengden opplæring de skal ha, mener Barneombudet det er nødvendig med tydelige regler i opplæringsloven om hvor mye opplæring elevene skal ha og hva som faktisk regnes som opplæring. Dette er også viktig for at elevene skal få et likeverdig opplæringstilbud.

7.1 Behovet for å ha regler om minstetid til opplæring

Barneombudet støtter utvalgets forslag om at departementet gjennom forskrift skal fastsette hvor mange timer med opplæring elevene skal ha og hvordan timene skal fordeles mellom trinn og fag. En tydelig regulering av dette er nødvendig for å sette en felles minstestandard for timer elevene skal ha. Denne reguleringen må være mindre fragmentarisk enn i dag hvor dette er fordelt mellom forskrift til opplæringsloven, ulike deler av læreplanverket og rundskriv og annen veiledning fra utdanningsmyndighetene.

Utvalget redegjør for flere rapporter som viser at elevene ikke får den opplæringen de har krav på, samt at kommuner og fylkeskommuner kan ha økonomiske incentiver for å redusere omfanget av opplæringen. Samtidig er utvalget opptatt av den virkeligheten reglene skal fungere i, og peker på at NIFUs kartlegging viser til flere praktiske utfordringer med organiseringen av opplæringen. Barneombudet vil understreke at kravet til minstetimetall ikke må senkes fordi det kan være vanskelig i praksis. Det er praksis som må justeres slik at den er innenfor de rammene regelverket trekker opp. Her må elevenes rettigheter veie tyngst.

Vi er bekymret for at det er for enkelt for skoleeierne og skolene å ikke gi elevene de timene de har krav på. Dette er en bekymring som har blitt enda sterkere under koronakrisen, og har gjort det tydelig for oss at det er nødvendig å regulere antall timer elevene skal ha på ulike trinn og i ulike fag. Vi er enig med utvalget i at regler om antall timer med opplæring kan bidra til at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det vil gi et grunnlag for læring, men er samtidig ikke noen garanti for at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Barneombudet støtter krav til regler om minstetid til opplæring og at departementet gis hjemmel til å fastsette disse kravene. Vi forventer også at det blir fulgt med på om kravene oppfylles.

7.2 Mulighet til å flytte timer til andre fag, til tverrfaglig opplæring eller til opplæring som er særlig egnet for å nå målene i overordnet del av læreplanverket

Barneombudet støtter at det skal være mulig å omdisponere noen timer, og mener det er viktig at det gis tydelige regler om dette i loven. Slik situasjonen er i dag er det for stor uklarhet om hvordan reglene skal forstås og hjemmelsgrunnlaget for omdisponeringen er i seg selv problematisk. Reglene om fleksibilitet er uklare.

Barneombudet er enig i at reglene må gi mulighet for tverrfaglig opplæring og opplæring som er særlig egnet for å nå målene i den overordnede delen. Reglene om minstetid i fag bør praktiseres strengt, samtidig som det bør være en mulighet til at ønskede aktiviteter som Operasjon dagsverk og tverrfaglige temadager er den del av opplæringen. Vi er også positive til at den overordnede delen og skolens samfunnsmandat inkluderes, og støtter at det må legges til rette for en helhetlig opplæring og danning innenfor totaltimetallet. Vi støtter derfor at loven åpner for at en liten andel av timene kan brukes til andre fag eller til opplæring som er tverrfaglig eller særlig egnet til å nå målene i overordnet del. Tydelige rammer vil være enklere å praktisere.

Vi er enige i at det bør lovfestes en maksimumsgrense for timer som kan omdisponeres. Utvalget foreslår at inntil 10 % av timene i det enkelte fag skal kunne omdeles til andre fag, tverrfaglig opplæring eller mål i overordnet del. Barneombudet mener at 10 % kan være det maksimale antallet timer som kan omfordeles, men vi er i tvil om dette er en for stor andel i de minste fagene, som allerede har få timer per trinn. Her bør det vurderes om det vil være nok med en mulighet til å omdisponere inntil 5 %.

Slik vi leser § 1-4, gir denne kun en mulighet til å omdisponere timer på gruppenivå eller for hele trinn. Dette er ikke en adgang til å omdisponere for enkelt elever. Vi støtter at omdisponeringen ikke bør gjelde for enkeltelever, og ber om at departementet presiserer dette.

Vi er enige med utvalget i at en bestemmelse om omdisponering av timer kan plasseres i § 1-4 om læreplanverket, men mener den forsvinner slik den nå er en del av tredje ledd. Regelen om omdisponering bør reguleres i et eget ledd. Alternativt ber vi departementet vurdere om det vil være mer hensiktsmessig med en egen bestemmelse, slik at reglen kommer tydelig frem.

7.3 Hvordan bør det klargjøres hva som ligger i retten til opplæring

Barneombudet mener det er et stort behov for å klargjøre hva som regnes som opplæring og hva som faller utenfor. Slik det er i dag, er dette avklaringer som er gitt av departementet og direktoratet i ulike tolkninger, men som det synes som at skoleeiere og skoler i varierende grad har et bevisst forhold til. Vi er glade for at utvalget foreslår regler som vil bidra til å tydeliggjøre hva som skal regnes som opplæring etter opplæringsloven. Dette er nødvendige avklaringer som også gir et tydeligere rettslig innhold i kravet til et minsteantall timer med opplæring.

Vi har en stor bekymring for om barn med nedsatt funksjonsevne som også mottar tjenester etter annet regelverk, får den opplæringen de har krav på. Vi er særlig bekymret for forholdet mellom hva som regnes som opplæring og hva som er behandling, avlastning og ren oppbevaring, som også kan skje på skolens område. Her er det avgjørende at behandling og oppbevaring ikke blir regnet som opplæring fordi det vil avkorte opplæringen eleven får. For å unngå dette er det nødvendig at det er tydelig hva som er vilkårene for å være opplæring.

Vi er enig med utvalget i at en klar definisjon av hva opplæring er vil være enklest å anvende og håndheve. Men ser også at dette vil være vanskelig å gi. Vi støtter derfor en opplisting av momenter som for å avgjøre om noe er opplæring eller ikke og er enig i momentene utvalget lister opp. Dette er etter vår vurdering en kodifisering av gjeldende rett.

Utvalget viser til at momentene for hva som er opplæring fremgår av ulike bestemmelser i loven og foreslår ikke egen bestemmelse. Vi mener at disse momentene bør samles i en

bestemmelse ellers blir det ikke lettere tilgjengelig for brukerne. Ved å bruke denne lovgivningsteknikken, vil spørsmålet igjen måtte løses gjennom veiledning fra myndighetene. Vi ber departementet om å foreslå en bestemmelse hvor momentene for hva som regnes som opplæring fremgår tydelig. Momenter som bør tas med i bestemmelsen er at det er

- tilknytning til læreplanverket og at opplæringen er i samsvar med læreplanverket
- obligatorisk deltakelse for eleven
- opplæring innenfor skoleruta
- forberedelser, oppfølging og tilstedeværelse av en lærer

Denne bestemmelsen kan plasseres i kapittel 1, for eksempel som § 1-5 etter § 1-4 om reguleringen av læreplanverket og utdanningstilbudet.

8 Til kapittel 18 – Barnets beste

Hensynet til barnets beste er et av grunnprinsippene i barnekonvensjonen og er også gitt et særlig vern gjennom Grunnloven § 104. Barneombudet støtter utvalgets forslag om at hensynet til barnets beste bør reguleres i opplæringsloven. Dette er i samsvar med innspill vi har gitt til utvalget. Vi støtter at det bør reguleres i form av en generell bestemmelse som gjelder for hele loven. Det er da ikke nødvendig å gjenta det i enkeltbestemmelser. Forslaget er også i samsvar med de avsluttende merknadene til Norge på konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. I para 11 a uttrykker komiteen bekymring for «*Den utilstrekkelige anerkjennelsen av prinsippet om barnets beste i opplæringsloven, utover kapitlet om skolemiljø og mobbing [...]*».³ Vi mener at dette er en bestemmelse som bør plasseres i lovens kapittel 1 i de overordnede bestemmelsene. Vi foreslår at § 2-1 flyttes til kapittel 1. Dersom bestemmelsen skal beholdes i kapittel 2, bør overskriften på kapitlet endres.

Vi støtter at bestemmelsen blir utformet på en måte som ligger nært Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3. Dette vil bidra til at det ikke blir forvirring om bestemmelsen i opplæringsloven har et annet innhold enn tilsvarende bestemmelser i Grunnloven og barnekonvensjonen.

Våre erfaringer med barnets beste-vurderinger i opplæringssektoren tyder på at både skoleeiere og skoler har behov for mer veiledning om innholdet i en barnets beste-vurdering og hva som skal vektlegges enn det som følger av formuleringen utvalget foreslår. I flere av våre innsyn har vi sett at de som skal gjøre en slik vurdering ikke kjenner til momentene som barnekomiteen har løftet frem i generell kommentar nr. 14 og det komiteen for øvrig har sagt om hvordan en slik vurdering skal gjennomføres.⁴ I og med at de fleste brukerne av opplæringsloven ikke er jurister, mener vi det er gode grunner til at loven eksplisitt inneholder momenter i vurderingen og gi veiledning til hvordan regelen skal forstås. Her bør rettspedagogiske hensyn veie tungt. Vi ber departementet vurdere om noe av det som står i merknaden til § 2-1 bør tas inn i loven.

9 Til kapittel 19 - Elevenes medvirkning og skoledemokratiet

9.1 Elevens rett til å bli hørt

Barneombudet støtter forslaget om en generell bestemmelse som regulerer elevenes rett til å bli hørt i opplæringsloven. Elevens rett til å medvirke er i dag omtalt ulike steder i loven, men det er behov for en generell og overordnet bestemmelse som regulerer en slik sentral rettighet.

³ FN's komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (2019) *Avsluttende merknader til Norges første rapport*. CRPD/C/NOR/CO/1. Se også para 12 a.

⁴ Barneombudet (2017) *Uten mål og mening. Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrappport 2017.

Behovet for en slik bestemmelse har blitt løftet frem av flere, blant annet i merknadene til Norge til konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne fra 2019.⁵

Retten til å bli hørt er en sentral rettighet og et grunnleggende prinsipp for skolens virksomhet, som bør synliggjøres særskilt. Vi mener derfor at elevens rett til å bli hørt bør tydeliggjøres i en egen bestemmelse, og at loven bør gi en mer detaljert beskrivelse av hva rettigheten innebærer. Vi foreslår også at bestemmelsen om barns rett til å bli hørt bør flyttes til kapittel 1.

Retten til å bli hørt gjelder for en stor del av skolens virksomhet, og det er viktig at det kommer tydelig frem hva eleven kan forvente og hvilke plikter som ligger på skolen. Vår erfaring er at mange elever ikke vet hva rettigheten går ut på, og at skolen ikke legger til rette for at elevene kan bli hørt.⁶ Det er for eksempel avgjørende at eleven får tilstrekkelig informasjon om rettigheten og det han eller hun skal uttale seg om, og tilretteleggingen som trengs for å kunne gi uttrykk for sitt syn. I generell kommentar nr. 12 gir barnekomiteen en grundig veiledning om hva som skal til for at rettigheten skal realiseres, og oppstiller blant annet ni punkter med krav til gjennomføringen.⁷ Vi foreslår at opplæringsloven i større grad gjenspeiler disse kravene i lovteksten og i merknadene til bestemmelsen. For eksempel bør det lovfestes at eleven må få tilrettelegging og informasjon, og at prosessen med å høre barn skal være ansvarlig. I denne sammenheng vil vi også vise til Prop. 169 L (2016-2017) om endringer i barnevernloven hvor Barne- og familiedepartementet foreslår en ny § 1-6 som uttrykkelig sier at «*barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon [...]*». Vi ber om at Kunnskapsdepartementet foreslår mer utfyllende regulering i opplæringsloven i den overordnede bestemmelsen om elevens medvirkning. Her kan forslaget i barnevernloven være et eksempel.

9.2 Skoledemokratiet

Utvalget foreslår at det ikke lenger skal være lovfestet at skolene skal ha et elevråd, men foreslår i § 2-4 at elevene har rett til å velge et elevråd eller kan velge å organisere elevdemokratiet på en annen måte. Barneombudet støtter ikke forslaget. Vi mener at opplæringsloven fortsatt bør stille krav til at skolen skal ha elevråd. Vi er enig i at det bør åpnes for andre medvirkningsformer der elevene ønsker det, men mener at et krav til elevråd ikke nødvendigvis begrenser muligheten for andre former for demokrati.

Vi er bekymret for at det kan få negative konsekvenser å fjerne lovkravet til elevråd, og savner en grundig vurdering av konsekvensene det kan gi. Problemet slik vi ser det i dag er ikke elevrådet i seg selv, men at det ikke alltid fungerer etter sin hensikt. Da vil det heller være viktig med en tydeligere lovregulering av kravene til elevråd, for å sikre større reell medvirkning.

En utfordring i dag er at elevrådene ofte ikke blir utnyttet godt nok og det varierer hvor godt skolene støtter opp under arbeidet. Det kan være utfordrende for elevene å skape et demokrati på egenhånd. Det krever at skolen legger til rette, gir god opplæring og gir elevrådet reell innflytelse. Mangel på veiledning og tilrettelegging, tid, møtepunkter og mangel på involvering fra skoleledelsen kan bidra til at elevene får liten reell medvirkning. Det er også varierende hva elevrådene får medvirke til. Vår erfaring er for eksempel at det er begrenset hvilke spørsmål elevrådene deltar i, og at de aldri diskuterer det faglige innholdet på skolen.⁸

⁵ FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (2019) *Avsluttende merknader til Norges første rapport*. CRPD/C/NOR/CO/1. Se para 11 d og 12 d.

⁶ Barneombudet (2017) *Uten mål og mening. Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrappport 2017 og Barneombudet (2017) *Barns rettigheter i Norge- 2017*. Barneombudets supplerende rapport til FNs barnekomité.

⁷ FNs barnekomité (2009) *Barnets rett til å bli hørt. Generell kommentar nr. 12* CRC/C/GC/12. Para 134 a til i.

⁸ Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrappport 2017

Å fjerne lovkravet kan føre til at det blir store forskjeller mellom skoler og kommuner/fylkeskommuner når det gjelder om, og hvordan elevene får medvirke. Vi er også bekymret for at elevene får et for stort ansvar for å etterspørre og utvikle medvirkningsorganer på skolen. Dette kan være spesielt vanskelig for de yngste elevene.

Barneombudet mener derfor at loven fortsatt bør stille krav til at skolene skal ha elevråd og ha tydelige krav til hvilke strukturer som må være på plass. For å sikre at elevrådene fungerer godt og elevene har reell medvirkning kan det også hende loven bør stille flere krav enn i dag. For eksempel om formell struktur, forankring i klassene og demokratiopplæring. Vi ber departementet involvere barn og unge i hvilke minstekrav loven bør stille til elevråd.

9.3 Organer for brukermedvirkning

Opplæringslovutvalget foreslår også å fjerne krav de ulike bestemmelsene om organer for brukermedvirkning. Vi er bekymret for at det kan føre til for store forskjeller mellom skoler og kommuner, og at elever og foreldres innflytelse blir svekket. Vi mener derfor at loven fortsatt bør lovfeste hvilke råd og utvalg skolen skal ha. Samtidig er det behov for å gjennomgå de ulike organenes virkeområder og funksjon. Noen av dem overlapper hverandre i dag, og det bør utredes hvilke råd og utvalg skolene skal ha i fremtiden i tillegg til elevråd.

10 Til kapittel 20 – Plikt til å delta aktivt i opplæringen mv.

10.1 Plikt til å delta aktivt i opplæringen

Elevenes deltakelse i opplæringen er viktig både for den enkeltes læringsutbytte og for fellesskapet. Det kan også bidra til et bedre læringsmiljø. Barneombudet støtter utvalgets forslag om at elevenes plikt til å delta aktivt i opplæringen bør videreføres. Vi er enige i at elevene ikke bare skal ha rettigheter, men også skal ha plikter.

Samtidig mener vi innholdet i plikten er uklart, og at utvalget burde utdypet innholdet. De burde også utdypet hvilke konsekvenser det kan få for eleven å ikke oppfylle plikten. Vi ber departementet om å klargjøre hva som er innholdet i plikten og konsekvensene av at den ikke oppfylles.

10.2 Oppfølging av elever med høyt fravær

Barneombudet har lenge vært bekymret for at det er for mange elever som har høyt fravær i både grunnskolen og i videregående opplæring. Vi ser med bekymring på fraværstallene for elever på 10. trinn som viser at noen elever har et høyt fravær, at det er relativt store lokale forskjeller i elevfraværet og at elevfraværet har vært stabilt de siste 5 årene. Det er nødvendig med omfattende tiltak rettet mot dette problemet så raskt som mulig.

Vi er glade for at utvalget foreslår å lovfeste en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å følge opp elever med høyt fravær fra opplæringen i § 2-2 (2). Imidlertid er vi i tvil om terskelen for at plikten skal inntre er for høy ved at det kreves at eleven har «*høyt fravær*». Det betyr at når denne plikten etter ordlyden først inntre vil eleven allerede ha mistet mye opplæring. Vi foreslår at plikten bør inntre dersom eleven har eller «*står i fare for å få et høyt fravær*». Dette vil gjøre at plikten inntre på et tidligere tidspunkt, noe som er mer i samsvar med prinsippet om tidlig innsats.

Samtidig er vi bekymret for at plikten slik den er foreslått er for vag, og gir kommunene og fylkeskommunene et for stort handlingsrom. Utvalgets har foreslått en overordnet plikt til å følge opp elevene formulert som en «*sørge for-plikt*». De mener at det bør gis stor grad av lokalt handlingsrom, og ikke være rom for å gi sentrale forskrifter. Barneombudet er ikke enig i dette. Vi mener det bør reguleres tydeligere i loven hvilke plikter skoleeier har til å følge opp elever med stort fravær. Nå er det mangelfullt utdypet hva som forventes av skoleeier for at oppfølgingsplikten skal oppfylles. Dette vil ikke være til elevenes beste. Vi ber departementet

om å klargjøre hva som er innholdet i oppfølgingsplikten, og regulere dette mer utfyllende i loven. En vag plikt for skoleeier kan føre til store forskjeller mellom kommunene og fylkeskommunene i hvordan de forstår denne plikten og hvor langt de strekker seg for å oppfylle sitt ansvar. Her mener vi det er nødvendig med klarere forventninger til skoleeier.

Vi støtter at oppfølgingsplikten reguleres i § 2-2, men viser til vår omtale i punkt 9.1 om § 2-2 hvor vi foreslår endringer i denne. Disse endringene mener vi bør føre til at tittelen på bestemmelsen endres. Her bør skoleeiers oppfølgingsplikt også synliggjøres. Kravene til skoleeiers oppfølgings plikt bør være forskningsbaserte, og departementet bør konsultere forskere på skolefravær om hva som bør lovfestes.

10.3 Adgangen til å gi lekser

Lekser har lenge vært et kontroversielt spørsmål i norske skole. Barneombudet mener at brukt på riktig måte, og ikke i for stort omfang kan lekser være et aktuelt virkemiddel i elevenes læringsarbeid. Samtidig mottar vi signaler fra elever og foreldre om at det gis svært mye lekser, at det gis lekser som elevene ikke har faglige forutsetninger for å mestre og at leksene ikke følges opp i etterkant av lærerne. Her er det trolig nødvendig å rydde opp i praksis en del steder.

For å fjerne uklarheter om lekser støtter vi at skoleeiers adgang til å gi lekser reguleres i loven, og at rammene for bruk av lekser også reguleres. Det er positivt at det tas inn at det skal tas hensyn til elevenes rett til hvile og fritid. Videre mener vi at det bør presiseres i § 2-2 at lekser skal støtte læringsarbeidet på skolen og følges opp av læreren..

Lekser er et spørsmål som opptar elevene sterkt, og bestemmelsen bør derfor formuleres på en måte som er tilgjengelig for dem også. Departementet bør involvere barn og unge i hvordan bestemmelsen utformes på en måte de forstår.

11 Til kapittel 21 – Samarbeidet mellom skolen og foreldrene

Barneombudet er enig i at samarbeidet mellom skole og hjem er viktig. Vi støtter at opplæringsloven fortsatt skal ha en bestemmelse som pålegger skolen å samarbeide med foreldrene om elevens opplæring. Det er positivt at det er presisert i merknaden at opplæringen skal forstås vidt og omfatter både elevens faglige og sosiale utvikling. Begge deler er en del av skolens mandat.

Vi mener at ny § 2-3 er viktig for å følge opp føringene i formålsbestemmelsen, og for å plassere ansvaret for samarbeidet tydelig hos skolen. Det er skolen som den profesjonelle part som har hovedansvaret for samarbeidet. Samtidig vil vi understreke at det er viktig at skolen informerer foreldrene om deres ansvar for elevens opplæring, og hvilke forventninger de har til foreldrene. Dette bør presiseres i merknaden til bestemmelsen. Gjennom samarbeidet vil skolen også kunne finne ut om det er barn som har behov for tettere oppfølging fra skolen på grunn av hjemmeforhold. Dersom det er foreldre som ikke deltar i samarbeidet enten på individ- eller gruppenivå bør skolen finne ut av hva som er årsaken til dette.

I og med at bestemmelsen er plassert i kapittel 2, gjelder den for både grunnskolen og videregående opplæring. Dette er vi enig i, og samarbeid med foreldrene i videregående opplæring kan være viktig for å forebygge frafall. I videregående opplæring gjelder plikten frem til eleven er myndig. Vi støtter at ansvaret skal plasseres hos skolen og ikke hos skoleeier. Det er skolen som i praksis er nærmest til å følge opp samarbeidet.

Vi støtter at det skal gis hjemmel til å gi forskrift til å gi mer detaljerte regler om samarbeidet. Vi forventer at det nærmere innholdet i skolens plikter vil bli regulert i forskriften, slik det er i dag.

12 Til kapittel 22 – Skoleregler

Ordensreglementet er i dag et viktig redskap for å fastsette regler for elevenes oppførsel og reaksjoner om de bryter det. Det spiller også en viktig funksjon i elevens regellæring og i arbeidet med å bli samfunnsborgere. Utvalget foreslår at ordensreglementet skal endre navn til skoleregler. Vi støtter endringen av navn til skoleregler og mener dette vil kommunisere bedre med elevene. Det er et begrep som bedre samsvarer med innholdet i reglene, og erstatter et gammelmødig uttrykk. Barneombudet støtter at skolereglene skal være forskrift, og at det skal vedtas forskrift om skoleregler i samsvar med reglene i forvaltningsloven kapittel 7.

Utvalget foreslår også endringer i innholdet i bestemmelsen om skolereglene for å bidra til en samlet, god og oversiktlig regelstruktur, synliggjøre sammenhengene mellom elevmedvirkning, skoledemokrati og reglene i skolen og bidra til at det blir lettere å kommunisere reglene. Barneombudet er positiv til mange av forslagene, men mener det er behov for en mer detaljert regulering enn utvalget har foreslått. Vi mener det er flere eksempler på at utvalget i for stor grad har forenklet bestemmelsen og at innhold som er viktig for elevenes rettssikkerhet er foreslått tatt ut.

12.1 Myndighet til å fastsette skolereglene

Barneombudet støtter at det fortsatt skal være kommunen og fylkeskommunen som har myndighet til å fastsette skolereglene. Forslaget er i samsvar med de alminnelige bestemmelsene om at skoleeier har det overordnede ansvaret. Det bør være skoleeier som er ansvarlig for at reglene som gis er i samsvar med regelverket og at prosessen med utarbeidelse er i samsvar med opplæringsloven og forvaltningsloven. Våre erfaringer med dagens ordensreglement viser at det er store forskjeller mellom dem, og at skolene i varierende grad er bevisst hvilke regler de fastsetter. Gjennom at ansvaret er lagt til skoleeier, krever det at skoleeier sørger for at reglene er lovlige og at vesentlig innhold er med. Det gir også en mulighet til å ha felles skoleregler for alle skolene i kommunen og fylkeskommunen, noe som kan sikre bedre forutsigbarhet og like regler mellom skolene.

Utvalget har understreket at kommunen og fylkeskommunen kan delegerer beslutningsmyndigheten til skolene. Vi er enig i at kommunen og fylkeskommunen kan delegerer beslutningsmyndigheten, som i dag. Samtidig vil vi understreke at dersom kommunen delegerer har de uansett ansvaret for at skolereglene som er fastsatt er i samsvar med regelverket.

Utvalget understreker at kravene til elevenes medvirkning og aktive deltakelse i § 2-2 gjelder for skolereglene og stiller krav til aktiv deltakelse i beslutninger. Barneombudet er glad for at utvalget fremhever at elevene skal involveres i utformingen av skolereglene. Det mener også vi er viktig. Dette er i samsvar med barnekonvensjonen artikkel 12 om at elevene skal involveres i avgjørelser som angår dem, og viktig for at de skal forstå hvorfor reglene er som de er. Vi mener at uavhengig av om kommunen eller fylkeskommunen delegerer beslutningsmyndigheten til skolene eller ikke, er det mulig med gode prosesser på skolene hvor elevene blir involvert i utformingen av for eksempel reglene om hva som er lov og ikke på skolen. Gjennom at elevene blir involvert, får også skolen informasjon om hva elevene opplever som greit og hva som er problematisk.

12.2 Skoleregler bør vedtas med jevne mellomrom

Barneombudet er enig i at skolereglene bør evalueres og revideres ved jevne mellomrom. Vi mener at det bør være selvsagt at elevene involveres i evalueringen. Det er ikke foreslått noen regulering av dette i loven, slik at det vil være opp til kommunen eller fylkeskommunen, eventuelt sammen med rektor, å avgjøre når og hvordan dette gjøres. Det er ikke foreslått regler i loven om evaluering, noe vi er enige i, men det er viktig at behovet for å evaluere skolereglene understrekes i forarbeidene fra departementet.

12.3 Hva skal og kan det gis regler om

Vi er enige i at skolereglene skal inneholde regler om organiseringen av skoledemokratiet og om rettigheter og plikter for elevene, samt regler om tiltak dersom elevene bryter reglementet og hvordan saker skal behandles. Men vi har flere kommentarer både til innholdet og oppbygningen av bestemmelsen.

Oppbygningen av bestemmelsen

Utvalget har foreslått en litt annerledes struktur i bestemmelsen enn i dagens lov. Vi mener at dette dessverre ikke vil lette forståelsen for den som skal anvende regelverket. Det er særlig forholdet mellom første ledd siste punktum og andre ledd første punktum som er forvirrende. Vi kan ikke se hvorfor dette skal reguleres i to ulike ledd når begge deler gjelder minimumskravene for hva skolereglene skal inneholde. Vi foreslår at første ledd siste punktum og andre ledd første punktum blir samlet i et nytt andre ledd. Det innebærer at første ledd kun vil omhandle kommunenes beslutningsmyndighet og at skolereglene er forskrift. Andre ledd vil omhandle hva som skal fastsettes i skolereglene, og at tredje ledd vil regulerer bruken av skolereglene. Dette vil gi en bedre oppbygning av bestemmelsen enn foreslått.

Innholdet i bestemmelsen

Skolenes praktisering av ordensreglement er noe av det vi får mange spørsmål om fra barn og unge på vår spørretjeneste «Spør Barneombudet». Ofte handler dette om at skolene har brukt ulike sanksjoner og at elevene lurer på om dette er lov. Spørsmål om kollektiv straff, at elevene ikke har fått forklare seg før de har fått en «straff», og at de ikke forstår skolens reaksjon er typiske spørsmål. Slik vi ser det, er det nødvendig at opplæringsloven inneholder tydelige rammer for hva som kan og ikke kan fastsettes i skolereglene, samt noe om hvordan reglene skal praktiseres.

Barneombudet mener utvalget i for stor grad overlater til kommunene og fylkeskommunene å fastsette hva skolereglene konkret skal inneholde. Vår erfaring med dagens regler at de gir for lite anvisning til kommunene og fylkeskommunene om hva reglene skal inneholde, noe som har skapt mange utfordringer. Skolereglene vil gjøre inngrep i elevenes rettigheter og pålegge dem plikter og da er det avgjørende med tydelige grenser for hvilke inngrep som er tillat og hvilke som ikke er det. Med lite tydelige krav i loven, vil forskjellene blir enda større og det kan bli fastsatt inngrep som ikke bør gjøres. Våre erfaringer tilsier at en knappere regulering er feil tilnærming fordi elevene i dag opplever at skolene har en praksis i strid med bestemmelsen.

Vi viser til at utvalget selv har problematisert at det har vært tvil i dag om hva som kan vedtas i ordensreglementet. De viser videre til at tvilen skyldes i noen utstrekking at § 9A-10 om ordensreglement gir få vurderingsmomenter og at verken typetilfeller eller virkeområde er omtalt i særlig grad i bestemmelsen. Andre tvilsspørsmål har oppstått som følge av samfunnsendringer. Utvalget uttaler at de har sett det som viktig å prøve å avklare viktige spørsmål og gi noen flere knagger for å avgjøre hva det kan gis skoleregler om. Basert på denne problemanalysen, som vi er enig i, kan vi ikke forstå at utvalget velger en enda mer overordnet regulering enn i dagens lov. Svaret på problembeskrivelsen burde vært at regelverket ga enda bedre og mer utfyllende anvisning på hva som kan vedtas i ordensreglementet, og på sentrale prinsipper som skal ivaretas. Barneombudet mener departementet bør foreslå en mer utfyllende regulering av skolereglene i § 2-5 enn det utvalget har foreslått.

Tydeligere krav til hva som skal fastsettes i skolereglene

Vi er enig med utvalget i at det bør fastsettes i bestemmelsen at skolereglene skal gi regler om elevenes rettigheter og plikter, tiltak dersom reglene brytes, krav til hvordan saker hvor reglene brytes skal behandles, samt regler om skoledemokratiet. Men forslaget gir færre knagger enn i dag, særlig for de forholdene som ikke gjelder skoledemokratiet. Vi anbefaler at departementet foreslår en mer utfyllende regulering av hva som kan fastsettes i reglene og ikke. På dette

punktet mener vi også at utvalgets drøftelse er overfladisk, og at de ikke går inn i temaet på en god nok måte.

For reguleringen av skoledemokratiet viser vi til våre innspill i punkt 9.2. Vi støtter ikke utvalgets forslag om at elevene kan velge å ikke ha et elevråd. Dette er noe alle skoler bør ha.

Mobilforbud er omdiskutert i skolen, og vi viser til at Barneombudets ekspertgruppe er svært tydelige på at de ikke anbefaler dette.⁹ Vi savner en diskusjon om mobilforbud på skoler, og i hvilken grad opplæringsloven bør åpne for dette eller ikke. Her er vi ikke enige med opplæringslovutvalget som viser til åpenhetsutvalgets vurdering om at det kan fastsettes i klassereglene. Vi mener det ikke er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å fastsette dette inngrepet i klassereglene. Departementet bør presisere i forarbeidene dersom det eventuelt kan fastsettes mobilforbud i skolereglene under gitte vilkår. Vi ber her også om at det klargjøres hvilke vilkår som skal være oppfylt og at dette vurderes opp mot andre hensyn. Her bør forbudet vurderes opp mot rettighetene barn og unge har etter barnekonvensjonen og om et forbud vil være et nødvendig og forholdsmessig inngrep i disse rettighetene.

Reguleringen av skolenes praktisering av skolereglene

Vi støtter forslaget om at det skal gå frem av § 2-5 at skolen ikke skal bruke andre reaksjoner enn de som følger av skolereglene. Det er en nødvendig presisering, men vi etterlyser flere presiseringer.

Innspill vi har fått fra barn og unge tyder på at de opplever at skolen ilegger dem reaksjoner på brudd på ordensreglementet som de ikke forstår. I noen tilfeller mener de det er kollektiv straff, i andre at læreren ikke har snakket med dem om hva som har skjedd før de blir «straffet». Vi deler ikke utvalgets vurdering om at det er unødvendig å presisere i loven at eleven har rett til å forklare seg for den som skal avgjøre hvilke tiltak som skal brukes om en elev har brutt skolereglene. Det å få uttale seg her vil være en sentral rettssikkerhetsgaranti, hvor hensikten er å gi eleven mulighet til kontradiksjon. Vår erfaring er at elevene ikke får uttalt seg i disse tilfellene som de bør. Vi foreslår derfor at det legges til i § 2-5 at

«Før det blir tatt avgjørelse om tiltak, har eleven rett til å forklare seg for den som tar avgjørelsen».

I tillegg mener vi også at det bør presiseres at skolene ikke skal bruke fysisk refsing, kollektiv straff eller andre former for tiltak som kan krenke elevens integritet eller verdighet. Vi har merket oss at utvalget har omtalt dette i merknaden til § 2-5, men mener dette også bør fremgå av bestemmelsen.

Vi er enige med utvalget i at det er viktig å formulere lovreguleringen av skolereglene på en måte som elevene forstår og at regler som er viktige for elevene bør tas inn. Vi mener også at denne bestemmelsen bør formuleres på en måte elevene forstår siden dette er viktig for svært mange. Det er ikke tilfellet nå. Her bør departementet sørge for at elever konsulteres om utformingen av bestemmelsen.

12.4 Skolereglenes virkeområde

Barneombudet er enig i at skolereglenes funksjon er å regulere forhold som er relevante for skolesamfunnet, og at kjerneområdet er skoleområdet i skoletiden. Samtidig mener vi det er nødvendig at skolereglene følger med på den teknologiske utviklingen som har vært, og at de tar høyde for at for barn og unge er det som skjer i digitale miljø og «i virkelighetens verden» integrert. De skiller selv ikke mellom dette.

⁹ Barneombudet (2019) *Ungdom om digitale medier. Vurderinger og forslag fra Barneombudets ekspertgruppe om en tryggere digital hverdag.*

Virkeområdet til ordensreglementene er et tema som har blitt flittig diskutert de siste årene, særlig opp mot det som skjer i digitale medier. En gjenganger har vært om skolen kan og bør ilegge en elev reaksjoner for brudd på ordensreglementet dersom handlingen er gjort på fritiden, men har tydelig sammenheng med skolen. Her er vi enige i utvalgets vurderinger, det er viktig at disse presiseringene gjentas i forarbeidene. Dette oppklarer en del usikkerhet. Vi ber departementet vurdere behovet for at skolereglens virkeområde presiseres i bestemmelsen, og at det som skjer i digitale medier og som påvirker elevenes skolehverdag også omfattes av skolereglene.

12.5 Plassering av bestemmelsen om skoleregler

Barneombudet støtter plasseringen av reguleringen av skoleregler i kapittel 2. Når det utvides hva som skal reguleres i skolereglene, vil ikke koblingen til skolemiljøet være like tydelig som nå. Det er også en fordel at de ikke plasseres i særreglene for henholdsvis grunnskolen og videregående opplæring.

12.6 Rettsinformasjon og regelspråket

Barneombudet er enig med utvalget i at skolereglene bør skrives på en måte som gjør at elevene forstår dem. Dette er regler som sier noe om hvordan de skal oppføre seg og reaksjoner dersom de bryter reglene. Dersom elevene ikke forstår det som står i skolereglene, vil det være vanskelig for dem å innrette seg etter dem. Vi støtter at det skrives inn i bestemmelsen at skolereglene skal skrives slik at elevene forstår dem. Dette vil også være i samsvar med barnekonvensjonen art. 17 om at barn må få informasjon tilpasset dem.

12.7 Hvordan skal skolereglene gjøres kjent i skolesamfunnet

Vi støtter at det ikke skal gjøres unntak fra kravet til kunngjøring av forskrift, slik det er i dag. Her deler vi utvalgets vurdering om at det i dagens digitale hverdag er enkelt å kunngjøre forskriften i Norsk Lovtidend.

