

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
21/00777-2

Saksbehandlar:
Kjersti Botnan Larsen

Dato:
17. desember 2021

Svar på høyring om forslag til ny opplæringslov mv.

1 Innleiing

Barneombudet takkar for moglegheita til å gi innspel til høyringa av ny opplæringslov. Høyringa er omfattande og kjem med forslag som vedkjem alle delar av grunnopplæringa. Lova er viktig fordi ho skal sikre at barn og unge får oppfylt retten til utdanning etter Grunnlova og menneskerettane. Vi støttar mange av forslaga til departementet og meiner at departementet har gjort fleire gode endringar samanlikna med forslaget frå utvalet. Samtidig er vi bekymra for at departementet har foreslått forenklingar som kan føre til større kommunale forskjellar og svekke rettane til barn og unge.

Vi vil òg rose departementet og utvalet for opne prosessar der det har vore mogleg å gi innspel utanfor dei skriftlege høyringane. Det var positivt at departementet inviterte til møte om særskilde tema etter høyringa på NOU 2019: 23. Vi opplevde møta som nyttige for å utdjupe og drøfte innspela våre. Vi har merka oss at departementet har arrangert eit eige høyringsmøte for barn og unge. Det meiner vi er viktig, og noko som departementa i enda større grad bør gjere i lovarbeid.

I dette høyringssvaret oppsummerer vi i punkt 2 hovudsynspunkta våre, punkt 3 inneheld overordna kommentarar, og innspel til forslaget om ny lov finn de i punkt 4. Vi følger kapittelstrukturen i høyringsnotatet frå departementet.

2 Oppsummering av våre synspunkt

Hovudsynspunkta våre kan oppsummerast slik:

- Vi ber departementet om å innarbeide eit punkt om barnerettsvurderingar i retningslinjene for regelstyring på utdanningsområdet og å vere ein pådrivar for at regjeringa lagar ein rettleiar om barnerettsvurderingar.
- Vi ber departementet om at lova ikkje blir sett i verk før 1.8.2024, og at det blir utarbeidd ein plan for implementering. Skoleeigarane og skolane treng tid til å innrette seg etter dei nye reglane, slik at elevane får oppfylt rettane sine.
- Vi støttar at dei fleste av dei skjønsmessige vurderingane i lova blir rekna som eit lovbunde skjønn, og at tilsynsmyndigheitene og domstolen skal kunne prøve skjønnnet fullt. Det er avgjerande for rettstryggleiken til elevane.
- Vi støttar ei ny føresegn om formålet med lova, men meiner at likeverdsprinsippet bør komme tydelegare fram av føresegna.
- Vi er ikkje einig med departementet i at ei føresegn om kva som blir rekna som opplæring, er unødvendig. Vi ber departementet om å ta inn ei føresegn i lova om dette, slik at det blir tydeleg kva som fell innanfor, og kva som fell utanfor.

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

- Vi støttar ei lovfesting av eit generelt krav til forsvarlegheit som omfattar opplæring og anna verksemd etter lova. Statsforvaltaren bør kunne føre tilsyn med alle sider av kravet.
- Vi støttar at omsynet til det beste for barnet bør vere regulert i ei generell føresegn, og er einig med departementet i at det er behov for ein praktisk rettleiar om barnet sitt beste-vurderingar.
- Vi støttar at elevane skal ha plikt til å delta aktivt i opplæringa, men det er behov for ei klargjering av kva plikta inneber.
- Vi støttar at skoleeigarane får ei oppfølgingsplikt for elevar som står i fare for høgt fråvær. Vi meiner det er positivt at plikta gjeld før eleven har høgt fråvær, men innhaldet i plikta er for uklår, og det opnar for lokale forskjellar.
- Vi støttar at lova inneheld generelle føresegner om samarbeidet mellom skolen og foreldra og om informasjonsplikta til eleven og foreldra. Vi er einig i at dette bør regulerast på overordna nivå, men det bør gå tydeleg fram av føresegna at ho omfattar både generell informasjon og informasjon om enkelteleven.
- Vi meiner at det bør ryddast i strukturen i kapittel 10 i lova slik at føresegnene som gjeld elevane, kjem først, deretter dei som gjeld foreldra, og til slutt dei om skoledemokratiet. Det bør òg vurderast kva for reglar som skal plasserast og ikkje i dette kapitlet.
- Vi støttar ei generell føresegn om at elevane har rett til å bli høyrde, men meiner lovteksten bør tydeleggjere at elevane har krav på den tilrettelegginga dei treng for å gi uttrykk for sitt syn.
- Vi støttar forslaget om å regulere skoledemokratiet for elevane og foreldra og at lova peiker på at dei har ei rolle i kvalitetsutviklinga i skolen.
- Vi støttar forslaget om at skolane skal ha elevråd, og at elevane har rett til å velje andre måtar å organisere seg på. Lova bør likevel stille nokre minstekrav om kva strukturar som må vere på plass.
- Vi støttar ein hovudregel om eit organ for brukarmedverknad, men spør om det bør stillast strengare krav til medverknad, slik at foreldre og elevar må vere einige i ei anna organisering.
- Vi støttar at plikta til samarbeid om overgangen mellom barnehage og skole blir ført vidare, men etterlyser eit krav om ein plan. Det er positivt at departementet har høyrte på innspelet vårt og foreslår ei tilsvarande plikt til samarbeid om overgangen mellom grunnskole og vidaregåande skole.
- Vi støttar ei generell føresegn om sjølvråderetten til elevane som inneheld 15-årsgrensa for at elevar kan ta ei rekke avgjerder og klage. Men føresegna bør flyttast frå kapittel 24 til kapittel 10. Det bør òg vurderast om reglane om klagerett ved enkelte språkrettar bør flyttast til denne føresegna.
- Vi støttar forslaget til reglar om inndeling av elevar i grupper, men er bekymra for at utvalet ikkje foreslår ei regulering av opplæring utanom skolen og klassen. Forbodet mot inndeling basert på etnisitet bør gå fram av lova.
- Vi er einige i at det er behov for å endre reglane om skoleplassering, men meiner forslaget gir kommunane for stor handlefridom. Det bør vere ei plikt å fastsette lokale forskrifter om skolekretsar; det bør ikkje vere frivillig for kommunane.
- Vi meiner det er positivt at departementet har høyrte på innspelet vårt om at det bør stå i lova at det skal være mogleg å klage til Statsforvaltaren på skoleplassering.
- Vi er positive til at departementet har foreslått ei meir utfyllande regulering av fjernundervisning med tydelege krav om at skoleeigaren må godtgjere at vilkåra for fjernundervisning er oppfylte. Dette er noko anna enn fjernundervisning under koronapandemien. Det er positivt at Statsforvaltaren kan føre tilsyn med fjernundervisninga.
- Vi støttar ikkje forslaget om å endre omgrepet «tilpassa opplæring» til «universell opplæring».
- Vi støttar i hovudsak forslaget om å samle og tydeleggjere plikta til å sikre tilfredsstillande utbytte i § 11-1, men meiner at skolen og tilsette på skolen bør vere pliktsubjekt etter alle delpliktene, og at det bør lovfestast ei plikt til undersøking.

- Vi meiner at intensivopplæringa bør gjelde fleire fag og skoletrinn, og at omgrepet «forsterka» er meir treffande. Vi støttar forslaget om å innføre intensivopplæring i vidaregåande opplæring og har forslag til å tydeleggjere krav til gjennomføringa i merknadane.
- Vi støttar modell 1 når det gjeld korleis spesialundervisninga bør innrettast, og at ein skal gi slik opplæring til elevar som treng det for å få eit tilfredsstillande utbytte.
- Vi meiner at forslaget gir mangelfull regulering av innhaldet i den individuelt tilrettelagde opplæringa og kan føre til svakare rettstryggleik for elevane. Det må komme fram at opplæringa skal bidra til eit styrkt tilbod, slik at elevane får høve til å utvikle potensialet sitt. Det samla tilbodet skal gi eleven eit forsvarleg utbytte, bidra til inkludering og ha som formål å sikre eleven ei likeverdig opplæring.
- Vi meiner lova må stille krav om at vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring må vise korleis eleven skal sikrast eit forsvarleg tilbod, minimum gjennom krav til innhald, omfang, organisering og kompetanse. Retten eleven og foreldra har til å be om sakkunnig vurdering, bør takast inn i lova.
- Vi støttar forslaget om å lovfeste at den sakkunnige vurderinga skal beskrive krava til kompetanse, og anbefaler ei meir detaljert regulering av innhaldet i sakkunnige vurderingar.
- Vi støttar forslaget om å føre vidare krav til IOP og evaluering i eigne føresegner, men foreslår å gjeninnføre ei halvårleg evaluering av IOP.
- Vi støttar forslaget om å skjerpe krava til kompetanse for å gi individuelt tilrettelagd opplæring, men meiner departementet opnar for at unntaket kan praktiserast for vidt. Vi meiner at læraren alltid må ha ansvaret, og at departementet må gi føringar for kva yrkeskompetanse det kan gjerast unntak for.
- Vi ber departementet innføre eit krav om spesialpedagogisk kompetanse på skolen, men med ei dispensasjonsordning.
- Vi støttar forslaget om rett til personleg assistanse, fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel, men meiner lova må stille krav om at hjelpemidla blir integrerte i undervisninga.
- Vi er fornøgde med at departementet har tatt innspelet vårt om alternativ og supplerande kommunikasjon til følge, og at det framleis skal vere regulert i lova. Vi etterlyser likevel ei klargjering av kva føresegna gir rett til.
- Vi støttar vidareføringa av krav om PP-teneste og ei tydeleggjering av oppgåvene til tenesta. Vi ber departementet gå lenger i å presisere krava til kvalitet og kva som kjenneteiknar ei kompetent teneste. Vi ber òg om at det blir sett av nok ressursar til å sikre at PP-tenesta kan vareta dei lovpålagde oppgåvene sine og utvikle seg i den retninga lovgivaren ønsker.
- Vi støttar ei vidareføring av kravet til sakkunnig vurdering i saker om individuelt tilrettelagd opplæring og fritak frå opplæringsplikta. Vi støttar ikkje å fjerne krav til sakkunnig vurdering i saker om tidleg eller utsett skolestart, personleg assistanse, fysisk tilrettelegging og teiknspråk. Vi ber departementet vurdere alternative løysningar.
- Vi er fornøgde med at departementet har tatt innspelet vårt om meir utfyllande reglar om særskild språkopplæring til følge. Det er positivt at retten til morsmålsopplæring og tospråkleg opplæring i fag har blitt tydelegare i føresegna, og at kravet til kartlegging og vedtak er tatt inn i lova igjen.
- Vi støttar at retten til teiknspråk blir gjord tilgjengeleg for fleire.
- Vi støttar at reglane om opplæring i og på samisk blir ført vidare. Det er særleg positivt at ikkje-samiske elevar i vidaregåande opplæring som har hatt opplæring i eller på samisk i grunnskolen, no får rett til opplæring i samisk i vidaregåande opplæring.
- Vi er einig i at reglane om skolemiljø i det vesentlege blir førte vidare. Det er positivt at departementet ikkje har avgrensa kompetansen til Statsforvaltaren, men at dei framleis kan fastsette konkrete tiltak i vedtaka sine. Dette er avgjerande for at ordninga skal verke i samsvar med intensjonen.

- Vi støttar vidareføringa av den skjerpa aktivitetsplikta dersom tilsette krenker ein elev. Vi etterlyser meir rettleiing til skoleeigarane om forholdet mellom arbeidsmiljølova og opplæringslova.
- Vi er bekymra for uheimla bruk av tvang og makt i skolen i dag, og meiner det er behov for tydelege rettslege rammer i opplæringslova.
- Vi støttar at «ordensreglement» endrar namn til «skolereglar», men meiner at føresegna bør bli meir utfyllande. Det bør regulerast tydeleg kva for grenser som finst for tiltaka som kan fastsettest og brukast.
- Vi er bekymra for privat opplæring i heimen, og støttar forslaget om strengare krav. Ei plikt til å føre tilsyn innan tre månader før oppstart er positivt.
- Vi er einig i at rådgivinga bør styrkast i opplæringslova, og at dei to formene bør regulerast særskilt. Vi meiner elevane framleis bør ha ein rett til nødvendig rådgiving.
- Vi støttar større fleksibilitet i vidaregåande opplæring for elevane. Det er positivt at reguleringa av talet på år med opplæring er tatt bort, og at elevane kan gjere så mange omval dei ønsker til dei fyller 19 år.
- Vi meiner at ungdom mellom 16 og 18 år som ikkje har lovleg opphald, skal ha rett til grunnskole- og vidaregåande opplæring til dei faktisk blir sende ut av landet.
- Vi støttar forslaget om å føre vidare retten til individuelt tilrettelagd opplæring for lærekandidatar.
- Vi meiner at dei som får opplæring i bedrift, bør ha tilgang til PP-tenesta.
- Vi er einig i at det i opplæringslova bør vere krav til leing og anna personale.
- Vi meiner nærværet av og det faglege ansvaret læraren har for opplæringa, bør presiserast i lova. Rolla andre tilsette har i opplæringa bør òg presiserast i lova.
- Vi ber departementet greie ut og lovfeste krav til andre yrkesgrupper i skolen for å styrke laget rundt eleven. Vi er bekymra for at det elles blir for store forskjellar mellom skolane.
- Vi støttar kravet om skolefagleg kompetanse på administrasjonsnivå og at det omfattar både juridisk og pedagogisk kompetanse.
- Vi støttar forslaget om å utvide straffeboda som skal førast på politiattesten ved tilsetting.
- Vi er fornøgde med at departementet har tatt til følge innspelet vårt om at søsken til elevar som er innlagde på helseinstitusjon, òg kan ha rett til opplæring på institusjonen om vilkåra er oppfylte.
- Vi støttar vidareføringa av reglane om ansvaret til kommunen og fylkeskommunen som skoleeigar. Vi er einig i at ansvaret etter lova som hovudregel skal plasserast på skoleeignivå, med mindre særlege grunnar tilseier at det skal plasserast hos skolen.
- Vi støttar at kravet til internkontroll og forsvarleg system ikkje blir ført vidare i opplæringslova. Dette blir dekt av kommunelova § 25-1. Det er positivt at det blir rydda i krava til kvalitetsvurdering og -utvikling, og at dette blir samla i ei føresegn. Vi meiner at staten framleis skal ha høve til å pålegge skoleeigarar å delta i kompetanseutvikling.
- Vi støttar modell 2 for klageinstans, der hovudregelen er statleg klageinstans.
- Vi meiner det er behov for lovfesting av reglar når skoleeigaren ikkje gjennomfører vedtak, og støttar modell 1, som er ei vidareføring av den gjeldande forvaltningspraksisen basert på ei klageordning.
- Vi støttar vidareføringa av statleg tilsyn med kommunane.
- Vi meiner det er behov for forvaltningsreaksjonar og sanksjonar for brot på opplæringslova i fleire sakstypar. Erfaringar frå alvorlege saker tilseier at det er nødvendig med fleire reaksjonar for å sikre rettsvernet til elevane.
- Vi støttar ikkje forslaget om å fjerne plikta for private skolar til å gi tilpassa/ universell opplæring.
- Vi støttar forslaget om at elevar i private skolar skal ha tilgang til PP-tenesta.

3 Overordna synspunkt

Barneombudet ser behovet for å få ei meir oppdatert opplæringslov som er betre tilpassa dagens samfunn, barns behov og kvardagen i opplæringssektoren. Dagens lov er omfangsrik og ber preg

av å ha blitt endra mange gonger over tid. Lova er fragmentert og vanskeleg å få oversikt over. Vi synest departementet og utvalet har gjort ein god jobb, og at det er mykje bra i forslaget. Vi har òg sett at departementet har foreslått endringar samanlikna med forslaget frå utvalet som er i samsvar med våre innspel, til dømes i reglane om skolemiljø og særskild språkopplæring. Dette er vi glade for å sjå. Det er òg positivt at departementet har tatt tak i spørsmål som utvalet ikkje gjorde, som manglande gjennomføring av enkeltvedtak. Samtidig meiner vi at det står att nokre utfordringar.

Utdanning er ein grunnleggande menneskerett, og opplæringslova er eit av de viktigaste verkemidla for å oppfylle denne retten. Opplæringslova skal sikre eit likeverdig opplæringstilbod for alle barn og unge, og vi meiner at ein del av forslaga legg for stor vekt på omsynet til handlingsrommet til kommunane på kostnad av rettstryggleiken til elevane. Opplæringslova er eit verkemiddel for å redusere forskjellane innanfor utdanningsområdet, og dersom andre omsyn er tillagde for stor vekt, kan dette bidra til å auke forskjellane heller enn å redusere dei. Her viser vi mellom anna til fleire forslag om at krav til sakkunnige vurderingar blir fjerna, og at departementet foreslår ei rekke sørge-for-plikter for kommunane og fylkeskommunane der det er overlate til kommunane og fylkeskommunane å avgjere kva dei skal gjere for å oppfylle pliktene sine. Vi er bekymra for at fleire av forslaga til forenklingar kan svekke rettstryggleiken til elevane og opne for større kommunale forskjellar. Reglane i opplæringslova er ein garantist for at barn og unge får oppfylt retten til utdanning, og her har til dømes reglane for saksbehandling ein viktig funksjon. Dette gjeld spesielt for barn med særskilde behov der det er nødvendig med positiv særbehandling for at dei skal få oppfylt rettane sine, jf. barnekonvensjonen art. 2.

Vi er opptatt av at den nye lova må vere lettare tilgjengeleg for brukarane og samtidig ta vare på rettane til elevane på ein god måte. Behova til elevane må stå i sentrum for lova, og i valet av løysingar må omsynet til elevane vege tyngst. Dette er i samsvar med Grunnlova § 104 og barnekonvensjonen art. 3, som krev at i alle avgjerder som vedkjem barn, skal det beste for barnet vere eit grunnleggande omsyn. Vi er bekymra for at departementet i nokre tilfelle har lagt meir vekt på omsynet til forenkling og til å unngå dobbel regulering enn på omsynet til rettstryggleiken til elevane. I ein sektor der dei færreste av brukarane er juristar, må det stillast andre krav til utforminga av lova enn i sektorar der juristar er hovudbrukarane. Vi meiner det er nødvendig å legge stor vekt på pedagogiske omsyn og ikkje ta for gitt at brukarane har god regelverkskompetanse og kjenner til korleis ein må sjå ulike lover i samanheng for å få heile biletet av kva som gjeld.

Barneombudet er òg bekymra for at det manglar verkemiddel i tilfelle der rettane til elevane ikkje blir oppfylte. Vi deler ikkje synet til departementet og utvalet om at det er unødvendig å innføre forvaltningsreaksjonar og -sanksjonar knytte til fleire reglar i opplæringslova. Vi har sett svært alvorlege saker der skoleeigaren ikkje har oppfylt rettane til eleven, noko som har resultert i at eleven har store læringshøl og er i ferd med å falle ut av eller allereie har falle ut av utdanning og arbeidsliv. Ein del av desse sakene har vore klagesaker der eleven har fått medhald frå Statsforvaltaren utan at situasjonen har blitt betre. I slike tilfelle er det behov for andre verkemiddel for å sørge for at skoleeigaren set inn dei nødvendige tiltaka. Her bør omsynet til rettstryggleiken for elevane vege tyngst.

3.1 Barnerettsvurderingar

Utvalet gjorde eit godt grunnlagsarbeid med barnerettsvurderingar. Dei involverte barn og unge og gjorde gjennomgåande greie for kva menneskerettar som vedkom dei ulike kapitla i utgreiinga. Vi kan likevel ikkje sjå at dei i særleg grad vurderte kva konsekvensar dei ulike forslaga deira hadde

for å få oppfylt barns rettar. Vi hadde håpt at departementet i større grad tok tak i det i dette høyringsnotatet. Vi ser spor av at barnekonvensjonen er ein del av grunnlaget til departementet, men meiner det burde vore enda tydelegare. Dette kan dels komme av at det manglar rettleiing frå myndigheitene si side for korleis barnerettsvurderingar skal gjerast. Vi håper Kunnskapsdepartementet vil vere ein pådrivar for at det kjem ein rettleiar om barnerettsvurderingar.

Utvalet har utarbeidd forslag til retningslinjer for regelstyring på utdanningsområdet, som departementet har omarbeidd noko. Barneombudet saknar eit barnerettsperspektiv i desse retningslinjene. Det blir mykje om omsynet til kommunane og fylkeskommunane og om grunngeving for å vere tilbakehalden med regulering. Vi meiner at departementet bør føye til eit punkt i retningslinjene sine om forholdet til barns rettar og kva konsekvensar forslaga vil ha for dei. Departementet bør vise til at det skal gjerast barnerettsvurderingar. Som ein del av dette skal det mellom anna vere ei vurdering av omsynet til det beste for barnet når det skal vurderast korleis regelverket skal utformast. Det er også ein viktig del av regelstyringa. Vi meiner dette er for lite synleg i det departementet viser til, og ber om at det blir føydd til eit nytt punkt i retningslinjene om barnerettsvurderingar, slik at dette blir ein del av grunnlaget for vurderingane.

3.2 Nødvendig med tiltak for å implementere den nye opplæringslova

Den nye opplæringslova er omfangsrik, og det vil ta tid for kommunane og fylkeskommunane å få oversikt over pliktene sine. Departementet bør sørge for at skoleeigarane og skolane får tid til å områ seg før endringane blir sette i kraft. Det bør ikkje vedtakast ei ny lov i Stortinget i juni som skal tre i kraft 1. august same år. Dette vil vere uforsvarleg for både elevane, skoleeigarane og skolane. Sidan det vil vere omfattande endringar på ein del område, bør det heller ikkje vedtakast at lova skal settast i kraft 1. januar, ettersom det er midt i eit skoleår. Vi meiner at lova bør settast i kraft 1. august 2024. For at elevane skal få oppfylt rettane sine, er det betre at det blir brukt tid til arbeid med implementering som mellom anna inneheld tiltak for å auke regelverkskompetansen i utdanningssektoren, enn at den nye lova blir sett i kraft så raskt som mogleg. Vi forventar at det vil ta tid å implementere endringane, og det er derfor avgjerande at arbeidet med dette startar så tidleg som mogleg. Arbeidet med implementeringa av fagfornyinga kan vere eit døme til etterfølging.