Vi støtter også det særskilte kravet om at foreldrene og elever skal informeres om skoleregler, jf. forslag til § 2-6.

13 Til kapittel 23 – Rett og plikt til grunnskoleopplæring

Utvalget foreslår å dele gjeldende § 2-1 i tre ulike bestemmelser. Barneombudet støtter dette. Dette vil gi et mer oversiktlig regelverk. Vi støtter også flere av utvalgets materielle endringer, men mener at utvalget burde gått lenger i å lovfeste innhold som de drøfter. Grunnen til dette er erfaringer som tilsier at dagens knappe bestemmelser har ført til større forskjeller i praksis enn ønskelig. Retten til utdanning har et sterkt vern og da bør lovgivningen som skal sikre den gi så klare rammer som mulig om når retten inntre, unntak fra opplæringsplikten eller andre forhold får betydning for hvordan retten blir oppfylt. Dette er bestemmelser i kjernen av barns rett til utdanning.

13.1 Rett til grunnskoleopplæring

Reguleringen av retten til grunnskoleopplæring i opplæringsloven er viktig for at barn skal få oppfylt sin rett etter Grunnloven og barnekonvensjonen. Lovfestingen i § 3-1 av når retten inntre og hvor lenge den varer har en sentral funksjon i implementeringen av barns rett til utdanning. Vi støtter forslaget.

Vi støtter presiseringer i § 3-1 om at retten inntre for barn som kommer til Norge når det er sannsynlig at de skal være her i mer enn tre måneder i strekk. Vi er enige i at retten skal oppfylles så raskt som mulig, og at fristregelen på en måned videreføres. Denne fristen er en viktig garanti for at barna ikke blir gående å vente lenger enn nødvendig.

Barneombudet er også enig i at barn som kommer til Norge fra andre land normalt skal plasseres på det trinnet alderen sier. Her er vi positive til at det åpnes for at kommunen likevel kan la barn starte på et lavere trinn enn alderen tilsier. Dersom det er til det beste for barnet, bør foreldrene og barnet veiledes til dette.

13.2 Plikt til grunnskoleopplæring

Barn har ikke bare en rett til grunnskoleopplæring, de har også en plikt. Vi støtter utvalgets forslag til presiseringer av hvordan denne plikten kan oppfylles i ny § 3-2 (1, 2). Slik vi ser det, er dette videreføring av gjeldende rett.

13.2.1 Fritak fra opplæringsplikten

Grunnskoleopplæring er en grunnleggende menneskerettighet og har stor betydning for både individ og samfunn. Uten grunnskoleutdanning vil sannsynligheten for marginalisering og utenforskap fra samfunnet øke. Det bør derfor skulle mye til for at barn blir fritatt for opplæringsplikten. Vi understreker også at fritak fra opplæringsplikten alltid må begrunnes i hensynet til barnet, aldri i kommunes økonomi eller at det er krevende å tilrettelegge av ulike grunner.

Samtidig ser vi at det i noen få tilfeller kan være behov for en svært snever unntaksregel. Slik vi leser utvalgets forslag, drøfter de to ulike grunnlag for fritak. Vi mener at utvalget burde ha lovfestet to ulike grunnlag for å kunne få fritak, slik de gjør i sine vurderinger. Dette kunne gitt klarere regler for begge typetilfellene, også fordi det er svært ulike hensyn knyttet til dem.

Barneombudet mener at bruk av eksempler i en lovtekst bør unngås. Dette egner seg bedre i forarbeidene. Vi ber departementet om å tydeliggjøre de ulike typetilfellene som utvalget beskriver og regulere dem. Vi ber departementet om å foreslå en regel for fritak i de tilfeller hvor eleven bør fritas for hele eller deler av opplæringen for en periode på grunn av for eksempel sykdom, og en annen for de tilfeller hvor eleven fritas for å forsere et eller flere trinn i ett eller flere fag. Slik ordlyden er nå, er det for grovmasket og viser ikke de to svært ulike tilfellene. Det bør også gå tydelig frem at fritaket kan gis for enkeltfag og for hele opplæringsår. Dette mener vi mangler i bestemmelsen

Alternativ 1: Fritak fra opplæringsplikten på grunn av sykdom, sterkt nedsatt funksjonsevne ol.

Utvalget har foreslått at elevene skal kunne fritas dersom det foreligger «*særlege grunnar*». Vi støtter at det unntaksvis kan gis fritak fra opplæringsplikten når «*særlege grunnar*» taler for det. De særlige grunnene må være at hensynet til eleven tilsier det. Eksempler på dette vil være elever som i en periode er for syke til å motta opplæring, men her bør det skulle mye til. Utgangspunktet må være at disse barnas behov først og fremst skal ivaretas gjennom retten til spesialundervisning. For barna som er syke vil de også kunne motta opplæring på sykehuset og hjemmeundervisning i skolens regi. Her er det viktig at terskelen for fritak ikke skal senkes sammenliknet med i dag.

Bestemmelsen om fritak fra opplæringsplikten er viktig for elever som ikke har mulighet til å gjennomføre opplæringen, og kan bidra til at elever med for eksempel sykdom og funksjonsnedsettelse får likeverdig muligheter til å gjennomføre utdanning senere. Samtidig er det en risiko for at en fritar elever som har mulighet til å gjennomføre opplæringen. Barneombudet har erfart at elever som muligens kunne gjennomføre med tett oppfølging og god tilrettelegging likevel fritas fra opplæringen. Uten gode nok vurderinger av elevens forutsetninger og skolens innsats, er det en risiko for at en senker forventningene unødige eller ikke tilrettelegger opplærings situasjonen godt nok. Det er derfor avgjørende at opplæringsloven i størst mulig grad sikrer at fritak kun gis i de riktige tilfellene og der det er helt nødvendig. Dette krever en tydelig lovregulering og faglige vurderinger i hvert enkelt tilfelle, slik at fritak bare gis dersom det er til elevens beste.

Dagens bestemmelse slår fast at en elev kan fritas «*dersom omsynet til eleven tilseier det*». Utvalget foreslår ikke å videreføre dette vilkåret, og viser til forslaget om en ny generell bestemmelse om hensynet til barnets beste. Barneombudet mener at dette kan medføre en svekkelse av elevens rettigheter. Etter dagens bestemmelse fremkommer det klart at fritak *bare* kan gjøres hvis det er til barnets beste, og at dette dermed er *det* grunnleggende hensynet. En henvisning til en generell bestemmelse om at barnets beste skal være *et* grunnleggende hensyn, åpner for at det også kan legges vekt på andre hensyn. Å fritta en elev fra opplæringsplikten er svært inngripende. Det bør komme klart frem av loven at det bare skal gjøres utfra hensynet til eleven, og at ingen andre hensyn er relevante. Barneombudet foreslår derfor at lovteksten både stiller krav om «særlige grunner» og at «hensynet til eleven tilsier det».

Krav om sakkyndig vurdering

Barneombudet støtter ikke forslaget om fjerne kravet til sakkyndig vurdering ved fritak for opplæringsplikten. Fritak fra opplæringsplikten er så inngripende at det kun bør gjøres etter en grundig og uavhengig vurdering av elevens behov og av opplæringstilbudet. Mange av de samme hensynene som for eksempel gjelder spesialundervisning gjør seg gjeldende her. Det er viktig å vurdere hva som er realistiske opplærings- og gjennomføringsmål for eleven, og hva skolen eventuelt kan gjøre for å tilrettelegge for gjennomføring. Selv om helsevesenet også kan bidra med råd i en slik situasjon bør en eventuelt sakkyndig tilrådning alltid gis av skolefaglig instans som har kjennskap både til eleven og til opplæringstilbudet. Det er viktig med et kritisk blikk på skolens praksis, og å være sikker på at skolen har gitt all tilrettelegging som er mulig, før det er snakk om fritak. Elever som kan ha behov for fritak vil som regel også ha behov for tilrettelegging i forkant eller i etterkant av fritaksperioden, og PP-tjenesten har som regel kunnskap om disse elevene fra før.

Kravet til forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17 gir etter vår mening ikke god nok rettsikkerhet for eleven. Ved kun å legge kravet om forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17 til grunn, vil praksis kunne bli svært ulik mellom kommuner, og økonomiske hensyn kan ligge til grunn for hvor omfattende utredningen blir. I en sak der det er snakk om å gjøre unntak fra barnets rett til utdanning bør det stilles klare krav til utredningen av en sak. Utvalget viser til forvaltningslovutvalget som skriver at forvaltningsorganet bør kunne bruke de metodene som best vil kunne frembringe opplysninger, som er mest ressursbesparende for forvaltningen og minst belastende for partene. Barneombudet er ikke enig i at denne vurderingen fullt ut gjør seg gjeldene i vedtak som gjelder fritak, og at det er en svakhet at hensynet til rettsikkerhet og elevens beste ikke er vurdert av opplæringslovutvalget.. Videre er det viktig med en uavhengig instans som kan ha et kritisk blikk på kommunens og skolens praksis, og hensynet til forvaltningens ressursituasjon bør ikke være relevant i denne vurderingen.

Vi ber departementet om å vurdere videreføring av kravet til sakkyndig vurdering for elever i saker om fritak fra opplæringsplikten på grunn av sykdom og alvorlig funksjonsnedsettelse mv.

Alternativ 2: Fritak fra opplæringen for å forsere opplæringen i et eller flere fag

I tillegg støtter vi en snever mulighet for fritak fra opplæringsplikten for elever som har de faglige forutsetningene for å hoppe over ett eller flere trinn i et eller flere fag. Her bør også vilkåret være særlige grunner og at hensynet til eleven tilsier det, men innholdet i vurderingstemaet er et annet enn for elevene. Vi deler utvalgets vurdering i at dagens mulighet for dette har blitt tolket ulikt mellom skoleeierne, at det er stor variasjon og vanskelig å se felles forståelse hos de som skal bruke regelverket. Barneombudet mener derfor at det er behov for å gi en tydeligere anvisning på hvordan dette fritaksgrunnlaget skal forstås, og hva som må til for å innvilge det. Hvis ikke dette gjøres vil det bli like store variasjoner som i dag.

Når det gjelder elever som skal fritas for å hoppe over ett eller flere trinn er vi enige i at det ikke er nødvendig med krav til sakkyndig vurdering. I disse tilfellene vil det ofte være tilstrekkelig med en vurdering fra skolen av kompetansen til elevene med en vurdering av om elevene har de faglige forutsetningene for å følge opplæringen på et høyere nivå.

13.3 Permisjon fra pliktig grunnskoleopplæring

Dagens permisjonsregler har blitt praktisert ulikt av kommunene. Det har vært vanskelig å forstå vilkårene for om permisjon skal innvilges eller ikke. Barneombudet støtter at det bør gjøres endringer i permisjonsreglene, og at vilkåret for å innvilge permisjon bør være at opplæringen samlet sett er forsvarlig. Det vil for noen elever begrense antall dager sammenlignet med i dag, mens det andre kan gi rom for flere dager enn i dag.

Utvalget utdyper hva som vektlegges i forsvarlighetsvurderingen. Slik vi ser det bør noen av disse momentene tas inn i loven for å unngå usaklig forskjellsbehandling og bidra til bedre forutsigbarhet. En slik skjønnsmessig forsvarlighetsvurdering vil kunne gi store forskjeller om det ikke gis tydelig anvisning på hva som skal vektlegges. Vi støtter også at det er relevant å legge vekt på hva eleven mener.

Utvalget mener det fortsatt bør være slik at det er kommunen som avgjør hvilken permisjonspraksis det skal gjelde lokalt, og at avgjørelsene må ligge innenfor de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene. Utvalget mener at alle kommuner bør gi lokale retningslinjer om permisjon og at disse bør fastsettes i forskriftsform. De mener lokale retningslinjer øker forutberegneligheten for de som vurderer å søke, og gjør det enklere å finne frem til reglene. Utvalget foreslår en forskriftshjemmel for kommunene, men vi er usikre på om det er en egnet løsning.

Barneombudet er ikke enig med utvalget i at dette bør være overlatt til kommunalt skjønn. Eksemplene som utvalget gir fra tre ulike kommuners permisjonsregler understreker poenget om at dersom dette overlates til kommunene vil forskjellene bli store. Permisjon fra opplæringen handler om at barna ikke mottar den grunnskoleopplæringen de har rett og plikt til. Det bør derfor være tydelige nasjonale føringer for hvordan disse reglene skal praktiseres, ikke ulike lokale syn. Barneombudet ber departementet vurdere om det enten skal tydeliggjøres mer i loven hva som er vilkårene for å innvilge permisjon, eller at kommunen skal pålegges å gi forskrift om permisjon. Sentrale moment i forsvarlighetsvurderingen bør være elevens læringsutbytte, lengden på permisjonen, hva som skjer på skolen i perioden, foreldrenes oppfølging, permisjonshistorikk og hensynet til elevens beste.

Lengden på permisjonen

Utvalget mener at permisjonsgrensen på «inntil 2 uker» ikke bør videreføres. Det bør åpnes for at kommunen kan gi elever lengre permisjon. Forsvarlighetskravet vil sette en grense for hvor lenge og hvor mange permisjoner den enkelte elev får. Barneombudet er enig i utvalgets vurdering og støtter forslaget.

Permisjon når andre trossamfunn enn Den norske kirke har helligdager

Vi støtter videreføring av retten til permisjon når andre trossamfunn enn Den norske kirke har helligdag.

13.4 Utsatt og tidlig skolestart

Opplæringsloven inneholder i dag regler om utsatt og tidlig skolestart. Utvalget foreslår å åpne for tidlig skolestart når det foreligger særlige grunner, og for utsatt skolestart dersom gode grunner taler for det. I vurderingen skal kommunen særlig legge vekt på barnets forutsetninger for å oppnå sosial tilhørighet og læring, se ny § 3-4. Barneombudet er enig i at det er behov for regler om utsatt og tidlig skolestart i opplæringsloven, og at terskelen for disse vil være ulik.

Uansett må det være hensynet til barnet som skal vektlegges i vurderingen, og vurderingen må gjøres på både kort og lang sikt.

Vi støtter at terskelen for tidlig skolestart bør være høyere enn for utsatt. Men vi er usikre på hva som vil være forskjellen mellom «særlige grunner og «gode grunner». Her gir også utvalget lite veiledning i sine vurderinger. Vi ber om at departementet tydeliggjør dette.

Det er behov for bedre veiledning om disse reglene enn det som finnes i dag. Derfor mener vi det er positivt at utvalget i tredje ledd har foreslått at det skal presiseres at kommunen i vurderingen skal legge særlig vekt på barnets faglige forutsetninger og for å utvikle sosial tilhørighet. Vi mener det burde vært presisert at også barnets sosiale kompetanse bør vektlegges i vurderingen av tidlig skolestart, her bør det ikke bare være barnets faglige forutsetninger som vurderes. Vi ber departementet om å presisere at i § 3-4 (3) at elevens sosiale kompetanse også bør være en del av vurderingen.

Barneombudet er enig i presiseringen til utvalget om at forhold ved skolen i utgangspunktet ikke skal gi grunnlag for utsatt eller tidligere skolestart. Utvalget burde vært enda tydeligere her, for forhold ved skolen skal aldri gi grunnlag for særlig utsatt skolestart. Om skolen ikke har det nødvendige personalet eller liknende for å gi barnet sin lovfestede rett til grunnskoleopplæring, så skal det ikke være en del av vurderingsgrunnlaget. Det er kommunens ansvar å oppfylle barnas rettigheter når vilkårene er oppfylt.

Krav om sakkyndig vurdering

Utvalget har foreslått at det ikke skal være krav til sakkyndig vurdering for utsatt eller tidlig skolestart. De mener at kravet til forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven vil være tilstrekkelig. Dette er vi ikke enig i. Vi mener at dagens krav til sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten bør videreføres. I disse sakene bør det stilles krav om at en uavhengig instans vurderer elevens kognitive og sosiale forutsetninger. Vi ber departementet om å videreføre kravet til sakkyndig vurdering i § 3-4 for både utsatt og tidlig skolestart.

Bør det åpnes for rullerende skolestart

Barneombudet er enig med utvalget i at det ikke bør lovfestes rullerende skolestart nå. Etter vår vurdering er det tilstrekkelig fleksibilitet i ordningen med utsatt eller tidlig skolestart.

Vi deler også utvalgets syn om at lovfesting av en slik modell vil kreve en grundig konsekvensutredning hvor en forskningsevaluering av en eventuell utprøving er en del av grunnlaget. Effektene av en slik modell er nå for usikre til at vi vet hvordan det vil påvirke elevenes læringsutbytte og om modellen vil være for kompleks for fellesskolen.

13.5 Gratisprinsippet

Barneombudet er enig med utvalget i at gratisprinsippet burde vært nødvendig gitt kravene i barnekonvensjonen art. 28, men vår erfaring er som utvalgets at det er nødvendig å lovfeste dette prinsippet fordi det ikke oppfylles i praksis.

Vi understreker at gratisprinsippet er nødvendig for å oppfylle barns grunnlovfestede og menneskerettslige rett til utdanning. Uten et slikt prinsipp ville det kunne være vanskelig for barn fra for eksempel lavinntektsfamilier å få retten oppfylt. Retten til utdanning er viktig for å utjevne sosiale forskjeller. Skolen må ikke forsterke forskjellene ved at det tas betalt for ulike ting, for eksempel skrivebøker, digitalt utstyr, deltakelse på turer eller aktiviteter i skolens regi som gjennomføres for å oppfylle kompetansemål eller styrke skolemiljøet.

Her vil vi også understreke at vi er bekymret for skolers praksis med å be foreldre og andre om gaver som i praksis er en omgåelse av gratisprinsippet. Vi mener departementet bør stramme inn praksis knyttet til gratisprinsippet og om nødvendig føre tilsyn med kommuner som har en «gråsonerpraksis».

13.6 Foreldrenes straffansvar

Vi støtter videreføringen av foreldrenes straffansvar dersom barn ikke oppfyller opplæringsplikten. Vi mener i at kommunens plikt til å følge opp foreldrene til barn som ikke møter på skolen bør tydeliggjøres i loven. Vårt inntrykk er at det er store forskjeller mellom kommunene/ skolene og at de i ulik grad har retningslinjer for dette.

14 Til kapittel 24 – Rett og plikt til videregående opplæring

I Norge er retten til videregående opplæring en del av barn og unges rett til utdanning etter Grunnloven og barnekonvensjonen. Barneombudet støtter at retten til videregående opplæring i hovedsak videreføres, og at et vilkår for inntak til videregående opplæring skal være at eleven har fullført grunnskoleopplæringen eller tilsvarende. Vi er positiv til at utvalget drøfter hva det vil si å ha fullført grunnskoleopplæringen og at de foreslår kompenserende tiltak for elever som av ulike grunner ikke har fått nok grunnskoleopplæring.

Barneombudet er også positiv til flere av utvalgets forslag som tar sikte på å gi ekstra hjelp til elever som av ulike grunner trenger mer tid enn tre år for å fullføre videregående opplæring. Dette vil være tiltak som kan forebygge frafall.

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

Barneombudet har lenge vært bekymret for de elevene som avslutter 10. trinn uten at de kan anses å ha fullført grunnskolen. Dette er en bekymring utvalget deler. Utvalget viser til at det oppleves som en utfordring at elever begynner inn i videregående opplæring med svært ulik opplæringsbakgrunn. Noen har store faglige utfordringer og andre har av ulike grunner hatt mye fravær og fått en mangelfull grunnskoleopplæring. Atter andre har kommet til Norge relativt sent i grunnskoleløpet og mangler både den grunnopplæringen og de norskferdighetene som trengs for å fullføre videregående opplæring. Det kan også handle om elever som har blitt syke og har mistet grunnskoleopplæring. Alle disse kan ha vansker med å fullføre videregående opplæring på grunn av hull i grunnskoleopplæringen.

Vilkåret om fullført opplæring

Barneombudet er opptatt av at en del barn bør ha rett til mer grunnskoleopplæring. Dette kan gjelde for barn som ikke har fått nok grunnskoleopplæring slik at de kan ha så omfattende læringshull at barrierene for å fullføre og bestå videregående opplæring blir for store.

Utvalget foreslår videreført kravet om fullført grunnskoleopplæring for å ha rett til videregående opplæring. Som utvalget skriver er dette i praksis forstått som at når en elev avslutter 10. trinn og blir skrevet ut grunnskolen, så har eleven fullført uavhengig av hvor mye grunnskoleopplæring hun eller han har fått. Et eksempel er ungdom som kommer til Norge sent i grunnskoleløpet som anses som å ha fullført selv om de bare har hatt kort tid med grunnskoleopplæring i Norge og ikke har grunnskoleopplæring fra hjemlandet. Dette har i en del tilfeller ført til at ungdommer uten de nødvendige forutsetningene for å fullføre og bestå videregående opplæring tas inn til videregående opplæring, og bruker av retten sin. Barneombudet mener at dagens regel ikke er til barnets beste. Vi er derfor glade for at utvalget har foreslått at elever som har «*avsluttet 10. trinn uten å ha fullført*» skal ha rett til ett år med tilrettelagt grunnskoleopplæring ved en videregående skole. Ved at dette nå blir en rett vil det ikke være opp til kommunen, slik det er i dag, om de ønsker å tilby dette. Det vil nå være noe elever har krav på om hun eller han ønsker det.

Imidlertid kan det være uklart hva det innebærer å ha «*avslutta det 10. trinnet i grunnskolen utan å ha fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende*». Vi støtter utvalgets forslag om at det ikke gjøres endringer i at all ungdom har rett til videregående opplæring dersom de har fullført grunnskoleopplæring. Barneombudet mener ikke det bør være krav til bestått

grunnskoleopplæring for å ha rett til videregående opplæring. Den typen kvalifikasjonskrav kan også være problematiske opp mot barns rett til utdanning. Vi er enige med utvalget i at et slikt kvalifikasjonskrav vil være i strid med Grunnloven og at en slik innskrenking i den enkeltes rett til videregående opplæring ikke kan gjøres uten at Grunnloven endres. Dette vil være et inngrep i den enkeltes rett til utdanning. Også internasjonale konvensjoner kan sette noen begrensninger.

Retten til grunnskoleopplæring er også knyttet til en viss mengde opplæring. Utvalget foreslår at elever ikke uten videre skal anses som å ha fullført dersom de bare har deltatt i grunnskoleopplæringen i et svært begrenset omfang. Det avgjørende skal være hvor mye opplæring den enkelte faktisk har fått. Fullført grunnskoleopplæring blir på denne måten et spørsmål om eleven har mottatt grunnskoleopplæring i et tilstrekkelig omfang, ikke om elevens kompetanse. Vi støtter dette. Elever som ikke har gjennomført hele grunnskoleopplæringen fordi de ikke har deltatt i tilstrekkelig omfang, for eksempel på grunn av sykdom eller skolevegring, kan også regnes som ikke å ha fullført.

Barneombudet deler utvalgets syn om at vilkåret om fullført grunnskoleopplæring skal knyttes til mengden opplæring man har fått, og at det særlig vil ha betydning for barn som kommer til Norge sent i grunnskolen. Vi mener som utvalget at det er viktig at denne elevgruppen sikres tilstrekkelige grunnkunnskaper og norskerferdigheter, slik at de blir bedre i stand til å nyttiggjøre seg retten til videregående opplæring. Men vi vil igjen peke på at det ikke er et krav til elevenes kompetanse – og norskerferdigheter særskilt – som innføres, men et krav til mengden opplæring de har fått. Her er vi usikre på hvor mye grunnskoleopplæring som vil være nok til å oppfylle vilkåret, men ser at dette vil være en skjønsmessig vurdering.

Vi støtter at kommunen har ansvaret for å vurdere om eleven har fullført grunnskoleopplæringen dersom hun eller han bare har deltatt i grunnskoleopplæring i begrenset grad. Denne vurderingen må gjøres før eleven skrives ut av grunnskolen, og i god tid slik at det er mulig å planlegge og tilrettelegge elevens opplæringstilbud.

Tilrettelagt grunnskoleopplæring

Vi støtter at eleven skal ha en rett til et år med tilrettelagt grunnskoleopplæring, det vil si at det ikke vil være nødvendig å gå et år om igjen, men at eleven vil ha rett til et tilrettelagt opplæringstilbud. Vi er også enige i at grunnskoleopplæringen kan gjennomføres på ulike måter. Vi støtter at opplæringen som hovedregel bør gis på en videregående skole etter reglene om opplæring særskilt organisert for voksne. Det betyr at ungdommene kan gå på samme skole som sine jevnaldrende, de trenger ikke gå et år ekstra på grunnskolen. Ved at opplæringen gis etter reglene for voksne gis det også større tilpasningsmuligheter.

Alternativt kan opplæringen også gis som grunnskoleopplæring særskilt organisert for voksne, eller ved at ungdommen kan fortsette i vanlig grunnskoler dersom kommunen tilbyr dette. Her er vi enig med utvalget som sier at dette vil oppleves som lite motiverende for mange ungdommer – «å bli igjen». Vi mener at det bør åpnes for disse løsningene, men de bør ikke være normalmodellen.

Barneombudet er som utvalget bekymret for om et ekstra år med grunnskoleopplæring vil være tilstrekkelig for elever som mangler store deler av grunnskolen. Men også vi mener at dette vil være bedre enn dagens ordning. Ungdommene skal regnes som å ha fullført etter dette året.

Ansvar for tilrettelagt grunnskoleopplæring

Barneombudet støtter utvalgets forslag til ansvars plassering av det ekstra året med grunnskoleopplæring og mener dette må ses i sammenheng med hvem som tilbyr opplæringen. Dersom opplæringen tilbys på en videregående skole, bør det være fylkeskommunen som har ansvaret. Som utvalget skriver, er det de som i dag har ansvaret når elevene nå skrives ut av grunnskolen og har rett til videregående opplæring.

Dette må imidlertid ikke bli en sovepute for kommunene som gjør at de tilbyr mangelfull grunnskoleopplæring og så sender ansvaret videre til fylkeskommunen. Vi er derfor enige med utvalget i at dersom det blir mange elever som avslutter 10. trinn uten å fullføre på grunn av for eksempel stort fravær, bør det utredes om det skal innføres en refusjonsordning mellom kommunen og fylkeskommunene.

14.2 Muligheten til å tilby mer grunnskoleopplæring for de som har fullført

Barneombudet støtter at kommuner og fylkeskommuner skal ha adgang til å tilby mer grunnskoleopplæring til ungdommer som har fullført, men som trenger mer grunnskoleopplæring. Dette vil være viktig for de som har ungdomsrett til videregående opplæring, men som samtidig trenger mer grunnskoleopplæring for å fullføre videregående opplæring. Dette vil kunne åpne for kombinasjonsløp for ungdommer som trenger det. Vi støtter også at de ungdommene som tas inn til denne typen tilbud bør ha de samme rettighetene etter loven som de som tas inn til grunnskoleopplæring for voksne, det innebærer blant annet rett til skiss om vilkårene er oppfylt.

14.3 Retten til to ekstra skoleår – utvidet tid

For noen elever er retten til utvidet tid nødvendig for at de skal kunne fullføre og bestå videregående opplæring. Barneombudet er enig med utvalget i at vilkårene i gjeldende § 3-1 er uklare og at det er nødvendig å tydeliggjøre dem. Uklarheten er både knyttet til hva det vil si å «*treng mer opplæring*» og til at elevens behov skal vurderes opp mot mål som er satt for den enkelte. Her har særlig spørsmål om forholdet mellom mål i en IOP og kompetansemålene blitt problematisert.

Barneombudet savner en begrunnelse fra utvalget for hvorfor de foreslåtte vilkårene vil være bedre. Hva vil det si at eleven «*treng mer tid*» og «*den ekstra opplæringstida kan gi dei ein høgare kompetanse*»? Begge deler er skjønsmessige vurderinger, og vi er usikre på hvor utvalget mener listen skal legges for at vilkårene er oppfylt. Barneombudet ber om at departementet gir mer utfyllende tolkninger av hva dette vil si. Dersom dette ikke gjøres vil disse uttrykkene kunne bidra til usaklig forskjellsbehandling, og at det blir store forskjeller mellom fylkeskommunene i deres praksis.

Vi støtter at det skal være krav til sakkyndig vurdering før vedtak gjøres, men mener at dette bør være et krav for både elever med individuelt tilrettelagt opplæring og for elever med særskilt språkopplæring. Her mener vi en uavhengig vurdering også vil være viktig for elevene med særskilt språkopplæring. Dette vil sikre disse elevene en vurdering fra en uavhengig instans og kan være et virkemiddel for å bedre deres rettssikkerhet.

Utvidet tid for elever med rett til opplæring i eller på norsk tegnspråk og punktskrift

Utvalget foreslår at elever som har opplæring i og på norsk tegnspråk eller punktskrift skal ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring dersom de ikke kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. De omfattes da av disse reglene for utvidet tid. Utvalget viser til at tegnspråk regnes som språk i dag, ikke som en form for spesialundervisning. Barneombudet er enig med utvalget, og støtter at det ikke lenger skal være utvidet tid knyttet til tegnspråk og punktskrift alene.

14.4 Retten til omvalg

Barneombudet støtter utvalgets forslag om at retten til omvalg bør tydeliggjøres. Vi er enig i at det er uklarheter i forarbeidene i dag for de tilfeller hvor en elev ønsker omvalg i Vg3 og at dette bør presiseres. Vi er enig i at det ikke bør være adgang til omvalg etter fullført Vg3, men at man kan velge om mens man går i Vg3. Vi legger også til grunn at dersom det gjøres vedtak om omvalg vil eleven få rett til det antallet år som er nødvendig for å fullføre dette utdanningsprogrammet med yrkes- eller studiekompetanse.

14.5 Gratisprinsippet

Vi viser til vår omtale av gratisprinsippet i punkt 13.5 og mener tilsvarende hensyn bør gjelde for videregående opplæring. Gratisprinsippet bør også videreføres i videregående opplæring.

I § 6-7 andre punktum har utvalget foreslått regulert hva fylkeskommunen likevel kan kreve at eleven dekker. Denne reguleringen mener vi uthuler gratisprinsippet i første punktum. Barneombudet er bekymret for at elevene må dekke en for stor andel av elevutgiftene og at det er en del unødvendige forskjeller. Vi viser her til kartlegginger redegjort for i utredningen som viser at elevutgifter varierer etter hvor i landet man bor, hvilken skole man går på og hvilket utdanningsprogram man går på. Barneombudet mener det er nødvendig med en gjennomgang av fylkeskommunenes og skolenes praksis slik at forskjellene ikke blir så store. Først da vil gratisprinsippet bli reelt en del steder. Vi mener også listen bør legges høyere enn det som er foreslått for hva fylkeskommunen kan kreve at eleven dekker. Vi ber departementet om å begrense hva fylkeskommunen kan kreve at eleven dekker selv

14.6 Fylkeskommunens plikt til å tilby «anna opplæring» ved behov

Barneombudet støtter at bestemmelsen om fylkeskommunens plikt til å tilby annen opplæring ved behov ikke videreføres. Det skal ikke være andre utdanningsprogram som elever kan tas inn til enn det som følger av tilbudsstrukturen. Øvrige tilpasninger skal gjøres gjennom vedtak om for eksempel individuelt tilrettelagt opplæring/ spesialundervisning eller liknende. Vi mener utvalget har foreslått tilstrekkelige hjemler andre steder i opplæringsloven til at elever som har behov for tilrettelegging for å følge med på opplæringen, vil få det. Denne bestemmelsen er i hovedsak egnet til å skape mer klarhet om hvilke regler som gjelder.

14.7 Bedre tilpassede løp for elever som har særlige behov

Vi er enig med utvalget i at regelverket bør utformes på en slik måte at det ikke er noen som får rimelige ulemper på grunn av livssituasjonen sin, for eksempel sykdom. Slik regelverket er nå er det vanskelig for elever som har behov for et lavere timetall å få det innvilget og de må gå veien om reglene om ekstra tid.

Barneombudet mener at her bør hensynet til eleven åpne for at dersom det kan dokumenteres på ulike måter at hun eller han har behov for et tilpasset løp på grunn av livssituasjonen sin, bør det være mulig for skoleeier å gjøre vedtak om dette uten at retten til videregående opplæring avkortes. Dette vil innebære at eleven blir deltids elev, men bør kunne ha rettigheter som en fulltids elev. Dette vil også være et tiltak som kan forebygge frafall. Vi er derfor enig med utvalget i at forskrift til opplæringsloven bør gjennomgås med sikte på at elever med særlige utfordringer lettere kan gis individuelt tilpassede løp i videregående skole.

14.8 Andre endringer

Grunnkompetanse

Utvalget viser til utfordringer med forståelsen av begrepet grunnkompetanse og foreslår å ikke videreføre dette. Dette bør erstattes av betegnelsen «*annan planlagt sluttkompetanse*». Barneombudet er usikre på om alternativet er noe mer forståelig.

15-års grensen for valg av utdanning

Fra 15 år avgjør ungdom selv valg av utdanning, det følger av barneloven. Det betyr at det er ungdommen selv som søker om inntak til videregående opplæring. Utvalget foreslår at denne regelen ikke tas inn i opplæringsloven fordi det følger av barneloven. Barneombudet er enig i at det følger av barneloven, men mener dette er en svært viktig regel for ungdoms selvbestemmelsesrett, og at den derfor også bør tas inn i ny § 6-1. Vi foreslår at følgende tilføyes:

«Fra 15 år vel eleven selv utdanning.»

15 Til kapittel 25 – Opplæring for ungdom mellom 16 og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i Norge

Barneombudet støtter utvalgets forslag om at ungdom mellom 16 og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i Norge skal ha rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Denne retten bør gjelde også dersom det er truffet utvisningsvedtak frem til faktisk utreisdato, ikke bare til datoen i vedtaket. Dette gjelder for eksempel for unge flyktninger på asylmottak som har fått endelig avslag på sin søknad om beskyttelse, men blir vurdert som ureturnerbare.

Vi er enige med utvalget som viser til at utdanning og skolegang har stor betydning for den enkelte ungdom, uavhengig av oppholdsstatus. Vi er enige i at retten bør gjelde ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18 år. Dette vil gi dem en mulighet til å fullføre skoleåret som er påbegynt. At en person har rett til utdanning påvirker ikke myndighetenes adgang til å sende vedkommende tilbake.

Barneombudet mener det bør fremgå tydelig av § 6-9 og § 17-7 at retten gjelder frem til faktisk utreisdato slik at det ikke blir noen tvil om det. Ordlyden gir nå rom for ulike tolkninger.

Innholdet og omfanget av tilbudet

Utvalget har ikke vurdert om opplæringen for denne gruppen bør ha et annet innhold og omfang enn for annen ungdom. Dette er i samsvar med lovavdelingens uttalelse. Barneombudet ber departementet om å klargjøre hva slags innhold og omfang det skal være i denne utdanningen. Vi ber særlig om at det vurderes om det er forskjell på grunnskoleopplæring og videregående opplæring, og minner om at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen.

16 Til kapittel 26 – Organiseringen av opplæringen

16.1 Skoleåret og skoleruta

Barneombudet støtter utvalgets forslag om å videreføre reglene om lengden på skoleåret i ny § 13-1. Dette vil bidra til å skape nasjonal likhet og forutsigbarhet. Samtidig gir dette den enkelte kommune og fylkeskommune handlingsrom til å fastsette antall dager og hvilke dager det skal være undervisning innenfor rammene. Dette er en viktig del av den kvantitative reguleringen av retten til utdanning. Vi støtter også at det lovfestes at elevene skal ha syv uker sammenhengende ferie.

Vi støtter at reglene om fastsettelse av skole- og feriedager (skolerute) videreføres. Dette vil gi elever og foreldre god forutsigbarhet. Det bør videreføres at dette skal gjøres i forskriftsform.

16.2 Krav til gruppestørrelse

Utvalget foreslår at dagens krav om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse videreføres i ny § 13-2. Det er vi enige i. Vi støtter en skjønnsmessig utforming av bestemmelsen fremfor en lovfesting av klassesdelingstall/ maksimalt antall elever per gruppe. Kravet til forsvarlig gruppestørrelse betyr at det vil være begrensninger i hvor stor en gruppe kan være, men at vurderingen avhenger av flere forhold enn bare antall. Her kan forhold ved elevgruppen innebære at gruppen må være mindre enn det et fastsatt klassesdelingstall ville åpnet for.

Vi er enig med utvalget i at dagens kriterier for vurderingen av forsvarlighet bør videreføres. For det første støtter vi kravet om at gruppestørrelsen må være pedagogisk forsvarlig. Det betyr at skolen må gjøre en vurdering av at det ikke er flere elever i en gruppe enn at læreren skal kunne følge opp elevene faglig. Vi er enige i at grunnlaget for vurderingen må være faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring. Økonomiske hensyn kan ikke brukes som argument for å lage større grupper enn det som er pedagogisk forsvarlig. Så lenge gruppen ikke er større enn

det som er pedagogisk forsvarlig, kan kommunen legge vekt på andre momenter som økonomi, ressursituasjon, bygningsmessige betingelser mv.

For det andre støtter vi et krav om at gruppen ikke må være større enn det som er sikkerhetsmessig forsvarlig. Det betyr at andre hensyn enn pedagogiske også skal vektlegges i vurderingen av gruppestørrelse. Vi er enige med utvalget i at «*tryggleiksmessig forsvarleg*» ikke en faglig-pedagogisk vurdering, men handler om sikkerheten til elevene. Dette vil avhenge av bl.a. elevenes alder og ferdighetsnivå, den ansattes kompetanse og den konkrete risikosituasjonen. Konsekvensen av at begge kriteriene stilles er at det må gjøres en samlet vurdering, hvor konklusjonen kan bli at en gruppestørrelse som er pedagogisk forsvarlig ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig. Da må skoleeier avgjøre hva som skal gjøres for at gruppestørrelsen er i samsvar med lovens krav. Dette kan være å dele inn i mindre grupper, men kan i noen tilfeller også løses ved at flere ansatte er tilstede for å føre tilsyn med elevene.

16.3 Inndeling i grupper

Reglene om inndelingen av elever i grupper har lenge vært omdiskutert, og det har vært ulike oppfatninger av hva som er tillat. Utvalget foreslår å videreføre dagens regler med noen presiseringer i ny § 13-2. Vi støtter forslaget om å bruke begrepet «klasse», og ta ut begrepet «basisgruppe».

Barneombudet mener at reguleringen av inndelingen av elevene i klasser og grupper er viktig for å underbygge skolens verdigrunnlag og bidra til at barn fra ulike bakgrunn og med ulike forutsetninger er del av samme fellesskapet. Regelen er et virkemiddel for sosial utjevning og for å utvikle forståelse for andre. Barneombudet støtter også at det fortsatt skal være en begrenset adgang til å dele inn elevene i andre grupper enn klassen.

Utvalget foreslår at det bør være en generell regel om organisering av elevene i klasser i loven. De mener regelen må utformes slik at den både ivaretar hensynet til at klassen skal være en møteplass på tvers av ulikheter, og ikke forhindrer gode tiltak i opplæringen, som forsterket innsats. Det bør fortsatt understrekes at elevene skal ha så mye opplæring i klassen at de kan utvikle sosial tilhørighet. Barneombudet er enig i dette, og støtter utvalgets tydelige signal.

Utvalget mener videre at det bør fastsettes en hovedregel i loven om hvilke kriterier som skal ligge til grunn for inndeling av klasser. De mener denne bør formuleres med utgangspunkt i formålsparagrafen og overordnet del og uttrykke tydelig at inndelingen i klasser og grupper skal bidra til at klassen blir en møteplass der elevene utvikler toleranse og respekt for hverandre. Elevene skal deles inn på tvers av ulike karakteristikk slik at klassene blir mangfoldige fellesskap. Barneombudet er enig i utvalgets vurderinger. Verdiforankringen vil være viktig for forståelsen av bestemmelsen.

I tillegg er vi enige i at det fortsatt skal være mulig i vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring og opplæring i og på samisk å bestemme en organisering som avviker fra regelen om organisering av elevene dersom vilkårene er oppfylt.

Inndeling i andre grupper enn klassen

Barneombudet mener at adgangen til å dele elevene inn i andre grupper bør være tydelig regulert i loven. Her bør vilkårene være slik at adgangen er begrenset.

Utvalget foreslår at inndeling av grupper etter interesser i utgangspunktet ikke bør være tillatt. Dette er vi enig i, men vi støtter også at dette kan stille seg annerledes i mindre deler av opplæringen og om det har stor betydning for elevene. I disse tilfellene er vi enig i at det beror på en konkret og helhetlig vurdering der målet om mangfold og hensynet til elevenes behov balanseres.

Barneombudet støtter utvalgets forslag om ikke å videreføre muligheten til å dele elevene inn etter etnisitet. Vi støtter utvalgets syn om at det ikke er tilfeller hvor dette er aktuelt.

Inndelingen av elevene etter faglig nivå har vært omdiskutert de siste årene. Barneombudet er enig med utvalget i at det fortsatt bør være høy terskel for nivådeling. Vi er også enig i at rammene for denne inndelingen bør tydeliggjøres i loven. Utvalget foreslår at det lovfestes at elevene bare kan deles i grupper etter faglig nivå når det er nødvendig for at elevene kan få forsvarlig utbytte av opplæringen. Samtidig bør det ikke være krav om at nivådeling må være nødvendig for alle elevene. Utvalget mener at poenget er at det er nødvendig for noen, og at det samtidig vil være egnet til å gi alle et forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom det er stort sprik i det faglige nivået i elevgruppen og opplæringen i det aktuelle temaet skal gjennomføres på en måte som ikke alle elevene vil få et forsvarlig utbytte av, som tavleundervisning.

Barneombudet vil understreke at kravet om at det er nødvendig innebærer en høy terskel og er en faglig-pedagogisk vurdering. Normalordningen skal ikke være nivåinndeling. Inndelingen kan bare gjøres i særskilte og begrensede deler av opplæringen. Utvalget mener det ikke er hensiktsmessig å fastsette en bestemt andel. Vi er enige i dette, men er usikre på hvordan dette vil bli forstått. Dette bør ikke i praksis bli forstått som dagens «*mindre deler av opplæringen*». Barneombudet er enig i behovet for reguleringen, men er usikker på om forslaget vil bidra til mer klarhet. Det er svært mange skjønnsmessige uttrykk i forslaget, noe som nok vil føre til store forskjeller i praksis..

Utvalget mener, som Stoltenberg-utvalget, at det er sterke prinsipielle argumenter mot å dele inn grupper etter kjønn. Men de foreslår ikke forbud mot dette fordi det vil gripe for langt inn i det profesjonelle og kommunale handlingsrommet. De mener det bør være mulig i unntakstilfeller å inndele etter kjønn og at det bør stilles krav i loven om særlig tungtveiende grunner. Vurderingen bør bygge på faglig-pedagogisk vurderinger og mer allmenne vurderinger. Barneombudet er enig i dette. Vi ser for eksempel at det kan være aktuelt i deler av seksualitetsopplæringen for at elevene skal oppleve at de kan snakke trygt om temaet.

Avgjørelser om inndeling i klasser og klassebytte

Utvalget har presisert at inndeling av elever i klasser og klassebytte ikke er et enkeltvedtak og at dette ligger innenfor kommunens organisasjonsfrihet. Samtidig følger det av alminnelige krav til god saksbehandling at foreldre som ønsker det bør få legge frem sine synspunkter og barn bør høres. Vi er enig i dette og mener at disse presiseringene vil avklare et tilbakevendende tema hvor det har vært ulike oppfatninger i praksis.

Vi støtter at tvunget klassebytte i skolemiljøsak bør behandles som enkeltvedtak.

16.4 Opplæring utenfor skolen og klassen

Barneombudet er bekymret for at en del elever får opplæringen sin utenfor skolen og klassen. I en del av tilfellene er dette en praksis som er i strid med opplæringsloven fordi vilkårene i regelverket for å gi opplæring utenfor skolen eller klassen ikke er oppfylt. Barneombudet mener det er problematisk at det ikke er regulert tydeligere i loven hvilke vilkår som må være oppfylt dersom eleven skal få hele eller deler av opplæringen utenfor skolen og klassen. Vi viser her til utfordringer ved bruk av alternativ opplæringsarenaer, men også til skoler som har egne klasser eller avdelinger hvor de tar inn elever basert på ulike utfordringer. Vi er bekymret for at en del av disse elevene ikke får oppfylt retten sin til utdanning etter Grunnloven, barnekonvensjonen og opplæringsloven, noe som er svært alvorlig. Vi viser også til merknadene fra FNs barnekomité i 2018, som anbefaler at inkludering prioriteres fremfor spesialklasser- og institusjoner.¹⁰

¹⁰ FNs barnekomité (2018) *Avsluttende merknader til Norges kombinerte femte og sjette periodiske rapport*. CRC/C/NOR/CO/5-6. Para 23 d og e.

Utvalget viser til kommunens ansvar for å tilpasse opplæringen til elevens evner og forutsetninger. De mener at opplæring utenfor klassen og skolen for enkelte elever kan bidra til å øke trivselen, motivasjonen og læringsutbyttet de har i den ordinære opplæringen. Samtidig viser kunnskapsgrunnlaget at det er utfordringer med opplæring utenfor klassen eller skolen. Disse er i all hovedsak knyttet til manglende rettslig forankring av opplæringen, bruk av personer uten relevant faglig og pedagogisk kompetanse samt manglende sammenheng mellom opplæringen som skjer utenfor skolen og klassen, og opplæringen eleven ellers får. Vi er enig i problembeskrivelsen her, og mener at dette er noe som bør reguleres bedre. Slik vi ser det vil det ikke være nok å stille krav om at en lærer som hovedregel skal være tilstede sammen med elevene i opplærings situasjonen. De øvrige rammene må også klargjøres. Her vil det være bedre å lovfeste kravene enn å håpe på at skoleeierne og de som typisk gjennomfører opplæring på en alternativ arena finner frem til dem i et rundskriv fra Utdanningsdirektoratet. Vi ber departementet om å foreslå en bestemmelse om kravene som må være oppfylt for at enkeltelever lovlig skal kunne motta hele eller deler av opplæringen utenfor skolen.

17 Til kapittel 27 – Hvilken skole skal eleven gå på

Reglene om hvilken skole eleven skal gå på er viktige for både barn og foreldre. Barneombudet mener at det er nødvendig å rydde opp i gjeldende regler om hvilken skole eleven skal gå på. Slik § 8-1 nå er formulert er det motstrid mellom de ulike leddene i bestemmelsen, og vår erfaring er at det kan virke som at noen har lagt til grunn en snevrere forståelse av elevens rett enn det ordlyden tilsier.

I den nye bestemmelsen om skoleplassering bør det være tydelige regler om hvilken skole eleven skal gå på. Det må også være mer forståelig hvilke momenter som kan vektlegges i vurderingen av skoleplassering. Barneombudet mener at forslag til § 3-6 i stor grad ivaretar dette, men utvalget har lagt mer vekt på hensynet til kommunen enn til eleven i utarbeidelsen av bestemmelsen. Det er behov for noen rettssikkerhetsmekanismer også i disse sakene. Vi er for eksempel bekymret for de sakene hvor eleven blir mobbet på den nærmeste skolen og ønsker å bytte skole, men kommunen innvilger ikke skolebytte. Her mangler det rettssikrende mekanismer i forslaget, og vi er bekymret for at elever i sårbare situasjoner må bære prisen for at hensynet til kommunalt handlingsrom er tillagt for stor vekt. Dette mener vi ikke er til barnets beste.

17.1 Elever i grunnskolen skal ha rett til å gå på en grunnskole i nærmiljøet

Utvalget har foreslått en justering av retten til å gå på den nærmeste skolen (nærskolen) til at alle barn i grunnskolen skal ha rett til å gå på en skole i nærmiljøet i § 3-6. Loven skal fortsatt inneholde en bestemmelse som sikrer at barn fra samme område får gå sammen på skolen, og at det skal være en skole i det som er deres naturlige nærmiljø. De peker på at det er viktig å gi barn anledning til å fastholde eller skape holdepunkter i nærmiljøet sitt. Skolen er et slikt holdepunkt. Utvalget foreslår endringer i begrepsbruken fra at eleven i dag har rett til å gå på den nærmeste skolen til en rett til å gå på en skole i nærmiljøet.

Barneombudet ser at formuleringen vil ha betydning for hvilken skole eleven skal kunne gå på, men mener at hovedmålet med nærskoleprinsippet ikke er å sikre færrest mulig meter til skolen, men at barna får gå sammen med de øvrige barna i nærmiljøet. Vi støtter derfor forslaget om at barna skal ha rett til å gå på en skole i nærmiljøet.

Vi er samtidig bekymret for om utvalgets forslag kan innebære at noen kommuner fastsetter i den lokale forskriften at elever som bor på samme sted sogner til en skole som ligger vesentlig lenger unna enn en annen fordi bestemmelsen åpner for dette. Her er vi bekymret for at skolenes vektning av momentene i andre ledd gir utslag som ikke er til elevenes beste. I disse tilfellene mener vi det må det være mulig å få vurdert om kommunens plassering av elevene faktisk oppfylder deres rett. Etter forslaget vil dette gjøres gjennom at fylkesmannen fører tilsyn

eller kommunal lovlighetskontroll av forskriften. Dette er vi bekymret for at det gir eleven et for svakt rettsvern, og kommunene et for stort handlingsrom. Vi mener det må finnes bedre mekanismer for å kontrollere om elevens rett blir oppfylt eller ikke. Nå får elevene en rett som de ikke har en reell mulighet til å få oppfylt dersom kommunen har laget en forskrift som begrenser den. Her ber vi departementet om å vurdere om kontrollmekanismene er gode nok.

Vi er opptatt av at reglene om å gå på en skole i nærmiljøet gjelder for alle barn, også elever med nedsatt funksjonsevne. Vi forventer at departementet i forarbeidene presiseres at retten til å gå på en skole i nærmiljøet gjelder for barn med nedsatt funksjonsevne. Disse skal ikke ha svakere rettigheter enn andre barn, og i forståelsen av reglene om hvilken skole elevene skal gå på må ikke-diskrimineringsprinsippet understrekes. Etter vår erfaring har den tilsvarende formuleringen i NOU 1995:18 om at elever med nedsatt funksjonsevne har rett til å gå på nærskolen hatt stor betydning for disse barna i praksis. Dette er en rett vi forventer at ikke blir svekket med ny opplæringslov.

17.2 Kommunen skal fastsette forskrift om skolekretser

Gjennom at kommunene må fastsette forskrifter om skolekretser vil det bli større forutsigbarhet om hvilke områder som sogner til de ulike skolene. Barneombudet støtter at det skal fastsettes i lokal forskrift om skolekretser. Vi støtter også at skolekretsene skal fastsettes med utgangspunkt i avstanden mellom hjemmet og skolen, men at kommunen også kan ta hensyn til topografi, hvordan elevene er fordelt i boområder, trafikkforholdene på skoleveien og kapasiteten på skolene.

I praksis vet vi at kapasitet har stor betydning for hvilken skole elevene gis plass på. Vi er enige i at dette er viktig dersom skolen er full, men er bekymret for at utvalget har vært for opptatt av kapasitet også når skolene ikke er fulle. De har foreslått at kapasitet skal tolkes videre enn bare kapasitet på skolen, men også handle om effektiv utnyttelse av kommunens samlede ressurser dersom skolen ikke er full. Dette åpner for at elever kan sendes til en skole lenger unna selv om den nærmeste skolen har god plass. Dette er ikke en forståelse av kapasitet som vi støtter. Den gir kommunen for stor mulighet til å vektlegge økonomiske hensyn.

Utvalget mener at loven må inneholde en regel om at den kommunale forskriften kan åpne for unntak fra skolekretsene dersom kretsen eleven tilhører, ikke har ledig kapasitet. Kommunen skal da fatte enkeltvedtak om skolen er full og at en elev plasseres på en annen skole. Slik utvalgets forslag til regler om klage er, vil det være kommunen som er klageinstans for dette vedtaket. Dette støtter vi ikke. Her mener vi at det må være fylkesmannen som er klageinstans og at dette må reguleres eksplisitt i § 23-1.

Vi støtter at den lokale forskriften skal utarbeides i samsvar med reglene i forvaltningsloven kapittel 7. Dette innebærer at reglene om høring og forhåndsvarsling før forskriften vedtas eller endres gjelder. De som berøres skal varsles og gis mulighet til å uttale seg.

Barneombudet støtter også forslaget om at den lokale forskriften om skolekretser skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, og at dagens unntak fra forvaltningslovens krav om kunngjøring av forskrifter ikke videreføres.

17.3 En kommune kan inngå avtale med en nabokommune om felles skolekrets

Barneombudet støtter at regelen i § 8-1 (2) ikke videreføres. Det følger allerede av kommuneloven § 17-1 om interkommunalt samarbeid at kommuner kan inngå slik avtale. For at elevene skal plasseres på en skole i nabokommunen må dette være en skole i nærmiljøet.

17.4 Unntak fra retten til å gå på nærskolen:

Vi støtter at de lovfestede unntakene fra retten til å gå på nærskolen videreføres, for eksempel for innføringsklasser og opplæring i og på tegnspråk. Her vil det være særskilte hjemmelsgrunnlag som åpner for at eleven kan gå på en annen skole enn nærskolen.

17.5 Søknad om skoleplass utenfor skolekretsen

Barneombudet er bekymret for rettsvernet til de barna som ønsker å gå på en annen skole enn nærmiljøskolen, for eksempel fordi de har blitt mobbet på nærmiljøskolen eller har venner på andre skoler. Slik vi ser det, blir disse ikke ivaretatt gjennom endringene i loven.

Utvalget viser til at det er presisert i gjeldende § 8-1 (3) at foreldre kan søke om at eleven får gå på en annen skole, men at denne gir ikke rett til dette. Utvalget foreslår at regelen ikke videreføres. De mener dette er en overflødig lovbestemmelse, fordi kommunen ikke har plikt til å innvilge slike søknader. Dette er vurderinger Barneombudet ikke støtter. Regelen bør videreføres for å synliggjøre at det er mulig å søke, og så vil blant annet skolens kapasitet avgjøre om det er mulig. Nettopp søknader om skolebytte er noe vi får mange spørsmål om fra både barn og foreldre i dag, og da har regelen i § 8-1 (3) ledd stor informasjonsverdi. For dem er dette en viktig bestemmelse.

Videre mener utvalget at dersom kommuner åpner for at elever kan tildeles skoleplass ved en annen skole, bør den lokale forskriften inneholde regler om hvordan elever skal prioriteres dersom foreldre søker. Kommunens avgjørelse om skoleplass ved en annen skole vil være et enkeltvedtak. Vi er bekymret for at utvalget her har vært for opptatt av hensynet til kommunen på bekostning av elevene. Vi mener at alle kommuner skal åpne for at elever kan søke om skoleplass på en annen skole enn den de har rett til å gå på. Så er det et annet spørsmål om det tilbys plass på den, her vil blant annet hensynet til elevens beste og kapasitet være sentrale momenter i vurderinger. Vi ber departementet om å videreføre § 8-1 (3) i ny § 3-6 og gi veiledning om når eleven skal tilbys en plass på en annen skole om det er ledig kapasitet. Nytt fjerde ledd i § 3-6 bør lyde:

«Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til.»

For å sikre elevene et godt rettsvern i disse sakene mener vi at det fortsatt bør være mulig å klage til fylkesmannen dersom søknader om skoleplassering ikke innvilges.

17.6 Når skal kommunen fatte enkeltvedtak

Vi er enig i at skoleplassering i samsvar med forskriften ikke vil være et vedtak, men mener at dersom det gjøres unntak fra forskriften må kommunen gjøre vedtak. Dette følger av alminnelig forvaltningsrett. I de tilfellene det gjøres enkeltvedtak bør eleven og foreldrene ha klagerett til fylkesmannen.

18 Kapittel 28 – Opplæring der læreren ikke er tilstede sammen med elevene (fjernundervisning)

Utvalget har foreslått en ny § 13-3 om fjernundervisning. Barneombudet viser til at utvalget la frem sin utredning før skolene ble stengt og fjernundervisning ble den eneste formen for undervisning i en periode. Erfaringene har vært både positive og negative. I vurderingen av forslaget mener vi departementet bør trekke inn erfaringene fra våren 2020 og forskningsrapportene som kommer om fjernundervisningen når de skal ta stilling til hvordan reguleringen av fjernundervisning bør være fremover.

Barneombudet vil understreke at retten til utdanning etter Grunnloven og barnekonvensjonen ikke skal svekkes av reglene om fjernundervisning. Elevene skal ikke få mindre opplæring eller opplæring av en lavere kvalitet om vilkårene for fjernundervisning er oppfylt. Samtidig ser vi at fjernundervisning kan være positivt for elevene fordi de vil kunne få et opplæringstilbud de ellers ikke ville fått. Dette kan for eksempel gjelde for barn som er syke og samiske barn som bor utenfor forvaltningsområdet.

Utvalget mener loven bør åpne for at opplæringen kan gjennomføres som fjernundervisning i andre tilfeller enn det som er lovfestet i dag. De viser til at fjernundervisning kan gi mulighet

til å gi elevene et bredere fagtilbud uavhengig av geografi, f. eks der skolen mangler lærere med den nødvendige kompetansen eller der det er for lite elevgrunnlag. Barneombudet er enig i at adgangen til fjernundervisning bør utvides sammenlignet med i dag, men vil understreke at dette ikke skal være en måte for kommunen å spare penger. Det skal ikke være økonomiske hensyn som gjør at skolen tilbyr fjernundervisning.

Barneombudet er enig i at adgangen til fjernundervisning bør åpnes noe mer opp enn i dag, men mener samtidig at vilkårene må være tydelige. Vi vil understreke at bruk av fjernundervisning ikke må innebære at opplæringsansvaret flyttes over på foreldrene, men at læreren fortsatt skal ha ansvaret og være tilgjengelig for elevene.

Utvalget foreslår at § 13-3 bør stilles tre krav for at fjernundervisning skal være tillatt. Nedenfor kommenterer vi disse.

Vilkår - Krav om effektiv kommunikasjon

Barneombudet er opptatt av at vilkårene for fjernundervisning må sikre at denne opplæringen holder god kvalitet og at det blir reell opplæring, slik at elevene ikke blir overlatt til seg selv. Vi er enige i at det bør oppstilles et vilkår med krav til kommunikasjonen mellom elevene og læreren. Utvalget har foreslått at det bør fastsettes som vilkår om at læreren og eleven kan kommunisere effektivt. De mener at for at elevene skal få forsvarlig opplæring uten at læreren er fysisk tilstede er det en forutsetning at læreren og eleven likevel kan kommunisere effektivt. Vi er enige i at elevene må ha tilsvarende mulighet som om læreren var fysisk tilstede. Læreren må ha tilsvarende mulighet til å gi opplæring, gi vurdering og registrere fravær. Løsningen må legge til rette for kommunikasjon i sanntid eller med kort responstid.

Barneombudet er usikker på hva som egentlig ligger i et krav til effektiv kommunikasjon. Poenget må være at læreren gir eleven den nødvendige oppfølgingen og veiledningen i læringsarbeidet. Eleven må også ha mulighet til å raskt stille spørsmål å få hjelp fra læreren. Vi ber departementet vurdere om det skal stilles tydelige krav til lærerens oppfølging av eleven, i tillegg til at kommunikasjonen må være effektiv i § 13-3.

Vilkår - Krav om at opplæringen er trygg og pedagogisk forsvarlig

Utvalget mener det er lite hensiktsmessig å fastsette spesifikke vilkår og krav i loven om aldergrupper eller andelen opplæring som kan gis som fjernundervisning. Slike regler kan virke mot sin hensikt ved at det ikke gjøres en konkret vurdering av om opplæringen bør organiseres som fjernundervisning. Vi er enig med utvalget i at det ikke er hensiktsmessig å angi uttømmende i hvilke tilfeller det er tillatt med fjernundervisning. Dette må vurderes konkret og det er behov for skjønnsmessige vilkår for å gi opplæring uten at læreren er fysisk tilstede.

Vi er enige i at det er vanskelig å regulere krav i loven om aldersgrupper og andelen opplæring som kan eller ikke kan gis som fjernundervisning, men mener at departementet her bør se hen til erfaringene i koronakrisen. Det betyr at det er grunn til å være mer tilbakeholden med fjernundervisning for de yngste barna og for barn med særskilt tilretteleggingsbehov. Det er også utvalget innom og det bør gjentas i lovproposisjonen.

Barneombudet er enig med utvalget i at det bør stilles krav om at opplæringen er pedagogisk forsvarlig og trygg. Hensynet til elevgruppen og til enkeltelever må vurderes. Barneombudet er også enig i forslaget om at fjernundervisningen skal være organisert på en trygg og pedagogisk forsvarlig måte. I disse vurderingene må det tas hensyn til hvordan slik organisering påvirker elevenes læring og dannelse, og hvilken betydning det har for elevenes mulighet til å oppleve sosial tilhørighet og til å ha det trygt og godt i opplærings situasjonen.

Vi er bekymret for at fjernundervisning vil gi elevene et dårligere læringsutbytte enn ved ordinær opplæring. Dette gjelder særlig elever med særskilte behov som kanskje ikke klarer å nyttiggjøre seg av opplæringen, og at disse vil da få et smalere tilbud enn de andre elevene. I

vurderingen av om fjernundervisningen er pedagogisk forsvarlig må skoleeier særskilt vurdere om dette er pedagogisk forsvarlig for elever med ulike typer særskilte behov.

Vilkår - Krav om gode grunner

Utvalget foreslår et vilkår om at kommunen må godtgjøre at det er gode grunner for å organisere opplæringen som fjernundervisning. Et slikt vilkår innebærer at det skal være en viss terskel for å organisere opplæringen på denne måte. Vilkåret om gode grunner innebærer at det skal gjøres en helhetlig vurdering hvor fordelene med fjernundervisning veies opp mot ulempene. Barneombudet støtter dette og er enig i at det bør lovfestes et særskilt begrunnelsesansvar for skoleeier. Fylkesmannen bør også gjennomføre tilsyn på dette.

Det vil være elevens hjemkommune som er ansvarlig for fjernundervisningen, og dersom det kjøpes tjenester fra andre kommuner, for eksempel i samisk, må elevens hjemkommune sikre at vilkårene i § 13-3 er oppfylt.

18.1 Fjernundervisning i samisk, finsk og kvensk

Utvalget forslår at særreglene for fjernundervisning i samisk, finsk og kvensk ikke videreføres. De generelle reglene om fjernundervisning vil være tilstrekkelig, og det vil med disse fortsatt være mulig å gjennomføre opplæringen i samisk mv. som fjernundervisning. Barneombudet er enig i dette, og mener vilkårene i § 13-3 også må gjelde for disse.

19 Til kapittel 29 – Videregående opplæring i bedrift

19.1 Begrepet lærling

Barneombudet støtter at begrepet lærling også skal omfatte lærekandidater. Men vi ber om at departementet vurderer om fjerningen av lærekandidatbegrepet vil ha noen utilsiktede negative konsekvenser for de som ville vært lærekandidater om en slik endring vedtas.

19.2 Retten til spesialundervisning for lærekandidater

Utvalget foreslår å fjerne retten til spesialundervisning for lærekandidater. Barneombudet er usikker på konsekvensene av dette forslaget, og understreker at å fjerne rettigheter for en gruppe barn krever en grundig konsekvensvurdering. For eksempel etterspør vi informasjon om hvordan denne rettigheten praktiseres i dag og hvor mange lærekandidater som har vedtak.

Utvalget argumenterer for at lærekandidatene uansett vil ha rett til hjelp etter likestillings- og diskrimineringsloven. Vi mener det ikke er klart at denne gir en tilsvarende beskyttelse. Ikke alle lærekandidater har funksjonsnedsettelse eller faller inn under de øvrige diskrimineringsgrunnlagene i loven. Som utvalget også påpeker på side 321 er tilretteleggingsplikten underlagt en forholdsmessighetsvurdering som opplæringsloven ikke har.

Vi ber departementet vurdere om rettighetene til de som etter gjeldende regelverk er lærekandidater svekkes ved utvalgets forslag, og at dette vil gjøre det unødvendig vanskelig for disse å fullføre videregående opplæring.

19.3 Tilgang til PP-tjenesten for lærlinger

Utvalget foreslår å fjerne lærlinger sin rett til tilgang til PP-tjenesten. Barneombudet er uenig i begrunnelsen om at kravet til sakkyndige vurderinger i ny § 10-12 er tilstrekkelig, og mener at den baserer seg på en for snever forståelse av funksjonen til tjenesten. PP-tjenesten sin primærfunksjon for mange lærlinger er ikke sakkyndighet. Derimot er de en stabiliserende faktor og dialogpartner underveis i læretiden. Barneombudet kjenner til eksempler på elever som gjennomfører læretiden nettopp fordi de har noen de er trygge på som støtter dem gjennom dette.

Barneombudet kan ikke se at det er nødvendig å fjerne denne bestemmelsen. Tilbakemeldinger vi har fått fra ansatte i PP-tjenester tilsier at dette ikke er et spesielt ressurskrevende felt for PP-tjenesten. For de lærlingene som trenger det kan tilgangen til PP-tjenesten derimot være en viktig faktor for å forhindre frafall. Vi vil peke på at elever med funksjonsnedsettelse er særlig utsatt og at fullført utdanning har større betydning enn for andre når det gjelder yrkesdeltakelse.¹¹ Det fremstår derfor som unødvendig å ta bort tilgangen til en sentral faginstans uten å vite nok om hvilken funksjon den har.

20 Til kapittel 30 - Skyss, reisefølge og losji

Utvalget foreslår ikke å innføre rett til skyss for elever som benytter SFO og leksehjelp, fordi det vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Hensynet til barnets beste og eventuelle positive konsekvenser dette kan ha for barns rett til utdanning er ikke vurdert. Barneombudet vil peke på at skyss til SFO og leksehjelp kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Noen av elevene som har stor nytte av SFO og leksehjelp vokser opp i lavinntektsfamilier, og et tilbud om gratis skyss kan bidra til at flere benytter seg av dem. Dette igjen kan bidra til å øke faglig mestring og sosial tilhørighet, og forebygge frafall. Barneombudet mener at skyss til SFO og leksehjelp bør utredes nærmere, og at det må gjøres en grundig vurdering av hvilke eventuelle positive konsekvenser det kan få for barn.

21 Til kapittel 31 - Universell opplæring og individuell tilrettelegging

Barneombudet er positive til flere av forslagene til nytt kapittel 10 om universell opplæring og individuell tilrettelegging. Først og fremst er vi enige med utvalget i at det er viktig at elevene fortsatt får en *individuell rett* til spesialundervisning/ individuell tilrettelagt opplæring. Dette er en nødvendig og viktig rettsikkerhetsgaranti for elevene. Andre sentrale forslag vi støtter er lovfestingen av en tydelig plikt til å sørge for tilfredsstillende utbytte (aktivitetsplikt), herunder forsterket opplæring, og presiseringen/ utvidelsen av PP-tjenesten sitt mandat.

Samtidig er vi bekymret for at en del av forslagene til utvalget ikke vil bidra til den nødvendige kvalitetshevingen av opplæringstilbudet til elever med behov for særskilt tilrettelegging. Barneombudet anerkjenner behovet for å ha et enkelt og oversiktlig regelverk, men dette må veies opp mot forutsigbarhet, rettsikkerhet og pedagogiske hensyn. Når det gjelder sentrale deler av elevens rett til utdanning som dette kapitlet inneholder, mener vi det er viktig med klare og utfyllende regler. For eksempel tror vi det er nødvendig å gå lenger i å beskrive tydelige krav til spesialundervisningen/ individuell tilrettelagt opplæring enn utvalget foreslår. Generelt mener vi at det er en utfordring at utvalget til tider går langt i retning av å forenkle loven, for mer om dette se punkt 3.1. Dette gjelder også på dette området, selv om utvalget gjør gode grep med å tydeliggjøre plikten til tilpasset opplæring. Nedenfor vil vi kommentere de ulike forslagene til utvalget.

21.1 Alternative modeller for lovregulering

Utvalget redegjør for tre ulike modeller for lovregulering av spesialundervisning, og tilrår modell 1. Barneombudet er enig med utvalget i at modell 1 er det beste alternativet av de tre modellene utvalget drøfter. Vi mener det er viktig at rettigheten utløses av at eleven har mangelfullt utbytte av den ordinære opplæringen, slik som i modell 1. Barns opplæringsbehov vil endre seg med barnets utvikling og med innhold og kvalitet i opplæringen. En utbyttevurdering gjør det mulig å gjøre en konkret vurdering av den enkelte elev sin opplæringssituasjon, og gir rom for at utbyttet kan forandre seg over tid og fra skole til skole.

¹¹ Bufdir (2020) *Arbeidsdeltakelse*. URL: https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Arbeid/Arbeidsdeltakelse/. Lesedato 25.06.2020.

Barneombudet fraråder departementet å gå videre med modell 2 eller 3, som bygger på at vilkåret for å få spesialundervisning skal være at eleven har et varig og omfattende behov eller behov for avvik fra kompetansemålene. Ved endringer i lovgivning som berører barn må staten vurdere hvilke konsekvenser forslaget får for barn, og dersom forslaget har negative konsekvenser må det vurderes om forslaget skal endres eller om det skal settes inn kompensierende tiltak. I likhet med utvalget mener vi det er det for mange negative konsekvenser for barns rettigheter knyttet til modell 2 og 3. Å endre vilkårene i tråd med disse innebærer etter vårt syn at terskelen for å få hjelp heves og at mange elever som har behov for tilrettelegging utover den ordinære opplæringen ikke vil få det. Barneombudet mener at en reduksjon i andel elever som skal få spesialundervisning må følge som en konsekvens av at den ordinære opplæringen blir bedre, og ikke av at vilkårene for å innvilge spesialundervisning strammes inn. Endringer i hvem som har rett til spesialundervisning kan ha store konsekvenser for om eleven får oppfylt retten til utdanning etter Grunnloven § 109 og barnekonvensjonen art. 28, 23 og 2.

Et vilkår om varig eller omfattende behov som foreslått i modell 2 er problematisk av flere grunner. Først og fremst fordi det utelukker at elever med kortvarige eller mindre behov får nødvendig hjelp, selv om de i realiteten ikke har utbytte av opplæringen. Barneombudet kan ikke se at dette er i tråd med barns rett til utdanning, eller prinsippet om barnets beste. Opplæringsloven bør ha rettsikkerhetsgarantier som sikrer at alle elever som ikke har utbytte av den ordinære opplæringen, får nødvendig tilrettelegging så raskt som mulig.

Dersom elever først skal få hjelp når de har omfattende behov er dette heller ikke i tråd med prinsippet om tidlig innsats. Det er allerede i dag en tendens til at spesialundervisningen gis for sent i skoleløpet, noe som kan bidra til at elevens læringsutfordringer i for stor grad får utvikle seg.¹² Forslaget i modell 2 kan medføre at elever med mindre behov utvikler større vansker, og først får spesialundervisning når vanskene har utviklet seg.