4 Til kapittel 7 – Formålet med loven og hvor loven gjelder, og formålet med opplæringen

4.1 Formålet med lova

Barneombudet støttar at lova bør ha ei føresegn om formålet med lova. Ei slik føresegn vil vere nyttig og kan gi lesaren informasjon om kva lova gjeld. Rettspedagogiske omsyn taler for ei slik føresegn. Vi støttar òg at føresegna blir plassert i den innleiande delen av lova.

Vi ser at departementet ikkje foreslår endringane i ordlyden som utvalet foreslo. Vi viser til innspelet vårt til høyringa til NOU 2019: 23. Vi meiner departementet bør legge til at dette gjeld for «alle». Opplæringslova inneheld ei rekke føresegner som skal sikre at barn og unge som har behov for ulike former for særskild tilrettelegging eller støtte, får det. Vi meiner at likeverdperspektivet bør vere tydeleg i formålet med lova. Vi foreslår derfor at «alle» blir føydd til for å gi eit tydeleg signal om at lova gjeld for *alle* barn, unge og vaksne. I tillegg meiner vi at lova bør uttrykke meir aktivt at ho ikkje berre skal «legge til rette for», men «sikre» at alle barn, ungdom og vaksne får

god opplæring i eit godt miljø. «Sikre» er i samsvar med omgrepet som blir brukt i barnevernlova, som har ei tilsvarende føresegn. Vi foreslår at § 1-1 (1) skal lyde:

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

4.2 Kva og kvar lova gjeld

Departementet foreslår at verkeområdet for opplæringslova blir ført vidare som i dag med nokre forenklingar i ordlyden. Vi er positive til ei forenkling av verkeområdet til lova ved at dette blir skrivne på ein enklare og meir tilgjengeleg måte enn i lova som gjeld no. Men vi trur at den nye føresegna har blitt for knapp. For at det skal vere ei forenkling, må det vere enklare for lesaren å skjønne kva lova gjeld for, og kva ho ikkje gjeld for. Det er ikkje nok at lovteksten er blitt kortare. Slik forslaget ser ut no, vil det å forstå kva lova gjeld, krevje mykje kunnskap hos den som skal bruke henne. Vi meiner det framleis burde stått «offentleg» i § 1-1 (2) første punktum for å presisere at lova gjeld for offentlig grunnopplæring. I tillegg burde det ha gått klart fram av eit eige punktum at ho òg gjeld for private grunnskolar som ikkje får statstilskot etter friskolelova, og for privat opplæring i heimen så langt ho passar. Presiseringa av dette er viktig for å synleggjere at barn som får opplæring på denne måten, har rettar etter denne lova.

Geografisk verkeområde

Departementet foreslår, som utvalet, at det geografiske verkeområdet for lova ikkje skal vere regulert i lova. Det følger av dei alminnelege prinsippa om verkeområdet for lovar. Om ikkje anna går fram av lova, gjeld ho berre opplæringsverksemd i Noreg. Barneombodet er einig med departementet i at det ikkje er nødvendig å regulere at lova gjeld i Noreg.

Barneombodet meiner at § 1-1 bør seie noko om i kva grad lova gjeld på Svalbard. Svalbard er i ei særstilling, og det har vore uklart kva rettar elevar som bur på Svalbard, har og ikkje har. Vi har lenge vore bekymra for at elevar som bur på Svalbard, og spesielt elevar med særlege behov, ikkje får den opplæringa dei treng. Vi ber departementet presisere verkeområdet på Svalbard i § 1-1. Vi er opptatt av at den særlege reguleringa i opplæringslova sikrar at òg barna som bur på Svalbard, får ei god opplæring i eit godt miljø. Barneombodet er bekymra for kva konsekvensar forslaget til endringar i forskrift om grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring på Svalbard vil få for barna. Slik vi ser det, blir det i den høyringa foreslått for store inngrep i kva for regler i opplæringslova som gjeld på Svalbard. Vi viser til høyringssvaret vårt til endring av denne forskrifta og held fast på hovudpunkta i det. Barneombodet viser til at barnekonvensjonen òg gjeld på Svalbard, og at barn og unge som bur på Svalbard, skal få oppfylt rettane sine utan noka form for diskriminering. Vi er bekymra for at forslaget departementet sende på høyring våren 2021, ikkje er til det beste for barna.

5 Til kapittel 8 – Utdanningstilbudet

5.1 Lovfeste at opplæringa skal vere i samsvar med læreplanverket og tilbudsstrukturen

Barneombodet er einig med departementet og utvalet i at læreplanverket er eit sentralt verkemiddel for styring av grunnopplæringa. Det er gjennom læreplanverket innhaldet i og omfanget av opplæringa blir fastsett. Barneombodet er opptatt av at opplæringa skal vere i samsvar med læreplanverket. Elevane skal få den opplæringa dei har rett til, og som er nasjonalt fastsett. Pandemien har med full styrke vist kor viktig dette er. Vi støttar derfor at det blir lovfesta at grunnskoleopplæringa skal vere i samsvar med læreplanverket, og at den vidaregåande opplæringa skal vere i samsvar med læreplanverket og tilbudsstrukturen. Det burde vere

unødvendig å lovfeste dette, men praksis har vist at det ikkje alltid blir oppfylt. Dette er alvorleg, og det kan ha store konsekvensar for elevane. Vi er einig i at dette høyrer heime i lova, ikkje i forskrifta.

Vi er einig i at opplæringa skal vere innretta slik at elevane skal kunne nå kompetansemåla. Med tanke på rettstryggleiken til elevane er det viktig at det kan kontrollerast om dette er tilfellet. Presiseringa departementet gir av at domstolane og Statsforvaltaren skal kunne prøve om opplæringa er i samsvar med læreplanverket, og at elevane får opplæring i alle kompetansemåla, er viktig. Her er tilsyn eit sentralt verkemiddel. Sjølv om dette er ei skjønsmessig vurdering, støttar vi at dette kan kontrollerast.

5.2 Føre vidare heimlar til forskrifter om læreplanverket og tilbudsstrukturen

Vi støttar at det blir gitt éi føresegn som samlar alle heimlane til å gi forskrifter om læreplanverket og tilbudsstrukturen. Dette vil gi ei meir oversiktleg regulering enn det vi har i dag. Vi støttar at det skal vere Kongen i statsråd som fastset den overordna delen av læreplanverket. Som departementet meiner vi dette har tett samanheng med kravet i Grunnlova § 109.

5.3 Lova bør ikkje omhandle bestemte fag, emne og aktivitetar

Barneombudet støttar at den nye lova ikkje omhandlar fag, emne og aktivitetar. Dette høyrer heime i forskrift, mellom anna læreplanverket. Å regulere dette i lova er ikkje nødvendig.

5.4 Rett til individuell vurdering og dokumentasjon

Barneombudet er einig med departementet i at retten til vurdering er så sentral at det bør vere regulert i lova. Vi er einig i at reglane om vurdering bør finnast i forskrifta, da dette er for detaljert til at det høyrer heime i lova. Vi vil likevel understreke at det er viktig at reglane i forskrifta er tydelege på kva eleven har rett til, og kva skolen og lærarane skal gjere. Føresegnene må bidra til at rammene for undervegs- og sluttvurdering gir elevane eit godt rettsvern og bidrar til likebehandling. Barneombudet støttar at det blir lovfesta at barnetrinnet skal vere karakterfritt.

5.5 Kor mange timar elevane skal ha

Barneombudet støttar forslaget om at departementet gjennom forskrift skal fastsette kor mange timar med opplæring elevane skal ha, og korleis timane skal fordelast mellom trinn og fag i grunnskoleopplæringa.

Departementet foreslår ikkje ei tilsvarende regulering for vidaregåande opplæring. Dei viser til at ei slik regulering vil vere for detaljert for ei reformert vidaregåande opplæring der fleksibilitet og meir kontinuerlege prosessar for justering skal stå sentralt. Her viser departementet til fullføringsreforma. Barneombudet ser at fleksibilitet er eit viktig omsyn i vidaregåande opplæring, men vi meiner likevel det bør vere fastsett i forskriftsform kor mange timar med opplæring elevane skal ha, og korleis dette skal fordelast mellom trinn og fag. Omsynet til eleven og at dei skal ha fått dei timane som er fastsette som eit minstekrav, bør vege tyngst i denne vurderinga. Den fleksibiliteten det er behov for, kan sørgast for på andre måtar, til dømes ved å opne for omdisponering av timar mellom fag og trinn.

Fleksibilitet i fag- og timefordelinga

Barneombudet støttar at det skal vere mogleg å omdisponere nokre timer mellom fag, og meiner det er viktig at lova inneheld tydelege reglar om dette. Slik situasjonen er i dag, er det uklart korleis reglane er å forstå, og heimelsgrunnlaget for omdisponeringa er i seg sjølv problematisk. Vi er einig i at det bør lovfestast ei maksimumsgrense for kor mange timar som kan omdisponerast.

Departementet spør om det bør fastsettest ei grense på 5 prosent eller 10 prosent av det totale timetalet. Barneombudet meiner at 10 prosent kan vere for mykje i dei minste faga, som allereie har få timar per trinn. For dei store faga er 10 prosent ikkje så problematisk. Vi ber om at departementet vurderer om det vil vere mogleg å skilje mellom faga, slik at det for dei store faga er mogleg å omdisponere inntil 10 prosent, medan det for små fag bør vere ei øvre grense på 5 prosent. Denne grensa kan baserast på årstimar i faget etter fag- og timefordelinga. Om dette ikkje er mogleg, tilrår vi at det blir fastsett ei grense på 5 prosent.

Kva ligg i retten til opplæring?

Utvalet foreslo i høyringa å regulere kva som ligg i retten til utdanning. Departementet følger ikkje opp forslaget. Barneombudet støttar utvalet i at det er eit stort behov for å klargjere kva som er opplæring, og kva som fell utanom. Slik det er i dag, er dette avklaringar som er gitt av departementet og direktoratet i ulike tolkingar. Det kan synast som om skoleeigarane og skolane i varierende grad har eit medvite forhold til dette. Vi ber departementet lovfeste kva som skal reknast som opplæring. Dette er nødvendige avklaringar for å finne ut om elevane har fått den opplæringa dei har rett til.

Vi er bekymra for om barn med nedsett funksjonsevne som òg mottar tenester etter anna regelverk, får den opplæringa dei har krav på. Vi er særleg urolege for vurderinga av kva som blir rekna som opplæring, og kva som er behandling, avlasting og rein oppbevaring, noko som òg kan skje på skolen sitt område. Her er det avgjerande at behandling og oppbevaring ikkje blir rekna som opplæring, for det vil avkorte opplæringa eleven får. For å unngå dette er det nødvendig at det er tydeleg kva som er vilkåra for at noko kan reknast som opplæring.

Vi er einig med utvalet i at ein klar definisjon av kva opplæring er, ville vere det enklaste å handheve, men vi ser at det vil vere vanskeleg å lage ein uttømmende definisjon. Vi støttar derfor forslaget om å sette opp ei liste med moment i lova som skal brukast til å vurdere om noko er opplæring eller ikkje. Vi er einig i momenta som utvalet listar opp. Dette er etter vår vurdering ei kodifisering av gjeldande rett. Vi ber departementet foreslå ei føresegn der momenta, som utvalet trekker fram frå ulike føresegner, er samla. Når momenta er samla i éi føresegn, blir dei lettare tilgjengelege for brukarane. Ein lovgivingsteknikk som i dag, der dette innhaldet er spreidd rundt i ulike føresegner i lova, stiller for store krav til den som skal bruke lova. Det krev stor oversikt over lova og god regelverksforståing å finne fram til dei relevante føresegnene om dei ikkje blir samla. Her vil det igjen vere eit stort behov for rettleiing frå myndighetene si side. Vi meiner at momenta som bør listast opp i føresegna for å vurdere om noko er opplæring eller ikkje, er om det

- har tilknytning til læreplanverket og at opplæringa er i samsvar med læreplanverket
- krev obligatorisk deltaking for eleven
- er opplæring innanfor skoleruta
- inneber førebuing, oppfølging og nærvær av ein lærar

6 Til kapittel 9 – Krav om forsvarlig opplæring

Utvalet foreslo å lovfeste eit krav i opplæringslova om at opplæring og anna verksemd etter lova må vere forsvarleg (eit forsvarlegheitskrav). Departementet har ikkje tatt stilling til forslaget, og dei høyrer derfor ope om dette bør lovfestast eller ikkje.

Barneombudet støttar forslaget om å lovfeste eit forsvarlegheitskrav i opplæringslova. Kravet til forsvarlegheit må sjåast i samheng med minstekrava til opplæringa. Vi meiner det bør lovfestast eit forsvarlegheitskrav som stiller minstekrav til opplæringa, for å fjerne ein eventuell tvil om at

dette eksisterer, som departementet viser til at nokon har. Vi er einig med departementet i at det finst eit ulovfesta minstekrav til opplæring etter opplæringslova, og at dette er slått fast gjennom rettspraksis. Å lovfeste eit krav til forsvarlegheit som inneber at det blir tydeleg at det er minstekrav til opplæring og anna verksemd etter opplæringslova, vil som departementet skriv, òg gi eit viktig signal til kommunane og fylkeskommunane og til elevane og foreldra deira. Lovfesting kan føre til at kommunar og fylkeskommunar blir meir medvitne om at dei har eit ansvar for at opplæringa held ein viss kvalitet, og at dette kravet gjeld i tillegg til dei andre krava i lova. Vi meiner det er positivt at elevar og foreldre kan vise til at opplæring og anna verksemd etter lova skal vere forsvarleg, sjølv om dei ikkje kjenner dei enkelte rettane etter lova. Vi er einig med departementet i at eit krav om at opplæring og anna verksemd er forsvarleg, særleg vil vere viktig på område der det ikkje er fastsett meir konkrete krav, og der det er uklart om andre krav er brotne.

Vi meiner òg at når det er lovfesta forsvarlegheitskrav innanfor dei fleste andre sentrale velferdslover, bør det òg gjerast på utdanningsområdet. Vi ser ikkje nokon grunn til at reguleringa skal vere annleis her. Dette vil vere ein tryggleiksventil for barn og foreldre. Vi meiner at fordelane er større enn ulempene ved å lovfeste eit slik krav, og tilrår det.

6.1 Kva bør eventuelt vere omfatta av eit forsvarlegheitskrav?

Departementet høyrer òg ope om eit eventuelt krav om forsvarlegheit bør avgrensast til delar av lova, til dømes tilpassa (universell) opplæring, individuelt tilrettelagd opplæring eller SFO. Barneombudet meiner kravet bør gjelde for heile lova. Derfor støttar vi det første alternativet til departementet, som òg er forslaget frå utvalet, om å lovfeste eit forsvarlegheitskrav som skal gjelde for både opplæring og anna verksemd etter lova. Kravet vil da også gjelde for mellom anna leksehjelp, SFO og skyss. Vi meiner at dette ikkje bør avgrensast til berre opplæring, da det vil gi eit signal om at resten av verksemda ikkje er viktig. Det er på dei andre områda lovreguleringa er minst detaljert, og det er kanskje der det er mest behov for eit forsvarlegheitskrav. Vi støttar at kravet òg skal dekke desse områda. Vi er einig med utvalet i at det ikkje er gode grunnar til å utelate desse områda, og at det berre vil skape uklarleikar.

6.2 Kva vil eit lovfesta forsvarlegheitskrav innebere?

Barneombudet er einig med utvalet i at forsvarlegheitskravet først og fremst er ein tryggleiksventil for å fange opp uforsvarleg praksis som ikkje blir ramma av meir spesifikke krav. Denne tryggleiksventilen kan vere nyttig i ein del tilfelle der det er tolkingstvil eller uklart om eit tilfelle er omfatta av eit krav eller eit forbod. I slike tilfelle vil eit forsvarlegheitskrav kunne ha betydning for kva som blir vurdert som lovleg og ikkje.

Forsvarlegheitskravet er ein rettsleg standard som inneber at innhaldet vil kunne utvikle seg over tid. Det vil vere formålstenleg å legge til grunn den same forståinga som i andre velferdssektorar, men både sektorspesifikk kunnskap og meir allmenne samfunnsnormer vil òg ha betydning når kravet skal fyllast med innhald. Det er god rettleiing til dette i forarbeida til helse- og omsorgstenestelova § 4-1. Dei viser til at tenestene må halde tilfredsstillande kvalitet, og at dei må ytast i tide og i tilstrekkeleg omfang. Vi meiner at det same bør gjelde for opplæringsområdet. Med ein så knapp ordlyd som utvalet foreslo i § 1-3, er det avgjerande at det blir gitt god rettleiing til skoleeigarane om kva som ligg i norma. Utdanningsdirektoratet bør få dette i oppdrag.

Vi meiner at statsforvaltarane bør kunne føre tilsyn med alle sider av forsvarlegheitskravet. For meir om dette, sjå kapittel 44.

7 Til kapittel 10 – Opplæringspråk og talemål

Departementet viser til den nye språklova § 4 som fastset at norsk er det nasjonale hovudspråket i Noreg. Lova definerer også status for samiske språk, dei nasjonale minoritetsspråka og norsk teiknspråk. Opplæringspråk i grunnopplæringa er ikkje tema her. Departementet foreslår å presisere i opplæringslova at opplæringspråket i Noreg er norsk, samisk eller norsk teiknspråk. Barneombudet støttar forslaget. Dette meiner vi er ei lovfesting av gjeldande praksis, men det er like fullt noko som har vore diskutert i ulike samanhengar, og det er positivt at det blir lovfesta.

8 Til kapittel 13 – Elevens beste

8.1 Lovfeste prinsippet om det beste for barnet i ei eiga føresegn

Departementet er einig med utvalet i at prinsippet om det beste for barnet bør regulerast i ei eiga føresegn i opplæringslova. Dei skriv at barna er hovudpersonane i skolen, og at regelverket for skolen og opplæringa bør synleggjere dei grunnleggjande rettane deira. Barneombudet støttar dette, og vi støttar også at omsynet til det beste for barnet bør vere regulert i opplæringslova. Dette er i samsvar med innspel vi har gitt utvalet. Vi støttar at omsynet til det beste for barnet bør regulerast i ei eiga generell føresegn som gjeld for heile lova. Da er det ikkje nødvendig å gjenta det i einskilde føresegner. Vi meiner at lovfestinga av omsynet til det beste for barnet i kapittel 9A har vist kor viktig det er å ha dette i lova. Det har ført til større medvit om kravet.

Vi er i tvil om føresegna forsvinn når ho ikkje kjem før i kapittel 10, men det ville ut frå strukturen i lova vere vanskeleg å plassere henne før, sidan dette er ei føresegn som gjeld for heile utdanningsløpet.

8.2 Om innhaldet i prinsippet om det beste for barnet

Departementet foreslår ei formulering i § 10-1 som ligg tett opp til Grunnlova § 104. Vi støttar at formuleringa bør ligge tett opp til § 104. Dette vil bidra til at det ikkje blir forvirring om føresegna i opplæringslova har eit anna innhald enn tilsvarande føresegner i Grunnlova og barnekonvensjonen. Men vi meiner at ordlyden som departementet har foreslått, bør endrast slik at han blir enda meir lik § 104. Dette inneber at § 10-1 bør lyde:

« Ved alle handlingar som vedkjem elevar, skal kva som er best for eleven, vere eit grunnleggjande omsyn. »

Departementet foreslår at prinsippet skal ha ein vidare bruk enn Grunnlova og barnekonvensjonen. Regelen skal gjelde for alle elevar, også elevar som har fylt 18 år. Dette støttar vi. Det ville vere problematisk om denne regelen ikkje skulle gjelde for elevane når dei har fylt 18 år, det ville kunne gi eit anna resultat for dei enn for dei under 18. Her er omsynet til likebehandling viktig.

Vi er positive til at departementet meiner det er behov for ein praktisk rettleiar om kva omsynet til det beste for barnet betyr. Denne rettleiareren må, slik vi ser det, ta utgangspunkt i momentlista i generell kommentar nr. 14 frå barnekomiteen, utdjupe kva som ligg i momenta, og korleis ei slik vurdering bør gjerast. I tillegg meiner vi det er viktig å prioritere kompetanseheving om dette. Vi får i dag mange førespurnader om å forelese for barnehagar og skolar om korleis ein skal gjere vurderingar av det beste for barnet i saker. Det er ikkje tvil om at det opplevde behovet for kompetanseheving om dette er stort i utdanningssektoren. Vi foreslår at statsforvaltarane får eit tydeleg oppdrag om å auke denne kompetansen i barnehage- og skolesektoren.

9 Til kapittel 14 – Plikt til å være med i opplæringen, oppfølgingsplikt ved fravær og lekser

9.1 Vidareføring av plikta eleven har til å være aktivt med i opplæringa

Elevane har i dag ei plikt til å være aktivt med i opplæringa. Departementet foreslår at denne plikta blir ført vidare i ny § 10-6 (1) første punktum. Barneombodet støttar forslaget. Ein slik regel er viktig. Elevane har ikkje berre rettar etter lova, men òg plikter. At elevane deltar aktivt i opplæringa, er viktig både for læringsutbyttet til den enkelte og for fellesskapen. Det kan òg bidra til eit betre skolemiljø.

Vi spelte i høyringa inn at vi meiner innhaldet i plikta er uklart, og at utvalet burde ha utdjupa innhaldet i plikta meir. Det meiner vi framleis. Særleg når det skal vere mogleg å bruke skolereglane til å reagere mot elevar som ikkje deltar aktivt, er det nødvendig med meir rettleiing om kva dette inneber. Vi ber derfor departementet om å klargjere ytterlegare korleis plikta er å forstå.

I § 10-6 (1) første punktum har departementet òg foreslått å lovfeste at elevane har ei plikt til å følge skolereglane. Det er nytt at dette står eksplisitt i lova, men vi meiner dette berre er ei kodifisering av gjeldande rett og eit viktig signal.

Vi er einig i at om eleven ikkje deltar aktivt i opplæringa, kan det i nokre tilfelle vere aktuelt å bruke skolereglane som eit verkemiddel. Det gjeld til dømes ved manglande innleveringar og at eleven kjem for seint, som departementet skriv i merknaden. Samtidig vil vi understreke at om eleven ikkje deltar aktivt i opplæringa, er det ofte ikkje reaksjonar etter skolereglane som er det beste verkemiddelet. Her vil truleg pedagogiske verkemiddel vere vel så viktige. Dette bør òg presiserast der samanhengen mellom plikt til å delta aktivt i opplæringa og skolereglane blir utdjupa.

9.2 Elevar med frávær skal følgast opp (oppfølgingsplikt)

Departementet er einig med utvalet i at det er behov å lovfeste ei oppfølgingsplikt for frávær i opplæringslova. Barneombodet støttar dette. Vi er einig med departementet i at det at dei vidaregåande skolane i varierende grad følger opp elevar som risikerer å overskride fráværsgrensa i eitt eller fleire fag, tilseier at det er behov for ei lovpålagd oppfølgingsplikt for å sikre at elevar i sårbare situasjonar får den nødvendige oppfølginga. Ved å lovfeste ei plikt til å følge med blir det klart for alle involverte kva dei kan forvente av skolen. Vi er einig i at plikta bør ligge hos skoleeigaren, ikkje hos den enkelte skolen eller læraren. Oppgåva kan likevel delegerast til skolen ved rektor.

Vi meiner at plikta må gjelde for både grunnskolen og vidaregåande opplæring. I vidaregåande opplæring er det avgjerande at elevane får god oppfølging, slik at dei ikkje fell frå. Det er bekymringsfullt at fem år etter innføringa av fráværsgrensa er det framleis mange elevar som har eit relativt høgt frávær frå opplæringa, og det er forskjellar mellom fylkeskommunane. Det at det er forskjellar, betyr at det er behov for tydelegare krav, slik at oppfølginga av elevane ikkje er avhengig av kvar dei bur. Vi er òg opptatt av at ei slik plikt må gjelde for grunnskolen, som ikkje har fráværsgrense. Som departementet skriv, viser fráværstal frå direktoratet at det er nokre elevar på 10. trinn som har eit høgt frávær, at det er relativt store lokale forskjellar i elevfráværet, og at fráværet har vore stabilt dei siste fem åra. Vi meiner at det at tala er stabile, tyder på at det ikkje er gjort nok med denne utfordringa.

Barneombodet meiner òg at oppfølgingsplikta forsvinn slik tittelen på § 10-6 er og med måten føresegna er bygd opp på. Vi meiner at departementet bør endre tittelen på føresegna slik at oppfølgingsplikta går fram av tittelen. Vidare meiner vi at oppfølgingsplikta bør regulerast i eit eige

ledd og ikkje i same ledd som plikta til å delta aktivt i opplæringa. Slik det er det no, forsvinn oppfølgingsplikta. Plikta er vanskeleg å finne fram til. Vi foreslår derfor at § 10-6 (1) andre punktum blir nytt andre ledd. Her bør departementet òg ta inn fleire krav til skoleeigaren. Mellom anna bør det stå at plikta til skoleeigaren trer inn frå første dag. Kva skoleeigaren må gjere for å oppfylle plikta, vil vere avhengig av mellom anna kva type fråvær det er snakk om, og kor mykje fråvær eleven har til no.

Vi meiner òg at reguleringa av lekser ikkje passar inn i § 10-6, og at det bidreg til at oppfølgingsplikta forsvinn. Dette handlar om noko anna. Det bør flyttast til ei anna føresegn, eller det bør lagast ei eiga føresegn om dette.

Plikt til å sørge for at elevar med fråvær uansett omfang blir følgde opp

Departementet meiner at utvalet har lagt lista for høgt for når oppfølgingsplikta trer inn. Dei meiner at det er behov for ein tydeleg regel om at alt fråvær frå opplæringa skal følgast opp, ikkje berre høgt fråvær. Barneombodet støttar dette og gav òg innspel om det i høyringa. Vi er einig med departementet i at plikta må innrettast slik at skoleeigaren må følge opp elevar før dei har mista for mykje opplæring, ikkje først når fråværet har begynt å bli høgt. Plikta skal bidra både til å førebygge fråvær generelt og til å hindre at fråværet blir for høgt. Førebygging av høgt fråvær og avdekking av uheldige fråværsmonster føreset rutinar for registrering og systematisk oppfølging frå skolen si side. Vi er einig med departementet i at korte, enkeltstående fråvær med kjend årsak ikkje vil krevje mykje oppfølging.

Departementet viser òg til at fleire høyringsinstansar er ueinig i at plikta bør formulerast som ei sørge-for-plikt for skoleeigaren, og at dei meiner at kravet er for lite forpliktande med tanke på korleis elevane skal følgast opp. Barneombodet deler denne bekymringa. Vi er, som fleire andre høyringsinstansar, bekymra for lokale variasjonar og for om skolen og skoleeigaren har ressursar og kompetanse til å følge opp elevane på rett måte. Vi er ikkje einig med departementet i at skoleeigaren eller den dei delegerer til, bør få eit stort handlingsrom. Vi har merka oss at departementet viser til at dette er i tråd med prinsippa for regelstyring. Her meiner vi at omsynet til elevane må vege tyngre enn omsynet til å oppfylle desse retningslinjene. Elevar som har stort fråvær, får ikkje oppfylt retten til utdanning etter Grunnlova § 109 og barnekonvensjonen art. 29. Det er alvorleg, og det stiller store krav til staten og skoleeigaren i val av tiltak for å sikre at retten blir oppfylt. Vi meiner at sidan mangelfull oppfylling av oppfølgingsplikta frå skoleeigaren si side vil kunne få så store konsekvensar for elevane, bør det vere minimumskrav til kva som er forventa. Vi meiner at departementet bør lovfeste fleire krav til skoleeigaren i § 10-6. Krava til oppfølgingsplikt for skoleeigaren bør vere forskingsbaserte, og departementet bør konsultere forskarar på skolefråvær om kva krav dei bør lovfeste.

Vi meiner i tillegg at det er behov for meir rettleiing om oppfølgingsplikt og fråvær, inkludert gode tiltak for å førebygge og handtere fråvær, enn det som allereie er tilgjengeleg, for å sikre at elevane blir følgde opp på ein god måte.

9.3 Skolen skal kunne pålegge elevane lekser

Departementet følger opp forslaget frå utvalet om å lovfeste at skolen kan ha heimel til å gi lekser. Dei foreslår i § 10-6 (2) at skolen kan pålegge eleven å gjere lekser utanom skoletida, men slik at skolen må ta omsyn til at elevane har rett til både kvile og fritid. Barneombodet støttar ei føresegn som lovfestar ein heimel til å gi lekser. Brukt på riktig måte, og i ikkje for stort omfang, kan lekser vere eit aktuelt verkemiddel i læringsarbeidet. Det er positivt at det er tatt inn at skolen skal ta omsyn til at elevane har rett til leik og kvile etter barnekonvensjonen art. 31 om dei blir pålagde å

gjere lekser. Vi får jamleg signal frå elevar og foreldre om at det blir gitt svært mykje lekser. Her er det viktig at skolane vurderer lekser opp mot retten til kvile og fritid.

Vi er einig med departementet i at føresegna ikkje regulerer innhaldet i leksene. Det er ein del av den pedagogiske vurderinga som ligg til skolen og læraren. Men presiseringa frå departementet om at lekser skal vere ein del av det pedagogiske arbeidet, er viktig. Vi ber om at departementet presiserer i lovproposisjonen at det er viktig at elevane har faglege føresetnader for å meistre eventuelle lekser på eiga hand, og at læraren må følge dei opp på skolen. Eleven skal ikkje overlatast til seg sjølv med oppgåver som er for vanskelege.

Vi viser òg til innspelet vårt over om at lekser bør regulerast i ei anna føresegn enn § 10-6. Det blir for mykje innhald i § 10-6, og dette er noko anna enn det som står i første ledd.

10 Til kapittel 15 – Samarbeid mellom skolen og foreldrene

Departementet foreslår at opplæringslova framleis skal ha ei føresegn om at skolen skal samarbeide med foreldra om opplæringa. Barneombudet støttar forslaget. Det er positivt at det er presisert i merknaden at opplæringa skal forståast vidt og omfatte både den faglege og den sosiale utviklinga til eleven. Vi støttar at oppgåva blir lagd på skolenivå, ikkje på skoleeigarnivå som i dag. Oppgåva blir av naturlege grunnar gjennomført av skolen. Skoleeigaren har uansett ansvaret for at plikta blir oppfylt. Vi er einig i at plikta som hovudregel gjeld til eleven fyller 18 år, men at skolen bør legge til rette for samarbeid òg etter dette dersom eleven ønsker det.

Vi støttar at det skal vere heimel til å gi ei forskrift som gir meir detaljerte reglar om samarbeidet. Vi forventar at det nærmare innhaldet i pliktene skolen har, vil bli regulert i forskrifta, slik som i dag. Vi meiner at det er viktig at minimumskrav blir fastsette i forskrifta, slik at det ikkje blir for store forskjellar mellom skolane. I tillegg meiner vi det er behov for rettleingsmateriell om godt foreldresamarbeid.

Vi er einig i at skolen som den profesjonelle parten har ansvaret for samarbeidet, men for at det skal fungere, er det ein føresetnad at foreldra deltar aktivt. Og for at foreldra skal kunne delta aktivt, er god informasjon avgjerande. Skolen har eit ansvar for å gi tilpassa informasjon til foreldra om kva samarbeidet inneber, og kva som er forventa av dei, slik at dei forstår korleis dei kan samarbeide og bidra til beste for barnet sitt. No er det litt vanskeleg å sjå at skolen har ei slik informasjonsplikt. Vi meiner kapittel 10 burde vore bygd opp på ein annan måte. Paragraf § 10-2 om samarbeid med foreldra burde vore plassert nærmare § 10-8 om informasjon til foreldra. Det er nær samanheng mellom desse reglane, og ein del av samanhengen forsvinn når dei er plasserte på ulike stader i kapitlet.

Vi foreslår at kapitlet blir organisert slik at reglane om elevane kjem først, og at § 10-6 om plikta for elevane til å delta blir ny § 10-3. Deretter kjem reglane om foreldre – først føresegna om samarbeid med foreldra som ny §10-4, og så blir § 10-8 om informasjon til elevane og foreldra ny § 10-5. Deretter kjem reglane om skoleregane som § 10-10-6. Til slutt kjem reglane om skoledemokrati og FUG.

Det er ei rekke utfordringar knytte til personvern i relasjonen mellom foreldre og barn som har konsekvensar for arbeidet i skolen. Departementet understrekar at i samarbeidet med foreldra må skolen ta ansvar for at det beste for eleven blir vurdert, og at eleven får høve til å medverke. Dei skal òg ta omsyn til at eleven har rett til privatliv. Skolen må derfor informere eleven om at dei vil dele opplysningar dei har fått frå eleven, med foreldra. Eleven skal få uttale seg om og i kva grad opplysningane skal delast med foreldra, kva for informasjon foreldra skal få, og korleis skolen bør

gi denne informasjonen. Vi meiner dette er gode og viktige presiseringar som bør bli gjentatt i lovproposisjonen.

11 Til kapittel 16 – Elevenes medvirkning og skoledemokratiet

11.1 16.6.1 Elevane har rett til å ytre seg og bli høyrde

Barneombudet støttar forslaget om ei generell føresegn i § 10-2 som regulerer retten elevane har til å bli høyrde. Vi er positive til at departementet foreslår ei føresegn som gir meir utfyllande rettleiing, og at plikta til å delta aktivt i undervisninga er flytta ut.

Barneombudet meiner det òg er viktig at lovteksten tydeleggjer at elevane har krav på den tilrettelegginga dei treng for å kunne gi uttrykk for sitt syn. Dette er ein grunnleggande føresetnad for å sikre reell medverknad, og spesielt viktig for elevar i sårbare situasjonar. Vi viser til merknaden frå CRPD-komiteen til Noreg om at det er mangel på tilgjengelege mekanismar som sikrar at barn med funksjonsnedsettingar blir høyrde.¹ Ei tydeleg føresegn er eit skritt i riktig retning. Dette kjem no fram verken av føresegna eller av merknadene.

Barneombudet meiner det er viktig med konkrete føringar om kva som skal til for å realisere retten til å bli høyrd. Det bør komme fram av merknadene at ein må forstå barns medverknad som ein prosess som må oppfylle visse krav for å vere ansvarleg, barnevennleg og reell. Der departementet i merknadene omtaler informasjon, bør det synleggjerast at eleven òg har krav på informasjon om kva retten til å bli høyrd inneber. Vidare bør det komme fram at tilpassa informasjon òg handlar om å ta vare på elevar med ulike funksjonsevne.

Barneombudet meiner det er bra at departementet har understreka at eleven har rett til å bli informert og til å medverke i korleis informasjon om dei blir delt med foreldre og andre. Ekspertgruppa til Barneombudet om samarbeid mellom tenester trekker fram dette som noko av det viktigaste når fleire tenester skal samarbeide om hjelp til barn.² Vi spør om det også bør synleggjerast i lovteksten, slik det er gjort i den nye barnevernlova.

11.2 Regulere skoledemokratiet for elevane og foreldra

Barneombudet er positive til at det kjem tydeleg fram av § 10-4 at elevane og foreldra skal få vere med og planlegge, gjennomføre og vurdere verksemda til skolen. Vi støttar òg at føresegna trekker fram kvalitetsutvikling av opplæringa. Barneombudet erfarer at elevar ofte ikkje får medverka i korleis opplæringa skal drivast, og meiner dette er ei viktig presisering.

Barneombudet støttar òg forslaget i § 10-4 (2) om at skolen skal legge til rette, oppmuntre og hjelpe elevane i arbeidet med skoledemokratiet. Elevane kan ikkje skape eit demokrati på eiga hand, og mangel på rettleiing, tid, møtepunkt og skoleleiing kan bidra til at elevane får lite reell medverknad. Barneombudet spør derfor om dette bør regulerast nærmare. Vår erfaring er at elevdemokratiet mange stader fungerer dårleg, og at det er stor variasjon i kva slags støtte skolen gir. Vi ber departementet vurdere tydelegare føringar, mellom anna om det bør stå i lova at skolen skal ha ein medverknadskontakt som har ansvar for å følge opp arbeidet med medverknad.

¹ FNs komité for rettane til personar med nedsett funksjonsevne. Concluding observations (7. mai 2019) para 11 d)

² «Å eie sin egen historie». Rapport frå ekspertgruppa til Barneombudet om samarbeid mellom tenester (2021)

11.3 Føresegner om organ for brukarmedverknad

Barneombudet støttar forslaget om at skolane skal ha elevråd, men slik at elevane har rett til å velje andre måtar å organisere seg på. Vi meiner i tillegg at det bør stillast nokre minimumskrav om kva for strukturar som må vere på plass både for elevråd og for andre strukturar for medverknad. Vi viser til behovet for tydelege føringar på dette området, jf. drøftinga ovanfor.

Departementet foreslår å lovfeste ein hovudregel om brukarorgan, men at kommunen og fylkeskommunen kan velje ei anna organisering. Barneombudet spør om det bør stillast strengare krav til medverknad ved ei slik avgjerd, slik at elevane og foreldra må vere einige i ei anna organisering. Vi peiker også på at det er behov for å gjennomgå verkeområda og funksjonen til dei ulike organa. Mange av dei overlappar kvarandre i dag, og det bør greiast ut korleis dei kan regulerast best mogleg.

12 Til kapittel 17 – Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester

12.1 Overgangen frå barnehagen til skolen og SFO

Departementet foreslår i § 4-8 å føre vidare at kommunen skal sørge for at barna får ein trygg og god overgang frå barnehagen til skolen og SFO. Barneombudet meiner det er positivt at plikta blir vidareført, men vi er i tvil om plikta blir for overordna. No er det ingen føringar i lova om kva som ligg i plikta utover at kommunen skal «*sørge for at barna får ein trygg og god overgang*». Vi er bekymra for at forskjellane mellom kommunane vil bli store.

Barneombudet meiner det er viktig at kommunane jobbar systematisk med å legge til rette for ein god og trygg overgang. Her kan ein plan vere ein god reiskap. Departementet er einig med utvalet i at det ikkje er nødvendig at ei føresegn om overgangen frå barnehagen til skolen og SFO inneheld eit krav om at kommunen skal utarbeide ein plan for overgangen. Dei meiner at forslaget deira inneber eit tydeleg pålegg til kommunen om å sørge for ein trygg og god overgang frå barnehagen til skolen og SFO. Sørge-for-plikta inneber at det framleis skal vere kommunen som har hovudansvaret for samarbeidet med barnehagane om overgangen. I tillegg skal internkontrollkravet i kommunelova § 25-1 sikre at kommunen oppfyller kravet. Dei meiner derfor at eit særskilt krav i opplæringslova om at kommunen skal ha ein plan, ikkje er nødvendig. For å oppfylle § 25-1 skal kommunedirektøren mellom anna ha dei nødvendige rutine og prosedyrane. Kommunen vel sjølv korleis. Departementet meiner at å utarbeide ein plan for overgangen er ein god måte, men ser ikkje bort frå at det kan finnast andre måtar kommunen kan sikre dette på. Dei meiner kommunen står nærmast til å avgjere korleis ein kan sikre at kravet til overgangen blir oppfylt. Barneombudet er bekymra for om alle kommunane vil oppfylle dette kravet, og om dei har den nødvendige kompetansen til å sjå samanhengen mellom § 4-8 og kommunelova § 25-1. Vi meiner det framleis bør lovfestast eit krav om at kommunen skal ha ein plan for overgangen. Dersom det ikkje skal lovfestast eit krav til ein plan, er det avgjerande at departementet sørger for at det blir gitt god rettleiing til kommunane. Her må òg statsforvaltarane følge opp lokalt, slik at kommunane har dei rutine og prosedyrane dei skal ha.

12.2 Føre vidare tverrfagleg samarbeid

Stortinget vedtok våren 2021 endringar i velferdstenestelovgivinga om samarbeid, samordning og barnekoordinator som ikkje er sette i kraft enno. Departementet foreslår å føre vidare desse reglane om samarbeid med andre velferdstjenester og samordningsplikta til kommunen i kapittel 24.

Barneombudet støtta ikkje forslaget om at det skulle gjerast endringar i dei ulike sektorlovene. Vi var einige med utvalet og O–24-samarbeidet om at ei felles samarbeidslov var ei betre løysing. Det meiner vi framleis etter å ha sett korleis føresegnene blei. Vi meiner at ein fordel med ei felles samarbeidslov er at det blir like reglar for alle, og at tenestene også kjenner til kva reglar dei andre har. For foreldre og barn vil det òg vere enklare å halde seg til éi lov enn til mange ulike lover. Vi meiner det ikkje er problematisk med éi sektorovergripande lov, og at dette ikkje gjer lova mindre tilgjengeleg. Som utvalet og direktorata meiner vi at det finst sektorovergripande lover som fungerer godt, som til dømes forvaltningslova. Vi er einig med utvalet i at ein fordel med ei felles samarbeidslov er at det overordna koordineringsansvaret for barn og unge blir plassert hos kommunen. For meir utfyllande kommentarar til dei ulike føresegnene som departementet foreslår, viser vi til innspela våre til høyringa om desse endringane. Dei nye reglane er fragmenterte og inneheld ein stor grad av kompleksitet, noko som vil stille store krav til den som skal bruke dei. Vi er bekymra for om dei som har ansvaret for å oppfylle dei, er i stand til det. Det er viktig at den rettleiinga som kjem, er god og har ei praktisk tilnærming.

Departementet viser til at departementa tar sikte på ei evaluering av dei nye reglane om samarbeid for å få kunnskap om effekten av tiltaka. Om reglane ikkje har hatt den ønskete effekten, vil regjeringa sjå på andre moglege tiltak, inkludert om reglane bør samlast i ei felles samarbeidslov. Planen er ei evaluering fire til fem år etter at reglane har tredd i kraft. Barneombudet vil understreke at det er viktig at barn og foreldre, ikkje berre dei som jobbar i tenestene og kommunane, blir inkluderte i evalueringa og får høve til å seie noko om korleis reglane fungerer.

Departementet har foreslått at sjølvråderetten til elevar som har fylt 15 år, skal regulerast i § 24-4. Av føresegna går det fram at sjølvråderetten inneber at eleven sjølv kan ta stilling til spørsmål knytte til opplæringa, som samtykke til spesialundervisning og søknad om inntak til vidaregåande opplæring. Barneombudet meiner ei slik føresegn er viktig, men at ho bør plasserast ein annan stad enn i kapittelet om samarbeid og samordning. Sjølvråderetten er knytt til mange andre spørsmål enn dette, og mange av spørsmåla har ingen samanheng med samarbeid og samordning mellom tenester. Det gjeld mellom anna for melding om fritak frå aktivitetar i opplæringa på grunn av livssyn, som er eitt av døma i føresegna. Ei alternativ plassering av § 24-4 kan vere i kapittel 10, der mange av reglane om elevar og foreldre er samla. Føresegna vil da bli plassert i kapittelet som handlar om retten eleven har til å bli høyrd, og samarbeid mellom skolen og heimen.

13 Til kapittel 18 – Organiseringen av opplæringen

13.1 Skoleåret og skole- og feriedagar

Departementet foreslår å føre vidare regelen om lengda på skoleåret. Vi støttar forslaget om å regulere som eit minstekrav veker som opplæringa skal strekke seg over, ikkje veker med ferie. Det vil bidra til å skape nasjonal likskap og føreseielege vilkår. Dette er ein viktig del av den kvantitative reguleringa av retten til utdanning. Vi er òg einig i at forslaget om å opne for eit kortare skoleår i vidaregåande opplæring ikkje bør følgast opp.