Begrepene varig og omfattende behov peker mot en vurdering av elevens vansker, og ikke utfordringer med opplæringstilbudet. Det kan føre til en praksis der elevens diagnoser blir vurderingstema. Dette harmoniserer dårlig med det paradigmeskiftet som blant annet CRPD og Salamanca-erklæringen representerer, som krever at vi retter oppmerksomhet mot barrierene i undervisningssituasjonen, og ikke bare forhold ved eleven.¹³

Et vilkår om varig og omfattende behov kan også være vanskelig å anvende i praksis. Det kan være vanskelig nok å vurdere elevens læringsutbytte her og nå, men det kan være langt mer komplisert å vurdere hvordan elevens opplæringsbehov vil være langt frem i tid.

En utfordring ved begge modellene er at de bidrar til ytterligere stigmatisering av elever med store tilretteleggingsbehov, og at elever som på et tidspunkt oppfyller vilkårene kan oppleve å «bli sittende fast» i disse kategoriene. For eksempel kan det tenkes at skolen senker forventningene til elevene med «varige behov», og deres mulighet til å nå nye mål. Som utvalget påpeker kan et vilkår om avvik fra kompetansemålene føre til at en senker forventninger til elevene fordi det kan være «fordelaktig» for dem å få avvik fra kompetansemålene.

¹² Utdanningsdirektoratet (2019) *Utdanningsspeilet* og Meld. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – Tidlig innsats og kvalitet i skolen* punkt. 5.4

¹³ FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, fortale og art. 1 og UNESCO (1994) *The salamanca statement and framework for action, on special needs education*. Adopted by the world conference on special needs education access and quality. Salamanca, Spain..

21.2 Nye betegnelser: Universell opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring

Utvalget foreslår å innføre begrepsparet universell opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring for å erstatte tilpasset opplæring og spesialundervisning. Barneombudet støtter ikke forslaget. Vi er bekymret for at begrepene ikke er treffende og kan skape nye uklarheter og utfordringer knyttet til forståelsen av skolens tilretteleggingsplikt og grensen mellom ordinær opplæring og spesialundervisning.

Barneombudet mener begrepene gjør det uklart hvilke former for individuelle tilpasninger skolen kan gjøre innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Utvalget understreker at dagens rettstilstand ikke skal endres. Dette blir også klart gjennom forslaget om delplikter og forsterket opplæring som slik vi forstår det innebærer individuelle løsninger og tiltak rundt enkeltelever. Samtidig kan både begrepene og ordlyden i §10-1 åpne for en snevrere forståelse av skolens plikt til å tilrettelegge for enkeltelever innenfor den ordinære opplæringen enn i dag. Universell opplæring defineres som «*opplæring som når flest mulig uten individuelt tilrettelagt opplæring*». Kravet om at universell opplæring skal være «*tilfredsstillende for flest mulig*» fremstår dessuten som snevrere enn i dages §1-3 om at «*opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven*». Med begrepet individuelt tilpasset opplæring forsterkes uklarheten ytterligere, da det etter vanlig språkbruk kan forstås som vanlig tilpasset opplæring. Det er også flere uttalelser fra utvalget som gjør dette uklart.¹⁴ Vi mener at begrepet individuelt tilrettelagt opplæring ikke vil bringe den klarheten som utvalget ønsker.

Begrepet universell opplæring skal ifølge utvalget fremheve at opplæringen skal utformes på en måte som er tilgjengelig for flest mulig elever og at utdanningssystemet må tilpasses elevene, og ikke omvendt. Vi er enige i intensjonen og glade for at utvalget ønsker å fremheve dette i regelverket. Det er viktig å ha det utvalget kaller en «*vid*» tilnærming og se tilpasset opplæring som en pedagogisk plattform som preger hele skolens virksomhet. Samtidig må ikke betydningen og verdien av individuelle løsninger nedvurderes. System- og individtilnærmingen utfyller hverandre og må sees i sammenheng. Individuelle løsninger er i mange tilfeller nødvendige for å sikre elevene et likeverdig tilbud, og er ikke nødvendigvis det samme som ekskluderende eller segregerende praksis. Barneombudet mener at begrepet universell opplæring ikke bør innføres fordi det ikke vil bringe mer klarhet til praksisfeltet enn dagens begrep.

Til slutt er vi usikre på om det er riktig og nyttig å dra en parallell til reglene i likestillings- og diskrimineringsloven. Dette kan bidra til å forsterke uklarheten. Universell utforming utelukker per definisjon alle former for individuell tilrettelegging. Hvis denne betydningen skal overføres til grunnopplæringen, innebærer det at ingen elever skal få slik individuell tilrettelegging som nevnt over, innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Individuell tilrettelegging på sine side, kan omfatte både løsninger innenfor det ordinære opplæringstilbudet og spesialundervisning. Det blir derfor en for snever forståelse og dra parallellen bare til spesialundervisning, eller individuelt tilrettelagt opplæring, som utvalget foreslår.

Barneombudet støtter ikke utvalgets forslag til endring i begreper. Vi er enige i at begrepet tilpasset opplæring også har blitt forstått ulikt i praksis. Likevel er vi usikre på om det er hensiktsmessig å endre begreper, med mindre man er sikker på at alternativet vil være mer oppklarende. Å innføre nye og uklare begreper på et område det allerede er usikkerhet, kan gjøre problemet større.

¹⁴ Utvalget skriver for eksempel at universell opplæring innebærer at elevene skal få realisert sitt potensiale «*med minst mulige behov for egne ordninger for enkeltelever*», at «*spesialløsninger for den enkelte skal unngås*» (s. 369).

Vårt forslag

Barneombudet mener det vil være bedre å beholde begrepet tilpasset opplæring, som vi mener er mer konkret og treffende. At opplæringen skal tilpasses elevens behov og forutsetninger, gir mer informasjon enn at opplæringen skal være tilfredsstillende for flest mulig uten individuell tilrettelegging. Tilpasset opplæring er også et fagbegrep som er forankret i pedagogisk forskning og teori. Vi ber om at departementet viderefører begrepet tilpasset opplæring og understreker at begrepet skal forstås som et faglig-pedagogisk begrep.

I dag har vi noen godt etablerte prinsipper for norsk grunnopplæring, som også gjenspeiler barns rett til utdanning etter barnekonvensjonen og andre menneskerettighetskonvensjoner. *Inkluderingsprinsippet* skal bidra til alle elever er en del av fellesskapet og får oppleve faglig og sosial mestring, *Likeverdighetsprinsippet* innebærer at elever skal få likeverdige muligheter, og at dette krever at elevene behandles ulikt ut fra hvilke behov og forutsetninger de har, og *tilpasset opplæring* og *tidlig innsats* skal bidra til dette. Vi spør om ikke heller disse bør lovfestes i opplæringsloven, operasjonaliseres og settes i sammenheng.

Barneombudet er til dels enig i at begrepet spesialundervisning kan virke stigmatiserende og heller ikke er en dekkende betegnelse. Vi er likevel usikre på om begrepet individuelt tilrettelagt opplæring er bedre. Det kan bidra til å styrke oppfatningen av at spesialundervisning er en særskilt undervisningsform, mens den i praksis like godt kan gjennomføres i klassen. En mulighet er å bruke begrepet *spesialpedagogisk hjelp*. Dette harmoniserer med begrepet i barnehageloven, og kan også bidra til å klargjøre grensen mot rett til fysisk tilrettelegging og hjelpemidler, og rett til personlig assistanse.

21.3 Barneombudet ønsker et mer helhetlig og tilpasset system

Barneombudet mener at den nye opplæringsloven bør regulere et mer helhetlig system der elevene får et godt tilpasset og koordinert tilbud. Vi mener det er et problem i dag at det er for dårlig sammenheng mellom den ordinære undervisningen og spesialundervisningen.¹⁵ Å styrke sammenhengen i tilbudet er derfor helt avgjørende for at elevene skal få et godt nok tilbud. En del elever kan ha behov for både tilrettelegging av den ordinære opplæringen, forsterket innsats og spesialundervisning samtidig i ulike fag. Elever kan bevege seg mellom disse tiltakene. Det er viktig at de ikke forstås som avgrensede siloer etter hverandre i tid, men at de er del av et fleksibelt og tilpasset tilretteleggingsløp og kan gå parallelt.

Vi er positive til flere av utvalgets forslag som gjelder tilrettelegging av opplæringen. Samtidig har vi forslag vi tror kan bidra til å synliggjøre hvordan loven kan regulere dette i et mer helhetlig system, blant annet ved å klargjøre PP-tjenestens sin rolle. Det er viktig at loven synliggjør hvordan tilpasset opplæring er et prinsipp som gjelder all opplæring. Tilrettelegging innenfor den ordinære opplæringen, forsterket innsats og spesialundervisning må sees i sammenheng og brukes fleksibelt.

Vi ber departementet foreslå en bestemmelse om tilpasset opplæring i kapittel 1 i loven slik som i dag. Tilpasset opplæring er et grunnleggende prinsipp for all opplæring, på samme måte som hensynet til barnets beste, og bør komme klart frem tidlig i loven. Kapittel 10 kan videre regulere systemet for tilpasset opplæring, forsterket opplæring og spesialundervisning slik utvalget foreslår. Samtidig ber vi departementet vurdere om loven kan gjøre det tydeligere hva tilpasset opplæring er. Bestemmelsen bør vise at tilpasset opplæring gjelder både på system- og individnivå. For å skape sammenheng kan det med fordel synliggjøres hvordan prinsippet gjelder for all opplæring, også forsterket opplæring og spesialundervisning. Tilpassningen kan

¹⁵ Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017

være både pedagogisk og organisatorisk. Det er en verktøykasse som bør brukes på en fleksibel måte.

Et helhetlig og tilpasset opplæringstilbud forutsetter også at PP- tjenesten får et klart ansvar for å støtte skolen i arbeidet med å tilpasse den ordinære opplæringen. Det blir også viktig at loven tydeliggjør hvordan PP-tjenesten skal bidra i de ulike stadiene i plikten til å sørge for tilfredsstillende utbytte (aktivitetsplikten) og arbeidet med forsterket innsats.

21.4 Plikt til å sikre tilfredsstillende læringsutbytte

Utvalget foreslår en plikt for å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringen (aktivitetsplikt) der dagens plikter er systematisert i ny § 10-2. Barneombudet støtter i hovedsak dette forslaget, med enkelte forslag til endringer. Vi mener det er viktig å lovfeste tydelige krav til hvordan skolene skal jobbe. Det er i dag uklart hva som ligger i plikten til tilpasset opplæring og tidlig innsats, og mange elever får ikke god nok tilrettelegging. I «Uten mål og mening?» forteller foreldre og organisasjoner at det er mange såkalte «gråsoneelever» som ikke har krav på spesialundervisning, men som likevel trenger omfattende tilrettelegging. Foreldre forteller at «alt flyter» og det er vanskelig å få ta i hva skolen gjør, og om tiltakene har effekt.¹⁶ Vi mener derfor at kravene til tidlig innsats og tilpasset opplæring bør presiseres i loven. Selv om disse pliktene også følger av dagens regelverk¹⁷, er det behov for å sette dem i sammenheng og forklare hva de innebærer. Vi spør om det kan være hensiktsmessig av pedagogiske grunner å vise til begrepene i lovteksten.

Barneombudet ber departementet vurdere om det kan være lurt å bruke et annet begrep enn «aktivitetsplikt». På den ene side er aktivitetsplikt innarbeidet for skolemiljø og har fått et klart innhold i denne sammenheng, og det kan skape uklarheter om begrepet brukes flere steder. Dette kan skape usikkerhet i skolemiljøarbeidet. På den andre siden kan det være en fordel å bruke et etablert begrep. Et forslag kan imidlertid være å bruke begrepet «tilretteleggingsplikt» eller «handlingsplikt».

Skjerpet ansvar for barn i sårbare situasjoner

Barneombudet ber departementet om å presisere i forarbeidene at plikten til å sørge for tilfredsstillende utbytte er skjerpet for elever som befinner seg i særskilt sårbare situasjoner, slik den gjør etter opplæringsloven kapittel 9A. Dette bør understrekes i forbindelse med følge med-plikten. Det er gode grunner for at skolen skal ha særlig oppmerksomhet rettet mot for eksempel elever med funksjonsnedsettelse, elever som har blitt mobbet eller har vanskelige hjemmeforhold, som kan påvirke behovet for tilretteleggingsbehov i skolen. Dette er også i tråd med en alminnelig aktsomhetsnorm som uansett vil kunne forventes av skolen etter erstatningsrettslige prinsipper.

Skolen bør være pliktsubjekt

Barneombudets mener det er en mangel ved forslaget at skolen og ansatte på skolen ikke er gjort til pliktsubjekt. Hvis hensikten med endringen er å gjøre skolens plikter tydeligere må det også være klart hvem som skal gjøre hva. Nå har kommunen og fylkeskommunen sørge for plikter. Vi mener at plikten til å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæring er et faglig ansvar som bør ligge til direkte til skolen, lærere og rektor. Dette følger også av regelverket i dag.

I dagens lov og forskrift er det læreren som har ansvaret for å følge med på elevens læringsutbytte¹⁸, undervisningspersonale som skal vurdere om en elev trenger

¹⁶ Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017

¹⁷ f. eks. av opplæringsloven § 5-4 og forskrift til opplæringsloven § 3-11

¹⁸ Forskrift til opplæringsloven § 3-11

spesialundervisning og melde fra til rektor, og skolen som skal prøve ut tiltak¹⁹. I forslaget er plikten til å følge med, melde fra, og gi forsterket innsats løftet til kommunen/fylkeskommunen som en sørge- for plikt. Dette gjør ansvaret uklart og kan medføre en svekkelse av elevens rettssikkerhet.

Utvalget foreslår at plikten til å vurdere tiltak og om de gir et bedre utbytte skal ligge til skolen. I merknadene begrunnes det med at oppfyllelsen av pliktene naturlig skjer på skolenivå. Barneombudet er enig i dette, men mener dette også gjelder for de andre delpliktene. Som utvalget, viser vi til at kommunen eller fylkeskommunen uansett har ansvaret for oppfyllelsen, jf. forslag til § 22-1 og § 22-2.

Barneombudet mener at plikten til å følge med og melde fra bør ligge hos undervisningspersonale som i dag, og at skolen skal vurdere tiltak og sette inn forsterket opplæring.

Vi viser også til at aktivitetsplikten etter kapittel 9A gjør det tydelig at skolen og i noen tilfeller de ansatte, har ansvaret for å følge opp aktivitetsplikten og jobbe for elevenes skolemiljø. Dette er et regelverk som viser seg å fungere godt. Vi kan ikke se hvorfor pliktsubjektene bør være annerledes når det gjelder elevens opplæring og faglige utbytte. Vi ber departementet om å foreslå at skolen og de ansatte skal være pliktsubjekt som skissert under.

Innholdet i delpliktene

Barneombudet støtter de enkelte delpliktene utvalget foreslår; følge med, melde fra, vurdere og sette inn tiltak og evaluere. Vi støtter også forslaget om å utvide utprøvningsplikten slik at forbeholdet «*eventuelt*» prøve ut tiltak, fjernes i ny lov.

Barneombudet foreslår også enkelte presiseringer i delpliktene, blant annet for å skape en bedre sammenheng mellom ordinær opplæring, forsterket innsats og spesialundervisning, og rollen til PP-tjenesten. Vi har tidligere spilt inn forslag til utvalget om plikt til å følge med, undersøke, sette inn tiltak og sørge for medvirkning. Vi ser at plikten til å vurdere å sette inn tiltak også stiller krav til undersøkelse, men ber departementet vurdere om det kan være nyttig med en eksplisitt undersøkelsesplikt. Dette kan blant annet bidra til å tydeliggjøre rollen til PP-tjenesten (se nedenfor). Dette kan også bidra til en harmonisering med delpliktene etter kapittel 9A, og gjør det enklere å se disse regelsettene i sammenheng. Det kan være noen av de samme elevene som opplever dårlig skolemiljø som opplever lite faglig mestring, og innholdet i de ulike delpliktene kan overlappe hverandre. Nedenfor kommenterer vi kort forslag til de enkelte delpliktene.

Plikt til å følge med

Barneombudet er enig i at det lovfestes en plikt til å følge med. Samtidig mener vi plikten bør ligge hos læreren, slik at lærere har en plikt til å følge med på elevenes læringsutvikling og læringsutbytte. Ansvaret bør omfatte og følge med på hele klassen generelt, og på elever i særskilt sårbare situasjoner spesielt. Det kan også være klasser som er «*særskilt sårbare*» som krever ekstra oppmerksomhet.

Plikt til å melde fra

Barneombudet støtter en lovfestet plikt til å melde fra, og at den skal inntre når eleven står i fare for ikke å få, eller ikke får, tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Samtidig mener vi også her at plikten bør ligge hos læreren.

Plikt til å undersøke

Vi foreslår at det bør lovfestes at skolen har en plikt til å undersøke elevens behov nærmere. Dersom skolen skal sette inn tiltak som kan hjelpe eleven er det nødvendig med undersøkelser

¹⁹ Opplæringsloven § 5-4

som avdekker hvilke utfordringer eleven har. Uten undersøkelser er det en fare for at det settes inn tiltak som ikke er tilpasset elevens behov, og som i verste fall kan bidra negativt.

PP-tjenesten bør bistå i dette arbeidet ved behov, avhengig av skolens kompetanse. Vi mener at det på dette tidspunktet både kan være behov for å observere eller utrede enkeltelever, eller der eleven åpenbart trenger spesialundervisning må det som i dag kunne gjøres sakkyndig vurdering. Loven bør også presisere at eleven og foreldre som i dag, har rett til å kreve at skolen gjør de undersøkelser som er nødvendig.

Plikt til å sette inn de nødvendige tiltakene

Vi er enig i forslaget om å lovfeste en plikt for skolen til å sette inn tiltak dersom det er behov for det.

For å skape et helhetlig og tilpasset system bør det komme frem at det på dette nivået kan være aktuelt å sette inn mindre tilpasninger i den ordinære opplæringen, forsterket innsats, men også spesialundervisning der det åpenbart er et behov for det. Det siste vil kreve enkeltvedtak slik som i dag. Noen elever vil ha behov for alle typer tilrettelegging, så regelverket må legge til rette for en naturlig sammenheng i alle ledd.

Plikt til å evaluere

Barneombudet mener det er positivt at skolen må vurdere om eleven får et bedre utbytte, eller om det er behov for andre tiltak. Også her bør PP-tjenesten involveres ved behov.

Elevens medvirkning

Barneombudet foreslo opprinnelig en uttrykkelig plikt til å sørge for medvirkning, men støtter at elevens rett til å medvirke i stedet reguleres innledningsvis i loven. Vår erfaring er imidlertid at elever med behov for tilrettelegging opplever lite medvirkning knyttet til selve opplæringen. Vi ber derfor departementet presisere i merknaden til bestemmelsen at tilretteleggingen skal planlegges, gjennomføres og evalueres i samarbeid med eleven.

21.5 Forsterket innsats

Utvalget foreslår en plikt for skolen til å gi forsterket innsats til elever som står i fare for å hengende etter i § 10-2 (3). Innsatsen skal delvis erstatte innholdet i § 1-4 om tidlig innsats og intensivopplæring.

Barneombudet er positive til forslaget. Vi har tidligere påpekt at plikten til intensivopplæring bør gjelde flere årstrinn og fag. I dag gjelder bestemmelsen om intensivopplæring kun de yngste elevene. Elever kan på ulike tidspunkt i skoleløpet ha behov for intensive tiltak i mer enn de grunnleggende ferdighetene lesing, skriving og regning. I tråd med prinsippet om tidlig innsats bør alle elever få intensiv hjelp når de trenger det, uavhengig av fag og årstrinn. Tidlig innsats innebærer ikke bare å gripe inn tidlig i skoleløpet. Det innebærer også tidlig inngripen gjennom hele skoleløpet dersom problemer oppstår. Vi er også enig med utvalget i at mange elever i korte perioder kan ha behov for noe annet en *intensivopplæring*, og at begrepet forsterket er mer treffende.

Selv om vi er positive til forslaget, ønsker vi å understreke følgende:

For det første mener vi at vilkåret for å ha rett til forsterket innsats gir et negativt elevsyn. Utvalget foreslår at forsterket innsats gis til elever som står i fare for å bli «hengende etter». Barneombudet mener at dette et uheldig begrep som åpner for et negativt syn på elever som ikke får utbytte av opplæringen. I Meld. St. 21 (2016-2017) punkt 5.3.1 foreslår departementet at intensivopplæring skal gis til elever som «ikke har forventet progresjon». Utvalget skriver også at det gjelder for elever som ikke oppnår «forventede læringsresultater». Barneombudet mener dette kan være vilkår som er mer nøytrale og ikke bare retter oppmerksomheten til elevens ferdigheter eller egenskaper, men også opplærings situasjonen. Samtidig bør vilkåret også fange opp at hensikten er å ha et forebyggende perspektiv og at det dermed bør knyttes til

at de «*står i fare for å ikke oppnå forventet progresjon*». Det er også viktig at forarbeidene presiserer hva progresjonen skal måles opp mot, for eksempel de andre elevene i klassen.

For det andre mener vi det er avgjørende at retten til å kreve sakkyndig vurdering og spesialundervisning må gjelde som i dag, og ikke gjøres betinget av at forsterket opplæring er prøvd ut først. Selv om det er riktig for en del elever, gjelder dette ikke alle. For de elevene som åpenbart vil ha behov for spesialundervisning er det viktig at denne prosessen ikke blir utsatt fordi skolen først skal prøve forsterket opplæring. Vi merker oss at utvalget skriver, blant annet i merknadene til bestemmelsen, at dersom en elev «*til tross for forsterket innsats, ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil eleven ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring*» (vår utheving). Dette kan forstås som at eleven ikke har rett til spesialundervisning før forsterket innsats er prøvd ut. Det bør komme tydelig frem av både loven og forarbeidene at dette ikke er intensjonen.

I denne sammenheng er det viktig at eleven og foreldre fortsatt har rett til å kreve sakkyndig vurdering, med sikte på behov for spesialundervisning. Barneombudet mener at dette en er svært viktig rettsikkerhetsgaranti, fordi erfaring viser at mange skoler venter for lenge med å henvise til PP-tjenesten, Risikoen for dette kan øke når skolen skal prøve ut forsterket innsats. Vi viser for øvrig til drøftelsen i 21.8.1.

For det tredje ber vi departementet vurdere å regulere nærmere hvordan forsterket innsats skal gjennomføres. Vi er for eksempel bekymret for at muligheten for eneundervisning fører til at elever tas ut av fellesskapet over tid. Selv om den enkelte perioden med eneundervisning i et fag anses som «*kortere tid*» i tråd med bestemmelsen, kan en praksis der eleven tas ut av opplæringen i flere fag og/ eller gjentatte ganger per semester føre til at den totale tiden utenfor klassen blir omfattende. Når forsterket innsats skal gjelde alle fag og skoleår, kan dette også skje over flere år. Loven bør sette skranker som hindrer dette, og være tydelig på at forsterket innsats både skal gjennomføres på en inkluderende måte og bidra til at eleven opplever inkludering. I tilfeller som beskrevet over med flere perioder med eneundervisning bør det fattes vedtak om spesialundervisning.

Denne problemstillingen er lite drøftet av utvalget, og heller ikke omtalt i merknadene til bestemmelsen. I merknadene viser utvalget til at bestemmelsen er et unntak fra regelen i § 13-2. Vi forutsetter at hovedregelen om organiseringen av elever og kravet om sosial tilhørighet i § 13-2 gjelder og ber om at dette presiseres i merknaden. Vi ber også departementet presisere at skoleeier skal følge med på gjennomføringen av forsterket innsats i internkontrollen sin.

Til slutt vil vi understreke at det er avgjørende at regjeringen evaluerer hvordan ordningen med intensivopplæring har fungert frem til nå. For eksempel er det viktig å se på om intensivopplæringen kan ha utilsiktede og uheldige konsekvenser, som at noen elever får opplæring utenfor fellesskapet over tid eller ikke får nødvendig spesialundervisning. Det er viktig at ordningen evalueres raskt slik at erfaringene kan tas med i arbeidet med å implementere forsterket innsats. Vi etterlyser en klar fremdriftsplan for dette arbeidet.

21.6 Et tydelig system for samarbeid mellom skole og PP-tjeneste om tilpasset opplæring

Forslaget til plikt for å sikre tilfredsstillende utbytte (aktivitetsplikt) og nytt mandat for PP-tjenesten gir et godt utgangspunkt for å etablere et system for samarbeid mellom skole og PP-tjenesten. Det er viktig at loven synliggjør hvordan tjenesten skal bidra inn i arbeidet med ordinær opplæring, forsterket innsats og spesialundervisning. Skole og PP-tjeneste bør pålegges en plikt til å samarbeide med hverandre.

Utvalget skriver at PP-tjenesten skal bidra inn og ha en plikt til å gi råd om hvordan opplæringen kan organiseres og gjennomføres.²⁰ Dette er viktige avklaringer som bør kunne leses uten god kjennskap til forarbeidene. Vi mener det bør komme frem av lovteksten og merknadene til bestemmelsene.

Videre bør det for eksempel komme frem at PP-tjenesten skal veilede lærere i arbeidet med å følge med, utrede elever som kan ha lærevansker som en del av undersøkelsesfasen og gi råd til tiltaksfasen. Tjenesten bør også være med på å evaluere tiltakene, og da særlig hvis eleven har spesialundervisning. Dokumentasjon fra undersøkelse- og tiltaksfasen kan brukes som grunnlag for en eventuell sakkyndig vurdering. Et godt samarbeid mellom skole og PP-tjeneste vil bidra til å redusere tiden som brukes på sakkyndige vurderinger, men også hindre unødige henvisninger. Se for øvrig mer om sakkyndighetsprosessen i punkt 21.8.3 og PP-tjenestens mandat i punkt 21.10.

Barneombudet ber departementet regulere samarbeidet mellom skole og PP-tjenesten i § 10-2 eller som en egen bestemmelse i kap. 10.

21.7 Retten til personlig assistanse og fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel

Utvalget foreslår å regulere retten til personlig assistanse i § 10-9 og fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel i § 10-10. Barneombudet er i utgangspunktet positiv til tredelingen som forslaget innebærer. Samtidig er vi bekymret for om rettsikkerheten til elevene er godt nok ivaretatt når kravet til sakkyndig vurdering fjernes for disse rettighetene.

Vi er enig i at PP-tjenesten ikke trenger å utarbeide sakkyndig vurdering i alle disse tilfellene. Likevel mener vi det skaper usikkerhet hvis en fjerner kravet til en vurdering fra en uavhengig sakkyndig instans. Personlig assistanse og fysisk tilrettelegging kan kreve kompliserte faglige vurderinger og medføre store ekstrautgifter for en skole. I en situasjon der kommuneøkonomien er presset, kan det føre til at elevene får innvilget færre ressurser enn de har rett til.

Utvalget viser til kravet i forvaltningsloven § 17 og mener dette ivaretar kravet til opplysning av saken. Vi mener at kravet i forvaltningsloven § 17 ikke nødvendigvis er tilstrekkelig. Forvaltningsloven legger til grunn at rektor selv må vurdere når en sak er godt nok utredet og om saksbehandlingen er forsvarlig. Dette kan kreve både fagkompetanse og juridisk kompetanse. Rektorer er som regel ikke jurister, og har ikke nødvendigvis god kunnskap om alminnelig forvaltningsrett eller ulovfestede prinsipper om forsvarlig saksbehandling. Mangel på faglig grunnlag kan i neste omgang også gi et mangelfullt grunnlag for klagebehandling.

Vi spør om opplæringsloven derfor bør åpne for en mellomløsning. Det kan være hensiktsmessig at det kommer frem av opplæringsloven at rektor om nødvendig skal innhente faglige vurderinger fra PP-tjenesten, helsetjenesten eller andre faginstanser, og at disse rådene skal tillegges vekt. Foreldrene og eleven bør også kunne kreve at dette blir gjort. På denne måten åpner en for at andre enn PP-tjenesten kan gjøre disse vurderingene, samtidig som en ivaretar elevens rettsikkerhet. Dette vil også skape det nødvendige informasjonsgrunnlaget for klageinstansen ved manglende vedtak eller der vedtaket blir påklaget.

Det bør også komme frem av lovteksten at det skal fattes et vedtak i disse sakene. Dette kan komme frem av overskriften til §§ 10-9 og 10-10 på sammen måte som for individuell tilrettelagt opplæring/spesialundervisning i § 10-4.

²⁰ Se utredningen punkt 31.5.5. og 31.5.8

Særlig om retten fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler

Barneombudet vil påpeke at det er et stort problem i dag at mange hjelpemidler ikke blir brukt eller utnyttet fullt ut fordi elevene ikke får god nok opplæring og at det ikke blir integrert i undervisningen. Dette igjen kan skyldes mangel på kompetanse hos undervisningspersonalet eller at det ikke blir satt av tid. Dette er helt nødvendige forutsetninger for at hjelpemidlene skal virke etter sin hensikt, og at rettigheten blir reell. Vi spør derfor om at det bør tydeliggjøres i loven at skolen skal sørge for opplæring i hjelpemiddelet, og at det blir integrert i opplæringen. Skolen eller skoleeier må videre sørge for at undervisningspersonell har kompetanse i bruk av hjelpemiddelet. Vi foreslår et nytt andre ledd i § 10-9 som lyder:

«Eleven har rett på nødvendig opplæring i bruk av hjelpemidla og skolen skal sørge for at hjelpemidla blir integrert i undervisninga.»

Særlig om retten til personlig assistanse

Barneombudet er enig med utvalget i at det kan være hensiktsmessig og skille ut retten til personlig assistanse og dermed også vise tydelig når skolen kan bruke assistenter. Likevel vil det i mange tilfeller være viktig at de som skal gi praktisk hjelp også har kompetanse til å ivareta elevens behov. Vi viser over til kravet om faglige vurderinger, og vil peke på at også her er det viktige med faglige vurderinger av den personlige assistenten sin kompetanse.

21.8 Retten til individuelt tilrettelagt opplæring

Barneombudet støtter forslaget om en individuell rett til individuelt tilrettelagt opplæring/spesialundervisning. Samtidig mener vi det er flere utfordringer med utvalgets forslag. Som nevnt er vi usikre på begrepet individuelt tilrettelagt opplæring, og foreslår å heller beholde dagens begrep, eventuelt begrepet spesialpedagogisk hjelp.

Videre mener vi det bør være klare krav til hvordan spesialundervisningen skal gjennomføres. Barneombudet mener at dagens mangler ved gjennomføringen av spesialundervisningen, tilsier at dette må reguleres tydeligere enn i dag. Utover oppdelingen i tre rettigheter foreslår utvalget ingen endringer som bidrar til å tydeliggjøre hvem som skal ha spesialundervisning og hvordan den skal gjennomføres. De foreslår heller ikke å videreføre § 5-1 annet ledd, som til en viss grad regulerer dette.

På grunn av utfordringene med etterlevelsen av retten til spesialundervisning i dag, er vårt syn at det derfor er viktig å ha treffende begreper og å regulere gjennomføringen tydeligere. Vi mener det bør være klarere vilkår, krav til innhold og formålet med hjelpen.

Vilkåret

Barneombudet erfarer at det er store variasjoner i hvordan «tilfredsstillende utbytte» tolkes i dag. Vi mener at opplæringsloven bør gi veiledning til hvordan man skal gjøre denne vurderingen.

Etter dagens lov har elever som *ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen* krav på spesialundervisning. Etter forslaget til ny lov vil vilkåret være at *utbyttet av den universelle opplæringen ikke er tilfredsstillende*. Dette kan forstås snevrere i og med at «*ikke kan få*» ikke er videreført. Vi anbefaler at dagens ordlyd videreføres, og forstår heller ikke utvalget dithen at de ønsker å heve terskelen for hvem som skal få spesialundervisning.

Formål og innhold

Barneombudet mener at loven bør presisere hva som ligger i spesialundervisning og hva det skal bidra til. Vi ber departementet foreslå en bestemmelse der det fremgår av lovteksten at spesialundervisningen skal gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen, være inkluderende og at formålet er å sikre eleven en likeverdig opplæring. Spesialundervisning er de grepene som tas når det er nødvendig med en annen organisering, et annet innhold, et annet omfang

opplæring enn fastsatt i fag- og timefordelingen eller spesifikk kompetanse for å gi eleven likeverdige muligheter. Inkluderingsprinsippet og likeverdighetsprinsippet bør ligge til grunn for regulering av spesialundervisningen og gjenspeiles i lovteksten.

Barnekonvensjonen og CRPD gir eleven rett til en utdanning der formålet er å utvikle elevens evner og potensiale fullt ut. Dette innebærer at all opplæring, også spesialundervisning skal ta sikte på «å utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig», jf. barnekonvensjonen art. 29 bokstav a. Formålet med spesialundervisningen må også sees i sammenheng med formålet for opplæringen i ny § 1-2. Her står det at opplæring skal gi elevene kunnskap, holdninger og ferdigheter til å mestre sine liv, og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Opplæringsloven bør gjenspeile dette gjennom krav til formålet med og innholdet i spesialundervisningen.

Barneombudet mener også at opplæringsloven må regulere tydeligere hva spesialundervisningen kan bestå av. Det må være tydelig at skolen må endre og tilpasse forhold ved opplæringstilbudet som skaper, opprettholder eller forsterker elevens vansker. Videre bør det stilles tydeligere krav til enkeltvedtaket, for eksempel at det beskriver krav til innhold, organisering, omfang og nødvendig kompetanse. Dette kan reguleres som et første ledd i forslaget til ny § 10-4.

21.8.1 Saksbehandlingen

Utvalget foreslår å videreføre dagens saksbehandlingsregler i forslag til § 10-4. Barneombudet støtter i hovedsak at dagens regler videreføres, men med enkelte endringer i ordlyden og tydeliggjøring av elevens rettigheter.

Vi anbefaler at loven stiller krav til innholdet i enkeltvedtaket. Gjennom vårt innsyn i fylkesmennenes klagesaksbehandling i rapporten «Uten mål og mening?» så vi store mangler ved saksbehandlingen og lovforståelsen blant de som fattet vedtak, og mange enkeltvedtak var mangelfulle.²¹ Vi ber departementet foreslå at første ledd i bestemmelsen minst bør stille krav om at det skal fattes et vedtak som regulerer innhold, omfang, organisering og kompetanse.

Videre anbefaler vi at eleven og foreldrenes rett til å kreve undersøkelser og sakkyndig vurdering fremkommer tydeligere av loven. Barneombudet forstår at utvalget sin intensjon er å videreføre retten til sakkyndig vurdering, slik de skriver på side 370. Likevel foreslår de ikke å videreføre ordlyden i § 5-4 som gir foreldrene rett til å kreve at skolen gjør nødvendige undersøkelser. I merknadene til nye bestemmelser omtaler de heller ikke foreldrenes rett til å kreve sakkyndig vurdering, slik merknadene til § 5-3 gjør dag. Samlet sett mener vi dette er en svekkelse av elevens rettsikkerhet. Barneombudet mener retten til en sakkyndig vurdering er en helt sentral rettighet som må videreføres, og tas inn i lovteksten. En kan ikke kreve at elever og foreldre skal måtte lese forarbeider for å få tilgang til rettighetene sine. Barneombudet ber departementet om å beholde dagens ordlyd om at foreldre kan kreve undersøkelser, og å innarbeide eleven og foreldrenes rett til sakkyndig i § 10-4, eller i § 10-3. Det kan være hensiktsmessig å regulere den i samme bestemmelse som gir rett til spesialundervisning.

Til slutt anbefaler vi at dagens ordlyd knyttet til den særskilte begrunnelsesplikten beholdes. Her mener vi at utvalgets forslag er problematisk og kan føre til en svekkelse av barns rettigheter. Barneombudet erfarer at en del skoler fatter vedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen uten at dette er godt nok begrunnet.²² Den særskilte begrunnelsesplikten er derfor viktig. Etter dagens ordlyd skal vedtaket vise hvorfor eleven likevel får et tilbud som oppfyller

²¹ Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017

²² Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017

rettigheten. Utvalgets forslag er å endre dette til «*at eleven kan få tilfredsstillende opplæring på ein annan måte*». Vi mener at det er svært uklart hva som ligger i «*på ein annen måte*», og foreslår å videreføre dagens ordlyd. Vi foreslår også at den særskilte begrunnelsesplikten reguleres i § 10-4 siste ledd, etter hovedregelen om vedtak og sakkyndig vurdering.

21.8.2 Krav til sakkyndig vurdering

Barneombudet mener at for at sakkyndige vurderinger skal få bedre kvalitet, må det stilles andre og tydeligere krav til innholdet enn i dag. Vi har tidligere anbefalt at kravene til sakkyndige vurderinger konkretiseres i lov eller forskrift. Utvalget foreslår derimot å forenkle dagens bestemmelse i forslag til ny § 10-5, og samtidig fjerne forskriftshjemmelen. Dette mener vi kan føre til en svekkelse av sakkyndighetsarbeidet i PP-tjenestene, og dermed økte kommunale forskjeller.

Barneombudet gjennomgikk omtrent 200 sakkyndige vurderinger i arbeidet med rapporten «*Uten mål og mening?*». Vi fant at kvaliteten var svært varierende, og som hovedregel ikke god nok. Mange manglet en tydelig beskrivelse av elevenes utviklingspotensial og realistiske opplæringsmål. I tillegg var tilrådingene til skolene lite konkrete, både når det gjaldt kompetanse, innhold, omfang og organisering av opplæringen. Vi så nesten ingen sakkyndige vurderinger der eleven hadde fått medvirke og si sin mening om tilbudet, eller at det var gjort en barnets beste-vurdering. I likhet med vår rapport viser også forskning at testresultater og beskrivelser av elevens vansker ofte er størstedelen av den sakkyndige vurderingen.²³

Vi mener at PP-tjenestens sakkyndige vurderinger i større grad må vurdere utfordringer knyttet til undervisningstilbudet, fremfor å kun vektlegge elevens vansker. Det er helt nødvendig å utrede eventuelle diagnoser, men de sakkyndige vurderingene må i langt større grad beskrive hvordan skolen skal tilrettelegge for eleven. I tillegg må andre opplysninger enn testresultater løftes frem og tillegges vekt, som for eksempel elevens mening, foreldrenes mening, læreres observasjoner og informasjon fra andre som kjenner eleven. Den sakkyndige vurderingen må i større grad ha fokus på sammenhengen mellom spesialundervisningen og den ordinære tilpassede opplæringen. PP-tjenesten må også gi langt mer konkrete vurderinger av elevens utviklingspotensial og realistiske opplæringsmål, samt organisering, innhold og metode, omfang og kompetanse.

Barneombudet mener at de sakkyndige vurderingene må beskrive krav til kompetanse hos de som underviser. Mangel på kompetanse hos de som gir spesialundervisning er en av hovedårsakene til at rettigheten ikke realiseres. Vi vil peke på at PP-tjenestens praksis både direkte og indirekte bidrar til dette problemet, fordi de sjelden beskriver nødvendig kompetanse i sine sakkyndige vurderinger. De har dessuten en utbredt praksis med å anbefale at skolen skal gi spesialundervisningen som assistenttimer.²⁴ Et lovkrav vil kunne bidra til en nødvendig kultur- og praksisendring i tjenesten. Utvalgets forslag om krav til kompetanse i §10-6 er et viktig skritt i riktig retning. Premisset for at den skal virke etter sin hensikt er imidlertid at det blir gjort konkrete og faglige vurderinger av hvilken kompetanse eleven trenger. Dette bør gjenspeiles med krav til PPT sin sakkyndige vurdering.

Barneombudet ber departementet foreslå en mer konkret bestemmelse om innholdet i sakkyndige vurderinger, og en forskriftshjemmel.

²³ Marianne Sandvik Tveitnes (2018) *Sakkyndighet med mål og mening: En analyse av sakkyndighetens institusjonaliserte kjennetegn; et grunnlag for refleksjon og endring*. Doctorial Thesis, Universitetet i Stavanger, Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017

²⁴ Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017

21.8.3 Sakkyndighetsprosessen

Barneombudet mener at det er behov for å se på om kravene til sakkyndighetsprosessen kan endres. Prosessen må ivareta elevenes rettssikkerhet, samtidig som den ikke blir for omfattende. En sakkyndig vurdering må ikke bare forstås som et produkt, men en prosess. Et mål må være at eleven og skolen får rask hjelp, og at prosessen i seg selv har en nytteverdi for eleven og lærerne. Skolen venter ofte med å sette inn tiltak til den skriftlige vurderingen og enkeltvedtaket foreligger. Men det er mye som kan gjøres underveis i utredningen, uten et enkeltvedtak, for eksempel å prøve ut bestemte metoder. Dersom skolen skal vente på en lengre utredning før de setter i gang tiltak, tar det lang tid før eleven får hjelp. I stedet bør PP-tjenesten veilede eleven og skolen mens de samarbeider om å prøve ut tiltak. Foreldrene, eleven, PP-tjenesten og skolen må samarbeide tett. De må dokumentere erfaringene de gjør underveis, og bruke dem som et grunnlag for den endelige tilrådingen. Det er i prinsippet ikke noe i regelverket som hindrer dette i dag, så lenge det ikke innebærer avvik fra bestemmelsene i opplæringsloven med forskrifter. Vår erfaring er at det mange steder likevel har etablert seg en praksis der skolen ikke setter i gang tiltakene før den sakkyndige vurderingen er ferdig skrevet. Vi spør derfor om det kan gjøres grep i loven for å endre praksisen, og dermed sikre en sakkyndighetsprosess som gjør at eleven får raskere hjelp.

En tydelig plikt for PP-tjenesten til å bidra inn i arbeidet med plikten til å sørge for tilfredsstillende utbytte (aktivitetsplikten) og forsterket innsats vil føre til at sakkyndighetsprosessen blir mer effektiv. For det første vil PP-tjenesten få bedre kjennskap til eleven og opplærings situasjonen. Der PP-tjenesten og skolen allerede har dokumentasjon fra utprøving av tiltak, for eksempel lærerens underveisvurdering og kartleggingsprøver, er dette relevante kilder til å utarbeide den sakkyndige vurderingen. Dokumentasjon utarbeidet underveis kan være en del av grunnlaget, og PP-tjenesten skal gjøre sakkyndig vurdering som en del av forløpet de allerede er i.

21.8.4 Individuell plan og evaluering

Utvalget foreslår ingen endringer i kravene til individuell opplæringsplan (IOP) i § 10-7. Etter vår erfaring er det store mangler ved gjennomføringen av spesialundervisningen, og mange IOP'er er i praksis et lite nyttig verktøy. Det er ofte uklart hvem som skal skrive IOP og ha ansvaret for oppfølgingen, og de enkelte planene har ofte uklart og lite konkret innhold. Dette igjen gjør det vanskelig å evaluere om undervisningen er god nok. Vi ber departementet vurdere om innholdet i planene bør reguleres nærmere.

Forskere har pekt på at det er dårlig sammenheng mellom den ordinære undervisningen og spesialundervisningen.²⁵ Opplæringen foregår ofte på siden av fellesskapet, og det er liten sammenheng mellom elevens IOP og læreplanen. Samarbeidet mellom faglæreren og den som gjennomfører spesialundervisningen kan være mangelfullt, og de vet ikke nok om hva som foregår i hverandres undervisning. Barneombudet mener at det må være krav til samarbeid mellom for eksempel faglæreren og de som gjennomfører spesialundervisningen. Den individuelle opplæringsplanen bør beskrive samarbeidet mellom de som er involvert i opplæringen. Planen bør også vise hvordan spesialundervisningen og ordinær opplæring samlet sett skal bidra til å nå opplæringsmålene. Dersom eleven også skal ha vedtak om personlig assistanse og fysisk tilrettelegging og hjelpemidler, bør det være krav om at dette også er en del av den individuelle opplæringsplanen.

Vi mener også det er en problematisk at planen kun skal evalueres årlig. Det er viktig med kontinuerlig og tett oppfølging og evaluering når det settes inn tiltak som gjør unntak fra

²⁵ Haug (2017). Kva spesialundervisning handlar om, og kva funksjon den har. I: Haug (red.) *Spesialundervisning. Innhold og funksjon* (s.385–411). Oslo: Det norske samlaget og Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrappport 2017

ordinær opplæring, slik at man tidlig kan vurdere om tiltakene har effekt og eventuelt justere kursen. Vi foreslår å gjeninnføre halvårlig evaluering av IOP og at det presiseres at det også skal gjøres en løpende evaluering av opplæringen slik som ved ordinær opplæring.

Barneombudet mener PP-tjenesten bør pålegges å følge opp tilrådingen i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, og bidra til å kvalitetssikre tiltakene gjennom veiledning til skolene. Skolene på sin side må være forpliktet til å ta imot veiledning fra PP-tjenesten og å følge rådene de får dersom de ikke har faglige grunner til å gjøre noe annet enn det PP-tjenesten foreslår.

21.9 Krav til kvalifisert personale

Utvalget foreslår en presisering av dagens mulighet til å gjøre unntak fra kravet om kompetansekrav i undervisningen i § 10-6. Vi støtter endringen og mener dette er et helt sentralt virkemiddel for å sikre at kvaliteten i spesialundervisningen blir bedre. Et viktig premiss er at bestemmelsen suppleres med krav til den sakkyndige vurderingen. Det er også avgjørende at en lærer alltid er til stede i opplæringen slik som foreslått i § 15-4, se kapittel 28.

Vi spør samtidig om det kan gjøres ytterligere grep for å styrke elevens stilling. For elever med spesialundervisning er det viktig at læreren har eller skaffer seg kunnskap om elevens behov og eventuelle diagnoser. Vi ber departementet vurdere om hovedregelen kan suppleres med at opplæringen både skal gis av lærere som både har formell kompetanse og kompetanse til å ivareta elevens behov for særskilt tilrettelegging.

Et annet grep kan være å endre ordlyden i andre ledd slik at det lovfestes som en rettighet i stedet for et unntak, slik at eleven har rett til å få undervisning av personale med særskilt kompetanse dersom det er nødvendig.

21.10 PP-tjenestens organisering, mandat og arbeidsoppgaver

Utvalget foreslår å videreføre krav om at kommunene og fylkeskommunene skal ha en PP-tjeneste i § 10-12. Barneombudet støtter utvalgets forslag og vurderinger, og mener det er nødvendig med en uavhengig faglig instans. Som utvalget påpeker, er det vanskelig å forutse virkningen av å avvikle tjenesten, og deres rolle kan være avgjørende for at elever får den tilretteleggingen de har krav på. Tjenestens uavhengighet er viktig for at det skal komme et blikk utenifra som veileder skolene om hvilken tilrettelegging de bør gjøre. Det er positivt at utvalget presiserer i merknadene at PP-tjenestens ikke kan instrueres av skoleeier i de faglig-pedagogiske vurderingene.

Mandat

I likhet med utvalget mener vi at PP-tjenestens mandat må endres, slik at de også får et tydelig ansvar for å hjelpe skolen med å tilpasse den ordinære undervisningen, også når det ikke er elever med særlige behov (jf. oppl. § 5-6). Dette gjelder både i systemrettet arbeid og i arbeidet med enkeltelever. Dette kan bidra til at færre elever trenger spesialundervisning, at de som trenger det får raskere og riktigere hjelp, og at sammenhengen i opplæringstilbudet til den enkelte elev blir bedre.

En forutsetning for et fleksibelt og tilpasset opplæringstilbud, der ordinær opplæring, forsterket innsats, spesialundervisning og andre tiltak fungerer godt, er å involvere PP-tjenesten i alt dette arbeidet. Elevene befinner seg ikke i isolerte grupper, men har behov for et bredt spekter av tiltak. Mange elever som trenger spesialundervisning i dag, kan ivaretas med de samme pedagogiske tiltakene innenfor ordinær opplæring. PP-tjenestens kompetanse vil fortsatt være viktig for disse elevene. Det at PP-tjenesten kun har et blikk inn i spesialundervisningen skaper et unaturlig skille, og begrenser utnyttelsen av både elevens, PP-tjenestens og skolens kompetanse.

Vi mener at en utvidelse av PP-tjenestens mandat kan bidra til en mer effektiv bruk av ressursene. Det gir en mulighet til å komme tidligere inn med høy kompetanse og riktige

hjelp, og dermed forebygge at elever utvikler større læringstap. Ved at PP-tjenesten kommer tettere på vil flere kunne få hjelp uten at de trenger sakkyndig vurdering og spesialundervisning. Samtidig vil PP-tjenesten allerede ha startet sakkyndighetsprosessen, dersom det blir aktuelt å anbefale spesialundervisning.

Oppgaver, kompetanse- og bemanningsbehov

Barneombudet mener at tjenestens oppgaver bør presiseres ytterligere, og viser blant annet til Meld. St. 6 (2019–2020) pkt. 4.1.1. der regjeringen foreslår å presisere i regelverket hvilke tjenester de skal levere, og med krav til kvalitet på disse. Dette kan bidra til å sikre større likhet i praksis i hvordan de ulike tjenestene jobber og hvilken kompetanse som kreves for å utføre oppgavene.

Samtidig vil vi gjenta våre tidligere anbefalinger om å stille krav til kompetanse og bemanning i tjenesten.²⁶ Krav til kompetanse bør sikre at tjenestens samlede kompetanse skal være bredt sammensatt og minst dekke områder fra blant annet spesialpedagogikk, utviklingspsykologi og pedagogikk.

Flere rapporter har vist at fagsammensetningen i tjenestene kan være tilfeldig, og at mange tjenester ikke har tilstrekkelig med ressurser til å sikre forsvarlig sakkyndighetsarbeid og samtidig jobbe systematisk sammen med skolene.²⁷ Det kan også være en utfordring at PP-tjenesten ikke har bred nok kompetanse ved den enkelte tjenesten til å møte de utfordringene elevgruppen har.

Vi merker oss at utvalget foreslår å ikke lovfeste en forskriftshjemmel for dette og mener det er uheldig. Nedbyggingen av Statped gjør det særlig viktig å sikre at PP-tjenesten har nødvendig kompetanse til å ivareta elevenes behov. Kompetansesatsingen som varsles i Meld. St. 6 (2019–2020) er en god anledning til å kartlegge kompetanse- og ressursituasjonen i tjenesten og vurdere hvilke krav som er hensiktsmessige å stille. For å være sikker på at dette blir et reelt kompetanseløft må det også være tydelige krav til hvilken kompetanse tjenesten skal sitte igjen med etter det er gjennomført. Dersom kompetansesatsingen skal løse utfordringene i tjenestene slik som regjeringen forespeiler, bør det også være mulig.²⁸

Til slutt spør vi om det kan være naturlig å flytte bestemmelsen om PP-tjenesten sine oppgaver ut av dette kapitlet i loven og til kapittel 22. Dette forutsetter at man samtidig spesifiserer i kapittel 10 hvordan tjenesten og skolen skal samarbeide for å ivareta elevens opplæringstilbud. Se for øvrig drøftelsen i punkt 21.6.

21.11 Reaksjoner ved lovbrudd

Utvalget ønsker ikke å innføre ytterligere reaksjoner ved brudd på reglene. Barneombudet er ikke enig i dette. I rapporten «Uten mål og mening?» så vi store mangler ved saksbehandlingen, gjennomføringen av spesialundervisningen og etterlevelsen av fylkesmennes vedtak.²⁹ De ble tydelig for oss at det er forskjell på å ha rett og få rett, og at det ikke nødvendigvis ble

²⁶ Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017, Barneombudet (2018) *Tilpasset opplæring og spesialundervisning - innspill til opplæringslovutvalget*. URL: <http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2018/11/17-01444-30.pdf> og Barneombudet (2018) *Høyrings svar frå Barneombudet: Inkluderande fellesskap for barn og unge*. URL: <http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2018/08/18-00602-3.pdf>:

²⁷ Hustad, Strøm og Strømsvik (2013) *Kompetanse i PP-tjenesten – til de nye forventningene? Kartlegging av kompetansen i PP-tjenesten*. NF rapport 2-2013 og Nordahl m. fl. (2018) *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Fagbokforlaget.

²⁸ Se også Barneombudet (2020) *Innspill til utdannings- og forskningskomiteen om Meld. 6 (2019-2020) Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. URL: <https://barneombudet.no/wp-content/uploads/2020/01/20-00118-1.pdf>.

²⁹ Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017

endringer i opplærings situasjonen selv om en elev fikk medhold fra fylkesmannen i en klage. Barneombudet kjenner også til mange enkeltsaker der elever har lidt alvorlige læringstap gjennom flere år, og at noen skoler ikke retter seg etter fylkesmennes vedtak. Vi mener det er helt avgjørende at fylkesmennes får flere virkemidler for å sikre elevenes rett til spesialundervisning. Barneombudet mener at det utgjør et stort rettssikkerhetsproblem at fylkesmennene ikke har tilstrekkelige virkemidler til å sikre at elevens rettigheter blir innfridd.

Barneombudet ber departementet lovfeste hjemmel til å ilegge skoleiere forvaltningsreaksjoner og -sanksjoner ved alvorlige eller gjentatte brudd på elevens rett til spesialundervisning.

21.12 Retten til alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) må videreføres

Elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon har i dag rett til dette etter opplæringsloven. Utvalget mener dette er omfattet av de nye bestemmelsene i kapittel 10 og mener en videreføring av bestemmelsen om ASK vil være dobbeltregulering. Barneombudet støtter ikke utvalgets forslag, og mener at istedenfor å ta bort retten til ASK, bør det klargjøres hvilket innhold denne retten har. Vi mener at forslaget til utvalget undergraver betydningen av opplæring i ASK for de barna dette gjelder.

Barneombudet mener at opplæring i ASK må vurderes som en form for språkopplæring, ikke som spesialundervisning. Å kunne kommunisere godt med andre er et grunnleggende behov for alle mennesker, både ved å gjøre seg forstått og forstå andre. Det er en forutsetning for læring og utvikling gjennom hele livet. Mestring av språk er avgjørende for å delta i samfunnet, og for relasjonen til andre menneske. Tilrettelegging og bruk av ASK vil være svært viktig for at barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale, skal få et likeverdig opplæringstilbud. Vi mener at det er avgjørende at barn som har behov for andre uttrykksformer, fordi de helt eller delvis mangler tale, må ha rett til opplæring i ASK. Retten må gå tydelig frem av loven, og det må fremkomme tydelig hvem som har rett til ASK, og hvilken hjelp barnet har rett til. Dette må blant annet omfatte opplæring, tilrettelegging som ikke er regulert i andre bestemmelser og nødvendige hjelpemidler. Vi ber departementet om å foreslå en tydelig lovregulering av ASK som plasseres i kapittel 4 for grunnskolen og kapittel 7 for videregående opplæring.

For å sikre elevens rett til alternativ og supplerende kommunikasjon bør det være krav om enkeltvedtak hvor det går frem hva eleven har rett til. Dersom eleven i tillegg har rett til individuelt tilrettelagt opplæring, skal det gjøres eget vedtak om dette. Disse vedtakene kan samles i et dokument. Eleven og foreldrene må kunne klage til fylkesmannen på selve vedtaket og på manglende oppfylning av det.

22 Til kapittel 33 – Opplæring i og på de samiske språkene

Utvalget peker på brudd på rettighetene til samiske elever, tross sterke rettigheter. Barneombudet har i innspill til utvalget fremhevet opplæringstilbudet til samiske barn som et område utvalget måtte se nærmere på. Vi er bekymret for at samiske barn ikke får oppfylt sine rettigheter, noe som også bekreftes av Riksrevisjonens rapport om opplæring i og på samisk.³⁰ Staten har etter internasjonale konvensjoner og nasjonale regler, inkludert Grunnloven. § 108, et særlig ansvar for å ivareta hensynet til samene. Det er alvorlig at hvert år er det elever som ikke får oppfylt retten til samiskopplæring. Manglende tilgang til personer med samisk språkkompetanse er en gjennomgående utfordring for å gi god samisk opplæring til alle elever, og det er nødvendig med tiltak. Vi er opptatt av at opplæringsloven må sikre samiske elevers rettigheter bedre.

³⁰ Riksrevisjonen (2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk*. Dokument 3:5.

Barneombudet støtter at retten til opplæring i og på de samiske språkene i hovedsak videreføres. Skolene har en avgjørende rolle for å sikre viktige rettigheter for samene, og da bør retten til opplæring i og på samisk videreføres i loven. Samtidig er vi bekymret for at rettighetene ikke oppfylles fordi det ikke får noen konsekvenser for skoleeier å bryte dem. Vi ber departementet om å vurdere om det bør knyttes forvaltningsreaksjoner og -sanksjoner til at bestemmelsene om opplæring i og på samisk ikke oppfylles.

Vi er enig med utvalget i at det er viktig å sikre at også samiske elever som bor utenfor forvaltningsområdet som ønsker opplæring i samisk som første- eller andrespråk får en kvalitativt god opplæring.

Barneombudet støtter utvalgets forslag om at opplæringsloven bør oversettes til samisk for å gjøres tilgjengelig for elever og foreldre. Dette vil være viktig for at de skal kjenne til sine rettigheter.

Lovens struktur

I dag er reglene om samiskopplæring samlet i et eget kapittel. Utvalget viser til at Sametinget har spilt inn at reglene om opplæring i og på samisk ikke bør samles i et eget kapittel, og at det er mer hensiktsmessig at reglene som berører samiske forhold struktureres gjennomgående i loven. De mener dette kan bidra til at reglene blir bedre kjent utenfor forvaltningsområdet. Barneombudet støtter at reglene om opplæring i og på samisk ikke er samlet i et eget kapittel.

22.1 Rett til opplæring I de samiske språkene

Barneombudet støtter utvalgets forslag om at retten til opplæring i samisk gjelder ett av de tre samiske språkene, ikke til flere som noen har argumentert for. Vi er enig med utvalget i at det er riktig å prioritere en kvalitativt god opplæring i ett samisk språk som første- eller andrespråk, og at det derfor ikke foreslås endringer. Eleven eller foreldrene avgjør hvilket.

Opplæring i samisk i forvaltningsområdet

Utvalget mener at kommuner i forvaltningsområdet fortsatt skal ha myndighet til å fastsette at alle elever i grunnskolen skal ha opplæring i samisk. Kommuner skal ikke kunne pålegge elevene opplæring på samisk som første- eller andre språk, men pålegget kan omfatte opplæring etter lokale læreplaner med undervisningstid som kommer i tillegg til fag- og timefordelingen. Barneombudet støtter forslaget.

Utvidelse av retten til opplæring i samisk i videregående opplæring

I videregående opplæring er det i dag bare samiske elever som har rett til opplæring i samisk. Vi er enig med utvalget i at det er behov for bedre sammenheng mellom rett til opplæring i og på samisk i grunnskolen og retten i videregående opplæring. Det er uheldig at retten til opplæring i samisk i videregående opplæring ikke samsvarer med retten til slik opplæring i grunnskolen for ikke-samiske elever. Utvalget foreslår at ikke-samiske elever som har hatt opplæring i eller på samisk i grunnskolen, får rett til opplæring i samisk i videregående opplæring. Vi støtter at det er rimelig at en elev som har fått opplæring i eller på samisk som første- eller andrespråk i grunnskolen må sikres muligheten til å fortsette med samiskopplæring i videregående opplæring. Dette vil sikre den enkelte elev et helhetlig opplæringsløp, men også bidra til bevaringen og utviklingen av samiske språk som sådan. Vi er enige i at retten til opplæring i grunnskolen og videregående opplæring bør samsvare, også for ikke-samiske elever.

22.2 Rett til opplæring PÅ de samiske språkene

Utvalget foreslår å videreføre adgangen for kommunene til å legge opplæringen på samisk til én eller flere skoler i ny § 4-2 (5). Vi støtter dette.

Retten til opplæring på samisk i egen gruppe i grunnskolen

Hvor høyt minstetallet settes for opplæring på samisk i egen gruppe settes har i praksis stor betydning for oppfyllelsen av retten til opplæring på samisk for elever utenfor forvaltningsområdet. Minstekravet er foreslått redusert fra ti til tre elever i kommunen i NOU 2016:14 Hjertespråket, og Sametinget har gitt innspill om at minstekravet på ti elever er uheldig. Barneombudet er i tvil om dagens krav om minimum ti elever er for høyt, og at det bidrar til å svekke elevens rett.

Utvalget sier at de ser at det kan være prinsipielt betenkelig at en elevs rettighet er avhengig av at det er andre elever i kommunen som ønsker å benytte den samme rettigheten. På den andre siden ser de pedagogiske og praktiske hensyn som tilsier minstekrav for å opprette tilbud. De mener at en individuell rett eller et lavt minstekrav kan komme i konflikt med elevens behov for sosial tilhørighet og foreslår derfor å videreføre minstekravet på ti elever.

Barneombudet ber departementet vurdere om minstekravet bør settes lavere enn ti elever. Utvalget viser at et lavere krav kan ha betydning for elevens sosiale tilhørighet og at det taler mot et lavere krav. Vi er ikke enig i dette og mener at dette kan bidra positivt til å styrke elevens samiske identitet og språk, noe som urfolksbarn har rett til etter barnekonvensjonen artikkel 30. Dette er også sosial tilhørighet. I vurderingen av hvor høyt antallet skal være må departementet gjøre en barnerettighetsvurdering hvor det utredes om et krav om ti elever eller flere begrenser barns rettigheter mer enn det som er nødvendig og forholdsmessig. Hvis det er tilfellet, må det eventuelt vurderes kompensierende tiltak. Vi støtter kravet til antall elever skal beregnes på kommunenivå og at elevene ikke må gå på samme trinn.

Bør retten til opplæring på samisk i grunnskolen utvides med noen fag

Utvalget foreslår at samiske elever utenfor forvaltningsområdet for samisk språk gis rett til opplæring på samisk i to fag dersom minst tre elever i kommunen krever det. De ser fordeler ved en slik differensiert løsning hvor elevene gis opplæring på samisk i noen fag i tillegg til opplæring i samisk. De mener dette bør begrenses til samiske elever og til en rett til opplæring i to fag dersom det er minst tre elever i kommuner utenfor forvaltningsområdet som ønsker det. Barneombudet støtter at samiske elever utenfor forvaltningsområdet skal ha rett til opplæring på samisk i flere fag. Vi er her usikre på om to fag er for lavt antall, og ber departementet vurdere dette opp mot barnekonvensjonen. Dette mener vi er et spørsmål hvor samiske barn og unge som bor utenfor forvaltningsområdet burde blitt hørt om de mener to fag er for lite eller mye. Uten deres stemmer er beslutningsgrunnlaget mangelfullt.

22.3 Fjernundervisning og andre måter

Utvalget har foreslått at dersom skoler utenfor forvaltningsområdet ikke har lærere som kan gi opplæring i samisk så kan opplæringen gis på annen måte, det vil i realiteten bety som fjernundervisning eller gjennom språksamlinger og hospitering i samiskspråklige miljøer.

Utvalget foreslår at det presiseres at dersom opplæringen blir gitt i form av fjernundervisning, skal kommunen og fylkeskommunen gi eleven tilbud om at en del av opplæringen skjer i et samiskspråklig miljø når det er nødvendig. De viser til at språksamlinger og hospitering vil gi elevene mulighet til å praktisere språket sitt og vil bidra til å styrke deres samiske identitet og tilhørighet. Men utvalget ønsker ikke å innføre en absolutt plikt for kommunene til å tilby opplæring i et samiskspråklig miljø. Barneombudet støtter at en del av opplæringen bør gis som hospitering eller språksamlinger om elevene ikke får opplæringen på skolen sin, og mener at det bør lovfestes at en del av opplæringen bør tilbys i et samiskspråklig miljø dersom det er til elevens beste. Vi er i tvil om listen legges for høyt ved at er et krav om at det er nødvendig.

Barneombudet er enig i at reglene om fjernundervisning som foreslås også gjelder for opplæring i og på samisk. Det er derfor ikke nødvendig å regulere dette detaljert. Adgangen til å bruke fjernundervisning vil være den samme for opplæring i og på samisk som for annen

opplæring, og hensynet til eleven må vurderes. Barneombudet er bekymret for at fjernundervisning i noen tilfeller velges av økonomiske grunner og at det kan gi eleven et dårligere opplæringstilbud. Vi er opptatt av at kvaliteten på fjernundervisningen må være god, og at det er nødvendig å se på elevens totale opplæringstilbud. Vi viser her til Sametingets erfaringer om at mange kommuner legger for stor vekt på økonomi når de skal vurdere om fjernundervisning skal suppleres med hospitering.

22.4 Elevenes avgjørelsesmyndighet

Barneombudet støtter forslaget om at elevene selv fra 8. trinn velger om de vil ha opplæring i og på samisk. Vi er enig i utvalgets vurdering om at koblingen mellom identitet og samisk som første- og andrespråk er et argument for å tillegge barnets egne synspunkter betydelig vekt.

22.5 Læremidler

Barneombudet er bekymret for læremiddelsituasjonen på samisk, særlig nå i forbindelse med fagfornyelsen. Vi har merket oss at utvalget mener at en bedring av læremiddelsituasjonen bør søkes oppnådd gjennom andre virkemidler enn lov. Vi ber departementet vurdere om dette er tilstrekkelig, eller om det bør stilles krav i loven som det er gjort for læremidler på ulike målformer.

23 Til kapittel 34 - Opplæring i tegnspråk og punktskrift

Utvalget foreslår at retten til tegnspråk skal gjelde alle elever med hørselshemming dersom de ønsker slik opplæring. De foreslår videre å utrede om retten til opplæring i tegnspråk også skal gjelde for elever i videregående opplæring som bruker tolk. Barneombudet mener retten til tegnspråk er viktig og at den bør være lett tilgjengelig for alle hørselshemmede elever som ønsker slik opplæring. Vi støtter derfor forslaget om å fjerne vilkåret om førstespråk og mener retten i videregående bør utvides.

Barneombudet er imidlertid usikker på om kravet til sakkyndig vurdering bør fjernes. Det kan være svært viktig for både elev, foreldre og skolen å få en grundig faglig vurdering av både behovet for tegnspråkopplæring og hvordan den skal gis. For eksempel vil en sakkyndig vurdering kunne gi elever og foreldre et godt grunnlag for å avgjøre om det er riktig å velge tegnspråk, og hvordan opplæringen skal gis for å støtte opp under utviklingen av et talespråk. Vi er ikke enige i at forvaltningsloven § 17 er et tilstrekkelig grunnlag for å sikre at saken blir godt nok utredet. Barneombudet mener derfor at kravet til sakkyndig vurdering bør videreføres. Samtidig bør ikke elevens rett være avhengig av at det foreligger en sakkyndig vurdering for at rettigheten utløses, men utgangspunktet må være at kommunen har plikt til å sørge for at en slik vurdering foreligger. Barneombudet er positiv til at eleven selv skal få velge opplæring fra 8.trinn, slik de kan for samisk, kvensk og finsk.

Vi mener også at det er gode grunner til at elever med tegnspråklige personer i sin nærmeste familie bør få tilgang til å opplæring i norsk tegnspråk, og støtter forslaget om å utrede konsekvensene av dette nærmere.

24 Til kapittel 35 – Språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk

Barneombudet har i innspill til utvalget bedt om en gjennomgang av reglene om opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn. Bakgrunnen for dette er en bekymring for at elever som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge opplæringen ikke får den hjelpen de trenger. Barneombudet støtter Skolelederforbundets innspill til utvalget. Vi deler bekymringen om at bestemmelsene ikke alltid praktiseres til elevenes beste, og er enige i at regelverket bør være klarere og forskningsbasert. Dessverre ser det ikke ut til at dette har blitt fulgt opp av utvalget.

Vi er bekymret for hvordan elever som kommer fra land med lite skolebakgrunn fra hjemlandet skal få et godt opplæringstilbud, og mener at dette burde blitt vurdert mer systematisk enn utvalget har gjort. Slik vi leser utvalgets forslag har de ikke gjort den nødvendige gjennomgangen, men viderefører dagens regler med noen mindre endringer. I flere av forslagene mener vi også at utvalget har lagt uforholdsmessig stor vekt på hensynet til kommunen og fylkeskommunen på bekostning av eleven. Vi ber departementet om å gjennomføre en evaluering av reglene om særskilt språkopplæring og vurdere om det er behov for endringer i reglene for at elevenes rettigheter skal bli bedre ivaretatt og mer forskningsbaserte.

24.1 Rett til forsterket opplæring i norsk, opplæring i morsmålet og tospråklig opplæring i fag

Barneombudet er enig i at gode norskkunnskaper er viktig for utbytte av opplæringen, men også for integreringen i det norske samfunnet. Uten opplæring for å styrke norskferdighetene, vil elevene ikke kunne nyttiggjøre seg av retten til utdanning. Det er derfor nødvendig at elevene gis en individuell rett til særskilt språkopplæring. Vi støtter at retten til særskilt språkopplæring videreføres.

Det har vært en del forvirring om innholdet i retten til særskilt språkopplæring, og særlig forholdet mellom særskilt språkopplæring, morsmålsundervisning og tospråklig opplæring i fag. Vi er enige med utvalget i at begrepsbruken bør endres slik at det blir tydelig at særskilt språkopplæring er en fellesbetegnelse som dekker flere ting, og ikke er en av flere delkomponenter elevene trenger. Vi støtter derfor at «*forsterket opplæring i norsk*» erstatter det som i dag kalles særskilt språkopplæring. Dette gir en bedre beskrivelse av den delen av den særskilte språkopplæringen som direkte retter seg mot å styrke elevens norskferdigheter.

Morsmålsundervisning og tospråklig opplæring i fag

Barneombudet er enig i at retten til morsmålsundervisning og tospråklig opplæring i fag videreføres. Vi er bekymret for om forslaget gir eleven for svake rettigheter. For at elever med svake norskferdigheter skal kunne nyttiggjøre seg opplæringen i andre fag enn norsk, vil mange ha behov for tospråklig opplæring i fag i en kortere eller lengre periode. Vi er enige med utvalget i at dette kan være særlig aktuelt i en overgangsperiode for elever med kort botid og andre minoritetsspråklige elever med ingen eller svært begrensede norskferdigheter.

Vi er bekymret for at forslaget gir kommunene og fylkeskommunene for stor mulighet til å unnlate å gi opplæring i morsmål og tospråklig opplæring i fag ved at det skal gis «*om det trengst*». Dette er et vilkår som er svært skjønnsmessig. Det er uklart hva som kreves at vilkåret er oppfylt eller ikke. Her bør det presiseres at hensynet til elevens beste og hans eller hennes rett til utdanning skal veie tyngst. Vi mener loven bør skjerpes slik at det går frem at tospråklig opplæring i fag og morsmålsundervisning normalt skal være en del av elevens særskilte språkopplæring med mindre eleven ikke har behov for det fordi norskferdighetene er gode nok til å følge opplæringen. Dette vil snu vurderingstemaet sammenliknet med utvalgets forslag. Vurderingstemaet bør ikke være om eleven har behov for morsmålsundervisning eller tospråklig fagopplæring, det som eventuelt må begrunnes er at eleven likevel ikke har behov for det. Her bør terskelen være høy for at dette ikke er nødvendig.

Barneombudet støtter at regelen om at skoleeier kan bestemme at eleven skal få opplæringen i morsmål ved en annen skole enn den eleven går på, videreføres. Dette vil kunne gjøre det mulig å samle flere elever som går på ulike skoler til undervisningen og de vil kunne få opplæring sammen. Dette kan gi et bedre opplæringstilbud i morsmålet.