Departementet foreslår å føre vidare reglane om fastsetting av skole- og feriedagar (skolerute) og at dette framleis skal vere unntatt frå kravet om kunngjering av forskrifter. Barneombudet støttar at skoleruta skal fastsettast som forskrift. Det vil gjere skoleåret føreseieleg for elevar og foreldre. Vi er òg einig i at det ikkje er nødvendig å kunngjere denne forskrifta i Norsk Lovtidend. Vi støttar at forskriftsheimelen for dagleg skoletid ikkje blir ført vidare. Det er ikkje nødvendig å regulere dette nasjonalt.

13.2 Føre vidare krav til gruppestorleik

I lova som gjeld no, er det fastsett at gruppene ikkje skal vere større enn det som er trygt og pedagogisk forsvarleg. Departementet foreslår, som utvalet, at dette kravet blir ført vidare. Barneombudet støttar dette. Vi meiner at eit slikt krav er viktig, uavhengig av om det er fastsett ei lærarnorm eller ei. Som departementet meiner Barneombudet at sjølv om lærarnorma er oppfylt, må skolen i kvart enkelt tilfelle vurdere om storleiken på gruppene er pedagogisk forsvarleg og trygg. Dette er avhengig av ei skjønsmessig vurdering.

Merknaden til § 14-2 (2) er god og inneheld dei grunnleggande prinsippa for å forstå regelen på ein enkel måte. Departementet viser til at vurderinga skal vere basert på fagleg og pedagogisk kunnskap og erfaring, noko som inneber at økonomiske omsyn ikkje kan brukast som grunngeving for å lage større grupper enn det som er pedagogisk forsvarleg. Det er vi einig i. Det er ei viktig presisering som departementet bør ta med i lovproposisjonen. Vi er òg einig i at så lenge gruppa ikkje er større enn det som er trygt og pedagogisk forsvarleg, kan skoleeigaren legge vekt på andre moment, som ressurssituasjonen, bygningsmessige føresetnader mv.

Barneombudet støttar at vurderinga av kva som er trygt og pedagogisk forsvarleg, bør vere eit lovbunde skjønn som statlege tilsynsmyndigheiter og domstolen kan overprøve. Dette er viktig sjølv om det konkrete innhaldet i kravet kan leiast ut av mellom anna fagleg og pedagogisk kunnskap. Her var vi ueinige med utvalet, som foreslo at dette skulle vere forvaltningsskjønn som ikkje skulle kunne overprøvast. Vi meinte at det ville ha negative konsekvensar for rettstryggleiken til eleven. Vi er glade for å sjå at departementet var einige med oss og foreslår at dette skal kunne overprøvast. Det hadde vore problematisk for rettstryggleiken til elevane om det ikkje kunne prøvast. Vi er glade for at departementet i vurderinga har lagt vekt på at det ikkje er andre moglegheiter for å klage på dette, og at det derfor bør vere mogleg å få overprøvd vurderinga ved til dømes tilsyn.

13.3 Inndeling i grupper

Føre vidare dagens regel om klassetilknytning

Departementet foreslår å føre vidare reglane om inndeling av elevane i klassar og grupper i § 14-2. Eleven skal ha så mykje tid i klassen at han eller ho kan utvikle sosial samkjensle. Departementet foreslår derfor å lovfeste ein hovudregel om at inndeling i klasser og grupper skal bidra til at skolen blir ein møteplass der elevane utviklar toleranse og respekt for kvarandre. Dette er i tråd med formålsparagrafen og den overordna delen av læreplanverket. Elevane skal som hovudregel delast inn slik at klassane og gruppene blir mangfaldige fellesskapar. Hovudregelen gjeld for skolen, innanfor trinnet, for klassar og andre grupper. Barneombudet støttar dette og meiner det er viktig å løfte fram at klassen skal bidra til at elevane skal oppleve sosial samkjensle. Dette er viktig for å underbygge verdigrunlaget til skolen og bidra til at barn med ulik bakgrunn og ulike føresetnader er ein del av den same fellesskapen. Regelen er eit verkemiddel for sosial utjamning og for å utvikle forståing for andre. Det er positivt at departementet bruker målet om sosial samkjensle aktivt når dei vurderer reglane om inndeling av grupper og kva lova skal opne for.

Barneombudet støttar at omgrepet «basisgruppe» ikkje blir brukt i § 14-2 om inndeling av elevane i klassar og grupper. Vi meiner at klasse eller gruppe er dekkande, og at omgrepet «basisgruppe» ikkje er nødvendig.

Lovfeste ein hovudregel om kriteria for inndeling

Departementet er einig med utvalet i at det bør lovfestast ein hovudregel om kva for kriterium som skal ligge til grunn for inndeling av elevane i klasser og grupper, og at dagens regel blir endra.

Barneombudet støttar dette. Reguleringa i gjeldande § 8-2 har ikkje fungert særleg godt, og det har vore mange diskusjonar om kva som er lov og ikkje. Barneombudet støttar at det framleis skal vere avgrensa høve til å dele elevane inn i grupper utanom klassen. Vi er einig i at føresegna bør innehalde ein hovudregel for inndeling av elevane i grupper i delar av opplæringstida. Kriteria som departementet foreslår, er svært skjønsmessige, men vi trur ikkje det er mogleg eller tilrådeleg å regulere dette på ein meir rigid måte. Kor store delar dette som vil vere tillate, vil vere avgrensa av om inndeling i andre grupper er så omfattande at eleven ikkje utviklar sosial samkjensle med klassen. Desto meir tid eleven er i andre grupper enn klassen, desto mindre sosial samkjensle vil han eller ho ha med klassen. Eleven bør i alle tilfelle ikkje vere i andre grupper enn klassen mesteparten av tida.

Vi er òg einig i at det er behov for ei nærmare regulering av grupper basert på særskilde kriterium, til dømes fagleg nivå. Men vi set spørsmålsteikn ved om det bør regulerast eksplisitt at det ikkje er høve til å dele inn gruppene basert på etnisitet, slik departementet foreslår i høyringsnotatet, for å sikre at dette ikkje skjer. Vi er uroa for at nokre vil legge ei antitetisk tolking av føresegna til grunn, og trur at sidan det ikkje står noko om inndeling basert på etnisitet i lova, så er det tillate. Vi ber departementet om å lovfeste i § 14-2 at grupper ikkje skal delast inn basert på etnisitet.

Skal det vere tillate å dele elevane inn i grupper ut frå interesser?

Departementet foreslår å lovfeste at det skal vere mogleg å dele elevane inn i grupper etter interesser i mindre delar av opplæringa dersom det har stor betydning for elevane. Kva som vil vere tillate, vil vere avhengig av ei konkret og heilskapleg vurdering der målet om mangfald blir balansert mot omsynet til behovet til elevane. Departementet viser til at i vidaregåande opplæring kan dette gjelde for inndeling etter utdanningsprogram og programområde. Det same vil gjelde for inndeling i valfag på ungdomstrinnet. Barneombudet er einig i at dette skal vere tillate. Det hadde neppe vore til det beste for elevane om det ikkje skulle vere tillate å organisere grupper slik at det er mogleg å gjennomføre valfag, eller at dei i delar av tida kan delast i grupper etter interesser. Vi meiner det er positivt at departementet presiserer at elevane skal ha opplæring etter læreplanverket sjølv om dei blir delte inn i grupper etter interesser. Vi meiner det er viktig at det er tydeleg at inndeling etter interesser berre kan gjerast for ein del av tida. Her blir det viktig med god rettleiing om korleis ein skal forstå dette. Vi er einig i at det er avhengig av ei konkret og heilskapleg vurdering der målet om mangfald og omsynet til behovet til elevane blir balansert. Her vil lengda på inndeling av gruppene vere avgjerande for om inndeling bidrar til å skape sosial samkjensle i klassen eller ikkje. Dette er ein regel som kan misbrukast, og vi er derfor einig med departementet i at det kan vere nyttig med meir rettleiing om denne føresegna i merknaden. Vi støttar at dette er eit lovbunde skjønn som det kan førast tilsyn med.

Ikkje føre vidare unntakshøvet til inndeling etter etnisitet

Departementet foreslår at det ikkje skal vidareførast at elevane kan inndelast etter etnisitet. Barneombudet støttar forslaget om ikkje å føre vidare høvet til å dele elevane inn etter etnisitet, men vi ber departementet om å vurdere om det bør gå eksplisitt fram av lova at dette er forbode.

Inndeling etter fagleg nivå må vere nødvendig for å gi tilfredsstillande utbytte

Departementet foreslår at det skal vere mogleg å dele elevane inn i grupper etter fagleg nivå, men at det berre skal vere tillate dersom lovfesta kriterium er oppfylte. Dei skriv at det framleis bør vere ein høg terskel for nivådeling. Barneombudet er einig i dette. Vi har merka oss at vilkåra i lova skal vere at det er i *særskilde* og *avgrensa delar av opplæringa*. Det vil seie at det er enda snevrare høve til dette enn det er etter hovudregelen. Her er det viktig med god rettleiing frå departementet om kor strengt ein skal forstå desse vilkåra. Vi er òg einig i at kor stor del av tida elevane kan vere

inndelte i nivådelte grupper, må skolen vurdere konkret. Skolen må ta omsyn til høvet elevane har til å få eit *tilfredsstillande utbytte*, at hovudregelen skal vere ein mangfaldig fellesskap, og at elevane skal få vere i klassen så mykje av tida at dei opplever sosial samkjensle der. Vi vil understreke at dette ikkje må føre til at elevar som har rett til spesialundervisning, ikkje får vedtak om dette.

Departementet foreslår at vilkåra for å kunne dele elevane inn i grupper etter fagleg nivå er at det skal vere nødvendig for at *ein eller fleire elevar kan få eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa*. Barneombudet saknar meir rettleiing om kva det vil seie at dette er nødvendig for at ein eller fleire elevar kan få eit tilfredsstillande utbytte. Til dette skriv departementet at det ikkje er eit krav at nivådelinga må vere nødvendig for alle elevane. Poenget er at det er nødvendig for nokre, men at det samtidig vil bidra til å gi alle eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Dette vil vere aktuelt om det er stort sprik i det faglege nivået i elevgruppa og opplæringa i eit tema skal gjennomførast på ein måte som gjer at ikkje alle elevar vil få eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa, til dømes tavleundervisning. Om alle elevane kan få eit tilfredsstillande utbytte av å få opplæring i grupper som er sette saman på tvers av fagleg nivå, vil nivådeling ikkje vere nødvendig. Høvet vil berre gjelde for den delen av opplæringa der kravet om at det er nødvendig, er oppfylt. Departementet meiner dette er i samsvar med praksis i dag og vil oppfylle målet om mangfald og respekt i formålsføresegna og læreplanverket. Dette er vi einig i.

Vi legg til grunn at tilfredsstillande utbytte av opplæringa skal forståast på same måte som i § 11-1, og at òg dette vil bidra til å heve terskelen for når det er tillate med inndeling etter fagleg nivå. Dette inneber i realiteten at denne inndeling berre kan takast i bruk om ein eller fleire elevar slit med å følge med i opplæringa. Det kan ikkje brukast fordi nokon er flinke og treng fleire utfordringar.

Barneombudet er opptatt av at Statsforvaltaren må kunne føre tilsyn med praktiseringa av § 14-2, særleg inndeling i grupper etter fagleg nivå. Vi er derfor positive til at departementet har understreka at vurderinga av kva som er nødvendig, skal gjerast med utgangspunkt i fagleg-pedagogisk kunnskap og erfaring, og at departementet meiner dette bør vere eit lovbunde skjøn som statlege tilsynsmyndigheiter og domstolen kan overprøve. Høvet til å overprøve er viktig for å sikre at føresegna blir praktisert så snevert som departementet skriv.

Vi støttar forslaget frå departementet om å lovfeste at skolen jamleg skal vurdere inndelinga etter fagleg nivå. Elevane skal ikkje vere inndelte i grupper etter fagleg nivå i større grad enn det er behov for. Vidare må skolen jamleg vurdere verknaden av nivådelinga. Barneombudet meiner dette er viktige lovkrav. Vi er glade for at departementet understrekar at skolen ikkje utan vidare skal halde fram med å bruke tiltak som inneber nivåinndeling, om tiltaket ikkje har positive effektar, eller om det går ut over enkelte elevar.

Inndeling etter kjønn krev særleg tungtvegande grunnar

Departementet foreslår at det berre skal vere mogleg å dele inn etter kjønn dersom det er *særleg tungtvegande grunnar* til det. Vi er einig i det. At dette er særskilt regulert, inneber òg at det skal brukast i enda mindre grad enn etter hovudregelen for inndeling av elevane i grupper. Døme som departementet gir, er delar av seksualitetsopplæringa og når ein skal prate med elevane om utfordringar i skolemiljøet som særleg gjeld jentene eller gutane. Elles vil ofte ei slik inndeling berre vere aktuelt om det ikkje er praktisk mogleg å få til felles undervisning på ein måte som er forsvarleg og rimeleg med omsyn til integriteten til elevane, til dømes om det ikkje finst garderobebygg som gjer det mogleg for jentene og gutane å dusje kvar for seg. I slike situasjonar

vil det vere snakk om kortare periodar, sidan kommunen er ansvarleg for å sørge for tilstrekkelege fasilitetar. Vi er einig i dette.

Barneombudet er glade for at departementet trekker fram at det kan vere utfordringar ved å dele inn etter kjønn. Departementet peiker på at det kan finnast ulike kjønnsuttrykk og kjønnsidentitetar blant elevane. Dette kan i seg sjølv vere eit argument mot å dele elevane inn etter kjønn og for at terskelen bør leggest høgt og praktiserast med klokskap. Dette krev god kjennskap til den konkrete elevgruppa. Vi er einig med departementet i at det i kvart tilfelle må vurderast grundig kva ein oppnår med delinga, og kva negative konsekvensar det kan ha. Det må òg vurderast om behovet til elevane kan bli varetatt på andre måtar enn ved å dele elevane i grupper etter kjønn.

Vi er òg einig med departementet i at skolen ikkje kan gjennomføre kjønnsdelt undervisning i svømming for å ta omsyn til at enkelte elevar eller foreldre ønsker dette ut frå religiøs overtyding. Dette er ei viktig presisering av noko som har blitt praktisert ulikt tidlegare. Departementet viser til at dei er einig med utvalet i at likeverd mellom kjønna og målet om at inndelinga i grupper skal bidra til alle elevane utviklar toleranse, må vege tyngst. Skoleeigaren og skolen bør finne løysingar innanfor fellesskapen for å vareta omsynet til den enkelte eleven innanfor rammene for fellesskapen. Døme kan vere separate garderober og høve til å bruke dekkande klede. Barneombudet er einig i dette og ber om at denne viktige presiseringa blir formidla til skolane.

Vi støttar presiseringa av at «særleg tungtvegande grunnar» er ei skjønsmessig vurdering som vil avhenge av både fagleg- pedagogiske og meir allmenne vurderingar. Dette skal vere eit lovbunde skjønn som domstolen og tilsynsmyndigheita skal kunne overprøve. Det er igjen viktig at tilsynsmyndigheita kan kontrollere praksisen til skolane og om praksisen er i strid med lova.

14 Til kapittel 19 – Hvilken skole elevene skal gå på

Reglane om kva skole elevane skal gå på, er viktige for både barn og foreldre. Barneombudet meiner at det er nødvendig å rydde opp i gjeldande regler om kva skole eleven skal gå på. Slik § 8-1 no er formulert, er det motstrid mellom dei ulike ledda i føresegna, og vår erfaring er at det kan det verke som at nokon har lagt til grunn ei snevrare forståing av kva rett eleven har, enn det ordlyden tilseier. Vi meiner at det i den nye føresegna om skoleplassering bør vere tydelege reglar om kva skole eleven skal gå på. Det må òg vere lettare å forstå kva for moment som kan vektleggast i vurderinga. Barneombudet meiner at forslaget frå departementet i stor grad oppfyller dette, men at departementet og utvalet har lagt meir vekt på omsynet til kommunen enn til eleven i utarbeidinga av føresegna. Vi har merka oss at departementet har gjort nokre gode endringar i forslaget her samanlikna med forslaget frå utvalet. Det er vi glade for.

14.1 Alle barn i grunnskolen skal ha rett til å gå på ein skole i nærmiljøet

Departementet følger opp forslaget frå utvalet om å justere retten til å gå på den nærmaste skolen (nærskolen) til at alle barn i grunnskolen skal ha rett til å gå på ein skole i nærmiljøet i § 2-6. Dei meiner at det er viktig å gi barn høve til å skape eller halde fast ved haldepunkta i nærmiljøet. Lova bør derfor framleis innehalde ei føresegn som sikrar at barn frå det same området får gå saman på skolen, og at denne skolen skal ligge i det som er det naturlege nærmiljøet deira. Nærskoleprinsippet bidrar til eit samfunn der skolen er den naturlege arenaen for sosialisering i nærmiljøet. Barneombudet støttar forslaget. Vi ser at formuleringa vil ha betydning for kva skole eleven skal kunne gå på. Vi meiner at hovudmålet med retten etter § 2-6 ikkje bør vere å sikre færrast moglege meter til skolen, men at barna får gå saman med dei andre barna i nærmiljøet. Vi støttar derfor forslaget om at barna skal ha rett til å gå på ein skole i nærmiljøet. Vi er glade for at

departementet har presisert at retten gjeld alle barn. Dette er ei viktig presisering, særleg for barn med funksjonsnedsetting, og viktig for å oppfylle intensjonen bak fellesskolen.

Vi er fornøgdde med at departementet foreslår å føre vidare i føresegna at foreldra kan søke om at barnet skal få gå på ein annan skole enn den barnet soknar til. Dei har her endra forslaget frå utvalet og følgd innspelet vårt om ikkje å fjerne setninga «*Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til.*». Vi meiner dette er viktig av rettspedagogiske omsyn. Det er mellom anna viktig for barn som blir mobba eller av andre grunnar ikkje trivst på nærskolen. Regelen bør vidareførast for å synleggjere at det er mogleg å søke, og så vil mellom anna kapasiteten ved skolen avgjere om det er mogleg. Nettopp søknader om skolebytte er noko vi har fått mange spørsmål om frå både barn og foreldre tidlegare, og da har regelen i § 8-1 (3) stor informasjonsverdi. For dei er dette ei viktig føresegn.

Vi støttar departementet i at det ikkje er nødvendig å føre vidare regelen i § 8-1 (2) om at kommunane kan avtale at eit område i ein kommune soknar til nabokommunen.

14.2 Kommunane kan fastsette ei lokal forskrift om skolekretsar

Departementet foreslår at kommunane *kan* fastsette ei lokal forskrift om kva skole ein elev i grunnskolen har rett til å gå på. Departementet følger dermed ikkje opp forslaget frå utvalet om å pålegge kommunane ei plikt til å fastsette ei lokal forskrift om dette. Barneombudet er einig med utvalet, og meiner det bør vere eit krav at kommunane skal fastsette ei lokal forskrift. Dette bør ikkje vere valfritt. Ei forskrift vil gi elevane og foreldra meir føreseielege vilkår. Det vil vere mogleg å utforme forskrifta på ein slik måte at kommunane får den fleksibiliteten departementet er opptatt av, samtidig som omsynet til elevane og foreldra blir tatt vare på. Vi foreslår at «*kan*» blir endra til «*skal*» i § 2-6 (2) første punktum.

Departementet foreslår at lova må innehalde ein regel om at den kommunale forskrifta kan opne for unntak frå skolekretsane dersom kretsen eleven tilhøyrer, ikkje har ledig kapasitet. Kommunen skal da gjere enkeltvedtak om at skolen er full, og eleven får plass på ein annan skole. Vi meiner det er avgjerande at Statsforvaltaren er klageinstans for dette vedtaket. Det vil svekke rettstryggleiken til eleven om det skal vere kommunen som har gjort dette vedtaket, som skal behandle klagen, slik utvalet foreslår. Barneombudet viser til innspela våre til val av modell for klageinstans i punkt 42.2. Vi støttar modell 2, der hovudregelen er statleg klageinstans for vedtak etter opplæringslova.

Vi støttar at den lokale forskrifta skal utarbeidast i samsvar med reglane i forvaltningslova kapittel 7. Dette inneber at reglane om høyring og førehandsvarsling før forskrifta blir vedtatt eller endra, gjeld. Dei som forskrifta vedkjem, skal varslast og få høve til å uttale seg.

14.3 Kva kommunen skal legge vekt på ved tildeling av skoleplass

Departementet foreslår at skolekretsane skal fastsettast med utgangspunkt i avstanden mellom heim og skole, men at kommunen òg kan ta omsyn til topografi, korleis elevane er fordelte i buområde, trafikkforholda på skolevegen og kapasiteten ved skolane. Barneombudet støttar desse momenta. Det er positivt at momenta som kan leggst vekt på ved tildeling av skoleplass, skal gå fram av lova. Det har skapt mykje usikkerheit at dette ikkje er gjort i dag, og kva moment det er tillate å legge vekt på, i og med at Stortinget endra ordlyden i § 8-1. Ved at momenta blir tatt inn i lova, vil det ikkje vere tvil om kva som kan leggst vekt på og ikkje. Vi legg til grunn at dette er ei uttømmende liste.

Departementet er òg einig med utvalet i at kommunen skal kunne ta omsyn til kapasiteten ved skolen òg når skolen ikkje er full, når skolekretsane skal fastsettast. Dette vil vere ei endring i praksis samanlikna med i dag. Barneombodet er bekymra for korleis dette vil påverke rettane til elevane, men vi merkar oss at dette berre skal gjelde ved fastsetting av skolekretsar, ikkje for plassering av den enkelte eleven. Departementet meiner òg at kommunane skal kunne halde av plassar til elevar som flyttar til ein skolekrets. Barneombodet støttar dette. Det vil kunne sikre elevar som flyttar til eit område, mot at nærskolen er full, slik at dei kan få skolen som eit haldepunkt i nærmiljøet og bli kjende med barna dei bur i nærleiken av.