Utvalget foreslår også å videreføre reglen om at opplæringen kan gis på en annen måte der skoleeier ikke har lærere til å gi morsmålsopplæring og tospråklig opplæring. Vi mener at det bør klargjøres mer hva som ligger i dette unntaket. For fjernundervisning må det også her

vurderes om fjernundervisningen er pedagogisk og at kommunikasjonen er effektiv. I denne vurderingen må det vektlegges om det er særlige utfordringer knyttet til språket som påvirker elevens læringsutbytte.

Retten, eller både rett og plikt

Utvalget drøfter om elever som ikke har tilstrekkelige norskkferdigheter bør ha en plikt til å ta imot særskilt språkopplæring, ikke bare en rett. De viser til at de er kjent med elever som trenger særskilt språkopplæring som ikke ønsker å ta imot slik opplæring. Det kan gi stigma. Dersom eleven ikke får særskilt språkopplæring kan dette blant annet føre til at eleven får problemer med å fullføre videregående opplæring.

Barneombudet er enig i at det er avgjørende at elevene får særskilt språkopplæring om de trenger det, men at tvang neppe gir et bedre utgangspunkt for å tilegne seg norskkferdigheter og at her er veiledning til elever og foreldre veldig viktig. Skoleeier må sørge for å gi tilstrekkelig rådgivning til både elever og foreldre i målgruppen.

Krav om vedtak

Barneombudet stiller seg undrende til at bestemmelsene om særskilt språkopplæring ikke lenger har et eksplisitt krav til enkeltvedtak. Vi antar at dette er en inkurie, særlig fordi det fremgår av bestemmelsen om innføringstilbud. Det kan ikke være noen tvil om at særskilt språkopplæring krever vedtak, og da bør det gå klart frem av lovteksten. Noe annet kan føre til at skoleeiere og skoler med lav forvaltningskompetanse ikke oppfyller dette kravet. Vi ber departementet om å tilføye vedtak i tittelen til bestemmelsene om særskilt språkopplæring, og vurdere om det bør stilles ytterligere krav i bestemmelsen.

Vurderingen av minoritetsspråklige elevers ferdigheter i norsk

Vilkåret for å ha rett til særskilt språkopplæring er foreslått videreført, men med litt enklere språk enn i dag. Kravet foreslås å være at elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring til de kan norsk godt nok til å følge opplæringen på skolen. Utvalget sier at hva som er «*godt nok*» vil bero på en skjønnsmessig vurdering som i stor grad baserer seg på et faglig-pedagogisk skjønn. Barneombudet er bekymret for om dette vilkåret kan være for vagt. Hvor ligger egentlig listen for når eleven kan norsk godt nok til å følge den ordinære opplæringen? Dette kan være svært vanskelig å avgjøre. Dette vil kreve god veiledning, særlig for å sikre at den særskilte språkopplæringen ikke avsluttes for tidlig eller at eleven ikke får alle formene for særskilt språkopplæring som hun eller han trenger. Her blir krav til kartlegging og enkeltvedtak viktig for å sikre elevenes rettigheter.

I gjeldende §§ 2-8 og 3-12 er det et krav om kartlegging av elevens ferdigheter i norsk før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring. Utvalget har foreslått at regelen om plikt til kartlegging ikke videreføres fordi innholdet i bestemmelsen allerede følger av forvaltningsloven § 17. Barneombudet er svært bekymret for hvordan dette forslaget vil virke inn på elevenes rettigheter om det ikke stilles eksplisitte krav til kartleggingen av elevens norskkferdigheter og vurderingen av innholdet og omfanget av den særskilte språkopplæringen til elevene. Kravet til kartlegging må gå direkte frem av bestemmelsen og det bør presiseres bedre hva som bør kartlegges. Vi viser her også til at kommunens plikt til kartlegging av elevenes ferdigheter i norsk ble presisert i loven i 2009, til tross for at man også da mente det fulgte av forvaltningsloven. Kartleggingen er et rettssikrende tiltak.

Utvalget viser også til at i mange tilfeller er det så åpenbart at en elev må ha særskilt språkopplæring at det verken er nødvendig eller hensiktsmessig med omfattende kartlegginger eller dokumentasjon før det fattes enkeltvedtak. Det er kun en formalitet. Vi er enige i at det i en del tilfeller er åpenbart at eleven har rett til særskilt språkopplæring, men kartleggingen bør også undersøke det nærmere innholdet i den særskilte språkopplæringen til eleven. Hvor omfattende kartleggingen vil være avhenger også av eleven, men det kan tvert imot være at behovet for kartlegging er større for de elevene som har svake norskkferdigheter fordi det også

skal vurderes morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag. Et ønske om å fjerne dokumentasjonskrav bør ikke tillegges mye vekt her. Barneombudet foreslår at dagens krav til kartlegging videreføres. Forslag til nytt ledd i § 4-6 (tilsvarende bør også foreslås for videregående opplæring i § 7-5 med fylkeskommunen som pliktsubjekt):

«Kommunen skal kartlegge kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring.»

Barneombudet er enig i at regelen om at skoleeier skal vurdere elevens ferdigheter i norsk underveis i opplæringen bør videreføres. Vi er enige i at dette er en del av formålet med de jevnlig kartleggingene, men vel så viktig er det å vurdere om den særskilte språkopplæringen forbedrer elevens norskerferdigheter og om det er behov for å justere hjelpen hun eller han får.

24.2 Innføringsopplæring for elever som har bodd kort tid i Norge

Utvalget foreslår at skoleeiers adgang til å organisere hele eller deler av opplæringen i egne klasser, grupper eller på egne skoler for elever med kort botid i Norge (innføringsopplæring), videreføres og reguleres i en egen bestemmelse. Barneombudet støtter forslaget.

25 Til kapittel 36 – Skolemiljøet til elevene

Barneombudet mener at reglene i kapittel 9A om skolemiljø i all hovedsak bør videreføres. Regelverket er nytt, og som det fremgår av utvalgets kunnskapsgrunnlag kan det synes som at regelverket virker positivt på elevenes rettigheter sammenlignet med tidligere. Vi er enig med utvalget i at det bør være en høy terskel for å gjøre omfattende endringer i reglene om skolemiljø siden reglene bygger på et betydelig kunnskapsgrunnlag, det er gjort et betydelig implementeringsarbeid og reglene bare har virket i kort tid. Her bør departementet også legge vekt på at ordningen ser ut til å virke i samsvar med intensjonen om å være enklere, raskere og tryggere.

Når det gjelder erfaringene med reglene om skolemiljø er det etter vår vurdering nødvendig å skille mellom utfordringer som skyldes utformingen av reglene om skolemiljø og de som skyldes andre forhold, som for eksempel den generelle regelverkskompetansen til skoleeiere og skoleledere. Flere av utfordringene som Deloitte trekker frem i sin rapport om kapittel 9A peker i retning av at den generelle regelverkskompetansen til de som forvalter regelverket ikke er god nok, dette gjelder særlig for forvaltningsretten.³¹ Vi mener det er behov for en generell styrking av forvaltningskompetansen og kompetansen om arbeidsrettslige spørsmål i utdanningssektoren. I arbeidet med å implementere ny lov bør den forvaltningsrettslige kompetansen være et tema siden mange av reglene i loven bygger på at de som skal anvende loven har denne kompetansen.

Barneombudet støtter mange av utvalgets forslag til regulering av skolemiljø, men vi er enige i at forslaget om å begrense fylkesmannens kompetanse til å fastsette tiltak i håndhevingsordningen vil svekke elevenes rettsvern. Dette er en endring vi vil fraråde at blir gjort, for mer om dette se punkt 25.5.

25.1 Virkeområde og retten

Vi støtter at reglene om skolemiljø i kapittel 11 skal gjelde for skolen, SFO og leksehjelpen. Dette er i hovedsak en videreføring av gjeldende virkeområde. Her vil vi også understreke at reglene gjelder i digitale miljø dersom dette har sammenheng med hvordan eleven har det på skolen. Vårt inntrykk fra praksis er at det er en del usikkerhet om dette, og at det er behov for

³¹ Deloitte (2019) *Evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven*.

veiledning om elevenes digitale skolemiljø. Departementet bør presisere dette tydelig i lovproposisjonen og si noe om hva dette innebærer for arbeidet til skoleeier og skolene.

Retten til et trygt og godt skolemiljø er viktig for at elevenes rettsvern. Barneombudet støtter at retten videreføres som i dag. Det betyr at det er elevens subjektive opplevelse som skal legges til grunn i vurderingen av om den er oppfylt. Dette er viktig for at elever ikke skal oppleve bagatellisering, noe vi har funnet i flere av våre rapporter.³² I kombinasjon med pliktene i kapittel 11 skal retten gi elevene et godt sikkerhetsnett.

25.2 Nulltoleranse og forebyggende arbeid

Regelen om nulltoleranse mot krenkelser er et viktig signal i skolens arbeid mot krenkelser. Det betyr at de ansatte på skolen skal ta tak i krenkelser og ikke kan se bort. En konsekvens av dette er at skolen må ha diskutert hva krenkelser er, og hva nulltoleranse innebærer. Barneombudet støtter utvalgets forslag om å videreføre regelen om nulltoleranse mot krenkelser i ny § 11-3 (1). Vi er enige i at begrepet nulltoleranse bør beholdes i overskriften fordi det er innarbeidet i utdanningssektoren og egnet til å gi en beskrivelse av hva bestemmelsen handler om. Vi kan ikke se at endringene i formuleringen av nulltoleransen i bestemmelsen vil ha betydning for skolens plikter.

Myndighetene må gi klare føringer om hvordan krenkelsesbegrepet skal forstås i sammenheng med nulltoleransekravet. Det er helt nødvendig for at skolene skal klare å oppfylle lovkravet. Utvalget peker på at i forbindelse med nulltoleransekravet skal krenkelser forstås objektivt i den forstand at det avhenger av en helhetlig vurdering av om noe er en krenkelse, ikke bare elevenes subjektive oppfatning. Enkeltelever vil ha ulik terskel for hva som er en krenkelse. Det vil ikke nødvendigvis være slik at alle handlinger eller ytringer som enkeltelever opplever som krenkende vil omfattes av nulltoleransen. Dette er vi enig i og denne forståelsen er i samsvar med vårt hørings svar til endringene i 2017. Dette innebærer også at det er viktig at skolene har snakket med elevene om hva krenkelser og nulltoleranse er.

Her mener vi at departementet bør presisere at det er forskjell mellom forståelsen av hva som er en krenkelse i forbindelse med nulltoleransekravet og aktivitetsplikten. Vår erfaring er at det ikke er alle som i praksis kjenner til denne forskjellen og derfor misforstår betydningen av elevens subjektive opplevelse. For aktivitetsplikten vil det være elevens subjektive opplevelse som skal legges til grunn for om denne utløses, men tiltakene kan også handle om å ruste eleven til å håndtere slike situasjoner. Dette er noe vi mener det er behov for mer veiledning om. Her bør også utvalgets presisering om at det ikke skal være en høy terskel for hva som anses som krenkelser overfor elever, og at barn og unge er mer sårbare enn voksne gjentas.

Forebyggende arbeid

Forskning om trygge og gode skolemiljø viser at forebyggende arbeid er avgjørende for å lykkes med arbeidet.³³ Barneombudet mener derfor at kapitlet om skolemiljø bør ha et krav om at kommuner og fylkeskommuner skal jobbe forebyggende for å forhindre brudd på elevens rett ved å arbeide kontinuerlig. Dette betyr at skoleeier må sørge for at skolene jobber systematisk med å fremme trygge og gode skolemiljø og med å forebygge krenkelser. Vi mener utvalgets presisering av koblingen mellom aktivitetsplikten og det forebyggende arbeidet er god. Dette gjelder særlig hvordan jobbe forebyggende med delpliktene. Presiseringen viser sammenhengen i regelverket, og hvordan for eksempel det å kartlegge hvem som er sårbare kan gjøre at skolene kan være i forkant før en situasjon oppstår. Vi ber departementet om å gjenta dette i veiledningen til regelverket.

³² Barneombudet (2018) *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevsingsordningen for skolemiljø saker – 2018.*

³³ NOU 2015:2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø.*

Vi er enige i at skoleeier bør ha ansvaret for å jobbe forebyggende etter loven, men oppgaven vil i praksis ofte delegeres til skolen. Dette bør følge hovedregelen for ansvars plassering i opplæringsloven.

Barneombudet er enig i at internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1 pålegger kommunene og fylkeskommunen å arbeide systematisk med skolemiljø. Kravet til internkontroll vil nå være tydeligere regulert enn det har vært i § 9A-3, og det er noe Barneombudet har ønsket tidligere. Vi støtter derfor at kravet til systematisk arbeid (internkontroll) i kapitlet om skolemiljø ikke blir regulert i opplæringsloven, men at det nå blir lovfestet et krav om forebyggende arbeid. Samtidig vil vi understreke at det er viktig at myndighetene sørger for god informasjon til skoleeierne om hva kravet til internkontroll betyr for dem.

25.3 Aktivitetsplikten

Barneombudets inntrykk er at aktivitetsplikten har vært en positiv endring, noe også utvalgets kunnskapsgrunnlag tyder på. Aktivitetsplikt er et begrep som nå er innarbeidet for skolemiljøarbeidet. Vi er enige i at aktivitetsplikten med delpliktene bør videreføres, og at personkretsen som omfattes av den bør være som nå.

Utvalget foreslår følge med-plikten videreført som en del av aktivitetsplikten. Dette er vi enig i. Følge med-plikten er sentral i arbeidet med å komme inn i saker tidlig, og vi mener særlig at presiseringene om å følge med på særskilt sårbare elever i gjeldende regelverk har vært viktig. Vi ber departementet om å lovfeste følge med-plikten som en del av aktivitetsplikten.

Vi er enige i at gripe inn plikten bør videreføres som en del av aktivitetsplikten. Den bør ikke flyttes til det forebyggende arbeidet slik det ble vedtatt i barnehageloven. Plikten til å gripe inn og stoppe krenkelser er et av de første stegene i aktivitetsplikten, og det bør alltid vurderes behov for ytterligere tiltak. Vi er også bekymret for at elevene skal få et svakere rettsvern mot uforholdsmessig eller mangelfull inngripen i enkeltsaker dersom plikten flyttes til § 11-3. I vårt innsyn i fylkesmennes saker høsten 2017 så vi at det var flere saker hvor de ansatte brukte fysisk makt for å stoppe det som skjedde eller hvor de ikke hadde grepet inn for å stoppe krenkelser hvor de burde har gjort det.³⁴ Vi ber departementet om å følge utvalgets anbefaling om at gripe inn-plikten er en del av aktivitetsplikten.

Vi støtter at varslingsplikten bør videreføres, men mener at begrepet «varsle» bør endres til «melde fra». Det vil markere at dette er noe annet enn varsling etter arbeidsmiljøloven og forhåpentligvis fjerne unødvendige misforståelser om dette. For mer om dette viser vi til vårt høringssvar til lovfesting av trygt og godt barnehagemiljø, og departementets forslag i Prop. 96 L (2019-2020) hvor dette er gitt støtte.

Når det gjelder undersøkelsesplikten er vi enig med utvalget i at det bør tas inn i loven at skolen skal undersøke saken før det settes inn tiltak. Dette bør også gjelde når det er en elev som selv har sagt fra om at han eller hun ikke har det trygt og godt fordi undersøkelsene er viktige for at tiltakene til skolen bygger på informasjon om saken og hva som har skjedd. Dette vil kunne bidra til at tiltakene treffer bedre. Vi støtter også at det presiseres i aktivitetsplikten at valg av tiltak skal bygge på en konkret og faglig vurdering. Dette er krav vi mener også gjelder nå, men som av pedagogiske grunner bør gå eksplisitt frem av loven.

Vi støtter også at det ikke videreføre egne regler om høring av eleven og elevens beste i bestemmelsene om aktivitetsplikten og håndhevingsordningen i kapittel 11. Det samme gjelder for reglen om informasjonsplikt om skolemiljø, ettersom utvalget foreslår generelle regler om dette som lovfestes i kapittel 2. Disse reglene vil også gjelde i skolemiljø saker. Samtidig vil vi

³⁴ Barneombudet (2018) *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen for skolemiljø saker – 2018.*

understreke at lovfesting av retten til å bli hørt og barnets beste-vurderingen i kapittel 9A har hatt stor betydning for skolenes og fylkesmennenes praksis. Dette viser hvor viktig det er å ta inn regler som følger av andre lover i opplæringsloven, og at den pedagogiske virkningen ikke skal undervurderes. I informasjon som myndighetene vil gi om reglene om skolemiljø etter at ny opplæringslov har trådt i kraft, ber vi om at det veiledes særskilt om retten til å bli hørt og barnets beste-vurderingen i skolemiljøsakene.

Aktivitetsplanen er et viktig redskap for arbeidet med at elevens skolemiljø skal bli trygt og godt igjen. Vi er derfor glade for at utvalget foreslår å videreføre dette kravet. Her er de detaljerte kravene til hva planen skal inneholde nødvendige og det viktigste for å sikre at skolen gjør jobben sin. De detaljerte kravene til aktivitetsplanens innhold bør også videreføres. Dette bidrar til å skape forutsigbarhet for elever og foreldre om hva de kan kreve at planen inneholder.

Utvalget har foreslått å videreføre kravet om at skolene må dokumentere hva de har gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, men at det blir tatt inn i loven at skolene skal dokumentere i den formen og det omfanget som er nødvendig. Vi støtter forslaget.

25.4 Den skjerpede aktivitetsplikten

1,6 % av elevene opplever ifølge elevundersøkelsen at de blir mobbet av en ansatt på skolen to eller tre ganger i måneden eller mer.³⁵ Når elever blir utsatt for mobbing og andre krenkelser fra en ansatt på skolen er dette svært alvorlig, og elevene trenger et styrket rettsvern i disse sakene. Barneombudet støtter derfor at en skjerpet aktivitetsplikt for tilfeller hvor det er mistanke eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev videreføres. Å fjerne denne bestemmelsen ville gitt en svært uheldig signaleffekt.

Vi er kjent med at det har vært en del uklarheter om hvordan regelen skal forstås, og at det særlig er kravet til varsling til skoleeier som har blitt problematisert. Vårt inntrykk er at det virker som om forståelsen av forholdet mellom arbeidsmiljøloven og opplæringsloven har skapt utfordringer. Vi har derfor i flere tilfeller etterlyst mer veiledning fra myndighetene om dette.³⁶ Det er fullt mulig å balansere de to regelverkene, men det krever kompetanse. Her forventer vi også at kommunen og fylkeskommunen som ansvarlig for å forvalte begge regelverkene gir skolene den nødvendige veiledningen.

Samtidig må den skjerpede aktivitetsplikten være innrettet på en slik måte at terskelen for hva som varsles legges på et riktig nivå. Utvalget foreslår under tvil at det innføres en terskel for rektors varslingsplikt til skoleeier. Forslaget innebærer at rektor kan unnlate å varsle skoleeier dersom varslet er åpenbart grunnløst. Utvalget presiserer at det er ment å være en svært lav terskel for varsling, og at rektor bare unntaksvis kan unnlate varsling. Vi har, som utvalget, sett noen eksempler på tilfeller hvor varslingskravet kan ha blitt for rigid og ser at det kan være hensiktsmessig med en terskel for når det skal varsles. Vi støtter derfor utvalgets forslag, men understreker at det må gis god veiledning om hva dette innebærer. Her må også kommunen og fylkeskommunen i sin internkontroll med skolene følge opp at deres praksis er i samsvar med regelverket, og at terskelen for varsling i praksis ikke legges høyere enn forslaget. Også her foreslår vi at «varsle» endres til «melde fra».

³⁵ Wendelborg (2020) *Mobbing og arbeidsro i skolen. Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2019/2020*. NTNU Samfunnsforskning.

³⁶ Barneombudet (2018) *Alle kjenner noen som har opplevd det. Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelser – 2018*.

25.5 Håndhevingsordningen

Barneombudet støtter forslaget om at håndhevingsordningen for skolemiljøsaker videreføres. Vi er enig i utvalgets vurdering om at flere av utfordringene som er løftet frem handler mer om praktiseringen av ordningen enn om selve regelverket.

Avvisningsgrunner

Avvisningsgrunnene for skolemiljøsaker foreslås videreført, men utvalget gjør flere presiseringer av hvordan disse skal forstås, blant annet om hvorfor fylkesmannen skal treffe avvisningsvedtak når vilkårene for å behandle saken ikke er oppfylt. Vi er enige med utvalget i at det er et rettssikkerhetsproblem at saker hvor det skal gjøres avvisningsvedtak etter loven løses på andre måter.

Vi støtter også utvalgets forståelse av «særlige grunner». Dette er i samsvar med vår³⁷ og Sivilombudsmannens forståelse som utvalget viser til. Samtidig mener vi at utvalgets beskrivelse av hvordan «*særlige grunner*» skal forstås er for knapp. Vi ber derfor departementet om å gi en mer grundig omtale av hvordan dette skal tolkes, dette gjelder særlig for de tilfellene hvor eleven har byttet skole i ettertid. Vår erfaring er at det har vært mye uklarhet om forståelsen av særlige grunner og at direktoratet har tolket dette for snevert tidligere.³⁸ Dette har skapt utfordringer i praksis som den nye opplæringsloven bør rydde opp i. Her bør hensynet til elevens beste veie tungt, og vi vil særlig peke på den gjenopprettende funksjonen det kan ha for en del elever å få behandlet en sak på en tidligere skole. Verdien av dette bør ikke undervurderes, særlig i langvarige saker.

Hva skal fylkesmannen vurdere

Etter gjeldende § 9A-6 skal fylkesmannen vurdere om skolen har oppfylt aktivitetsplikten. Praksis viser at det er store forskjeller i hvordan fylkesmennene vurderer dette. Noen embeter vurderer alle delpliktene, mens andre ikke gjør det. Det er også varierende i hvilken grad de ser på om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes eller ikke.³⁹ Forskjellene i praksis taler for at det er nødvendig å presisere hva fylkesmennene skal vurdere.

Barneombudet mener at fylkesmannen som hovedregel skal vurdere alle delpliktene, men at det ikke alltid vil være nødvendig å vurdere alle pliktene like grundig. Ofte finnes det avvik i følge med-plikten eller undersøkelsesplikten som har stor betydning for tiltaksplikten. Uten at disse pliktene blir vurdert blir det ikke nødvendigvis en god nok vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt. Barneombudet mener at utvalget har en for enkel forståelse av hvorfor de ulike pliktene bør vurderes når de peker på at det viktigste ikke er å kontrollere hva skolen har gjort, men å hjelpe eleven i situasjonen hun eller han er i. For det første er det ingen motsetning mellom det å vurdere om pliktene oppfylt for å se om skolen har gjort det de skulle og å hjelpe eleven. Tvert imot, vil ofte noe av forklaringen på hvorfor eleven ikke har det trygt og godt ligge i hva som er gjort, og i en del tilfeller er det nødvendig å ta tak i dette for at eleven igjen skal få det trygt og godt. Et eksempel er saker hvor skolen ikke har sett at dette er en særskilt sårbar elev og unnlatt å følge godt nok med på eleven, da kan dette være noe av grunnen til at eleven ikke har det bra. For det andre er det legitimt at eleven og foreldrene ønsker at fylkesmannen skal vurdere om skolen har gjort det de skal, og at de skal påpeke det når de ikke har. Dette kan ha en gjenopprettende funksjon for dem, og bidra til at de kan legge ting bak seg.

Barneombudet mener derfor at presiseringene utvalget gjør om at «*hensikten er å tydeliggjøre formålet med ordningen er å hjelpe eleven fremover, ikke å kontrollere reglene*» ikke bør

³⁷ Barneombudet (2018) *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen for skolemiljøsaker – 2018.*

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

foreslås av departementet. Ordningen bør gjøre begge deler, nettopp for å kunne bidra til at elevene får det trygt og godt på skolen. Vi foreslår derfor at § 11-6 (2) første punktum endres slik at «for å» byttes ut med «og» og lyder:

«Fylkesmannen skal avgjøre om aktivitetsplikta etter §§ 11-4 og 11-5 er oppfylt og bidra til at eleven får det trygt og godt på skolen».

Fylkesmannens utredning av saken og partsrettigheter

Vi støtter at barnets beste og retten til å bli hørt reguleres i en overordnet bestemmelse, se også punkt 25.3.

Vi er enig i utvalgets vurdering om at fylkesmannen i sine saker ofte skal høre flere elever enn elever som har meldt saken. Slik vi ser det følger dette av både barnekonvensjonen artikkel 12 og av forvaltningsloven § 17.

Når det gjelder spørsmålet om andre skal ha partsrettigheter i en sak, må dette vurderes konkret. Her gjelder reglene i forvaltningsloven. Dette er et tema som det virker som at fylkesmennene og skolene har behov for mer informasjon om.

Fylkesmannens vedtak i håndhevingssaker

Utvalget har foreslått å begrense fylkesmannens kompetanse i håndhevingssaker ved at fylkesmannens adgang til å fastsette hva skolen skal gjøre innskrenkes. Fylkesmannen skal som hovedregel ikke fastsette tiltak i sine vedtak, men kun pålegge kommunen å rette forholdet dersom aktivitetsplikten ikke er oppfylt. Utvalget foreslår at fylkesmannen kun kan fastsette tiltak dersom det er grunn til å tro at kommunen ikke vil oppfylle pålegg om retting eller at det vil forsinke saken unødvendig å vente.

Barneombudet fraråder disse endringene. Vi mener dette være et tilbakeskritt, og stå i motstrid med hensikten med håndhevingssystemet. En viktig begrunnelse for ordningen var at elevene skulle få den nødvendige hjelpen. I den gamle ordningen var det et problem at fylkesmannen var tilbakeholden med å fastsette tiltak, og at det å få medhold i en klage ikke hjalp fordi det ofte var skolen som skulle finne tiltak. I hvilken grad skolens tiltak hjalp var varierende, og flere saker endte med å bli påklaget flere ganger uten at det hjalp. Dette er en situasjon vi ikke bør vende tilbake til. Fylkesmannens kompetanse i håndhevingssaker bør derfor være som i dag. Det bør heller gis bedre veiledning og kompetanseheving for fylkesmennene for å sikre bedre vurderinger av i hvilke saker fylkesmennene bør og ikke bør fastsette tiltak. Forslaget til utvalget vil ta fra fylkesmennene hjemler de bør ha. Vi foreslår at § 11-6 fjerde ledd bør erstattes med gjeldende § 9A-6 (4) første punktum:

«Kjem Fylkesmannen til at skolen ikkje har oppfylt aktivitetsplikta etter §§11-4 og 11-5, kan Fylkesmannen vedta kva skolen skal gjere for å sørgje for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø.»

Vi foreslår at dersom det er nødvendig å gi veiledning til fylkesmennene om når de skal fastsette egne tiltak og når de skal pålegge skolen å gjøre dette, bør det heller gjøres i instruks til fylkesmennene. Det kan i forarbeidene presiseres at i vurderingen av om fylkesmannen skal fastsette tiltak selv så er aktuelle moment hensynet til elevens beste, kommunens og skolens kompetanse, om det er grunn til å tro at kommunen ikke vil oppfylle pålegget og om det vil forsinke saken unødvendig om kommunen pålegger skolen å bestemme tiltak. Andre moment kan være elevens og foreldrenes tillit til skolen og hvor lenge saken har vart. Ved alvorlige og langvarige saker kan det ofte være nødvendig at fylkesmannen fastsetter tiltak.

Vi mener at denne endringen er et eksempel på at utvalget har latt hensynet til kommunalt selvstyre veie tyngre hensynet til elevens rettssikkerhet. En slik begrensning kan bidra til at elevene ikke får den hjelpen de trenger i første omgang fra fylkesmannen, og at fylkesmannen

tas i fra viktige virkemidler i håndhevingssaker. Dette kan i verste fall gjøre ordningen mindre effektiv.

Saksbehandlingstid

Det er store forskjeller i saksbehandlingstiden mellom fylkesmennene. Vi er bekymret for at saksbehandlingstiden i noen saker er så lang at det i seg selv har negative konsekvenser for elevens psykiske helse. Som utvalget beskriver, gjelder kravet i forvaltningsloven § 11a, og de foreslår derfor ikke særreguleringer. Barneombudet er enig i at forvaltningsloven § 11a gjelder, og mener at krav til saksbehandlingsfrister fastsatt i loven kanskje ikke er det best egnede virkemidlet. Her mener vi at departementet eller direktoratet vil kunne gi føring om saksbehandlingstid gjennom instruks, og at det kan være nødvendig med økte bevilgninger dersom noen embeter har lang saksbehandlingstid. Her bør departementet følge tett med på fylkesmennenes og Utdanningsdirektoratets saksbehandlingstid i disse sakene.

Klagerett for kommuner

Barneombudet støtter ikke klagerett for kommuner på vedtak i håndhevingssaker. Dette vil kunne påvirke tiden det tar for eleven å få et trygt og godt skolemiljø negativt ved at saken trekker ut. En slik ordning vil neppe være til elevens beste i mange tilfeller. Vi er også enige i at det kan øke konfliktnivået i saken ved at kommunen da vil rette oppmerksomheten mot å «vinne saken», heller enn å hjelpe eleven.

Departementet bør ikke foreslå at opplæringsloven gjør unntak fra hovedregelen i forvaltningsloven om at kommuner og fylkeskommuner ikke har klagerett. Presiseringen om at kommuner og fylkeskommuner ikke har klagerett i håndhevingssaker kan tas ut av loven, da de uansett ikke har klagerett etter de ordinære reglene i forvaltningsloven.

25.6 Fysisk skolemiljø

Vi viser til høring om forskrift om helse og miljø i barnehager og skoler med forslag om mer utfyllende regulering av det fysiske skolemiljøet. Vi støtter at reglene om fysiske skolemiljø flyttes dit, og at dette ikke lenger reguleres i opplæringsloven. Vi kommenterer derfor ikke på utvalgets forslag.

For elevenes rett til individuelt tilpasset arbeidsplass mener vi at dette også kan reguleres i kapittel 10 i opplæringsloven. Vi viser til vår kommentar til dette i punkt 21.7.

25.7 Elevenes deltakelse i skolemiljøarbeidet og informasjonsplikt

Vi støtter at disse bestemmelsene ikke videreføres. Dette er omfattet av det generelle kravet om elevenes medvirkning i § 2-4 og informasjonsplikten i § 2-6. Men det er viktig at det gis veiledning om dette til skoler, foreldre og elever.

25.8 Tvangsmulkt

Barneombudet støtter utvalgets forslag om å videreføre reglene om tvangsmulkt og straffansvar. Vi er enige i at det bør vedtas en forskrift som gir ytterligere regler om bruk av tvangsmulkt. Vi mener også at utvalget burde foreslått hjemmel for bruk av forvaltningsreaksjoner utover dette, se kapittel 40.

25.9 Erstatning, oppreisning og straffeansvar

Utvalget har foreslått at presiseringen om at skadeserstatningsloven gjelder i skolemiljø saker, tas ut av loven. Vi er enig i dette fordi det følger av skadeerstatningsloven. Vi støtter at bestemmelsen om delt bevisbyrde videreføres i ny § 11-10, i og med at dette en særregel som avviker fra hovedregelen i skadeerstatningsloven. Regelen bør videreføres fordi skoleeier er den profesjonelle part, og har et lovpålagt ansvar for å dokumentere.

Barneombudet viser til arbeidet med en oppreisningsordning og vedtak i Stortinget i forbindelse med behandlingen av Prop. 57 L (2016-2017). Vi forventer at departementet vil

komme med forslag om oppreisningsordning i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2019:23. Vi mener at oppreisningsordningen også bør omfatte mangelfull opplæring og tapt læring.

26 Kapittel 37 – Skadeforebygging og ordenstiltak

26.1 Tiltak overfor elevene for å opprettholde ro og orden og avverge skade

Barneombudet mener som utvalget at det i dag brukes tvang mot elever, og at ikke all tvangsbruk kan vurderes som nødverge eller nødrett. Utvalget peker på at det rettslige grunnlaget er uklart og mener det kan være behov for en regulering av tiltak for å opprettholde ro og orden og avverge skade. De foreslår regulering av mild tvangsbruk, det vil si tiltak utover de tiltakene det er avklart at skolen kan bruke i kraft av sitt omsorgsansvar i dag. Formålet med forslaget er å avverge skade, bedre rettssikkerheten, bidra til økt åpenhet og dermed også øke bevisstheten om bruk av tvang og forhåpentligvis begrense bruken av tvang i skolen.

Barneombudet vil understreke at en eventuell regulering av fysisk maktbruk må ha som hovedformål å bidra til mindre bruk av tvang og økt rettsikkerhet for elevene. Vi har lenge vært bekymret for ulovlig bruk av tvang og fysisk makt i skolen. Gjennom flere av våre innsyn har vi sett at tvang brukes i skolen i dag, og at det synes som å være manglende kompetanse om hvordan forebygge situasjoner hvor elever utagerer av ulike grunner.⁴⁰ Vi er bekymret for at noen skoler ser ut til å påberope seg nødverge eller nødrett for systematisk bruk av tvang rettet mot enkeltelever, og at tilsyn har avdekket skoler som fører tvangsprotokoller etter annen lovgivning for tvang brukt i skolen av skolens personale. Begge deler er etter vårt syn lovstridig.

Regulering av bruk av tvang og fysisk makt i skolen er et krevende spørsmål, dels fordi lovhjemmel til dette kan oppfattes som at det åpnes for mer bruk av tvang, dels fordi det i seg selv innebærer at elevene kan utsettes for vold fra skolens personale. Dette kan være i strid med barnekonvensjonen art. 28 og 19 om ikke reguleringen er vurdert opp mot menneskerettighetene. Hjemmelen må være forholdsmessig og nødvendig, samt avveies mot andre hensyn.

Vi er enige med utvalget i at det kan være behov for en regulering av skadeforebyggende tiltak i skolen. Men da må lovreguleringen av være så klar at den ikke åpner for en mer utstrakt bruk av fysisk makt enn det som er nødvendig. Vi støtter at tvangsbegrepet ikke brukes i opplæringsloven. Det må videre være tydelige regler om dokumentasjon og rapportering, og det forebyggende perspektivet må tillegges stor vekt. Avgrensningen av bestemmelsens virkeområde er viktig, og vi er enige i at bestemmelsen skal gjelde i grunnskoleopplæring og i videregående opplæring, men ikke i annen virksomhet etter loven som SFO, leksehjelp og i lærebedrifter.

Forebygging

Barneombudet er enig med utvalget i at skolen skal jobbe forebyggende for å avverge skade og fare. Det bør presiseres i loven at skolen har en plikt til å arbeide forebyggende slik at det å gripe inn fysisk ikke blir nødvendig.

Vi mener imidlertid at plikten til forebygging burde komme enda tydeligere frem i § 12-1. For å oppnå dette foreslår vi at første ledd endres slik at det kun omtaler skolens plikt til å jobbe forebyggende. Det som omhandler avverging bør flyttes til andre ledd. Videre foreslår vi at første ledd bør legge mer detaljerte føringer for skolens forebyggende arbeid, og hva dette

⁴⁰ Barneombudet (2018) *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen for skolemiljø saker – 2018*, Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrappport 2017 og Barneombudet (2015) *Grenseløs omsorg. Om bruk av tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern*. Barneombudets fagrappport 2015.

betyr. I det forebyggende arbeidet er kontinuitet, systematikk og kompetanse viktige element. Det bør også komme frem at skolen må følge med og identifisere hva som utløser og opprettholder atferd som kan volde skade. Skolen må i det forebyggende arbeidet vurdere sin egen praksis og eventuelle mangler ved opplæringstilbudet. De forebyggende tiltakene kan både være på skole-, gruppe- eller individnivå. Utvalget gjør flere gode presiseringer om forebyggende tiltak i merknaden til bestemmelsen og vi ber departementet vurdere om mer av dette bør lovreguleres. Forslag til § 12-1 (1) første punktum:

«Skolen skal arbeide forebyggjande mot skade og fare.»

Vi foreslår at siste del av setningen flyttes til andre ledd og blir nytt første punktum der. Da vil hovedregelen om skolens plikt til å sørge for trygghet med minst mulig inngripende tiltak innlede reguleringen av når det likevel vil være hjemmel for å gripe inn fysisk, og grensene for dette. Andre ledd første punktum foreslås å lyde:

«Skolen skal sørgje for tryggleik med minst mogleg inngripande tiltak.»

Bruk av fysisk makt

Utvalget har foreslått å gi hjemmel til at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk overfor elever for å opprettholde orden eller avverge skade på personer eller eiendom i § 12-1 (2). Utvalget legger til grunn at alle tiltak som personer, også barn, motsetter seg verbalt eller fysisk kan omtales som bruk av tvang eller makt. Barneombudet mener at noe av det som er krevende i utformingen av et forslag er å trekke grensene for hva § 12-1 skal åpne for. Vi mener at departementet må tydeliggjøre utvalgets forslag til øvre og nedre grenser for tiltak som skal omfattes av bestemmelsen. Vi støtter deler av utvalgets forslag, men er ikke enig i at det skal være hjemmel til å bruke denne typen tiltak for å holde ro og orden.

Reguleringen av den nedre grensen for om tiltak omfattes av § 12-1

Barneombudet mener det må trekkes en nedre grense mot handlinger som er tillatt i samhandlingen mellom voksne og barn, og som voksne kan gjøre i kraft av oppdrager- og omsorgsansvaret. Dette vil være tiltak som ikke regnes som inngripende. Utvalget forsøker å trekke en slik grense ved å vise til oppdrageransvaret til foreldrene etter barneloven § 30. Skolen kan når de ivaretar omsorgen for barna langt på vei kan bruke tilsvarende verbale og fysiske virkemidler. Utvalget sier på side 484 at «*for slik allment aksepterte verbale og fysiske virkemidler trengs ikke grunnlag i lov.*». Videre mener de at skolen både har rett og plikt til å utøve oppdrager- og omsorgsansvar, også når det innebærer bruk av nødvendige, aksepterte fysiske og verbale tiltak, men at skolen og dens ansatte må være mer tilbakeholdende og varsomme enn det foreldrene trenger å være. Eksempler på ivaretagelsen av omsorgsansvaret er å ta tak i en elev for å forhindre at eleven løper ut i trafikken, vannet eller annet sted eleven kan komme til skade. Dersom tiltakene møter så sterk motstand at det må brukes mer makt enn det som er vanlig, vil det raskt kreves lovgrunnlag.

Utvalget foreslår at det bør tas inn i § 12-1 (5) at tiltak som er «*allment aksepterte*» i samhandlingen mellom barn og voksne de har ansvar for, ikke skal regnes som tiltak etter bestemmelsen. Vi er usikre på om dette bør gjøres. Ved å ta inn en slik regulering vil det gi et signal som kan virke mot sin hensikt. Det kan bidra til at handlinger som er fysisk maktbruk etter andre ledd, ikke blir vurdert som de skal fordi de tolkes som å falle under den nedre grensen. «*Allment aksepterte tiltak*» stiller også store krav til skjønn, og det er neppe en felles oppfatning av hva dette innebærer. Vi foreslår at femte ledd strykes, men at det i forarbeidene trekkes en grense mellom det som vil være en del av omsorgsansvaret og fysisk maktbruk etter bestemmelsen.

Hvilke formål legitimerer tiltak etter § 12-1

Vi er enige i at det bør åpnes for bruk av mindre inngripende tiltak for å oppnå gitte formål. Utvalget har foreslått at tiltakene skal kunne brukes for å avverge skade eller for å opprettholde

ro og orden. De har ikke gitt noen utfyllende begrunnelse for hvorfor disse formålene vil legitimere tiltakene. Vi er enige i at det bør åpnes for disse tiltakene for å avverge skade, her vil tiltakene kunne være nødvendige. Samtidig mener vi at utvalget i tillegg til skade på andre og eiendom, også burde åpnet for de tilfellene hvor det er fare for at *eleven skader seg selv*. Vi kan ikke se at det er begrunnet godt nok hvorfor det ikke vil være nødvendig i disse tilfellene. Vi ber om at dette tilføyes i § 12-1 andre ledd.

Vi støtter ikke utvalgets forslag om at tiltakene skal kunne brukes for å *holde ro og orden*. Dette mener vi ikke er et legitimt formål. Skolen må bruke andre virkemidler for å opprettholde ro og orden enn disse tiltakene. Her vil mye av nøkkelen være klasseledelse og at det er tydelige grenser for hva som er tillatt. Vi mener at å åpne for disse tiltakene for å opprettholde ro og orden vil være et feil signal å sende. Her vil skolereglene gjelde og bør brukes om det er nødvendig. Her vil vi også understreke at bruk av fysisk makt i en del av disse sakene kan bære preg av avstraffelse, som er noe bestemmelsen ikke skal brukes til. Vi foreslår at andre punktum i § 12-1 (2) strykes.

Utvalget presiserer at tiltakene som opplæringsloven åpner for skal kunne brukes for før situasjonen eskalerer til en nødverge- eller nødrettssituasjon. Dette er vi enig i. Vi er også enig i at det bør presiseres i bestemmelsen at tiltak bare kan brukes når det er nødvendig for å unngå mer inngripende tiltak.

Vi støtter ellers vilkårene for bruk av disse tiltakene, nemlig at tiltakene skal være nødvendig og minst mulig inngripende, samt at de skal være få, kortvarige og så skånsomme som mulig. Vi ber departementet om å understreke i lovproposisjonen at hensynet til barnets beste også skal vurderes, og her vil det være aktuelt å vurdere det for flere elever. Dette nevner utvalget kort i sine vurderinger. I tilfeller hvor det er brukt fysiske tiltak etter denne bestemmelsen må det rapporteres og dokumenteres at disse vilkårene er oppfylt, i tillegg til hva som ble gjort og hvorfor.

Den øvre grensen for inngripende tiltakene kan være etter § 12-1

Barneombudet mener det må trekkes en tydelig grense mot tiltak som er for inngripende og som § 12-1 ikke skal gi hjemmel til. Denne grensen må vurderes opp mot at inngrepene vil være for store i elevens fysiske og psykiske integritet, og at dette er handlinger eleven skal beskyttes mot. Handlinger som er for inngripende vil i utgangspunktet kunne være straffbare.

Her mener vi det er avgjørende å holde fast ved utgangspunktet til utvalget, nemlig at opplæringsloven kun skal åpne for mindre inngripende tiltak, og at det skal være en snever adgang. Hjemmelen i opplæringsloven skal ikke åpne for systematisk bruk av tvang, men vil være knyttet til enkelttilfeller som må vurderes konkret. Det skal ikke være mulig å gjøre vedtak om bruk av tvang på forhånd. Slik vi leser utvalgets forslag, vil tiltakene som bestemmelsen åpner for i hovedsak være å holde eleven fast og å lede eleven bort fra en situasjon eller ut av klasserommet. Dette må også være så kortvarig og skånsomt som mulig.

Utvalget drøfter selv hvilke tiltak bestemmelsen ikke bør åpne for. Dette er slik vi ser det, viktige avklaringer. Her er det nødvendig med tydelige rammer. Vi ber departementet om å vurdere å gi tydeligere veiledning i loven eller i forarbeidene på tiltak som ikke vil være tillatt etter denne bestemmelsen. Departementet bør særlig understreke at det ikke åpnes for tiltak om de bærer preg av avstraffelse. Hensikten med denne hjemmelen er ikke pønalt. Dette vil også kunne bidra til å gi bedre forutsigbarhet, og ikke åpne for en ulovlig praksis. Vi mener også at det må trekkes en grense mot andre former for fysisk refsing, isolasjon og tvang i trenings- eller opplæringsøyemed. Det må sies eksplisitt at det ikke er tillatt og vi ber departementet vurdere om dette bør lovreguleres.

For øvrig er vi usikre på om det er nødvendig å si noe om forholdet til tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven og nødverge eller nødrett etter straffeloven i bestemmelsen. Dette kan

bidra til å komplisere bestemmelsen unødvendig, på samme siden som vi ser at pedagogiske hensyn kan tale for det.

Forholdet til foreldresamtykke

Utvalget har foreslått at foreldrene ikke skal kunne samtykke til mer inngripende tiltak enn bestemmelsen åpner for. Dette er en vurdering vi støtter, og som bør gjelde uavhengig av barnets alder.

Dokumentasjon og varsling

Barneombudet mener at etterprøvbarhet og kontroll er viktig dersom det skal åpnes for bruk av fysisk maktbruk i opplæringsloven. I og med at det er mildere former for inngrep enn det som følger av annen lovgivning ser vi at det bør vurderes hva som er nødvendig og forholdsmessig. Samtidig vil vi understreke at dette er handlinger som kan være straffbare og at hensynet til elevens rettssikkerhet bør tillegges stor vekt.

Vi støtter at skolen skal dokumentere hendelser der det har vært gjennomført fysiske tiltak, men mener at kravet til dokumentasjonen bør være tydeligere. Det er lite veiledning å hente i at dokumentasjonen bør være i den formen og det omfanget som er nødvendig. Det bør gå frem av loven hva som er minimumskravene for en slik dokumentasjon. Dette vil kunne sikre mer likhet i hvordan dokumentasjonen gjøres, og bidra til at det ikke blir svært mange lokale varianter. Det vil kunne bidra til å ivareta elevens rettssikkerhet. Vi mener det minimum bør kreves at skolen dokumenterer hvilke tiltak som ble brukt, hvorfor og at det begrunnes hvorfor de ulike vilkårene i § 12-1 (2) er oppfylt. Det må blant annet begrunnes hvorfor ikke mindre inngripende tiltak var tilstrekkelige og hvor lenge inngrepet varte. Vi støtter også at kommunen og fylkeskommunen skal varsles når det har vært gjennomført fysiske tiltak.

Barneombudet ber departementet om å vurdere særskilt hvilke klagemuligheter eleven og foreldre skal ha dersom tiltakene har vært urettmessig. Vi legger til grunn at dette kan meldes som en skolemiljøsak, og i tillegg at fylkesmannen kan åpne tilsyn både i enkeltsaker og på systemnivå om de er bekymret. Vi ber departementet om å vurdere om dette vil gi elevene et godt nok rettsvern i de tilfellene skolen har brukt mer inngripende tiltak enn § 12-1 åpner for. Vi ber departementet vurdere om elev og foreldre skal kunne klage til fylkesmannen på dette, og dermed sikre kontroll fra en statlig instans.

26.2 Bortvisning

Vi støtter at bestemmelsen om bortvisning i hovedsak videreføres, og at brudd på skolereglene enten må være alvorlig eller gjentatte for at bortvisning skal kunne vedtas. Det er positivt at utvalget foreslår at det presiseres i loven at en elev ikke skal bortvises dersom andre mindre inngripende tiltak er tilstrekkelig. Det innebærer at det vil være et tydelig krav om å vurdere om bortvisning er nødvendig og forholdsmessig. En slik vurdering er viktig fordi bortvisning skal være en siste utvei og innebærer at retten til utdanning ikke oppfylles mens bortvisningen varer. Vi er også enig i kravet om enkeltvedtak videreføres om bortvisningen er for lengre enn en dag.

Siden bortvisning er et inngrep i elevenes rettigheter er elevens rett til å bli hørt svært viktig. Dette vil alltid være et tiltak som berører eleven. Vi mener at det derfor bør understrekes i forarbeidende at reglene om elevens rett til å bli hørt gjelder her, og at elevene alltid skal ha mulighet til å uttale seg. Dette er også viktig for å sikre kontradiksjon.

26.3 Pålagt skolebytte

Vi støtter at bestemmelsen om pålagt skolebytte videreføres for grunnskolen og videregående opplæring. Dette er en siste utvei som i svært få tilfeller bør være mulig, og da av hensyn til andre elever. Vi støtter at det lovfestes krav til en vurdering om tiltaket er nødvendig og

forholdsmessig, samt at det skal være siste utvei. Departementet bør i forarbeidene understreke at eleven skal høres, og at det er en saksbehandlingsfeil om dette ikke gjøres.

27 Kapittel 38 – Ledelse og personale i skolen

27.1 Generelle krav til kompetanse i virksomheten og kompetanseutvikling

Utvalget foreslår å videreføre kravet om at kommunen skal sørge for å ha den riktige og nødvendige kompetansen i virksomheten i § 15-6. Hver skole skal ha en ledelse som er faglig, pedagogisk og administrativt forsvarlig. Barneombudet støtter dette kravet, men mener det bør gis mer veiledning om hvordan forsvarlighetskravet skal forstås. Vi er enige i at dette er en konkret vurdering, men for at det skal bli en relativ lik forståelse må det sies noe om innholdet i vurderingen. Det er særlig interessant å få klarlagt når noe regnes som uforsvarlig. Vi legger til grunn at virksomheten forstås som den enkelte skole.

Kompetanseutvikling på skolenivå er viktig for at elevene skal få god opplæring i et trygt og godt skolemiljø, jf. § 1-1 (1). Barneombudet støtter at kravet videreføres. Utvalget foreslår at det generelle kravet til kompetanse reguleres i § 15-6 etter kravene til rektor og undervisningspersonell. Barneombudet mener at kravet i § 15-6 er mer overordnet og bør komme først i kapitlet. Vi foreslår derfor at § 15-6 blir ny § 15-1 og at de øvrige bestemmelsene justeres etter dette.

Utvalget understreker at dagens krav om system for kompetanseutvikling er en del av kommunens internkontroll etter kommuneloven. Det vil derfor være unødvendig å fastsette særskilt i opplæringsloven at kommunen må ha et system for kompetanseutvikling. Dette støtter vi, men vi mener det kan være nødvendig å gi veiledning om dette i merknaden til § 15-6.

27.2 Krav til ledelse i skolen

Barneombudet støtter at opplæringsloven fortsatt bør ha krav til forsvarlig ledelse på skolenivå, og at skolen fortsatt skal ledes av rektor. Dette er en funksjon kommunene og fylkeskommunene ikke bør kunne velge bort. Vi er også enige i at kravet om at rektor bør ha pedagogisk kompetanse videreføres, men at det ikke er nødvendig med en mer utfyllende regulering av hva dette innebærer. Vi støtter at adgangen til unntak fra rektorkravet ikke videreføres.

Vi er imidlertid skeptisk til at utvalget foreslår en formulering i § 15-1 (2) første punktum som tydelig åpner for at en person kan være rektor på flere skoler om gitte vilkår er oppfylt. Dette bør kun være tillat svært unntaksvis dersom skolene er små og ligger nært hverandre geografisk. Bestemmelsen bør heller ha et tydelig krav om at rektor skal holde seg fortrolig med den daglige driften og arbeide med å videreutvikle virksomheten, slik det er i dag. Når det gjelder om rektor kan være rektor på flere skoler vil også forsvarlighetskravet gjelde. Vi foreslår at den snevre adgangen til å være rektor på flere skoler tas ut, og at bestemmelsen heller som i dag sier hva som er rektors ansvar.

27.3 Kompetansekrav for undervisningspersonale

God og relevant kompetanse hos undervisningspersonale er viktig for å sikre elevene en best mulig opplæring. Barneombudet er enig med utvalget i at det bør være kompetansekrav for tilsetting av undervisningspersonale og for å undervise i enkeltfag. Vi er bekymret for at det fortsatt er en andel av de som underviser som ikke oppfyller kompetansekravene og at det er så store forskjeller mellom skoleeiere og skoler. Dette gjør at vi mener det ikke bør slippes opp på kravene. Vi er enig med utvalget i at kommunene og fylkeskommunene kan ha økonomiske incentiver for ikke å oppfylle kompetansekravene, fordi det kan gi lavere lønnsutgifter. Dette tilsier at området reguleres. Det bør være nasjonale krav, og ikke overlatt til skoleeierne.

Vi støtter også å videreføre kravene om kompetanse i undervisningsfag. Vi støtter at overgangsordningen for enkelte lærere videreføres slik den er nå. Utvalget har foreslått at overgangsordningen forlenges med tre år, det er vi skeptisk til. Det burde være nok med de ti årene som allerede er gitt.

Vi mener det vil være nødvendig å gi en mer detaljert regulering av kompetansekravene i forskrift. Derfor bør også forskriftshjemlene videreføres.

27.4 Kontaktlærerkravet

Barneombudet støtter videreføringen av kravet om kontaktlærer.

28 Til kapittel 39 - Faglig ansvar for opplæringen og bruk av assistenter og vikarer

Utvalget foreslår å presisere hvilke oppgaver som bare kan utføres av en lærer, og at læreren som hovedregel må være til stede i undervisningen. Barneombudet støtter endringene til ny § 15-4. Vi mener det er et stort problem at assistenter får et for stort ansvar i å gjennomføre spesialundervisning i dag.⁴¹ Vi tror forslaget kan bidra til å klargjøre og stramme opp dagens praksis.

Barneombudets spør likevel om det er fare for at som «*hovedregel*» kan tolkes for vidt. Vi minner om at dagens praksis med bruk av ufaglærte i spesialundervisningen har økt på tross av at departementet har forsøkt å tydeliggjøre regelverket. Vi mener derfor det kan være hensiktsmessig å gi mer veiledning på hva som eventuelt kan gjøre det tillatt å gjøre unntak. Utvalget har skrevet eksplisitt at det ikke lenger vil være tillatt at elever i spesialundervisningen får store deler av opplæringen av assistenter. Vi ber om at departementet gjentar denne presiseringen i merknadene til bestemmelsen, gjerne da som at *ingen* deler av spesialundervisningen kan gis av ufaglærte.

29 Til kapittel 40 – Flerfaglig kompetanse og helsesykepleier

29.1 Krav til andre yrkesgrupper

Utvalget har foreslått å ikke innføre krav om annen spesifikk kompetanse enn lærerkompetanse. Dette er en problematisk konklusjon i et langt tidsperspektiv. Barneombudet er i likhet med elevene opptatt av at laget rundt elevene på skolen må styrkes. Vi viser her til at en av anbefalingene i vår rapport om seksuelle krenkelses var at skolens støttesystem burde gjennomgå i arbeidet med ny opplæringslov. Basert på ungdommenes innspill pekte vi på behovet for å gjennomgå hvilke støttefunksjoner og yrkesgrupper som skal være tilgjengelige i skolen for å hjelpe elever med ikke-faglige utfordringer.⁴² Vi mener at elevene må ha andre enn lærerne sine å snakke med dersom de har behov for det. For å sikre at kommunene og fylkeskommunene prioriterer å ansette andre yrkesgrupper på skolene, og at de er tilgjengelige for elevene mener vi at det er nødvendig å lovfeste krav til andre yrkesgrupper enn lærere og rektorer.

Vi er bekymret for at dersom det ikke lovfestes minstekrav til andre yrkesgrupper eller funksjoner i skoler, vil det fortsatt være store forskjeller i hvilken kompetanse som finnes på de ulike skolene. Disse forskjellene går utover elevene, og bør unngås. Vi ser at denne utredningen ikke gir et godt nok grunnlag for å avklare hvilke yrkesgrupper som bør lovfestes,

⁴¹ Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrapport 2017.

⁴² Barneombudet (2018) *Alle kjenner noen som har opplevd det. Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelses – 2018*.

men ser at regjeringen i Meld. St. 6 (2019-2020) har foreslått at Utdanningsdirektoratet skal kartlegge og vurdere dette. Vi forventer at departementet etter denne kartleggingen vil sørge for den nødvendige regelverkforankringen. Barneombudet ber derfor departementet om å foreslå endringer på et senere tidspunkt om dette.

29.2 Krav om skolehelsetjenesten

Forholdet mellom skolehelsetjenesten og skolen har blitt diskutert over flere år, og elevene har lenge etterlyst bedre tilgang til skolehelsetjenesten. Vi viser her blant annet til anbefalinger fra vår ekspertgruppe om tryggere digital hverdag som etterlyser at helsesykepleier er mer tilgjengelig for elevene.⁴³ Barneombudet støtter elevene i at god tilgang til skolehelsetjenesten er viktig.

Kravene til skolehelsetjenesten bør fortsatt ligge i helselovgivningen og det skal være helsemyndighetene som fører tilsyn med disse lovkravene, men det bør være slik at utdanningsmyndighetene kan føre tilsyn med om skolen samarbeider med skolehelsetjenesten og om elevene på skolen faktisk har tilgang på hjelp fra skolehelsetjenesten som en del av skolens lag rundt eleven.

I rapporten vår om seksuelle krenkelser etterlyste vi også en avklaring av samarbeidet mellom skolen og skolehelsetjenesten.⁴⁴ Dette mener vi bør gjøres i ny opplæringslov. Vi er opptatt av at selv om skolehelsetjenesten er en del av kommunehelsetjenesten og er regulert i helselovgivningen, så må skolen ha en plikt til å samarbeide med skolehelsetjenesten i det forebyggende og helsefremmende arbeidet. Det kan ikke bare være skolehelsetjenesten som plikter å samarbeide med skolen. Vi ber departementet om å lovfeste en plikt for skolen til å samarbeide med skolehelsetjenesten i opplæringsloven, se forslag under.

I tillegg mener vi at elevenes tydelig ønske om bedre tilgang til skolehelsetjenesten bør tas på alvor. Når meldingen deres er så klar, bør regjeringen legge til rette for dette uavhengig av sektorinndeling. Vi foreslår at det lovfestes i opplæringsloven at elevene skal ha god tilgang til skolehelsetjenesten. Det er kommunen som sørger for at elevene har tilgang til skolehelsetjenesten. Dersom helsesykepleier bare er tilgjengelig for elevene et mindre antall timer i løpet av uken eller at kapasiteten av andre grunner ikke er dekkende vil ikke kravet være oppfylt. Vi foreslår en ny bestemmelse som lyder:

§ X Skolehelsetjenesta

Skolen skal samarbeide med skolehelsetjenesta slik at denne kan utføre sine oppgaver. Kommunen skal sørge for at elevene i grunnskolar og vidaregåande opplæring har god tilgang til skolehelsetjenesta.

Bestemmelsen kan plasseres i kapittel 15 eller i kapittel 14. Dersom bestemmelsen plasseres i kapittel 14 bør virkeområdet for kapitlet endres slik at det omhandler rådgivning og skolehelsetjenesten. Dette vil være to funksjoner som har tilgrensende oppgaver.

30 Til kapittel 41 – Vandelskrav og politiattest

Barneombudet støtter at opplæringsloven skal inneholde krav til politiattest i ny § 15-7. Vi er positive til at utvalget vil skjerpe kravene sammenlignet med dagens krav.

⁴³ Barneombudet (2019) *Ungdom om digitale medier. Vurderinger og forslag fra Barneombudets ekspertgruppe om en tryggere digital hverdag.*

⁴⁴ Barneombudet (2018) *Alle kjenner noen som har opplevd det. Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelser – 2018.*

Vi ber departementet vurdere hvor lenge en politiattest skal være gyldig, og om det skal stilles krav til innhenting av politiattest med jevne mellomrom for å fange opp lovbrudd som er begått etter at politiattesten er fremlagt ved tilsetning. I alle fall mener vi at det bør kreves at det legges frem ny politiattest når en person flyttes til eller tilsettes på en annen skole, også i samme kommune eller fylkeskommune.

30.1 Personkretsen

Vi støtter at personkretsen videreføres og utvides med personer som skal ha praksis i skolen og andre tilbud omfattes av opplæringsloven. Dette er viktig. Vi støtter også utvidelsen til opplæringsstilbud for voksne.

Barneombudet ber departementet om å presisere at kravene til politiattest også gjelder for personer som gjennomfører skyss etter opplæringsloven. Vi er kjent med saker hvor elever med utviklingshemming kjøres alene med drosje til skolen uten at det er krav til politiattest for drosjesjåføren. Dette mener vi er problematisk, og her bør fylkeskommunen som er ansvarlig for skyssen kunne stille krav om at de som gjennomfører skyssen også har lagt frem politiattest i samsvar med § 15-7. Dersom det mangler hjemmelsgrunnlag for dette, ber vi departementet om å sørge for at det kommer på plass.

30.2 Hvilke straffebud skal tas med på en politiattest ved ansettelse i skolen mv.

Barneombudet støtter utvalgets forslag om å utvide straffebudene som skal tas med på politiattesten ved ansettelse i skolen. Vi deler utvalgets vurdering om at kravene i politiregisterloven § 39 er for avgrenset, og at det er behov for en vesentlig utvidelse. Dagens krav gir ikke en god nok beskyttelse for barn i skolen. Kravene i helse- og omsorgstjenesteloven § 5-4 kan være et utgangspunkt, men vi støtter utvalgets forslag til bestemmelser utover dette. Vi er enige i at også brudd på taushetsplikten og avvergingsplikten skal bemerkes.

Utvalget har foreslått at de bestemmelsene som skal føres på politiattesten etter politiregisterloven § 39 (1) skal anmerkes etter reglene om uttømmende politiattest, det vil si at det ikke er noen tidsbegrensning på dem. Dette er vi enige i. For de bestemmelsene utvalget foreslår særskilt regulert i opplæringsloven i tillegg foreslår de at det er reglene om ordinær politiattest som skal gjelde. Det betyr at reaksjonene vil falle bort fra politiattesten etter en tid. Dette er vi usikre på om dette er den riktige løsningen for alle de aktuelle straffebudene. Vi ber departementet vurdere særskilt for de strengeste straffene om dette er til elevenes beste og foreslå at de ikke skal falle bort.

30.3 Betydningen av merknader på politiattesten

Barneombudet er enig med utvalget i at det er nødvendig å klargjøre betydningen av merknader på politiattesten. Vi er enige i at det fortsatt bør være et tilsetningsforbud for den som er straffet for seksuelle overgrep mot mindreårige. Vi støtter også at det bør forskriftsfestes hvilke lovbrudd dette gjelder for. Vi ber departementet også vurdere om andre lovbrudd bør føre til et tilsetningsforbud, for eksempel grove voldslovbrudd og drapsforsøk.

Utover dette støtter vi videreføringen av krav til en konkret vurdering av om søkeren skal tilsettes, men det bør gå tydelig frem at forholdene som bemerkes på politiattesten er alvorlige lovbrudd, og at skoleeier har et skjerpet ansvar for elevenes sikkerhet dersom det ansettes en person som tidligere har vært dømt for disse forholdene.

31 Til kapittel 42 – SFO, oppfølgingstjenesten og annen virksomhet etter loven

31.1 SFO

Barneombudet støtter å videreføre regelen om skolefritidsordningen i ny § 5-5. På sikt mener vi at departementet bør vurdere hva SFO skal være og om det bør lovfestes nasjonale minstestandarder. Vi viser til NTNU Samfunnsforskning sin evaluering av SFO fra 2018 som avdekket at manglende føringer fra sentralt hold gjør at det er store variasjoner i tilbudene. Imidlertid er dette vurderinger som krever en grundigere konsekvensutredning enn det utvalget gjør. Vi mener at departementet også bør utrede andre krav knyttet til SFO som om barn bør ha en rett til SFO, og konsekvenser av å innføre dette. Til det foreligger en vurdering av konsekvensene av å innføre en rett, bør kravet om at kommunene har en plikt til å ha SFO videreføres.

Barneombudet støtter at kommunen må gi forskrift om SFO. Dette kravet vil sikre at de lokale reglene utarbeides i samsvar med reglene i forvaltningsloven hvor det er krav til både høring og kunngjøring. Dette vil også gi en annen rettslig forankring enn dagens krav om vedtekter. Vi er enige i at minstekravene til forskriftens innhold bør fastsettes i loven.

Vi støtter også å ikke videreføre kravet om at rektor skal være daglig leder når SFO er knyttet til en skole. SFO er ikke en del av grunnopplæringen, og da bør det være mulig å ha en annen leder for SFO enn rektor. Kommunen har uansett ansvaret for at SFO drives forsvarlig og i samsvar med kravene i § 5-5 og den lokale forskriften. Dette følger av kravene til internkontroll.

Barneombudet er opptatt av at SFO skal drives i samsvar med kravene i lov og lokale forskrifter. Det er et kommunalt ansvar, men det bør fortsatt være mulig for kommunen å bruke private til å tilby SFO. Kommunen har i disse tilfellene fortsatt ansvaret tilbudet som gis. Ansvaret kan ikke delegeres, kun oppgaven. Derfor støtter vi at det ikke videreføres en regulering av at dersom kommunen bruker private til å tilby SFO skal de føre tilsyn med dem. Det følger av internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1 at de skal følge opp private som har oppdrag på vegne av kommunen.

Barneombudet støtter utvalgets forslag om at reglene om skolemiljø, skyss på grunn av nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom, politiattest og overgang fra barnehage skal gjelde for SFO, i tillegg til kravet om forsvarlig virksomhet i § 1-3. Regelen om statlig tilsyn må også gjelde. Slik vi leser § 16-1 om opplysningsplikt til sosialtjenesten og helse- og omsorgstjenesten og § 16-2 om opplysningsplikten til barnevernet gjelder også disse. Det bør understrekes i lovproposisjonen.

Moderasjonsordning og selvkostprinsippet for foreldrebetaling

Det er store forskjeller mellom kommunene i hvor mye en plass i SFO koster. Kommunene kan kreve utgiftene til SFO dekket av foreldrene. Det er ikke adgang til å ta mer enn hva det koster å ha et SFO-tilbud. Utvalget foreslår at dette skal videreføres, men endrer begrepet «utgifter» til «kostnader», dette er i samsvar med reglene i den nye kommuneloven om selvkostprinsippet på virksomhetsnivå. Det betyr at så lenge kommunens totale inntekter gjennom foreldrebetaling ikke overstiger de totale kostnadene for SFO-tilbudet, kan de ha differensierte priser. Det betyr at de kan ha reduserte priser for familier med lav inntekt og søskenmoderasjon. Barneombudet støtter at beregningsmodellen gir denne muligheten til moderasjon. Vi er i dag bekymret for at barn fra lavinntektsfamilier ikke har råd til SFO-plass fordi det er for dyrt, og mener at i tillegg til at kommunene har mulighet til differensierte priser bør det også legges ytterligere til rette for moderasjonsordninger for barn i sårbare situasjoner som av ulike grunner har behov for SFO-tilbud. Vi støtter også at det innføres inntektsgradert foreldrebetaling for SFO.

31.2 Bibliotek

Barneombudet støtter kravet om at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at elevene har tilgang til bibliotek i skoletiden og at det skal være tilrettelagt for bruk i opplæringen. Som utvalget trekker frem kan biblioteket være positivt for elevenes leseferdigheter, og når det er kompetansemål i de nye læreplanene om bruk av bibliotek taler det også for at en plikt. Vi mener også at biblioteket kan ha en sosial funksjon og kan være et viktig samlingssted for elevene, blant annet for å gjøre skolearbeid. Bibliotek kan også være viktig for barn og unge fra familier med lav inntekt slik at de får tilgang til PCer, kan låne bøker og lese aviser eller andre tidsskrifter som de ikke har tilgang til hjemme. Tilgang til biblioteket i skoletiden kan bidra til at elevene bruker det i fritiden.

31.3 Musikk- og kulturskolen

Barneombudet støtter at bestemmelsen om musikk- og kulturskoletilbud flyttes fra opplæringsloven til kulturloven.

31.4 Rådgivning

Reguleringen av rådgivning i opplæringsloven bør etter Barneombudets syn bli mer utfyllende enn i dagens opplæringslov. Det er et problem i dag at reguleringen i loven er på et så overordnet nivå at det i praksis ikke gir noen anvisning på hva eleven egentlig har rett til, og at det meste har blitt regulert i forskriften. Det er derfor positivt at utvalget foreslå en mer utfyllende regulering i loven.

Vi er positive til at det foreslås en bestemmelse om rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og en bestemmelse om rådgivning om sosiale og personlige forhold. Dette vil gjøre det tydeligere at det er to ulike former for rådgivning med ulike formål som kommunen og fylkeskommunen må oppfylle. Utvalgets kunnskapsgrunnlag tyder på at dette er nødvendig, særlig for å styrke og synliggjøre rådgivningen om sosiale og personlige forhold.

Utvalget foreslår at kommunen og fylkeskommunen skal ha en sørge-for-plikt knyttet til rådgivning. Ikke som i dag at eleven har en individuell rett til rådgivning. Vår vurdering er at er at dette er et forslag som vil gi elevene svakere rettigheter enn i dag. Dette fraråder vi. Det er ikke alle individuelle rettigheter i opplæringsloven som det er klagerett på i dag, og det vil det heller ikke være fremover. Poenget med en individuell rettighet er å styrke elevenes rettsstilling, og bidra til mer likeverdige tjenester. Barneombudet mener at elevenes rettigheter ikke bør svekkes, særlig ikke når resultater fra Ungdata viser en høy forekomst av elever som oppgir at de har psykiske plager. Sett i lys av utvalgets vurderinger i kapittel 40 om andre yrkesgrupper inn i skolen, er ikke svaret en svekkelse av elevens rett her, men en styrking. Barneombudet mener derfor at det bør videreføres at eleven har rett til rådgivning. Vi foreslår at dette tilføyes som første punktum i både §§ 14-1 og 14-2.

Elevenes tilgang til rådgivning er en tilbakevendende problemstilling. Her er vi enig i at eleven skal få nødvendig rådgivning, og at dette er skoleeiers plikt. Imidlertid viser kunnskapsgrunnlaget som utvalget redegjør for at det er store forskjeller i rådgivningen som elevene tilbys, og hvordan skoleeierne forstår sine forpliktelser. Det tyder på at det er behov for klargjøring av hva kravet innebærer. Vi støtter at elevene skal få nødvendig rådgivning, men mener at dette både bør være en rett og en plikt, og at det er behov for bedre avklaringer av hva dette betyr.

Vi er positive til at det foreslås at elevene skal få rådgivningen på skolen de går på. Dette er en nødvendig forutsetning for at elevene skal bruke tilbudet. Samtidig er det viktig med klare føringer om hva som ligger i dette. Det kan ikke være nok at rådgiver er tilgjengelig i noen få timer hver uke. Elevene må ha en reell tilgang til rådgivningen, dette gjelder særlig for rådgivning om sosiale og personlige forhold. Departementet må presisere at dette også gjelder for barneskolen.

Elevene ønsker ofte å snakke med andre enn lærerne sine, og andre yrkesgrupper kan være vel så kvalifiserte til å gi elevene rådgivningen. Her er vi enige i at kravet til riktig og nødvendig kompetanse i § 15-6 vil være tilstrekkelig, men mener det bør presiseres at skolen skal ha rådgivere. Vi støtter at det ikke foreslås at rådgiverne må ha lærerkompetanse.

Vi støtter forslaget om å videreføre hjemmelen til å gi forskrift om rådgivning. Det kan være behov for å gi mer utfyllende regler i forskriften for å unngå et unødvendig detaljnivå i loven.

Lærlinger

Vi støtter utvalgets forslag om å innføre plikt for fylkeskommunen til å sørge for at lærlinger skal ha tilgang til rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og rådgivning om sosiale og personlige forhold. Vi mener at dette bør være en rettighet for dem. Dersom departementet velger å beholde begrepet lære kandidater bør det tilføyes i begge bestemmelsene at plikten omfatter dem.

31.4.1 Rådgivning om sosiale og personlige forhold

Vi støtter forslaget om å videreføre plikten for kommuner og fylkeskommuner til å gi elevene nødvendig rådgivning om sosiale og personlige forhold på hver skole. Men vi mener som nevnt over at elevene også bør ha en korresponderende rett. Vi er bekymret for at mange elever ikke får oppfylt sin rett til sosialpedagogisk rådgivning i dag, og mener det er nødvendig med tydelige forventninger til dette. Utvalget ønsker å styrke rådgivningen, og da må det sikres at eleven får et tydeligere krav enn at skoleeier skal sørge for dette. Her bør det også sies mer i forarbeidene om hva det vil innebære at eleven har en rett og skoleeier har en plikt.