Vi er einig med utvalet i at skoleplassering i samsvar med forskrifta ikkje vil vere eit vedtak, men meiner at dersom det blir gjort unntak frå forskrifta, må kommunen gjere vedtak. Dette følger av alminneleg forvaltningsrett. I dei tilfella det blir gjort enkeltvedtak, bør eleven og foreldra ha klagerett til Statsforvaltaren. Dette bør presiserast.

14.4 Unntak frå dei fastsette skolekretsane dersom skolen i kretsen er full

Departementet foreslår å lovfeste at ei forskrift om skolekretsar kan opne for at kommunen kan gjere unntak frå dei fastsette skolekretsane dersom skolen i kretsen er full. Det er fordi det må takast høgde for at det kan komme uventa mange elevar flyttande til eit område, og at ein skole derfor ikkje har kapasitet til å ta imot alle elevane som soknar til skolen. Departementet er einig med utvalet i at lova derfor bør innehalde ein regel som kan opne for at kommunen kan gjere unntak frå skolekretsane dersom skolen barnet soknar til, ikkje har ledig kapasitet. Men departementet peiker på at sidan kommunen kan ta omsyn til kapasitet når dei fastset skolekretsane, vil ikkje risikoen for at skolen er full, vere stor. Departementet understrekar at dersom ein elev ikkje får plass på ein nærskole fordi han er full, skal kommunen gjere enkeltvedtak om kva skole eleven høyrer til. Vedtaket kan klagast på. Barneombodet støttar forslaget sidan det er mogleg å klage på enkeltvedtaket. Her har dei tatt omsyn til innspela våre. Vi vil understreke at òg her er det viktig at klageinstansen er Statsforvaltaren.

14.5 Lokale forskrifter om skolekretsar må ikkje kunngjerast i Norsk Lovtidend

Departementet følger ikkje opp forslaget frå utvalet om at lokale forskrifter om skolekretsar skal kunngjerast i Norsk Lovtidend. Barneombodet støttar ikkje forslaget frå departementet. Vi meiner at forskrifter om skolekretsar er så viktige for elevar og foreldre at det bør stillast krav om dette. Når kommunane utformar ei forskrift, er det ikkje særleg brysam å kunngjere dei. Det er ikkje eit relevant moment at dette føreset tilstrekkeleg kunnskap om forskriftsarbeid. Dette er tvert imot noko alle kommunar må ha om dei skal kunne utføre sine lovpålagde oppgåver. Vi kan ikkje sjå nokon gode grunnar for at krava skal senkast her. Kunngjering vil sikre innsyn i dei lokale forskriftene.

14.6 Departementet kan gi forskrift om inntak i vidaregåande opplæring

Barneombodet støttar forslaget om å føre vidare dei gjeldande reglane om at departementet kan gi forskrift om inntak til vidaregåande opplæring. Desse forskriftene meiner vi òg må kunngjerast i Norsk Lovtidend.

15 Til kapittel 20 – Fjernundervisning

15.1 Behovet for lovendringar

Departementet foreslår at det skal vere tillate å gjennomføre *delar* av opplæringa som fjernundervisning dersom kommunane og fylkeskommunane kan *godtgjere* at det er *gode grunnar* til det, og at opplæringa vil vere *trygg og pedagogisk forsvarleg*. Det er i den gjeldande

opplæringslova svært avgrensa høve til fjernundervisning. Lova inneheld berre reglar om fjernundervisning når det gjeld opplæring i og på samisk, i finsk og kvensk, morsmålsopplæring, tospråkleg opplæring i fag og opplæring for vaksne. Departementet foreslår no å utvide høvet til fjernundervisning. Dei viser til at digitaliseringa av samfunnet og skolen aktualiserer spørsmålet om fjernundervisning. Fjernundervisning blir brukt i større omfang enn det som går fram av lova. Koronapandemien har òg gjort at skolen har fått betre føresetnader for å gjennomføre opplæringa som fjernundervisning, både gjennom utstyr som er skaffa under pandemien, og erfaringa skolane har fått med å gjennomføre opplæringa utan at læraren er fysisk til stades saman med elevane. Dette aktualiserer spørsmålet om fjernundervisning ytterlegare. Departementet meiner derfor at det er behov for klarare reglar om fjernundervisning.

Barneombodet er einig i at det er behov for å gjennomgå reglane om fjernundervisning og sørge for at dei blir klarare. Vi er einig med departementet i at fjernundervisninga som har vore halden akutt under koronapandemien, ikkje kan relaterast direkte til fjernundervisning under meir normale forhold i skolen. Under pandemien har elevane deltatt i opplæring heimanfrå og med avgrensa kontakt med medelevar og lærarar. Nedstenginga førte til ein meir eller mindre heildigitalisert skolekvardag, og det er ikkje dette lova vil opne for. Det er viktig for Barneombodet å understreke at det ikkje er desse forholda fjernundervisninga som no blir foreslått i § 14-4, skal gjennomførast under. Det er nødvendig med eit anna heimelsgrunnlag for den fjernundervisninga som har vore gjennomført under koronapandemien.

Vi er opptatt av at reglane må utformast på ein slik måte at retten til utdanning etter Grunnlova og barnekonvensjonen ikkje blir svekt, samtidig som det blir opna for fjernundervisning i nokre tilfelle fordi elevane får eit betre opplæringstilbod om mindre delar blir gitt som fjernundervisning. Dette kan til dømes gjelde for barn som er sjuke, samiske barn som bur utanfor forvaltningsområdet, og at skolen på grunn av geografiske forhold ikkje har lærarar med kompetanse til å undervise i enkelte fag. Desse elevane kan da få eit breiare fagtilbod. Men dette krev tydelege krav i opplæringslova. I lova som gjeld no, er det for lite regulering av fjernundervisning, noko som i seg sjølv er problematisk fordi det ikkje stiller opp dei nødvendige rammene. Vi er einig med departementet i at det er behov for ei meir utfyllande regulering enn det utvalet har foreslått, mellom anna basert på erfaringane frå pandemien og at det er ei anna form for fjernundervisning som no blir lovfesta.

Barneombodet er einig i at fjernundervisninga skal vere avgrensa til delar av opplæringa, og at det ikkje er heimel i opplæringslova for å gi heile opplæringa som fjernundervisning. Her vil vi understreke at «delar» må forståast som «mindre delar». Vi meiner vidare at § 14-4 (1) første punktum, som gir høve til fjernundervisning, bør formulerast om. Poenget her er ikkje at opplæringa skal skje utan lærar, men at det blir gjort ved bruk av digital teknologi som inneber at læraren er ein annan stad. Vi ber om at ordlyden blir endra, slik at det ikkje verkar som om dette er ein «lærarlaus time».

Barneombodet er einig i at det ikkje bør regulerast i kva tilfelle det bør vere tillate med fjernundervisning, men at ei meir skjønnsmessig regulering vil vere betre. Ei slik regulering kan tilpassast den konkrete situasjonen og ny kunnskap, erfaring og teknologi. Vi vil understreke at fjernundervisning nok er best for dei eldre elevane, og at det skal meir til før det er pedagogisk forsvarleg for dei yngste. Dette meiner vi at forslaget sikrar.

Vi er òg einig med departementet i at det er dei ordinære ansvarsreglane for grunnopplæringa som gjeld når eleven får delar av opplæringa si som fjernundervisning, men det er nok behov for rettleiing om dette, særleg når det er andre skoleeigarar som gir eleven opplæring.

15.2 Vilkår om gode grunnar

Departementet støttar forslaget frå utvalet om at det må vere *gode grunnar* for at opplæringa skal kunne gjennomførast som fjernundervisning. Dette inneber at det skal vere ein viss terskel for å organisere opplæringa på denne måten. Vi er einig med departementet i presiseringa om at gode grunnar inneber at fjernundervisning må vere ein fordel for elevane. Ein fordel kan vere at det blir tilbydd opplæring i eit fag som det er lite elevgrunnlag i. Elevane får da ein valfridom dei ikkje ville hatt elles. Vilkåret om gode grunnar krev at skoleeigaren gjer ei heilskapleg vurdering der fordelane med fjernundervisning blir vegne opp mot ulempene. Departementet har understreka at omsynet til det beste for barnet skal vere grunnleggande i vurderinga. Barneombudet støttar dette og er einig i at det bør lovfestast eit særskilt ansvar for at det ligg føre gode grunnar for skoleeigaren. Det er positivt at gode grunnar er utdjupa i lova i § 14-4 (2). Det vil gjere det enklare for dei som skal vurdere dette, å vite kva det kan leggest vekt på og ikkje. Vi støttar at dette er ei fagleg-pedagogisk vurdering som er eit lovbunde skjønn som Statsforvaltaren kan overprøve fullt ut gjennom tilsyn.

Vi vil understreke at bruk av fjernundervisning ikkje må innebere at opplæringsansvaret blir flytta over på foreldra, men at læraren framleis skal ha ansvaret og vere tilgjengeleg for elevane. Dette skal ikkje vere ein måte for kommunen å spare pengar på. Det skal ikkje vere økonomiske omsyn som gjer at skolen tilbyr fjernundervisning. Det er bra at departementet òg understrekar det i høyringsnotatet. Det er viktig at dette blir gjentatt i merknadane til lova.

15.3 Eit vilkår at fjernundervisning må vere trygt og pedagogisk forsvarleg

Departementet er einig med utvalet i at det bør vere eit vilkår at det må vere *trygt og pedagogisk forsvarleg* å gjennomføre opplæringa som fjernundervisning. Vi støttar òg at det skal vere eit krav at fjernundervisninga er trygg og pedagogisk forsvarleg. Teknologien vil ikkje vere det same som å møtast fysisk, derfor må det i vurderinga av om fjernundervisninga er trygg og pedagogisk forsvarleg, takast omsyn til korleis slik organisering påverkar læringa og utviklinga til elevane, og kva betydning det har for om elevane har høve til å oppleve sosial samkjensle og ha det trygt og godt i opplæringssituasjonen. Kompetansen lærarane har i bruken av fjernundervisningsløysingane, om elevane har kompetanse og føresetnader for å få opplæringa på denne måten, og om eleven kan få hjelp til det tekniske, er òg moment i vurderinga. Det er bra at departementet gir mykje rettleiing i høyringsnotatet, og at ein del av momenta er tatt inn i føresegna i § 14-4 (3). Dette er pedagogisk viktig. Vi er òg einig i at i vurderinga av kva som er pedagogisk og trygt, må skoleeigaren ta omsyn til alle elevane. Det inneber at det for nokre grupper av barn skal meir til for at det er forsvarleg. Alderen og kor modne elevane er, vil òg ha betydning for vurderinga.

15.4 Krav om effektiv kommunikasjon

Departementet foreslår at fjernundervisninga skal gjennomførast på ein slik måte at elevane og læraren kan *kommunisere effektivt* med tekniske hjelpemiddel. Vi støttar kravet, inkludert presiseringa i lova om at elevane må ha tilsvarende høve til å få oppfølging og fagleg hjelp som om læraren var fysisk til stades, og at læraren må ha tilsvarende høve til å gi opplæring og gjere vurderingar. Vi er òg einig i at dei tekniske løysingane må legges til rette for kommunikasjon i sanntid eller med kort responstid. Her meiner vi at det som hovudregel bør vere mogleg med kommunikasjon i sanntid, men at det unntaksvis kan vere med kort responstid. Dette vil òg vere

avhengig av måten opplæringa blir organisert på. Presiseringane i lova gir svar på bekymringa vår i høyringa om at det var uklart kva som eigentleg låg i kravet om effektiv kommunikasjon. Vi har merka oss at fleire av momenta vi etterlyste, er tatt med i lovteksten.

15.5 Krav om at kommunane og fylkeskommunane må godtgjere at vilkåra er oppfylte

Barneombudet støttar at skoleeigarane får ei særskild plikt til å *godtgjere* at vilkåra i § 14-4 er oppfylte, men vi er ikkje einig med departementet i kva vilkår som skal vere omfatta av denne plikta. Departementet foreslår at dette skal knytast til vilkåret om *gode grunnar* og vilkåret om *trygg og pedagogisk forsvarleg* opplæring. Vi foreslår i tillegg at vilkåret om *effektiv kommunikasjon* skal vere ein del av denne godtgjeringa. Dette må òg vurderast. Vi er einig i at ved tilsyn er det skoleeigaren som må grunngi at fjernundervisninga oppfyller vilkåra, ikkje tilsynsmyndigheitene som må det motsette.

15.6 Særleg om individuelt tilrettelagd opplæring

Barneombudet er einig med departementet i at det vil vere dei same vilkåra som gjeld i vurderinga av om fjernundervisning kan brukast for elevar med individuelt tilrettelagd opplæring som for andre elevar. Det kan, som departementet skriv, vere at desse elevane vil trenge særskild teknisk eller praktisk tilrettelegging for at fjernundervisning skal vere forsvarleg. Andre kan trenge tettare oppfølging frå ein lærar, eller det kan vere ekstra viktig med den kontakten eleven får ved å vere saman med andre fysisk. Vi er òg einig i at om individuelt tilrettelagd opplæring skal gjerast som fjernundervisning, skal det gå fram av vedtaket til eleven. Står ikkje dette i vedtaket, er det ikkje høve til det i den delen av opplæringa som er fastsett i vedtaket. Dette er viktige presiseringar som må takast inn i merknaden til føresegna.

15.7 Kor mykje av opplæringa kan vere fjernundervisning?

Barneombudet er einig i at ikkje heile opplæringa skal skje i form av fjernundervisning, men må avgrensast til delar av opplæringa. Vi er òg einig i at det ikkje er mogleg å lovfeste kor mange timar, fag eller delar av undervisninga dette maksimalt kan vere. Men vi går ut frå at det i praksis vil gjelde for mindre delar av den totale opplæringa til eleven, særleg om målsettingar knytte til sosial samkjensle med klassen skal oppfyllast. Føresegna om fjernundervisning må sjåast i samanheng med § 14-2 om inndeling av klassar og grupper. Her vil det vere ei konkret vurdering som avgjer kva som er forsvarleg.

15.8 Kvar elevane skal få opplæring gjennom fjernundervisning

Departementet foreslår at elevar som hovudregel skal få fjernundervisning på skolen, med enkelte unntak. Barneombudet er einig i det. Det er eit viktig krav som gjer at denne fjernundervisninga ikkje er den same som den vi har sett under koronapandemien. Det gir òg skolen ei heilt anna moglegheit til å følge opp eleven i læringsarbeidet sjølv om det skjer ved fjernundervisning, og det inneber, som departementet skriv, at krav til skolemiljø mv. gjeld. Vi meiner at det skal mykje til før fjernundervisninga bør skje andre stedar enn på skolen. Unntaket er sjukdom eller liknande tilfelle der omsynet til eleven tilseier at dette er den beste løysinga.

16 Til kapittel 21 – Tilpasset opplæring og universell opplæring

16.1 Forslaget om å endre omgrepet til «universell opplæring»

Barneombudet støttar ikkje forslaget om å endre omgrepet «tilpassa opplæring» til «universell opplæring». Det er risikabelt å innføre eit nytt omgrep som krev at vi fyller det med eit

meningsinnhald. Dette kan skape uklarleikar og ulik praksis. Det bør derfor berre gjerast dersom det er heilt nødvendig, og dersom nytteeffekten truleg vil vege opp for ulempene det kan medføre.

Barneombodet er usikre på om omgrepet «universell» er eigna til å bruke om opplæring. Universell utforming er særleg utvikla med tanke på fysiske rom og IKT-løysingar slik at dei skal standardiserast og dermed vere tilgjengelege for alle utan behov for individuelle tilpassingar. Det gir uttrykk for ei fast løysing som er lik for alle. Sjølv om omgrepet er meint å utviklast over tid, er formålet å regulere ein fast standard. Vi meiner at opplæring aldri bør eller kan forståast som ei standardisering.

Det er positivt at departementet vil gjere det tydeleg at omgrepet skal romme individuelle løysingar dersom det blir brukt i opplæringssektoren. Vi meiner likevel at faren for misforståingar er stor, særleg for dei som ikkje har inngåande kjennskap til forarbeida. Dette blir forsterka når «universell» blir sett opp mot omgrepet «individuell tilpassa opplæring». Vi meiner at prinsippa må kunne lesast direkte ut frå lova utan kjennskap til forarbeida.

Vi er også redde for at det skaper ytterlegare forvirring når omgrepet blir sett i samanheng med likestillings- og diskrimineringslovgivinga. Barneombodet er ikkje einig med departementet i at omgrepet «universell utforming» rommar individuelle løysingar.³ Slik vi forstår CRPD, peiker artikkel 2 derimot på at universell utforming – nettopp fordi det ikkje rommar dette – ikkje skal vere *til hinder* for individuell tilrettelegging der det er nødvendig.

Dersom departementet finn det nødvendig å endre omgrepet, kan «inkluderande opplæring» vere eit betre alternativ. Departementet har vurdert dette, men meiner at det ikkje nødvendigvis bidrar til større klargjering. Vi er berre delvis einig i dette. Det verker for oss som betre etablert og med eit klarare meningsinnhald enn «universell».

Til slutt spør vi om det er nødvendig å innføre eit nytt omgrep. Omgrepet «tilpassa opplæring» er i langt større grad forankra i pedagogisk forskning og teori, har eit klart meningsinnhald og kan ta opp i seg det same som ein ønsker å formidle med omgrepet «universell opplæring». Det er også mogleg å klargjere intensjonen og innhaldet gjennom forarbeida, slik departementet foreslår å gjere for omgrepet «universell». Vi kan ikkje sjå at «tilpassa opplæring» er så problematisk at det er nødvendig å bytte, og er usikre på om eventuelle positive signaleffektar ved omgrepet «universell» vil vege opp for utfordringane som kan oppstå.

16.2 Plikt til å vurdere om elevane har tilfredsstillande utbytte av opplæringa

Barneombodet støttar forslaget om å tydeleggjere handlingspliktene til skolen under tittelen «Arbeidet for å sikre at elevane har tilfredsstillande utbytte av opplæringa». Det bidrar til god samanheng når også reglane om tilpassa opplæring og PP-tenesta er samla i kapittelet. Vi spør samtidig om det kan vere nyttig å tydeleggjere at det rommar ei plikt, som ved forslaget frå utvalet: «plikt til å sikre at elevane har tilfredsstillande utbytte».

Barneombodet meiner § 11-1 tar viktige grep i å tydeleggjere kva som ligg i plikta til å tilpasse opplæringa, og vi støttar i hovudsak forslaget til ordlyd frå departementet. Det er positivt at føresegna legg vekt på at elevane skal få utnytta og utvikla evnene sine. Vi spør også om det i

³ Sjå høyringsnotatet s. 178: «Slik departementet forstår betegnelsen, med støtte i forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven og definisjonen i CRPD, stenger ikke betegnelsen for individuell tilrettelegging.»

første ledd ville vore positivt å synleggjere at skolen skal tilpasse forhold ved opplæringa som hindrar læring og utvikling for elevane.

Det er positivt at merknadene til § 11-1 gir rettleiing til vurderinga *tilfredsstillande utbytte*. Vi opplever samtidig at momenta som blir trekte fram, noko einsidig legg vekt på eleven sineeigenskapar og nivå, og ikkje på utviklings*smoglegheitene* til eleven. Artikkel 29 bokstav a i barnekonvensjonen krev at utdanninga skal ta sikte på å utvikle dei talenta og evnene barnet har, så langt det er mogleg («to their fullest potential»). Vi meiner vurderinga bør ta dette opp i seg, og anbefaler departementet å tydeleggjere momentet i teksten, til dømes slik: «moment her kan vere elevane sitt meistrings- og funksjonsnivå, læringsføresetnader og utviklings*potensial*». Dette harmoniserer også godt med forslaget til ordlyd i første ledd. Vi anbefaler vidare å legge til at det i utbyttevurderinga må vurderast om det er forhold ved opplærings situasjonen som hindrar læring og utvikling for eleven. Dette kan bidra til å dreie oppmerksmda frå berre å vektlegge eigenskapar ved barnet og dermed bidra til å realisere perspektivskiftet som er representert i barnekonvensjonen, CRPD og Salamanca-erklæringa.

Kven skal vere pliktsubjekt

Barneombudet meiner det er problematisk at skolen og læraren ikkje er gjorde til pliktsubjekt etter alle delpliktene i § 11-1. Vi er bekymra for at det kan føre til svekt rettstryggleik for elevane ved at regelverket blir mindre tydeleg. Vi anbefaler at *skolen* får plikt til å sørge for at opplæringa er tilpassa, og at *læraren* skal følge med og melde frå til rektor. I tillegg bør det komme klart fram av merknaden at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolen oppfyller lova.

Arbeidet med å sikre utbyttet for elevane er det som betyr mest for elevane og kjernen i verksemda til skolen. Vi meiner at dette er plikter som naturleg skal og må oppfyllast av skolen. Omsynet til det beste for barnet tilseier at jo større betydning arbeidet har for barnet, desto klarare bør det vere kven som har ansvar, og at dette er dei som er nærmast til å vareta det.

Det er positivt at plikta til å sette i verk og vurdere tiltak ligg til skolen. Barneombudet meiner dei same argumenta taler for at plikta til å følge med og melde frå må ligge hos læraren. Læraren er den som er nærmast til å oppfylle denne plikta, og som rår over dei verkemidla som er nødvendige. Dersom ein elev blir fanga opp for seint, kan det ha alvorlege konsekvensar for læringa og utviklinga hans/hennar. Dette taler for at den som er nærmast, bør ha eit klart ansvar.

Departementet meiner at læraren eller rektor ikkje bør ha eit personleg ansvar, slik som etter kapittel 9A. Vi meiner dei same omsyna gjer seg gjeldande her som for aktivitetsplikta etter kapittel 9A. Det er viktig at dei nærmast barnet som har som oppgåve å sjå barna, har ansvar for å følge med og varsle dersom eleven ikkje lærer eller trivst. Å følge med på og sikre det faglege utbyttet til eleven er, på same måte som å følge med på skolemiljøet, viktig for å sikre barnet retten til utdanning og utvikling. På same måte som eit dårleg skolemiljø kan mangel på fagleg meistring påverke trivselen og utviklinga svært negativt.