Barneombudet mener det er behov for å tydeliggjøre hva rådgivning om sosiale og personlige forhold er. Her er vi enig med utvalget i at begrepet «*sosialpedagogisk rådgivning*» kan endres til «*rådgivning om sosiale og personlige forhold*». Sosialpedagogisk rådgivning er et begrep som kan være vanskelig å forstå. Samtidig mener vi det er nødvendig å presisere enda tydeligere hva som skal omfattes av denne rådgivningen. Her støtter vi utvalgets vurdering av at det ikke er nødvendig å begrense rådgivningen til forhold av betydning for opplæringen og elevens forhold på skolen, som dagens forskrift gjør. Vi er enig i at barn og unge oppholder seg så mye på skolen i dag, at det vil være hensiktsmessig at skolen kan være inngangsporten til all hjelp og rådgivning som barn og unge trenger. Som utvalget, mener vi at dette ikke er urimelig å pålegge skolene, tvert imot mener vi at koronakrisen har vist oss hvor viktig skolen er som et nav i barn og unges liv. Rådgivningsplikten bør, som utvalgets skriver, innebære at dersom en elev trenger hjelp utover det som skolen har kompetanse eller forutsetninger til å tilby være å hjelpe eleven videre til andre instanser, for eksempel gjennom informasjon eller å videreformidle kontakt. Dette er en forståelse av rådgivningen som må kommuniseres tydelig.

Utvalget foreslår at det lovfestes at elevene skal kunne få råd fra andre enn lærerne sine. Det er vi enig i og her er innspillene fra elevene klare på at det også er noe de ønsker. Imidlertid er forslaget til regulering her noe underlig. Poenget må være at elevene kan få rådgivning om sosiale og personlige forhold fra en rådgiver, og ikke lærer. Ved den kryptiske formuleringen som nå er valgt kan det skapes forvirring. Vi foreslår at rådgiver nevnes eksplisitt.

Utvalget foreslår at elevene skal få rådgivning «*individuell dersom dei treng det*». Vi legger til grunn at intensjonen med denne formuleringen har vært å styrke elevens rett til rådgivning alene, og pålegge skoleeier en tydelig forpliktelse til å ha nok kapasitet til at rådgivningen som tilbys på de enkelte skolene kan oppfylle dette. Kravet om at elevene skal ha «*god tilgang*» til rådgivning legger etter vår vurdering terskelen høyt for skoleeier. Det vil ikke være tilstrekkelig å ha en rådgiverressurs tilgjengelig på skolen i en mindre andel av skolens timer. Her må også elevene på skolen involveres i vurderingen av hva som vil være god tilgang fordi dette skal avstemmes med deres behov.

31.4.2 Utdannings- og yrkesrådgivning

Vi støtter å videreføre plikten for kommuner og fylkeskommuner til å gi nødvendig rådgivning om utdannings- og yrkesvalg til eleven på 8.–10. trinn og i videregående opplæring. På barnetrinnet skal kommunen ha plikt til å gi elevene rådgivning om valg av fag på 8.–10 trinn. Her er det bra at utvalget har presisert hva rådgivning innebærer på de ulike trinnene. Dette bidrar til å skape bedre forutsigbarhet i hva skoleeier må oppfylle. Også her mener vi at dette bør være en rett for elevene.

31.5 Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten har viktige oppgaver for å forebygge og hindre utenforskap blant ungdommer. Fylkeskommunens plikt til ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som er utenfor arbeid og opplæring bør videreføres. Vi er enig i at det fortsatt bør være et krav til en oppfølgingstjeneste regulert i opplæringsloven og ikke flyttes til en annen lov. Oppfølgingstjenestens oppgaver er tett knyttet til å forhindre frafall i videregående opplæring.

Reguleringen av oppfølgingstjenesten i opplæringsloven med forskriften bør ryddes opp i, og en del av det som står i forskriften bør flyttes til loven eller strykes. Vi støtter utvalgets forslag til opprydninger. Vi støtter også utvalgets øvrige forslag i kapittel 42.7.4 knyttet til oppfølgingstjenesten. Mer detaljerte regler om oppfølgingstjenesten oppgaver bør gis i forskrift.

32 Til kapittel 43 – Andre regler for grunnskolen og videregående opplæring

32.1 Informasjonsplikten

Elever og foreldre må ha kjennskap til sine rettigheter etter opplæringsloven for å kunne hevde dem. Vi mener at skolens informasjonsplikt er viktig for å sikre at elever og foreldre får informasjon om rettighetene. I dag er det litt vilkårlig hvor informasjonsplikten er lovfestet i opplæringsloven og forskriften. Barneombudet støtter at det blir ryddet opp i dette ved at det lovfestes en overordnet informasjonsplikt i § 2-6. Eksemplene er egentlig overflødige, men dette er sentrale tema som skolene alltid skal informere elevene og foreldrene om, og derfor kan pedagogiske grunner tale for å ta dem med.

I merknaden til § 2-6 skriver utvalget at informasjonsplikten både omfatter generell informasjon og spesifikk informasjon om den enkelte eleven. Etter vår vurdering kommer ikke plikten til å gi informasjon om den enkelte eleven godt nok frem av bestemmelsen. Vi ber departementet om å tilføye en setning om at informasjonsplikten også dekker dette. Videre ber vi om at departementet i forarbeidene presiserer hvilken informasjon foreldrene skal få om elevene, og om det er informasjon de ikke skal få om eleven ikke ønsker det. Her bør det også sies noe om informasjonsplikten i de tilfellene hvor foreldrene ikke bor sammen, og om det er forskjell på hvilken informasjon som til den som har den daglige omsorgen og den andre. Dette er spørsmål som i dag er uklare i praksis, og hvor det er behov for tydeligere veiledning.

32.2 Fritak fra aktiviteter

Vi støtter utvalgets forslag om at retten til fritak fra aktiviteter i opplæringen videreføres i § 13-7. Det er positivt at retten utvideres til også å omfatte elever i videregående opplæring. Her støtter vi utvalgets presisering om at elever som får fritak fra aktiviteter i opplæringen skal ha annen opplæring med tilsvarende innhold. Dette er ikke en fritaksrett fra kompetansemål, de ligger fast, men fra aktiviteter som brukes for å nå målene.

Vi støtter at det presiseres at forbudet mot forkynning gjelder all opplæring og at kravet fra KRLE-dommen om at opplæringen om kristendom, andre religioner, livssyn og etikk skal presenteres på en «objektiv, kritisk og pluralistisk måte» uavhengig av hvilke fag opplæringen

gis i videreføres i loven. Dette er nødvendig for å sikre at praksis er i samsvar med menneskerettighetene.

32.3 Avgjørelser på vegne av barnet når barneverntjenesten har overtatt omsorgen

Utvalget foreslår å videreføre dagens regel om hvem som kan ta avgjørelser på vegne av barnet når barneverntjenesten har overtatt omsorgen. Barneombudet erfarer at det kan være vanskelig å fastslå grensen mellom hva barneverntjenesten kan bestemme, hva fosterforeldre eller institusjoner kan bestemme og hva foreldrene fortsatt skal bestemme etter omsorgsovertakelse. Det er derfor viktig å ha en regel i opplæringsloven som i størst mulig grad regulerer dette.

I 2018 bodde nesten 12 000 barn i fosterhjem.⁴⁵ Fosterforeldre har ikke partsrettigheter på vegne av barnet og kan som hovedregel ikke representere fosterbarnet i spørsmål som gjelder skolegang. Samtidig har mange av disse barna behov som krever tettere oppfølging fra skolens side og stiller store krav til et godt skole-hjem samarbeid. Det kan være svært krevende for fosterforeldre og ivareta barnets interesser når de for eksempel ikke kan klage på vegne av barnet i saker om spesialundervisning og skolemiljø. Det er barneverntjenesten som har det formelle ansvaret for å ivareta barnets rett til opplæring. Barneombudet erfarer at barneverntjenesten ofte mangler tid, kunnskap og ressurser til å følge opp barnets skolegang, og at fosterforeldre ikke får den støtten de trenger fra barneverntjenesten til å ivareta barnets rettigheter. Vi har hørt om flere tilfeller der fosterforeldre opplever at deres evner som fosterforeldre blir satt spørsmål ved dersom de legger mye press på skolen, og at de får underliggende trusler fra barneverntjenesten om at barnet kan bli flyttet dersom de fortsetter å sette krav til skolen.

Barneombudets erfaring er at elever med behov for tilrettelegging ofte er helt avhengig av å ha ressurssterke foreldre som ivaretar deres rettigheter og følger opp undervisningen.⁴⁶ Det er svært bekymringsfullt dersom fosterforeldre ikke har mulighet til å følge dette slik andre foreldre kan. Barn med tiltak fra barnevernet er allerede en svært utsatt gruppe. Statistikk viser at bare 23% av ungdom med barnevernstiltak så langt i livet og lave grunnskolepoeng fullfører videregående opplæring på normert eller utvidet normert tid.⁴⁷

Barneombudet mener det er behov for å vurdere fosterforeldres rett og mulighet til å sikre barnets rettigheter i opplæringssituasjonen, og om fosterforeldre som utøver av den daglige omsorgen for barnet bør ha en sterkere rettslig stilling.

32.4 Kravet om skolefaglig kompetanse i administrasjonen

For at kommunen og fylkeskommunen som skoleeier skal være i stand til å oppfylle sine oppgaver etter opplæringsloven med forskrifter mener vi at skolefaglig kompetanse er en nødvendig forutsetning. Vi støtter utvalgets forslag om å videreføre kravet til skolefaglig kompetanse i administrasjonen i § 22-9 (2) og at det skal gjelde for både kommuner og fylkeskommuner. Det er positivt at utvalget har presisert i merknaden at kvalifikasjonskravet omfatter kunnskap om både pedagogikk og om regelverket.

Vi er glade for at utvalget er så tydelige på at kompetansen skal være i kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen. Det vil si at det ikke er tilstrekkelig at det pekes på at skolene

⁴⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2020) *Barn og unge som bor i fosterhjem eller institusjon*. URL: https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/Barn_og_unge_p_lassert_utenfor_hjemmet/ Lesedato 23.06.2020.

⁴⁶ For eksempel Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrappport 2017. side 48 og 77

⁴⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2020) *Gjennomføring av videregående opplæring for ungdom med tiltak fra barnevernet*. URL: https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barnevern_skole/Gjennomforing_vgo/. Lesedato: 23.06.2020.

har slik kompetanse, skoleeiernivået må også ha det. Dette gir også et viktig signal om betydningen av skolefaglig kompetanse.

32.5 Forsøksvirksomhet

Utvalget skriver at forsøk kan være en hensiktsmessig måte å prøve ut nye eller alternative pedagogiske eller organisatoriske løsninger som kan bidra til bedre opplæring for elevene. Det er vi enig i. Forsøk kan også være en måte å prøve ut mulige endringer i mindre skala med følgeforskning for å finne ut om det bør lovfestes for alle elever eller ikke. Forsøk kan på denne måten bidra positivt i utviklingen av norsk skole. Barneombudet støtter derfor at adgangen til å godkjenne tidsavgrensede forsøk videreføres i den nye loven i § 23-3.

Samtidig er vi opptatt av at rammene for godkjenning av forsøk må være tydelige. Det bør ikke godkjennes forsøk som det er lite trolig at vil føre til regelverksendringer eller som ikke er grundig konsekvensvurdert med uklare mål. Vi er enig med utvalget i at det bør presiseres i loven at det ikke kan godkjennes forsøk som svekker elevers grunnleggende rettigheter, at forsøk må være faglig underbygget med en systematisk tilnærming og at forsøket skal evalueres og at det må være etisk forsvarlig.

33 Til kapittel 44 – Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester

33.1 Overgangen mellom barnehage og skole

En godt planlagt overgang mellom barnehagen og grunnskolen er viktig for å trygge barna og foreldrene, og legge til rette for en god skolestart. En god overgang hvor barna blir inkludert kan være viktig for deres mestring og kan bidra til å redusere frafall fra videregående opplæring. Barneombudet er enig i at kommunens plikt til å sørge for en trygg og god overgang fra barnehagen til skole og SFO bør lovfestes. Vi er enig i at dagens bestemmelse kan forenkles språklig og at det er kommunen som har det overordnede ansvar. Det vil være naturlig å delegerer en del av dette til skolen, men det er ikke nødvendig å regulere i § 5-6. Vi støtter at plikten skal omfatte SFO fordi mange barn møter SFO før de starter på skolen.

På den andre siden er vi ikke enige med utvalget i at kravet til å utarbeide en plan om overgangen fra barnehage til skole og SFO bør fjernes. En slik plan vil nettopp pålegge skoleeierne struktur og gi forutsigbarhet til de involverte. Planen bør særlig omhandle hvordan grupper av barn som av ulike grunner er særskilt sårbare skal følges opp tidlig og riktig for å få en god skolestart. En slik plan kan også gis i form av rutiner for hvordan overgangen skal skje. Slik vi ser det bør hensynet til barna her veie tyngre enn kommunal handlefrihet. Her vil vi også understreke at kommunen fortsatt har stor handlefrihet når det kommer til innholdet i planen og at inngrepet i det kommunale selvstyret derfor ikke er uforholdsmessig stort. Forslag til nytt andre ledd i § 5-6:

«Kommunen skal utarbeide ein plan for overgangen frå barnehage til skole og skolefritidsordning.»

Overgangen til videregående opplæring

Alle overganger i barna og unges skoleliv er kritiske punkt hvor god og planlagt oppfølging er nødvendig. Utvalget har foreslått å regulere kommunenes ansvar for å sikre en trygg og god overgang fra barnehage til skole/ SFO. Vi mener det burde vært en tilsvarende plikt knyttet til alle overganger mellom ulike skoler, også fra barneskole til ungdomsskole, men særlig fra grunnskolen til videregående skole. Overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole skjer i en tid i ungdommens liv hvor det skjer mye, og hvor forutsigbarhet er viktig.

Vi foreslår at det bør lovfestes en tilsvarende plikt til å sørge for en god og trygg overgang mellom grunnskolen og videregående opplæring. Her bør det være fylkeskommunen som har ansvaret, men det kommunens plikt også bør synliggjøres. I dette arbeidet ligger også tidlig

planlegging av overgangen for elever med særskilte behov som trenger ekstra støtte og eventuelt tilrettelegging av overgangen. En lovfesting av en plikt til å samarbeide om overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring vil være et tiltak for å forebygge frafall, og gjøre de videregående skolene forberedt på elevene som skal starte hos dem.

Vi foreslår en ny bestemmelse om plikt til å samarbeide om overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring. Denne kan, for eksempel plasseres i kapittel 9 som vil være en tilsvarende plassering som for § 5-6 om overgangen mellom barnehage og skole. Det bør være fylkeskommunen som har hovedansvaret for overgangen. Forslag til ny bestemmelse:

*§ x Overgangen fra grunnskoleopplæring til videregående opplæring
Fylkeskommunen skal sørge for ein trygg og god overgang frå grunnskoleopplæring til vidaregåande opplæring for elevane. Kommunane skal bidra i samarbeidet.*

33.2 Tverrfaglig samarbeid

Utvalget har drøfter reguleringen av samarbeid mellom ulike tjenester og foreslår at samarbeidsloven utredes for å sikre at barn og unge bedre hjelp. Vi mener at utsatte barn og unge har behov for bedre hjelp enn mange av dem får i dag, og da er det behov for å gjøre noe med sikkerhetsnettet rundt dem. En del av dem har sammensatte behov som gjør at de trenger tjenester fra flere sektorer og fra både første- og andrelinjetjenester. I sektorlovgivningen på velferdsområder er det fastsatt hvilke rettigheter barn har til de ulike tjenestene og krav til tjenestene. De siste årene har det blitt lovfestet plikt til samarbeid med andre tjenester i flere lover, for eksempel opplæringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, sosialtjenesteloven og barnevernloven. Dessverre er dette etter vårt syn vage plikter uten tydelig innhold, og uten en tilsvarende rett for barna. Pliktene er også regulert ulikt i regelverket for de ulike tjenestene. Barneombudet mener dette ikke er en løsning som ivaretar barns behov på en god nok måte. Vi støtter utvalgets forslag om ikke å videreføre bestemmelsene om henholdsvis samarbeid med kommunale tjenester og plikt til å delta i arbeidet med individuell plan.

Utvalget foreslår at det utarbeides en egen lov eller forskrift om samarbeid basert på skissen fra de fem direktoratene i 0–24-samarbeidet. Direktoratene mener det ikke er en god løsning å «flikke» på dagens regelverk. Barneombudet er enige i direktoratenes vurderinger og støtter forslaget om ny samarbeidslov. Vi har de siste årene pekt på at barn bør få en rett til koordinerte tjenester. Det er viktig med en rett for barnet, og ikke kun en plikt for tjenestene til å samarbeide. Slik lovverket er i dag, tar de ulike tjenestene ofte kun utgangspunkt i sitt mandat og ansvarsområde. Barneombudet mener at pliktene ikke fungerer som de skal når støttesystemet rundt barna er fragmentert og sektororganisert. Det blir utfordringer i grenseflatene.⁴⁸ Erfaringer har vist at mangel på samordning av ulike tjenester er en stor utfordring for sårbare barn som ofte trenger hjelp fra ulike tjenester. Barnas historier viser at de og deres familier blir sittende med den ekstra belastningen det er å samordne ulike tjenester. Vi mener også at koronakrisen har vist oss at mange steder har det tverrsektorielle samarbeidet ikke har fungert godt nok slik at særskilt sårbare barn ikke fått den hjelpen de har hatt behov for.

Barneombudet mener som utvalget at en fordel med en felles samarbeidslov er at det blir like regler for alle, og at tjenestene kjenner til hvilke regler de andre også har. For foreldre og barn vil det også være enklere å forholde seg til en lov enn til mange ulike. Vi mener det ikke er problematisk med en sektorovergripende lov, og at dette ikke gjør den mindre tilgjengelige. Som utvalget og direktoratene mener vi at det finnes sektorovergripende lover som fungerer

⁴⁸ Skogen, Steen Jensen og Fløtten (2020) *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge*. FAFO-rapport 2020:02.

godt, som forvaltningsloven. Vi enig med utvalget i at en fordel med en felles samarbeidslov er at det overordnede koordineringsansvaret for at barn og unge plasseres hos kommunen. Samtidig er dette en plikt som går videre enn det som følger av folkehelsesloven, og loven som helhet vil ha plikter som gjelder også for tjenester som ikke er kommunale, derfor er heller ikke kommuneloven et egnet sted for regulering.

Vi ber om at regjeringen gjør den nødvendige utredningen og foreslår en ny samordningslov så raskt som mulig. Her bør spørsmål om taushetsplikt, hvem som har hovedansvaret for oppfølgingen og samarbeid på individ- og systemnivå drøftes.

Til det blir fastsatt en ny samarbeidslov vil det være behov for at samarbeidspliktene videreføres.

34 Til kapittel 46 – Privatopplæring, godkjennings- og privatistordninger

Plikten til grunnskoleopplæring kan oppfylles gjennom offentlig grunnskoleopplæring, men også ved opplæring i privat skoler eller opplæring i regi av egne foreldre i hjemmet.

34.1 Private skoler godkjent etter opplæringsloven

Plikten til tilpasset opplæring

Utvalget foreslår å fjerne private skoler godkjent etter opplæringsloven sin plikt til tilpasset opplæring/ universell opplæring. De begrunner dette blant annet med at de mener det er uheldig å innføre en del av et helhetlig system, jf. deres forslag i utredningens kapittel 31. Barneombudet er ikke enig i begrunnelsen og støtter ikke forslaget. Elever i private skoler med behov for tilrettelegging har i dag dårlig rettsikkerhet i og med at flere av rettighetene i opplæringsloven ikke gjelder, for eksempel retten til spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Vi kan ikke se at systemet utvalget foreslår skiller seg vesentlig fra dagens system, og viser til at utvalget selv skriver at det ikke er en realitetsendring (se bla. s. 367 og 373). Vi mener at det er viktig at også private skoler har en plikt til å tilrettelegge opplæringen for elevene. Verken et generelt forsvarlighetskrav eller likestilling- og diskrimineringsloven vil ivareta dette tilstrekkelig, eller på samme måte.

Tilgang til PP-tjenesten

Barneombudet støtter forslaget om at elever ved private skoler likevel skal ha tilgang til PP-tjenesten. Vi er også enig i begrunnelsen om at det vil gi elever og foreldre et grunnlag for å ta et reelt valg mellom privat og offentlig skoletilbud, og at den private skolen skal få et bedre grunnlag for å tilrettelegge opplæringen. Samtidig vil vi påpeke at det da er spesielt uheldig å fjerneplikten til tilpasset opplæring, og at det kan skape uklarheter. Kravet om tilpasset/ universell opplæring gjør at PP-tjenesten har noe å vurdere elevens behov opp imot. Uten en slik plikt vil det bli uklart hva PP-tjenesten kan vurdere og hvilke råd de kan gi. Det vil også bli uklart hva som ligger i at elevene skal ha «*same tilgang*» til tjenesten som elever ved offentlige skoler, ettersom all lovregulering knyttet til tilrettelegging og dermed PP-tjenesten sine oppgaver faller bort.

Barneombudet mener at private skoler skal ha en plikt til å gi tilpasset opplæring, herunder en plikt til å sørge for at elevene har tilfredsstillende utbytte (aktivitetsplikt), og at det vil være naturlig å knytte tilbudet om hjelp fra PP-tjenesten opp mot dette arbeidet.

34.2 Privatopplæring i hjemmet

Barneombudet er opptatt av at barn skal få oppfylt retten sin til utdanning etter Grunnloven og menneskerettighetene. Dersom foreldrene velger å oppfylle barnas opplæringsplikt gjennom grunnskoleopplæring i hjemmet, mener vi at staten må sørge for at opplæringsloven setter noen minstekrav til dette. Vi støtter utvalgets forslag om at det skal innføres krav om

forhåndsgodkjenning, krav om at opplæringen er forsvarlig og at kommunen fortsatt skal føre tilsyn med opplæringen i hjemmet.

I merknaden presiserer utvalget at opplæringen skal gjennomføres på folkeregistrert adresse. Dette støtter vi. Det betyr som utvalget skriver at opplæringen ikke kan gjennomføres hos slektninger eller i utlandet. Dette er en viktig presisering vi mener departementet bør gjenta i lovproposisjonen.

Videre er vi enig i at dersom opplæringen i hjemmet ikke oppfyller kravene i § 20-5 (2) kan kommunen kreve at barna skal motta opplæring på skolen. De nye kravene vil bidra til å gi kommunene mer kontroll over barn bosatt i kommunen som mottar opplæring hjemme, og dette vil ikke være tillat uten godkjenning. De som ikke har slik godkjenning oppfyller ikke opplæringsplikten, og foreldrenes vil kunne holdes strafferettslig ansvarlig.

35 Til kapittel 48 – Ansvar til kommunene, fylkeskommunene og staten

Barneombudet støtter videreføringen av dagens ansvarsfordeling mellom kommunen, fylkeskommunen og staten i forslag til §§ 22-1, 22-2 og 22. Vi støtter også at unntakene fra ansvarsreglene samles i en bestemmelse, dette vil gi bedre oversikt over disse.

Vi er enige i utvalgets presiseringer om at kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for å oppfylle kravene i loven, og for at skolen, rektor og annet personale som har plikter etter loven oppfyller dem. Vi er enig med utvalget i at det ikke er nødvendig å videreføre en regulering av kommunens og fylkeskommunens plikt til å stille til rådighet de ressursene som er nødvendig for å etterleve loven. Det følger av plikten til å oppfylle lovkravene.

Utvalget har foreslått å innføre en bestemmelse i § 1-5 som skisserer hovedreglene om hvem som har ansvaret for hva. Denne bestemmelsen er unødvendig dobbeltregulering, gitt de detaljerte reglene i kapittel 22. Forenklingen kan også bidra til misforståelser fordi særlig fylkeskommunens ansvar er for enkelt fremstilt. Vi foreslår at departementet ikke tar inn en slik bestemmelse i kapittel 1, men ber departementet om å vurdere om reglene i kapittel 22 bør komme tidligere i loven.

36 Kapittel 49 – Internkontroll og kvalitetssikring

36.1 Internkontroll

Barneombudet støtter at særreglene om internkontroll på opplæringsområdet ikke videreføres. Vi er enig med utvalget i at kravet til internkontroll i kommuneloven § 25-1 vil dekke dette, og vi er glade for at kravet i kommuneloven er langt mer detaljert enn det kravene i opplæringsloven §§ 13-10 og 9A-4. Disse kravene har vært for vage, og det har vært uklart hvilke krav som kan utledes av dem. Ved at kravet til internkontroll nå er felles for alle kommunale sektorer, vil det også være enklere for kommunen og fylkeskommunen å følge opp kravene i de enkelte sektorene.

I og med at kravet til internkontroll i kommuneloven kun er knyttet til system for å sikre regelverksetterlevelsen, er vi enig i at de delene av dagens § 13-10 (2) som handler om oppfølging av kvalitetsvurderinger må reguleres særskilt i opplæringsloven. Se nedenfor for våre kommentarer til dette forslaget.

For at internkontrollkravet skal fungere mener vi det er avgjørende at fylkesmannen kan føre tilsyn med det innenfor de ulike sektorene. Vi støtter derfor at det innføres hjemmel til å føre tilsyn med det generelle internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1 i opplæringsloven § 23-2 (1). Samtidig vil vi understreke at det vil være nødvendig med kompetanseheving om hva kravet til internkontroll faktisk krever, slik at kommunen og fylkeskommunen med underliggende virksomheter gjør det som er påkrevd.

36.2 Krav om kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering

Utvalget foreslår at kravene til kvalitetsvurdering og -utvikling reguleres samlet i ny § 22-9 og at kravet til skolebasert vurdering flyttes hit. Dette er vi positive til. Å samle bestemmelsene vil gjøre det enklere å se hvilke krav opplæringsloven stiller til dette. Vi er også enige i at det ikke er nødvendig å regulere elevens involvering i arbeidet med kvalitetsutvikling. Det følger av det generelle kravet om involvering av elever i § 2-4. Men det er avgjørende at det gis god informasjon om dette kravet.

Utvalget har foreslått å erstatte dagens krav om oppfølging av resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger med et krav om kvalitetsutvikling i ny § 22-9 (1). Barneombudet mener at det fortsatt bør gå tydelig frem at skoleeier skal følge opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger som de er pålagt. Disse undersøkelsene gir informasjon som skoleeier kan bruke til å sammenligne egne resultater med andre kommuner eller fylkeskommuner. Utvalget mener det er liten risiko for at resultatene ikke blir fulgt opp, Barneombudet mener at dette ikke er en risiko loven skal muliggjøre. Vi foreslår at § 22-9 (1) endres slik at det fremgår eksplisitt at kommunen og fylkeskommunen skal følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Loven bør fastsette grenser for det lokale handlingsrommet.

Vi støtter at § 22-9 regulerer kvalitetsutvikling, men mener at oppbygningen av bestemmelsen bør ses på. Vi foreslår at kravet til skolefaglig kompetanse som nå er regulert i andre ledd enten flyttes til en egen bestemmelse eller at det plasseres først eller sist i bestemmelsen. Nå ligger det midt i kravene til kvalitetsutvikling og forsvinner.

36.3 Krav om rapportering til kommunestyret

Kommunestyret og fylkestinget må som skoleeier få informasjon om tilstanden i skolen slik at de kan følge opp sitt ansvar. Et krav til rapportering om tilstanden i skolen vil være viktig i tillegg til rapporteringskravet knyttet til internkontroll og statlig tilsyn i kommuneloven. Denne rapporteringen vil ha som hensikt å rapportere på kvalitetsmål, og vi støtter at denne rapporteringen skal være knyttet til læringsutbytte, frafall og læringsmiljø. Dette er kjerneelementer i skolens formål og oppgaver, og parameter som skoleeier bør følge tett med på, for å vurdere om arbeidet som gjøres er godt nok. Fordi begrepet tilstandsrapport er innarbeidet i opplæringssektoren foreslår vi også at det videreføres og at begrepet brukes i bestemmelsen.

Vi mener det ikke bør være til valg om kommunestyret eller fylkestinget behandler en slik rapport og at dette kravet bør lovfestes. Her mener vi at utvalgets forslag gir for stor lokal handlefrihet. Det bør lovfestes et krav om at rapporteringen behandles i kommunestyret eller fylkestinget.

36.4 Krav til skolebasert vurdering

Vi støtter at kravet til skolebasert vurdering videreføres og at det flyttes fra forskriften til opplæringsloven. Skolebasert vurdering er en del av det samlede kvalitetsvurderingsarbeidet som gjøres, og det er viktig at det også stilles krav til skolens arbeid for å vurdere om arbeidet deres bidrar til å nå målene i læreplanverket. Dette er også krav som er viktig får å evaluere skolens praksis knyttet til elevenes læringsarbeid. Kravet bør her være på skolenivå, og rektor vil da ha et ansvar for at det gjennomføres.

37 Til kapittel 50 – Opplysningsplikt, veiledningsplikt og innhenting av opplysninger mv.

37.1 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Barneombudet støtter forslaget om å videreføre bestemmelsen, og presisere at plikten ikke bare skal gjelde ansatte på skolen, men alle om utfører tjenester etter loven.

38 Til kapittel 51 – Klageadgang og klageinstans

Barneombudet mener at dagens regler om klageinstans i all hovedsak bør videreføres, slik at departementet er klageinstans for vedtak i grunnskolen med mindre annet er særskilt fastsatt i opplæringsloven, og at tilsvarende bør gjelde for fylkeskommunen. Det bør fortsatt være særregler for klageinstans i opplæringsloven. Vi fraråder utvalgets forslag.

Etter vårt synspunkt er en ekstern klageinstans avgjørende for elevenes rettssikkerhet og for at deres rettigheter skal oppfylles. Vi mener at det vil være en alvorlig svekkelse av elevenes rettsvern om dagens regler skal endres slik at hovedregelen er kommunal eller fylkeskommunal klagerett. Vi er bekymret både for at elevene ikke får oppfylt sine rettigheter, for kommunenes/fylkeskommunenes mangelfulle regelverksetterlevelse og for at økonomiske hensyn som vektlegges i strid med regelverket ikke blir avdekket. Slik vi ser det hjelper det heller ikke at det er særlig regulert i § 23-1 (2) at en del vedtak skal ha statlig klageinstans.

Barneombudet mener at første ledd i forslag til § 23-1 bør strykes. Dette bør erstattes med dagens regel om at departementet er klageinstans for grunnskolen. Det bør så presiseres at dette også gjelder for fylkeskommunene med mindre annet er særskilt fastsatt i lov eller forskrift. Det kan være grunn til særskilt regulering av klage på inntak til videregående opplæring. Forslag til første ledd i § 23-1:

«Departementet er klageinstans for enkeltvedtak i grunnskolen. Departementet er også klageinstans for enkeltvedtak i videregående opplæring med unntak av inntak til videregående opplæring for elever som ikke søker på grunnlag av fortrinnsrett».

Paragraf 23-1 (2) mener vi bør utgå. Dersom listen som er forslått som ny § 23-1 (2) skal fastsettes bør også skyss, inntak til videregående opplæring for elever med fortrinnsrett, bortvisning utover en dag, utsatt og tidlig skolestart, søknader om skoleplassering i grunnskolen tilføyes. Uansett vil vi tilføye at dette fremstår som en tungvint lovningsteknikk og at denne typen kasuistikk gjør at det kan være vedtak som det burde vært statlig klageinstans for som ikke får det.

Vi støtter at det gis en egen hjemmel for departementet til å gi forskrift om hvem som skal være klageinstans for enkeltvedtak om vurdering i § 23-1 (3). Dette er en videreføring av gjeldende.

39 Til kapittel 52 – Statlig tilsyn med kommunene

Statlig tilsyn er viktig for å kontrollere at kommuner og fylkeskommuner oppfyller rettighetene og pliktene etter opplæringsloven med forskrifter. Vi støtter å videreføre dagens regel om at fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter som er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven (kommuneplikter), og med kommunens og fylkeskommunens plikt til å ha internkontroll etter kommuneloven, se forslag til § 23-2 (1). Vi støtter også å videreføre dagens regel om at fylkesmannen kan føre tilsyn med andre plikter enn kommunepliktene (aktørplikter), se forslag til § 23-2 andre avsnitt.

Barneombudet vil samtidig understreke at fylkesmannen som tilsynsmyndighet bør ha hjemmel til mer enn å gi pålegg om å rette forholdet dersom det avdekkes brudd på reglene. Det bør også være hjemmel til å ilegge andre forvaltningsreaksjoner. Vi viser til kommentar til kapittel 53 under.

40 Til kapittel 53 – Reaksjoner på brudd i opplæringsloven

Vi støtter at dagens bestemmelser i opplæringsloven om tvangsmulkt, straff og delt bevisbyrde i saker om erstatning i skolemiljø saker videreføres, men mener dette ikke er tilstrekkelig. Barneombudet mener at det burde vært lovfestet hjemmel til bruk av forvaltningsreaksjoner

overfor kommunene og fylkeskommunene for mer enn skolemiljø saker, samt at hjemmel til bruk av sanksjoner burde blitt innført for overtredelser slik det er på andre rettsområder.

Utvalget mener det samlet sett er det få holdepunkter for at manglende reaksjonsmuligheter er en stor utfordring på opplæringsområdet. Dette er ikke et syn vi deler. Vi har sett for mange saker hvor enkeltelever ikke har fått oppfylt sine rettigheter, og hvor elever og foreldre har fortalt oss at det ikke nytter å klage. Samtidig ser vi at utvalget sier at det kan tenkes områder hvor det kan være behov for andre reaksjoner f. eks. fordi manglende regelverksetterlevelse har særlig store konsekvenser for elevene eller fordi kommunen har sterke økonomiske incentiver til ikke å etterleve reglene. Vi mener det finnes flere områder som dette gjelder for og som det er viktig å sikre et særskilt vern nå.

Vi deler ikke utvalgets positive syn på håndheving av reglene uten reaksjoner. Våre erfaringer med de alvorligste sakene har vist oss at dette er virkemidler som det er nødvendig å ha i saker hvor «*alt har gått i lås*». Vi har sett for mange eksempler på elever som har blitt utsatt for langvarig mobbing uten at skolen har satt inn de nødvendige tiltakene eller spesialundervisningssaker hvor eleven i realiteten ikke får opplæring, men hvor det ikke har hjulpet å få medhold i klagesaker fordi det ikke finnes maktmidler til å tvinge gjennom endringer. Det er i den typen saker det skal være mulig for fylkesmennene eller Utdanningsdirektoratet å gjøre vedtak om ulike reaksjoner eller sanksjoner. Disse reaksjonene og sanksjonene bør lovfestes, for eksempel for saker hvor det har låst seg, hvor lovbruddene har stor betydning for eleven eller liknende. Erfaringene fra drøye to år med hjemmel til å vedta tvangsmulkt i 9A-saker tilsier ikke at dette er virkemidler som brukes ofte, men at det har blitt varslet i alvorlige saker hvor kommunen eller skolen ikke retter seg etter fylkesmannens vedtak.

Vi kan ikke se noen grunn til at det ikke skal være tilsvarende reaksjoner eller sanksjoner for eksempel knyttet til spesialundervisning, særskilt språkopplæring eller opplæring i og på samisk. Her er konsekvensene for elever som ikke får oppfylt sine rettigheter så store at både hensynet til rettsikkerhet og likeverdige tjenester taler for at det bør fastsettes hjemmel til bruk av reaksjoner og sanksjoner. Vi ber departementet om å foreslå dette.

Vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Kjersti Botnan Larsen
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.