Barneombudet vil peike på at rekkevidda av eit personleg ansvar i alle høve er avgrensa. Ein lærar blir ikkje strafferettsleg ansvarleg med mindre lovgivaren ønsker å regulere det, slik som i skolemiljø saker, og skoleeigaren vil uansett ha erstatningsansvar som arbeidsgivar. Det kan, som departementet også peiker på, komme fram av forarbeida at kommunen og fylkeskommunen har det rettslege ansvaret. Desse pliktene ligg hos læraren i dag, utan at vi kjenner til at det har fått utilsikta konsekvensar.

Om plikta og delpliktene

Barneombudet støttar forslaget om å utvide delplikta «eventuelt prøve ut tiltak» til at dette alltid skal gjerast. Vi vil samtidig understreke at dette ikkje bør tolkast som at det ikkje kan gjerast ei sakkunnig vurdering før tiltak blir prøvde ut. Det vil vere elevar som openbert vil ha behov for ei sakkunnig vurdering raskt. Ein god prosess vil ofte vere at PP-tenesta samarbeider med skolen og eleven om å prøve ut tiltak før eller som ein del av den sakkunnige vurderinga, slik at ei tilråding kan følge raskt dersom det er behov. Formålet med plikta bør, slik utvalet formulerer det, vere at «skolen så raskt som mogleg skal vurdere og sette i verk tiltak, og at tiltaka skal fortsette til det ikkje er behov for dei, eller heilt fram til det eventuelt er gjort vedtak om individuell tilrettelegging». Dette kan altså skje parallelt.

Departementet meiner at ei plikt til å undersøke er dekt av plikta til å følge med og vurdere utbyttet til eleven. Vi er ikkje nødvendigvis einig i den tolkinga. Å følge med på utbytte kan oppfattast som ei meir passiv handling, medan undersøking inneber at skolen aktivt må undersøke kva som er årsaka til eit eventuelt mangelfullt utbytte. Vi viser til aktivitetsplikta i kapittel 9A, som bruker begge delpliktene, og der plikta til å følge med har eit meir førebyggjande preg.

Barneombudet anbefalar å føre vidare dagens føresegn om at foreldre og elevar kan krevje at skolen gjer dei undersøkingane som er nødvendige for å vurdere utbyttet til eleven. Vår erfaring er at elevar ofte møter ei vente-og-sjå-haldning, og at det tar tid før skolen set inn tiltak. Dagens tydelege rett til å krevje undersøkingar, herunder sakkunnig vurdering, er ein viktig garanti for rettstryggleik som vi opplever er mykje brukt i praksis. Det er viktig at elevar og foreldre kan lese dette ut frå lovteksten.

Til slutt vil vi påpeike at medverknad frå eleven er avgjerande for å lykkast med arbeidet under kapittel 11. Vår erfaring er at elevar med behov for tilrettelegging opplever lite medverknad knytt til sjølve opplæringa. Vi ber derfor departementet presisere i merknaden til føresegna at tilrettelegginga skal planleggast, gjennomførast og evaluerast i samarbeid med eleven, jf. § 10-2.

Barneombudet foreslår at plikta til å sørge for tilfredsstillande utbytte bør skjerpast når det er elevar i særleg sårbare situasjonar, slik som etter opplæringslova kapittel 9A. Vi viser til det tidlegare høyringssvaret vårt.

21.6.3 Intensiv opplæring på 1.–4. trinn

Barneombudet gjentar det tidlegare innspelet vårt der vi meiner at intensivopplæringa bør gjelde fleire fag og skoletrinn, og at omgrepet «forsterka» er meir treffande. Vi opplever vidare at ordlyden «hengjande etter» kan gi uttrykk for eit negativt elevsyn, og anbefalar departementet å vurdere å endre til dømes «elevar som ikkje har forventa progresjon».

Det er spesielt viktig å prioritere intensiv opplæring i grunnleggande ferdigheiter på 5.–10. trinn. Det er positivt at departementet vil innføre intensivopplæring i vidaregåande opplæring. Samtidig minner vi om at årsakene til fråfall som regel oppstår i barne- og ungdomsskolen, kanskje særleg frå 5. klasse. Dersom eleven ikkje meistrar dei aukande faglege krava, kan problema utvikle seg. Auken i spesialundervisning oppover i trinna tyder også på at behovet for og nytten av intensivopplæring blir større oppover i grunnskoleløpet.

Departementet viser til at auka innsats på 5.–10. trinn vil ha vesentlege økonomiske konsekvensar for grunnskolen. Barneombudet meiner det er viktig å gjere ei grundig vurdering av kva som er det beste for barnet. Intensivopplæring kan bidra til å realisere retten til utdanning og førebygge fråfall

for mange barn. Fordelane for elevane må vurderast opp mot kostnadene, og det beste for barnet skal som eit grunnleggande omsyn tillegast stor vekt.

21.6.4 Intensiv opplæring i vidaregåande opplæring

Departementet foreslår å innføre intensiv opplæring for elevar i vidaregåande opplæring som står i fare for ikkje å bestå fag. Barneombodet støttar forslaget og meiner det kan vere eit godt og viktig tiltak for å at fleire kan gjennomføre vidaregåande opplæring. Vi anbefalar at regjeringa sørger for at fylkeskommunane får tilført nødvendige ressursar til dette arbeidet.

16.3 Nærmare om intensivopplæring i grunnskole og vidaregåande opplæring

Nedanfor gir vi innspel som gjeld intensivopplæringa i både grunnskolen og vidaregåande skole. For det første meiner vi det er viktig at retten til sakkunnig vurdering og spesialundervisning ikkje er avhengig av at intensivopplæring er prøvd ut først. For dei elevane som openbert vil ha behov for spesialundervisning, er det viktig at denne prosessen ikkje blir utsett. Vi ber departementet tydeleggjere dette i merknadene, der dei skriv at elevar som «til tross for den ekstra innsatsen» vil ha rett til individuelt tilrettelagd opplæring, da ein kan forstå dette motsett.

Barneombodet ønsker seg også tydelegare føringar for korleis eineundervisning skal praktiserast. Vi er bekymra for at det for nokre elevar kan utvikle seg ein uheldig praksis der den totale tida utanom klassen blir omfattande, og at tiltaka verkar ekskluderande. Vi ber departementet gi føringar for dette i merknadene til § 11-2 og 11-3, og understreke at intensivopplæringa både skal *gjennomførast* på ein inkluderande måte og *bidra til* at eleven opplever inkludering. I tilfelle med fleire periodar med eineundervisning bør det vurderast å gjere vedtak om spesialundervisning. Barneombodet merkar seg at departementet i merknaden til § 11-3 viser til at stemma til eleven er viktig i «det beste for barnet»-vurderingane. Dette er positivt. Her meiner vi det også er viktig å få fram at det beste for barnet er ei konkret og heilskapleg vurdering.

Til slutt vil vi understreke at det er viktig å evaluere korleis ordninga med intensivopplæring har fungert fram til no. Til dømes er det viktig å sjå på om intensivopplæringa kan ha utilsikta og uheldige konsekvensar, som at nokre elever får opplæring utanfor fellesskapen over tid eller ikkje får nødvendig spesialundervisning. Det er viktig at ordninga blir evaluert raskt, slik at erfaringane kan takast med i arbeidet med å implementere den nye opplæringslova.

17 Til kapittel 22 – Individuell tilrettelegging av opplæringa

17.1 Endre omgrepet «spesialundervisning» til «individuelt tilrettelagd opplæring»

Barneombodet er til dels einig i at omgrepet «spesialundervisning» kan verke stigmatiserande og heller ikkje er eit dekkande omgrep. Vi er likevel usikre på om «individuelt tilrettelagd opplæring» er betre. Vi viser til drøftinga av omgrepet «universell opplæring» over og det tidlegare høyringssvaret vårt.

17.2 Dele retten til spesialundervisning opp i tre rettar

Barneombodet støttar valet departementet har gjort om å gå vidare med modell 1. Det er viktig at spesialundervisning framleis blir basert på ei vurdering av utbyttet til eleven, og at terskelen ikkje blir heva. Vi er òg einig i at det er viktig å sjå rettane i samanheng når elevane har behov for fleire former for hjelp.

17.3 Individuelt tilrettelagd opplæring

Kven som skal ha rett til individuelt tilrettelagd opplæring

Barneombudet er einig i forslaget frå departementet om å føre vidare at retten gjeld elevar som *ikkje har* eller *ikkje kan få* eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa, og forslaget til ordlyd. Ei utbyttevurdering gjer det mogleg med ei konkret vurdering av opplæringssituasjonen til den enkelte eleven, ein situasjon som kan forandre seg over tid. Vi viser òg til innspelet under punkt 16.2 om rettleiing til utbyttevurderinga.

Om det bør stå i loven kva tilbodet om individuelt tilrettelagd opplæring skal gå ut på

Departementet foreslår ikkje å lovfeste krav til innhaldet i individuelt tilrettelagd opplæring. Krava i § 5-1 (2) som til en viss grad regulerer dette, er heller ikkje førte vidare. Vi meiner dette ikkje er til det beste for barnet, men at det kan medføre ei svekking av rettstryggleiken til elevane.

Barneombudet meiner det er viktig at lova gir tydelegare føringar for innhaldet i individuelt tilrettelagd opplæring, slik at ein i større grad enn i dag sikrar eit likeverdig tilbod. Det er problematisk at forslaget no gir få føringar, og at gjeldande krav er fjerna. Dagens manglar ved gjennomføringa av spesialundervisninga tilseier at dette er eit område med behov for større rettstryggleik, og at det derfor må regulerast nærmare enn i dag. Ein kan ikkje forvente at elevar, foreldre og andre som skal bruke lova, kjenner til forarbeida. Sentrale krav må derfor kunne lesast ut frå lovteksten.

Det er eit problem at elevar som får spesialundervisning, blir møtte med låge forventningar og lite læringstrykk. Spesialundervisninga kan nokre stader i praksis bestå i å unnta eleven frå noko snarare enn å sikre at eleven får noko som er betre for dei, som eigentleg er formålet. Barneombudet meiner at lova må få fram at den individuelt tilrettelagde opplæringa skal bidra til å gi elevane eit *styrkt* tilbod, slik at dei får høve til å utvikle potensialet sitt på lik linje med andre barn. Det bør gå fram at spesialundervisninga skal gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa, bidra til inkludering og ha som formål å sikre eleven ei likeverdig opplæring. Inkluderingsprinsippet og likeverdsprinsippet bør ligge til grunn for regulering av spesialundervisninga og speglast att i lovteksten. Barnekonvensjonen og CRPD gir eleven rett til ei utdanning der formålet er at eleven kan utvikle evnene og potensialet sitt fullt ut. Etter opplæringslova skal elevane få kunnskap, haldningar og ferdigheiter til å meistre livet sitt. All opplæring, også spesialundervisning, skal ta sikte på det. Dette bør komme fram gjennom krav til formålet med og innhaldet i spesialundervisninga.

Det er bekymringsfullt at verken lovteksten eller merknadene no fangar opp kravet i dagens § 5-1 (2) om at opplæringstilbodet skal sikre at det «samla tilbodet» kan gi eleven eit forsvarleg utbytte. Forskarar har peikt på at det er dårleg samheng mellom den ordinære undervisninga og spesialundervisninga.⁴ Opplæringa går ofte føre seg på sida av fellesskapen, det er liten samheng mellom IOP-en til eleven og læreplanen, og samarbeidet mellom faglæraren og den som gjennomfører spesialundervisninga, kan vere mangelfullt. Å styrke samhengene i tilbodet kan derfor ha stor betydning og bør komme tydeleg fram av lova.

⁴ Haug (2017). Kva spesialundervisning handlar om, og kva funksjon den har. I: Haug (red.) Spesialundervisning. Innhald og funksjon (s. 385–411). Oslo: Det norske samlaget og Barneombudet (2017) Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen. Barneombudets fagrapport 2017

Enkeltvedtak, retten eleven har til å bli høyrd, og retten til å fråvike ei sakkunnig vurdering

På eitt område der rettstryggleiken til eleven er viktig, bør lova stille tydelege krav til saksbehandlinga. Vi er glade for at departementet tydeleggjer at ei sakkunnig vurdering skal omfatte ei heilskapleg vurdering dersom eleven også treng personleg assistanse eller fysisk tilrettelegging. Samtidig meiner vi at forslaget til § 11-7 kan regulere saksbehandlinga tydelegare.

Departementet foreslår å lovfeste at vedtaket kan gjere unntak frå reglane om innhald og organisering. Vi meiner det er viktig med tydelegare krav til vedtak, men at det gir uheldige signal at lovteksten no berre framhevar høvet til unntak utan å stille krav til innhaldet i vedtaket eller undervisninga. Dette kan forsterke ein uheldig funksjon i spesialundervisninga. Vi anbefaler at føresegna fastset at «vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring må vise korleis eleven skal sikrast eit tilbod i tråd med § 11-6, gjennom krav til innhald, omfang, organisering og kompetanse». Vi viser her til § 35 i barnehagelova, som kan tene som døme. Ved å knyte krav til vedtak til ein meir utfyllande § 11-6 (sjå forslaget vårt over) kan lova bidra til å sikre betre kvalitet i gjennomføringa. Vi meiner òg det bør gå fram av lova eller merknadene at eit eventuelt unntak berre skal gjerast dersom det er til det beste for eleven. Når det gjeld krav om å beskrive kompetanse, viser vi også til drøftinga under punkt her i punkt 17.3.

Departementet foreslår ikkje å føre vidare ordlyden i § 5-4 som gir foreldra rett til å krevje at skolen gjer nødvendige undersøkingar, og vi kan ikkje sjå at dei omtaler i merknadene retten foreldra har til å krevje ei sakkunnig vurdering, slik merknadene til § 5-3 gjer dag. Samla sett meiner vi dette kan føre til ein svekt rettstryggleik for elevane. Barneombodet meiner retten til ei sakkunnig vurdering er ein viktig rett som bør vidareførast og takast inn i lovteksten.

Til slutt anbefaler vi å behalde dagens ordlyd knytt til den særskilde plikta til å grunngi, og viser til det tidlegare innspelet vårt.

Kva den sakkunnige vurderinga skal innehalde

Barneombodet støttar forslaget om å lovfeste at den sakkunnige vurderinga skal beskrive krav til kompetanse. Mangel på kompetanse hos dei som gir spesialundervisning, er ei viktig årsak til at retten ikkje blir realisert. Vår erfaring er at PP-tenesta ofte ikkje beskriv nødvendig kompetanse i sine sakkunnige vurderingar og har ein utbreidd praksis med å anbefale at spesialundervisninga blir gitt som assistenttimar. Eit lovkrav kan bidra til ei nødvendig kultur- og praksisendring i tenesta. Vi meiner at kravet bør gjelde uavhengig av om det blir anbefalt unntak frå kompetansekrava, da det alltid vil vere viktig å beskrive kompetansen til den som skal gi opplæring.

Barneombodet meiner krava til sakkunnig vurdering bør regulerast ytterlegare, og anbefaler å føre vidare ein forskriftsheimel. Vi er bekymra for at forslaga til lovtekst og merknader frå departementet samla sett gir lite rettleiing. Barneombodet ber departementet vurdere korleis lova skal bidra til ei praksisendring der PP-tenesta i større grad vurderer utfordringar i undervisningstilbodet og beskriv korleis skolen skal legge til rette for eleven, og der dei i større grad legg vekt på samanhengen mellom spesialundervisninga og den ordinære tilpassa opplæringa. Kva eleven sjølv meiner, utviklingspotensial og realistiske opplæringsmål bør også vektleggast i større grad. Vidare er det viktig å bidra til at PP-tenesta jobbar med sakkunne som ein prosess, der elev, skole og PPT samarbeider og prøver ut tiltak som ein del av utgreiinga. Dette bidrar til eit meir effektivt sakkunnigarbeid der eleven raskt får hjelp, samtidig som PP-tenesta får eit godt grunnlag for den endelege tilrådinga.

Til slutt foreslår vi å løfte fram prinsippet om det beste for barnet og tydeleggjere samanhengen med den sakkunnige vurderinga. Det er viktig å synleggjere at «det beste for barnet»-vurdering

inngår i heile den sakkunnige prosessen. Barneombodet meiner at ei god sakkunnig vurdering i utgangspunktet kan oppfylle krava til ei vurdering av det beste for barnet når vurderinga blir gjort og beskriven i tråd med krava i barnekonvensjonen.⁵ Samtidig ser vi at det er utfordrande for mange PP-tenester å implementere «det beste for barnet»-vurderingar i den sakkunnige vurderinga, og det finst få rettskelder som gir rettleiing i korleis dette kan gjerast. Vi spør om lova kan bidra til å tydeleggjere samanhengen med ei innleiande setning: «PPT skal vurdere kva slags opplæring som vil vere til beste for eleven. Som ein del av dette må den sakkunnige vurderinga mellom anna alltid greie ut om (...)» Lova eller merknadene bør også få fram at ei vurdering av det beste for barnet er ei heilskapleg vurdering der fleire moment spelar inn, og at PP-tenesta må vise i den sakkunnige vurderinga korleis vurderinga er gjort. Det kan vere nyttig å vise til generell kommentar nr. 14 frå barnekomiteen i merknadene.

Individuell opplæringsplan og årleg vurdering av utviklinga til elevane

Barneombodet støttar forslaget om å føre vidare krav til IOP og evaluering i eigne føresegner. Samtidig hadde vi ønskt at departementet gjekk lenger i å regulere innhaldet i IOP. Vi viser til det tidlegare høyringssvaret vårt, der vi mellom anna peiker på behovet for å sikre større elevmedverknad, meir konkrete og målbare planar og betre samheng mellom spesialundervisninga og den ordinære opplæringa. Det er positivt at departementet framhevar samanhengen med opplæring i klassen i merknadene, men vi spør om dette bør komme fram av lova.

Vi meiner også det er problematisk at planen berre blir evaluert årleg, og foreslår å gjeninnføre halvårleg evaluering av IOP. Det er viktig med kontinuerleg og tett oppfølging og evaluering, særleg når enkeltvedtaket gjer unntak frå kompetansemål eller ordinær opplæring.

Kompetansekrav for å gi individuelt tilrettelagd opplæring

Barneombodet støttar forslaget om å skjerpe kravet til kompetanse, og er i utgangspunktet einig i forslaget til ordlyd i § 11-9. Ei slik lovregulering kan løyse nokre av dei grunnleggande problema med dagens praksis. Vi er ikkje einig med departementet i korleis unntaket skal praktiserast, og er bekymra for at tolkinga deira kan føre til at endringa i verste fall verkar mot hensikta.

Departementet legg til grunn at unntaket skal omfatte ansvaret for både planlegging, gjennomføring og oppfølging av undervisninga. Barneombodet meiner dette er svært uheldig, og at eit unntak ikkje kan strekke seg så langt. Vi meiner at *læraren alltid må ha det overordna ansvaret for å planlegge, gjennomføre og evaluere den individuelt tilrettelagde opplæringa*, sjølv om oppgåva med å utforme til dømes spesifikk opplæringsmetodikk kan delegerast til andre med særskild kompetanse. Unntaket etter § 11-9 bør berre omfatte *å gi* individuelt tilrettelagd opplæring, slik ordlyden også peiker på. Det bør vidare komme fram at den ansvarlege læraren og den som gir undervisninga, skal samarbeide om planlegging, gjennomføring og evaluering.

Det er viktig å sikre at den individuelle opplæringa alltid er forankra hos læraren og anna verksemd ved skolen. Kontaktlærarar og faglærarar kjenner som regel kulturen, læreplanforståinga, dei pedagogiske metodane og organiseringa i skolen betre enn yrkesgrupper som ikkje direkte har skolefagleg utdanning og erfaring. For å sikre at all individuelt tilrettelagd opplæring har inkludering som både mål og metode, er det avgjerande med eit tett samarbeid mellom kontaktlæraren/faglæraren og dei yrkesgruppene som bidrar i opplæringa med sin spesifikke metodiske kompetanse. Kontaktlæraren må her ha eit overordna ansvar og koordinere arbeidet

⁵ FN's barnekomité – generell kommentar nr. 14 (2013)

med faglærarane og dei andre yrkesgruppene som gjennomfører den individuelt tilrettelagde opplæringa. I motsett fall er det stor risiko for at eleven mistar den faglege og sosiale samkjensla. Andre yrkesgrupper kan ha god teoretisk og metodisk kunnskap om avgrensa delar av opplæringsbehovet til eleven, men det er viktig at denne opplæringa alltid blir gitt ut frå eit pedagogisk perspektiv med sikte på å skape størst mogleg inkludering i læringsfellesskapen på skolen. Ei tydeleg forankring hos kontaktlæraren eller ein annan ansvarleg lærar vil sikre ein god samanheng mellom den ordinære og den individuelt tilrettelagde opplæringa og at opplæringa bidrar til inkludering. Barneombodet trur dette kan vere blant dei viktigaste tiltaka for å heve kvaliteten på spesialundervisninga, førebygge ekskluderande læringsarenaer og tiltak og auke kompetansen og medvitet om funksjonsnedsettingar og inkludering hos alle som arbeider i skolen.

Vidare meiner vi det må vere føringar for kva yrkeskompetanse det er relevant å gjere unntak for. Vi vil likevel åtvare mot å liste opp enkelte yrkesgrupper, fordi det kan gi uttrykk for prioriteringar når det gjeld noko som må vurderast konkret i kvart enkelt tilfelle. Vi anbefaler i staden at merknadene eller lova stiller krav til eit minimumsnivå og til innhaldet i utdanninga. Vi meiner det må stillast krav til minimum treårig høgare utdanning. Dei som kan omfattast av unntaket, må ha gjennomført eit utdanningsprogram som minimum har basiskunnskap om barns utvikling og læring, basert på anerkjend pedagogisk og utviklingspsykologisk forskning.

Barneombodet er bekymra for signala som blir gitt av forarbeida slik dei ligg føre no. I praksis kan dei opne for at den individuelt tilrettelagde opplæringa både kan planleggast, gjennomførast og følgast opp av nokon som ikkje har formell undervisningskompetanse, kompetanse om skolen som organisasjon, om opplæringslova eller om generell pedagogisk metode og didaktikk. Eit praktisk døme er at barn på barnevernsinstitusjon eller ein alternativ opplæringsarena i prinsippet kan få all opplæring utanom skolen utan at ansvaret er tydeleg forankra hos nokon med skolefagleg kompetanse som har eit overordna ansvar for opplæringa, og som kan vareta den viktige oppgåva det er å rettleie eleven tilbake til læringsfellesskapen i klassen og skolen når dette er mogleg.

Barneombodet meiner unntaksføresegna bør sjåast i samanheng med ei eventuell føresegn om det faglege ansvaret til læraren (pkt. 48.5.10). Vi støttar dette forslaget og meiner det er spesielt viktig for den individuelt tilpassa opplæringa. Vi vil samtidig minne om at nytteverknadene kan reduserast betrakteleg dersom § 11-9 opnar for så vide unntak som det departementet har lagt til grunn. Slik vi ser det, bør unntak etter § 11-9 berre omfatte kravet om at *læraren skal vere til stades i opplæringa*. Men også der ein annan gir individuelt tilrettelagd opplæring, bør det så langt som mogleg skje i klassen med den ansvarlege læraren til stades. Vi anbefaler også å tydeleggjere i merknadene at den ansvarlege læraren skal samarbeide med den som *gir* den individuelt tilrettelagde opplæringa, om planlegging, gjennomføring og evaluering. Dette vil skape god samanheng i regelverket, men òg sikre at føresegna om ansvaret til læraren får reell betydning for den individuelt tilrettelagde opplæringa.

Det er viktig at det kjem tydeleg fram av vedtaka at unntak frå kompetansekrava skal grunnvist. I saksinnsynet vårt i «Uten mål og mening»⁶ og elles i arbeidet vårt har vi ikkje sett at enkeltvedtaket synleggjer eller grunnvir unntak frå krava etter § 5-5. Sjølv om vedtaka kan omfatte

⁶ Barneombodet (2017) Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen. Barneombodets fagrapport 2017

timar med assistentar og andre yrkesgrupper og vise til ei sakkunnig vurdering, kjem det ikkje alltid fram om dei oppfyller kompetansekrava, eller om dei skal fungere som supplement til eller erstatning for ein lærar. Det blir aldri vist til at det inneber eit unntak, jf. opplæringslova § 5-5. Det er eit alvorleg problem for rettstryggleiken til eleven dersom det ikkje er mogleg for foreldra og eleven å sjå at det er gjort eit unntak, kva det inneber, og korleis avgjerda er grunnlagt. Barneombodet har òg inntrykk av at skoleeigaren har lite medvit knytt til desse vurderingane. Barneombodet meiner at det bør komme fram i § 11-7 eller § 11-9 at unntak frå kompetansekravet skal *grunnvist og visast* i enkeltvedtaket. Vedtaket må gjere det klart at det blir gjort eit unntak, kva for delar av opplæringa det gjeld, og korleis det skal sikre elevane *betre opplæring*, slik lova krev. Vi ber også departementet vurdere å innføre eit system som gjer det mogleg å kartlegge omfanget av slike vedtak og av grunnvinga. Dette vil gjere det mogleg å følge utviklinga og vurdere behovet for justeringar i regelverket. Vi minner igjen om at denne reguleringa kan vere blant dei viktigaste tiltaka for å sikre kvalitet i den individuelt tilrettelagde opplæringa dersom ho blir praktisert til beste for barnet.

Departementet viser til løftet frå regjeringa i Meld. St. 6 (2019–2020) om å vurdere korleis alle barnehagar og skolar kan få tilgang på spesialpedagogisk kompetanse. Barneombodet meiner at dette er svært viktig, og ber regjeringa om å følge det opp. Barneombodet ber også departementet vurdere å innføre eit krav om spesialpedagogisk kompetanse, men med ei dispensasjonsordning. Det kan skape større medvit og prioritering i skolane og gjere det mogleg å kartlegge om skolar og barnehagar lykkast i å oppfylle kravet, og kva som eventuelt hindrar at det blir oppfylt.

17.4 Om innhaldet i retten til personleg assistanse

Barneombodet støttar forslaget om ein eigen rett til personleg assistanse i dei tilfella eleven treng praktisk bistand. Vi meiner likevel det kan vere uheldig at det i merknadene er nemnt døme som å hjelpe til med kommunikasjon og hjelp til å følge med i opplæringa. Dette er oppgåver som ligg tett opp til hjelp som bør givast som individuelt tilrettelagd opplæring, og som krev sakkunnig vurdering for å avgjere kva slags kompetanse hjelparen bør ha. Til dømes kan det nemnast elevar med nevropsykologiske vanskar som treng assistentar med god kompetanse i vanskanene deira og kva utfordringar dei vil møte i opplæringa.

17.5 Regulere retten til fysisk tilrettelegging

Barneombodet støttar forslaget om ein eigen rett til fysisk tilrettelegging og er glade for at ordlyden no også omfattar ein rett til opplæring i bruk av hjelpemiddel. Dette er ein føresetnad for at hjelpemidla skal kunne nyttast fullt ut. Det er også eit problem at hjelpemidla ikkje alltid blir brukte fordi læraren ikkje har kompetanse i bruken, eller fordi det ikkje blir sett av tid. Vi anbefalar derfor at lova også tydeleggjer at skolen skal sørge for at hjelpemiddelet blir integrert i opplæringa.

17.6 Særleg om opplæring utanom skolen og klassen

Barneombodet er bekymra for at ein del elevar får opplæringa si utanom skolen og klassen, utan at dette fører til større utbytte og inkludering. I ein del tilfelle er slik praksis også i strid med opplæringslova fordi vilkåra for å gi opplæring utanom skolen eller klassen ikkje er oppfylte. Vi er bekymra for at ein del av desse elevane ikkje får oppfylt retten til utdanning etter Grunnlova,

barnekonvensjonen og opplæringslova. Vi viser også til merknadene frå FNs barnekomité i 2018, som anbefaler at inkludering blir prioritert framfor spesialklassar og -institusjonar.⁷

Barneombudet kan ikkje sjå at departementet har drøfta problemstillinga utover at alternative opplæringsarenaer kan grunngi unntak frå hovudregelen om at ein lærar skal vere nærverande. Barneombudet meiner lova bør regulere tydelegare kva for vilkår som må vere oppfylte dersom eleven skal få heile eller delar av opplæringa utanom skolen og klassen. Det gjeld alternative opplæringsarenaer, men også skolar som har eigne klassar eller avdelingar. Regelverket må sikre at slik opplæring blir gitt av fagfolk med høg kompetanse, har god samanheng med det ordinære tilbodet og bidrar til å inkludere elevane på sikt.

17.7 Særleg om manglande gjennomføring

Barneombudets erfaring er at klagesakbehandlinga ikkje alltid fører til at elevane får oppfylt rettane sine. Fordi den sakkunnige vurderinga og det etterfølgande enkeltvedtaket ofte er lite konkrete, kan spesialundervisninga vere uforsvarleg sjølv om gjennomføringa er i tråd med vedtaket. Det kan vere vanskeleg for foreldra og eleven å vurdere kvaliteten på dokumenta i saka, og ofte klagar dei ikkje før seinare, når dei opplever at undervisninga ikkje er forsvarleg. Når dei så klagar, undersøker Statsforvaltaren ofte meir det formelle i saka enn å undersøke om eleven får opplæringa han eller ho treng i praksis.⁸ Barneombudet meiner det er viktig med meir effektive klagesaksmekanismar, der ein i større grad får avdekt om opplæringa er mangelfull. Vi viser til forslaget om å lovfeste ein rett til å klage på gjennomføring i punkt 43 under og ber departementet vurdere korleis ein kan sikre ei ordning som varetar dette.

18 Til kapittel 23 – Alternativ og supplerende kommunikasjon

Departementet foreslår å føre vidare gjeldande føresegnar om alternativ og supplerande kommunikasjon (ASK) i §§ 11-12 og 19-7. Vi er glade for at departementet ikkje følger forslaget frå utvalet om å fjerne lovreguleringa av dette. Utvalet meinte at føresegnene om ASK var ei dobbeltregulering, og at det var dekt av reglane om individuelt tilrettelagd opplæring. Vi meiner det er viktig å synleggjere at denne retten finst for dei barna det gjeld. Det er positivt at departementet har lagt vekt på innspela frå høyringsinstansane om dette. Vi er einig i at dette er relativt nye føresegnar som det vil verke ulogisk å fjerne, og det vil sende ut uheldige signal om betydninga av ASK. Vi meiner at omsynet til elevane det gjeld, må vege tyngre enn omsynet til retningslinjene for regelstyring. For andre innspel om ASK viser vi til høyringsinnspellet vårt til utgreiinga frå utvalet om at det bør vere krav om enkeltvedtak om ASK og tydelegare regulert kva føresegna gir rett til.

Vi støttar òg forslaget frå departementet om at det bør greiast ut om elevar som får opplæring i ASK, bør få tilleggstimar, som blinde og svaksynte, som har rett til opplæring i punktskrift, har til bruk av tekniske hjelpemiddel. Det er klare fellestrekk her.

⁷ FNs barnekomité (2018) Avsluttende merknader til Noregs kombinerte femte og sjette periodiske rapport. CRC/C/NOR/CO/5-6. Para 23 d og e. 31

⁸ Sjå også Barneombudet (2017) Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen. Barneombudets fagrapport 2017

19 Til kapittel 24 – Pedagogisk-psykologisk tjeneste

19.1 Førre vidare kravet om at kvar kommune og fylkeskommune skal ha ei PP-teneste

Barneombodet støttar forslaget om å førre vidare kravet om at kvar kommune og fylkeskommune skal ha ei PP-teneste. PP-tenesta er ein viktig del av støttesystemet på skolane og for at barn med behov for særskild tilrettelegging skal få riktig hjelp.

19.2 Tydeleggjere oppgåvene til PP-tenesta

Barneombodet støttar forslaget om å tydeleggjere oppgåvene til tenesta slik det er utforma i ny § 11-13. Vi viser samtidig til tidlegare innspel om å konkretisere krav til kompetanse og bemanning i tenesta, og ber departementet førre vidare ein forskriftsheimel for dette formålet.

19.3 Økonomiske og administrative konsekvensar – PP-tenesta

Departementet meiner at det ikkje vil vere nødvendig å tilføre PP-tenesta ressursar ettersom lovendringa berre inneber ei presisering. Barneombodet vil understreke at sjølv om mange tenester jobbar etter eit slikt todelt mandat i dag, vil forslaget i realiteten krevje ei omfattande praksisendring i mange kommunar og fylkeskommunar. PP-tenesta er mange stader svært underbemanna, og eit endringsarbeid vil krevje ressursar. Barneombodet mottar mange bekymringsmeldingar frå tilsette i PP-tenesta om at dei ikkje har ressursar til å løyse oppgåvene dei er pålagde etter lova. Sjølv der det er relativt lite spesialundervisning, kan tenesta ha problem med å jobbe førebyggjande fordi tida går med til sakkunnigarbeid. Barneombodet meiner det er svært viktig at det blir sett av tilstrekkeleg med ressursar til å sikre at føresegnene i den nye opplæringslova blir implementerte, og at PP-tenesta kan vareta dei lovpålagde oppgåvene sine og utvikle seg i den retninga lovgivaren ønsker. Som ein del av dette anbefaler vi at departementet kartlegg ressurssituasjonen i PP-tenesta og vurderer behovet for ei bemanningsnorm.

19.4 Krav til kvaliteten på tenestene PP-tenesta skal levere

Barneombodet meiner at departementet bør gå lenger i å presisere krav til kvaliteten på tenestene, i tråd med det som blei varsla i Meld. St. 6 (2019–2020). Vi meiner det er viktig at også kvalitetskriterium om kompetanse og at tenesta er tilgjengeleg og bidrar til heilskap, kjem tydeleg fram. Det er spesielt viktig å tydeleggjere ei klar forventning om kompetanse i tenesta og kva som kjenneteiknar ei kompetent teneste. Tidlegare kompetansekartleggingar og tilbakemeldingar frå tenestene tyder på at det er varierende kompetanse i PP-tenesta, og at det er variasjon i kva grad tenesta har tilstrekkeleg kompetanse til å løyse oppgåvene sine. Situasjonen i tenesta tilseier at ei generell plikt for kommunen og fylkeskommunen til å sørge for oppfyljing av lova ikkje er tilstrekkeleg. Ei tydeleg forventning til kvalitet og kompetanse vil derimot kunne sende eit viktig signal om at dette arbeidet skal prioriterast.

Kriteriet om at tenesta er fagleg kompetent, er nyttig å ta utgangspunkt i. Vi meiner det bør komme fram at den faglege samansetninga i tenesta skal spegle den barnepopulasjonen tenesta skal dekke. Det vil til dømes innebære at tenesta for barnehage og grunnskole må ha kompetanse om utviklingsutfordringane og læringshindringane som barn i alderen 0–15 år kan møte. Som kjent er dette eit breitt spekter av diagnosar, læringshemmande forhold og aldersspesifikke utfordringar. Vidare må den same tenesta ha kompetanse om skolen som system, kunnskap og forståing for faglege krav og læreplanar og kunnskap om organisasjons- og kompetanseutvikling. Utdanninga til dei som er tilsette i tenesta, må ligge på minimum masternivå innan spesialpedagogikk/pedagogikk eller psykologi. Barneombodet viser elles til tidlegare innspel og meiner det bør lovfestast kompetansekrav for dei som arbeider i PPT.

19.5 Fjerne krav om sakkunnig vurdering frå PP-tenesta før kommunen og fylkeskommunen gjer vedtak

Barneombodet ser behovet for å spare PP-tenesta for ressursar, men er bekymra for at det i nokre tilfelle vil føre til eit tilbod som ikkje er til det beste for barnet og til at rettstryggleiken til elevane kan bli svekt. Omsynet til det beste for barnet tilseier at krava berre bør endrast dersom det vil føre til betre avgjerder, raskare og riktig hjelp og meir rettssikre prosessar. Vi vil åtvare mot å endre krava berre ut frå formålet om å spare PP-tenesta for ressursar. Om det er formålet, bør tenesta heller tilførast meir ressursar. Vår erfaring er at områda der departementet foreslår å fjerne krav til sakkunne, i praksis medfører lite arbeid for tenesta. Det er derfor usikkert kor mykje kapasitet tenesta vil vinne. Det kan tilseie at fordelane ikkje veg opp for ein eventuell risiko ved endringa. Barneombodet er einig i at det er eit viktig argument dersom barnet får raskare og riktigare hjelp. Men raskare hjelp kan også medføre ein fare for at hjelpa ikkje blir riktig. Vidare meiner vi at det at kvaliteten på sakkunnige vurderingar varierer, ikkje bør vere eit generelt argument for ikkje å stille krav om ei slik vurdering, noko som krev at ein heller må jobbe for kvalitetssikring og kompetanseheving i PP-tenesta.

Barneombodet meiner at krava i forvaltningslova ikkje alltid er tilstrekkelege. Forvaltningslova stiller ingen konkrete krav om å innhente faglege råd. Ei slik løysing legg til grunn at den som gjer vedtak, sjølv må sjå når ei sak er godt nok utgreidd, og om saksbehandlinga er forsvarleg. Dette krev innsikt om eigen kompetanse, fagkompetanse og juridisk kompetanse. Som vi kjem tilbake til, meiner vi at fleire av saksområda det gjeld, krev den fagkompetansen PP-tenesta har.

Barneombodet spør om det vil vere betre å innføre alternative løysingar. Som departementet er inne på, er eit alternativ å behalde kravet til sakkunnig vurdering og heller gjere unntak når det er klart at vedtaksinstansen har tilstrekkeleg grunnlag for avgjerda. Ei anna moglegheit er å lovfeste eit krav om at vedtaksinstansen om nødvendig skal innhente faglege vurderingar frå PP-tenesta, helsetenesta eller andre faginstansar, og at desse råda skal tilleggst vekt. Dette vil konkretisere krava i forvaltningslova, samtidig som det opnar for andre løysingar ved behov.

Nedanfor kommenterer vi nærmare enkelte av saksområda der det er krav til sakkunne.

Individuelt tilrettelagd opplæring

Barneombodet støttar vurderingane til departementet og meiner det er svært viktig å føre vidare kravet om sakkunnig vurdering i saker om individuelt tilrettelagd opplæring / spesialundervisning.

Personleg assistanse og fysisk tilrettelegging

Barneombodet er einig i at det ikkje alltid vil vere behov for sakkunnig vurdering i desse sakene. Samtidig kan spørsmål om personleg assistanse og fysisk tilrettelegging krevje kompliserte faglege vurderingar og føre med seg store kostnader. I ein situasjon der kommuneøkonomien er pressa eller skolen manglar kompetanse, kan det føre til at elevane får for lite ressursar eller feil hjelp. Det kan vere formålstenleg at det i staden går fram av lova at rektor om nødvendig skal innhente faglege vurderingar frå PP-tenesta, helsetenesta eller andre faginstansar, og at desse råda skal tilleggst vekt. Foreldra og eleven bør også kunne krevje at dette blir gjort. På den måten opnar ein for at andre enn PP-tenesta kan gjere desse vurderingane, samtidig som ein tar vare på rettstryggleiken til eleven. Det bør også gå fram av lovteksten at det skal gjerast eit vedtak i desse sakene.

Tidleg eller utsett skolestart

Barneombodet anbefalar å behalde kravet til sakkunnig vurdering i desse sakene. Det er relativt få saker det er snakk om. Samtidig er tidleg eller utsett skolestart ei viktig avgjerd av stor fagleg og sosial betydning for barnet, også i eit framtidsperspektiv. Sakkunnig vurdering er ofte nødvendig

for å vurdere kva som ut frå ei heilskapleg vurdering vil vere til det beste for barnet. PP-tenesta kan gjere ei slik heilskapleg vurdering basert på informasjonsinnhenting, kartlegging og kunnskap om det forventta skoletilbodet. Vår erfaring er at PP-tenesta ofte har bidratt til at ein tar riktige avgjerder og dermed unngår at barnet startar på skolen før det er klar for det, eller at ein ventar unødige til dømes fordi barnet har vedvarande behov for hjelp.

Fritak frå plikta til grunnskoleopplæring

Barneombudet er einig i at lova framleis bør stille krav om sakkunnig vurdering ved fritak frå opplæringsplikta. Fritak frå opplæringsplikta er så inngripande at det berre bør gjerast etter ei grundig og uavhengig vurdering av behova til eleven og av opplæringstilbodet. Krava til utgreiing i forvaltningslova §17 gir etter vår meining ikkje god nok rettstryggleik for eleven. I ei sak der det er snakk om å gjere unntak frå retten til utdanning, bør det stillast skjerpa krav til saksbehandlinga. Vi viser elles til det tidlegare høyringssvaret vårt.

Fritak frå opplæringsplikta

Barneombudet er einig i at ein fører vidare dagens terskel og vilkår for å innvilge fritak, og støttar departementets forslag til § 2-2 tredje ledd. Føresegna er viktig for elevar som ikkje har moglegheit til å gjennomføre opplæringa. Samtidig er det ein risiko for at enkelte elevar blir fritatt på feil grunnlag. Det er viktig at opplæringslova sikrar at fritak berre blir gitt i dei riktige tilfella og der det er heilt nødvendig. Dette krev ei tydeleg lovregulering og faglege vurderingar i kvart enkelt tilfelle, slik at fritak berre blir gitt dersom det er til det beste for eleven.

Det er positivt at departementet fører vidare at fritak berre kan gjerast dersom det er til det beste for barnet. På denne måten blir det beste for barnet det einaste relevante omsynet, og føresegna går derfor lenger enn ein generell regel om det beste for barnet som i forslag til ny § 10-1. Vi støttar også forslaget om å ta inn døme og understreke at eleven ikkje mistar retten til opplæring.

Vi merkar oss at departementet skriv på s. 213 at dei vil endre vilkåret til «særlege grunnar», men kan ikkje sjå at dette blir følgt opp andre stader. Vi anbefaler som nemnt at ein beheld vilkåret om det beste for barnet som eit absolutt vilkår. Ei «beste for barnet»-vurdering etter barnekonvensjonen er ei konkret og fagleg vurdering. Vi ser likevel at ei tilvising til særlege grunnar vil få fram at terskelen skal vere høg, og at det derfor kan vere formålstenleg at lovteksten både stiller krav om «særlege grunnar» og at omsynet til eleven tilseier det.

Barneombudet vil peike på faren for ein uheldig praksis der elevar blir fritatt utan at det er gjort ei grundig vurdering av om det er mogleg for dei å gjennomføre opplæringa, og utan ein plan for korleis eleven skal tilbake til opplæringa. Vi ser ein aukande tendens til saker med bekymringsfullt skolefråvær. I desse sakene er det avgjerande at PP-tenesta, skolen og eventuelt andre tenester jobbar målretta for at eleven skal inkluderas i opplæringa igjen. Vi ber departementet tydeleggjere i merknadene til føresegna at skolen og PP-tenesta må gjere ei grundig vurdering av om forhold ved opplæringa gjer gjennomføringa vanskeleg for eleven, og at det som ein del av den sakkunnige vurderinga alltid må utarbeidast ein plan for tilbakeføring til / inkludering i opplæringa.

Opplæring i og på norsk teiknspråk

Barneombudet vil peike på at det kan vere viktig for både elevane, foreldra og skolen å få ei grundig fagleg vurdering av behovet for teiknspråkopplæring og korleis ein skal gi denne opplæringa. Ei sakkunnig vurdering kan gi elevar og foreldre eit godt grunnlag for å avgjere om det er riktig å velje teiknspråk, og korleis ein skal gi opplæringa for å støtte opp under utviklinga av eit talespråk. Barneombudet meiner at ein rett til teiknspråk ikkje bør vere avhengig av ei sakkunnig

vurdering, men at kommunen har plikt til å sørge for at ei slik vurdering ligg føre dersom det er eit behov eller ønske frå ein elev og foreldra hans/hennar.

19.6 Rolla til PP-tenesta i samband med opplæring i bedrift

Departementet ber om tilbakemeldingar på kva slags oppgåver som kan vere aktuelle for PP-tenesta ved opplæring i bedrift, korleis det best kan regulerast, og i kva grad tenesta har kompetanse og ressursar til desse oppgåvene.

Barneombudet meiner det er viktig med eit betre kunnskapsgrunnlag før ein fjernar eller endrar ei føresegn som kan vere viktig for mange lærlingar. Vi erfarer at dette ikkje er eit spesielt ressurskrevjande felt for PP-tenesta. Samtidig har vi fått tilbakemeldingar frå enkelte PP-tenester om at tenesta er viktig for mange lærlingar ved å vere ein stabiliserande faktor og dialogpartner undervegs i lærlingforløpet.

20 Til kapittel 25 – Særskilt språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk

20.1 Behov for tydelegare rammer

Departementet viser til at lovreguleringa av særskild språkopplæring i dag i stor grad er prega av skjønn, og at fleire høyringsinstansar har gitt uttrykk for at rettane blir oppfatta som uklare. Årsaka til dette er både at vilkåra for retten inneber at skoleeigaren må gjere skjønnsmessige vurderingar, og at reglane gir den enkelte kommunen og fylkeskommunen eit stort handlingsrom når det gjeld kva opplæringstilbod elevane blir gitt. Barneombudet er einig i denne beskrivinga av problemet. Det er òg få føringar for innhaldet i og organiseringa av opplæringa. Det er dessutan opp til skoleeigaren korleis dei kartlegg språkferdigheitene til eleven før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring.

Departementet foreslår i stor grad å føre vidare dei gjeldande reglane og framleis gi kommunane og fylkeskommunane rom til å organisere den særskilde språkopplæringa på best mogleg måte. Samtidig ser departementet behov for enkelte justeringar for å gjere rammene for retten tydelegare enn det som går fram av føresegnene i dag. Barneombudet meiner det er behov for ein meir omfattande gjennomgang av reglane om særskild språkopplæring. Vi viser til at vi i innspel til utvalet har bedt om ein gjennomgang av reglane om opplæringstilbodet til minoritetsspråklege barn. Bakgrunnen for dette er ei bekymring for at elevar som ikkje har tilstrekkelege ferdigheiter i norsk til å følge opplæringa, ikkje får den hjelpa dei treng. Barneombudet støttar innspelet frå Skolelederforbundet til utvalet. Vi deler bekymringa om at føresegnene ikkje alltid blir praktiserte til det beste for elevane, og er einig i at regelverket bør vere klarare og meir forskingsbasert. Dessverre ser det ikkje ut til at dette har blitt følgt opp av utvalet eller av departementet, som i hovudsak fører vidare dei gjeldande reglane. Vi er bekymra for korleis elevar med liten skolebakgrunn frå heimlandet skal få eit godt opplæringstilbod, og meiner at dette burde blitt vurdert meir systematisk enn det utvalet har gjort. Vi ber departementet om å gjennomføre ei evaluering av reglane om særskild språkopplæring og vurdere om det er behov for endringar i reglane for at rettane til elevane skal bli betre tatt vare på og vere meir forskingsbaserte enn dei er no.

Samtidig vil vi understreke at på kort sikt er forslaga frå departementet betre enn forslaga frå utvalet, og fleire av endringane departementet foreslår, bidrar til å styrke og klargjere rettane til elevane. Dette utdjuvar vi nedanfor. Vi ser at departementet ikkje har støtta fleire av forslaga frå utvalet som innebar forenklingar som svekte rettstryggleiken til elevane. Det er vi glade for.

20.2 Føre vidare retten til særskild språkopplæring

Departementet foreslår å føre vidare retten til særskild språkopplæring, inkludert morsmålsopplæring og tospråkleg opplæring. Målet med føresegna er at elevane skal lære seg norsk så raskt som mogleg, slik at dei kan følge den vanlege opplæringa på lik linje med andre elevar. Barneombodet støttar dette i prinsippet og er einig i at gode norskkunnskapar er viktig. Vi er vidare einig i at særskild språkopplæring framleis skal vere det fremste verkemiddelet for at minoritetsspråklege elevar skal kunne tileigne seg gode nok norskkunnskapar til å kunne følge den ordinære opplæringa. Vi er også einig i at minoritetsspråklege elevar med ingen eller svært avgrensa norskerferdigheiter òg skal få morsmålsopplæring og tospråkleg opplæring i fag når det er nødvendig for å lære seg norsk. Dette utgjør derfor ein viktig del av den individuelle retten til særskild språkopplæring. Vi meiner at føresegna må utformast på ein slik måte at dette blir tydeleg.

Barneombodet er usikker på om det blir enklare å vurdere om eleven kan norsk godt nok til å følge opplæringa, enn å vurdere lovkravet som gjeld no om å vurdere ferdigheiter i norsk. Dette stiller store krav til skjønnsutøvinga til skoleeigarane og skolane. Men vi støttar at vurderingane ikkje lenger blir knytt til ferdigheiter i norsk, men til om eleven kan norsk godt nok, noko vi meiner er ei breiare vurdering. Her blir det viktig med god rettleiing om kva skoleeigaren skal legge vekt på i vurderingane. Vi foreslår at i tilknytning til «følge opplæringa» bør det leggjast til «den vanlege», eventuelt «ordinære» slik at det blir tydeleg at det er denne det blir sikta til.

Departementet foreslår å endre omgrepa frå «særskild norskopplæring» til «forsterka opplæring i norsk» og frå «tospråkleg fagopplæring» til «tospråkleg opplæring i fag». Barneombodet støttar dette forslaget. Det vil bidra til å rydde i uklarleikar. Dette er omgrep vi er kjende med har blitt misforstått. Vi er einig i at omgrepa bør endrast slik at det blir tydeleg at «særskild språkopplæring» er eit omgrep som dekkjer fleire ting, og ikkje er éin av fleire delkomponentar som elevane treng. Vi støttar derfor at «*forsterka opplæring i norsk*» erstattar det som i dag blir kalla særskild norskopplæring. Dette gir ei betre beskriving av den delen av den særskilde språkopplæringa som direkte rettast seg mot å styrke norskerferdighetene til eleven. Barneombodet er einig i at retten til morsmålsundervisning og tospråkleg opplæring i fag blir ført vidare.

Morsmålsundervisning og tospråkleg opplæring i fag

Departementet viser til utfordringar med dagens reglar og kritikken av forslaget frå utvalet. Begge er for skjønsmessige. Barneombodet var ein av høyringsinstansane som var bekymra for forslaget frå utvalet. Som departementet viser til, meiner vi at forslaget frå utvalet gir skoleeigarane for stort handlingsrom på kostnad av rettane til eleven. Vi er glade for at departementet ikkje har føljt forslaget frå utvalet, men foreslår endringar som kan bidra til å styrke rettane til eleven. Vi er særleg positive til forslaget om at elevar som har budd i Noreg i mindre enn tre år, skal få morsmålsopplæring med mindre det er openbert unødvendig. Dette gir ein hovudregel som gjer det tydeleg for elevane at normalordninga er at dei skal ha morsmålsopplæring, ikkje det motsette. Her meiner vi at terskelen vil ligge høgt for at eleven ikkje skal ha rett til morsmålsopplæring. Denne regelen er òg ei presisering av regelen om at elevane skal ha morsmålsopplæring eller tospråkleg opplæring i fag om det trengst. Her har lovgivaren eigentleg tatt stilling til kva «om det trengst» betyr for elevar som har vore i Noreg i mindre enn tre år. I desse tilfella er det om eleven ikkje skal ha morsmålsopplæring som må grunngjevast, ikkje at eleven skal ha.

20.3 Førre vidare plikta til å kartlegge norskkunnskapane til eleven før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring

Departementet foreslår å førre vidare regelen om plikt til å kartlegge norskkunnskapane til eleven før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om særskild språkopplæring. Barneombudet er glade for at departementet foreslår at kartleggingsplikta ikkje blir tatt ut av føresegna. Vi er òg einig i at det følger av forvaltningslova, men dessverre viser erfaringa at dette ikkje held. Som departementet skriv, viser kunnskapsgrunnlaget at det er store variasjonar i opplæringstilbodet som minoritetsspråklege elevar får i dag. Dei viser til at det mellom anna blir peikt på stor variasjon i kompetanse og systematikk knytt til kartlegging og oppfølging av utviklinga til elevane i norsk som andrespråk. Ein god kartleggingspraksis er viktig og nødvendig for å sikre at retten til særskild språkopplæring blir oppfylt, og at opplæringstilbodet blir tilpassa dei individuelle behova til eleven. Departementet meiner at ei vidareføring av kartleggingsplikta vil kunne bidra til betre kartleggingspraksis på sikt. Det kan igjen bidra til at retten desse elevane har, i større grad blir oppfylt. Vi er glade for at departementet seier at sjølv om dette inneber ei dobbeltregulering, meiner dei at regelen bør førast vidare. Barneombudet er einig i dette. I ei ideell verd ville dette ikkje vore nødvendig, men kunnskapsgrunnlaget viser at vi ikkje lever i ei ideell verd. Derfor må omsynet til eleven vege tyngst her. Regelverkskompetansen er mangelfull mange stader; ein kjenner ikkje forvaltningslova godt nok.

Barneombudet er fornøgde med at departementet ikkje har følgd forslaget frå utvalet om at det ikkje lenger skal vere eit eksplisitt krav til enkeltvedtak i føresegna, men fører vidare dette som i dag. Det er viktig for å sikre at skoleeigarane skal gjere eit enkeltvedtak her, for alle har dessverre ikkje god nok forvaltningskompetanse til å vite kva som skal til for at ei avgjerd er eit enkeltvedtak. Det er viktig for rettstryggleiken til elevane at dette står i lova.

Vi er einig i at plikta skoleeigaren har til jamleg å vurdere om eleven kan norsk godt nok til å følge den vanlege opplæringa, blir ført vidare. Dette er viktig for å avgjere om eleven framleis har behov for særskild språkopplæring, men òg for å vurdere om den særskilde språkopplæringa forbetrar norskkunnskapane til eleven, og om det er behov for å justere hjelpa ho eller han får.

20.4 Vidareføring av at opplæring i morsmål kan leggest til ein annan skole

Departementet foreslår å førre vidare regelen om at kommunane og fylkeskommunane kan avgjere at eleven skal få opplæringa i morsmål ved ein annan skole enn den eleven går på. Barneombudet støttar at dette blir ført vidare. Det vil gjere det mogleg å samle fleire elevar som går på ulike skolar, til undervisninga, og dei vil kunne få opplæring saman. Dette kan gi et betre opplæringstilbod i morsmålet.

20.5 Førre vidare moglegheita for innføringsopplæring

Departementet foreslår å førre vidare retten kommunane og fylkeskommunane har til å organisere heile eller delar av opplæringa i eigne klassar, grupper eller på eigne skolar (innføringsopplæring), og at dette blir regulert i eigne føresegner. Barneombudet støttar forslaget. Vi er òg einig i at det skal vere frivillig for nykomne elevar å ta imot særskild språkopplæring organisert som eit innføringstilbod. Barneombudet støttar derfor òg forslaget om at det blir presisert i føresegna at eit slikt opplæringstilbod krev samtykke frå eleven sjølv og foreldra.

Vi støttar òg at det ska vere lovfesta at eleven kan få slik opplæring i inntil to år, men ikkje lenger, og at det berre kan gjerast vedtak for inntil eitt år om gongen. Dette vil sikre at elevar ikkje blir verande i denne typen tilbod, men blir overførte til ordinære skolar eller klassar.

21 Til kapittel 26 – Opplæring i og på norsk tegnspråk

Barneombudet støttar forslaget frå departementet om å utvide retten til opplæring i og på teiknspråk for elevar i grunnskolen og vidaregåande opplæring. Barneombudet meiner retten til teiknspråk er viktig, og at retten bør gjelde for alle høyrselshemma elevar som ønsker slik opplæring. Vi er òg positive til at eleven sjølv skal få velje om han eller ho vil ha slik opplæring frå 8. trinn.

Vi meiner òg at det er gode grunnar til at elevar med teiknspråklege personar i nærmaste familie bør få tilgang til opplæring i norsk teiknspråk, og støttar forslaget om å greie ut konsekvensane av dette nærmare.

22 Til kapittel 27 – Opplæring i og på de samiske språkene

22.1 Førre vidare retten til opplæring i og på samisk

Departementet foreslår å førre vidare retten til opplæring i og på samisk i grunnskolen og retten til opplæring i samisk i vidaregåande opplæring. Staten har etter internasjonale konvensjonar og nasjonale reglar, inkludert Grunnlova § 108, eit særleg ansvar for å vareta omsynet til samane. Skolane har ei avgjerande rolle i å sikre viktige rettar for samane, og da bør retten til opplæring i og på samisk bli ført vidare i lova. Vi støttar at rettane blir førte vidare med nokre endringar.

Vi er òg einig i at retten bør vere til opplæring i eitt av tre samiske språk. Etter ordlyden ser det ut som om dette gjeld både innanfor og utanfor forvaltningsområdet, men når ein les merknaden, skriv departementet at dette gjeld utanfor. Vi ber om at departementet klargjer verkeområdet for §§ 3-6 (1) og 6-2 (1).

Departementet foreslår òg at kommunane framleis skal ha høve til å legge opplæringa på samisk til éin eller fleire skolar. Barneombudet støttar òg dette, da det å samle elevane kan gi eit betre samiskspråkleg miljø.

Departementet foreslår at elevar frå 8. trinn sjølve vel om dei skal ha opplæring i og på samisk. Barneombudet er einig med departementet i at elevane bør få velje dette sjølv. Vi er einig i vurderinga om at koplinga mellom identitet og samisk som første- og andrespråk er eit argument for å legge betydeleg vekt på kva eleven sjølv meiner.

Vi er opptatt av at opplæringslova må sikre rettane elevane har til opplæring i og på samisk, betre enn i dag. Barneombudet vil trekke fram at vi er bekymra for at samiske barn ikkje får oppfylt rettane sine, noko som også blir stadfesta av Riksrevisjonens rapport om opplæring i og på samisk.⁹ Dette er eit område der det kan sjå ut som det er eit for stort gap mellom å ha rett og å få rett. Det er alvorleg at det kvart år er elevar som ikkje får oppfylt retten til samiskopplæring. Manglande tilgang til personar med samisk språkkompetanse er ei gjennomgåande utfordring for å gi god samisk opplæring til alle elevar, og det er nødvendig med tiltak. Vi er bekymra for at rettane ikkje blir oppfylte fordi det ikkje får konsekvensar for skoleeigaren å bryte dei. Vi ber departementet vurdere om det bør knytast forvaltningsreaksjonar og -sanksjonar til at føresegnene om opplæring i og på samisk ikkje blir oppfylte. For meir om dette, sjå innspelet vårt til kapittel 59 i punkt 45.

⁹ Riksrevisjonen (2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk*. Dokument 3:5.

22.2 Rett til opplæring i samisk for ikkje-samiske elevar i vidaregåande opplæring som har hatt opplæring i samisk i grunnskolen

I vidaregåande opplæring er det i dag berre samiske elevar som har rett til opplæring i samisk. Departementet foreslår å lovfeste rett til opplæring i samisk i vidaregåande opplæring for ikkje-samiske elevar som har hatt opplæring i eller i og på samisk i grunnskolen. Dei meiner som utvalet at det er rimeleg at ein elev som har fått opplæring i samisk som første- eller andrespråk i grunnskolen, blir sikra ein rett til å fortsette med opplæring i samisk i vidaregåande opplæring. Barneombodet støttar dette. Det er uheldig at retten til opplæring i samisk i vidaregåande opplæring ikkje samsvarer med retten til slik opplæring i grunnskolen for ikkje-samiske elevar. Som departementet skriv, vil dette sikre den enkelte eleven eit heilskapleg opplæringsløp og kunne bidra til å bevare og utvikle dei samiske språka.

22.3 Opplæring i samisk i eit samiskspråkleg miljø for å sikre ei trygg og forsvarleg opplæring

Plikt for kommunane og fylkeskommunane

Departementet foreslår at om eleven får opplæring i samisk gjennom fjernundervisning, skal kommunen og fylkeskommunen tilby eleven ein del av opplæringa i eit samiskspråkleg miljø når det er nødvendig for at opplæringa skal vere trygg og pedagogisk forsvarleg. Departementet er einig med utvalet i at det er viktig for god språkopplæring at samiskopplæring kan skje i eit samiskspråkleg miljø. I dag er det mange kommunar som gir elevane høve til å hospitere og delta på språksamlingar. Dette blir gjort som ein del av opplæringa i samisk når opplæringa elles skjer som fjernundervisning. Barneombodet støttar at kommunane og fylkeskommunane skal ha ei slik plikt. Her er det viktig at kommunane set av tilstrekkeleg med ressursar til at dei kan oppfylle plikta si.

Ikkje ein rett for elevane

Departementet foreslår ikkje ein rett for elevane til å få delar av opplæringa i eit samiskspråkleg miljø der opplæringa i samisk elles blir gitt som fjernundervisning. Departementet viser til at fleire høyringsinstansar, mellom andre Sametinget, meiner det bør innførast ein slik rett. Departementet legg vekt på at det pedagogiske og faglege skjønnnet til lærarane og kommunane og fylkeskommunane bør ligge til grunn for all opplæring. Nasjonale myndigheiter fastset retten til opplæring og kompetansemål, men det er opp til lærarane og kommunane og fylkeskommunane å vurdere korleis ein skal nå måla. Derfor innfører ikkje departementet ein slik rett. Barneombodet er bekymra for at om elevane ikkje får rett til å få delar av opplæringa i eit samiskspråkleg miljø, vil dette bli nedprioritert. Vi er særleg bekymra for elevar som bur i kommunar med svak økonomi. Utan ein rett vil det vere vanskeleg å krevje dette for elevane og foreldra deira.

Kva betyr vilkåret «nødvendig»?

Departementet foreslår at kommunen og fylkeskommunen skal ha plikt til å gi eleven tilbod om opplæring i eit samiskspråkleg miljø når det er *nødvendig* for at opplæringa skal vere trygg og pedagogisk forsvarleg. Mange høyringsinstansar har peikt på at vilkåret «nødvendig» er uklart, og at det kan føre til ein høg terskel for å tilby språksamlingar. Departementet meiner det er vanskeleg å finne eit uttrykk som dekkjer dette betre. Barneombodet synest òg at vilkåret «nødvendig» kan vere uklart, men med presiseringane til departementet blir det enklare å forstå. Vi er einig i at kommunen og fylkeskommunen må gjere ei konkret vurdering av årsaka til at opplæringa ikkje er trygg og pedagogisk forsvarleg. Som departementet skriv, handlar omgrepet «nødvendig» om behova til eleven og om opplæring i samisk i eit samiskspråkleg miljø er nødvendig for at eleven skal få ei trygg og forsvarleg opplæring og dermed nå kompetansemåla. Dette handlar ikkje om

ytre rammer som kor mange andre som snakkar det samiske språket i området, økonomi og ressursar. Her legg vi til grunn av Statsforvaltaren kan føre tilsyn. Vi er òg bekymra for at nokre kommunar legg lista for høgt. Vi meiner at nett denne uklarleiken kan tale for at elevane får ein rett og kan klage til Statsforvaltaren om dei meiner dei burde fått, men ikkje får, noko av opplæringa i eit samiskspråkleg miljø.

22.4 Opplæring via alternative opplæringsformer og innanfor forvaltningsområdet

Departementet meiner at høvet til å gi opplæring ved hjelp av alternative opplæringsformer bør gjelde uavhengig av om kommunane er innanfor eller utanfor forvaltningsområdet. Som eit døme kan elevar som bur i kommunar der eit anna samisk språk enn deira dominerer, ha behov for fjernundervisning. Regelen i dag om at det ikkje er høve til å gi fjernundervisning i og på samisk innanfor forvaltningsområdet, er for snever. Barneombodet er einig i dette, men vil understreke at det må vere dei same vurderingane i desse tilfella som utanfor forvaltningsområdet for om fjernundervisning skal og kan takast i bruk. Det vil vere dei generelle reglane for fjernundervisning som gjeld. Det er derfor ikkje nødvendig å regulere dette detaljert. Høvet til å bruke fjernundervisning vil vere den same for opplæring i og på samisk som for anna opplæring, og omsynet til eleven må vurderast.

Barneombodet er bekymra for at fjernundervisning i nokre tilfelle blir vald av økonomiske grunnar, og at det kan gi eleven eit dårlegare opplæringstilbod. Vi er opptatt av at kvaliteten på fjernundervisninga må vere god, og at det er nødvendig å sjå på det totale opplæringstilbodet til eleven. Vi viser her til erfaringane Sametinget har om at mange kommunar legg for stor vekt på økonomi når dei skal vurdere om fjernundervisning skal supplerast med hospitering.

22.5 Skal samiske elevar utanfor forvaltningsområdet få rett til opplæring på samisk?

Departementet viser til forslaget frå utvalet. Utvalet foreslår at samiske elevar utanfor forvaltningsområdet for samisk språk får rett til opplæring på samisk i to fag dersom minst tre elevar i kommunen krev det. Dei ser fordelar ved ei slik differensiert løysing der elevane får opplæring på samisk i nokre fag i tillegg til opplæring i samisk. Dei meiner dette bør avgrensast til samiske elevar og til ein rett til opplæring i to fag om det er minst tre elevar i kommunar utanfor forvaltningsområdet som ønsker det. Barneombodet støttar at samiske elevar utanfor forvaltningsområdet skal ha rett til opplæring på samisk i fleire fag. Vi er her usikre på om to fag er eit for lågt tal, og ber departementet vurdere dette opp mot barnekonvensjonen. Dette meiner vi er eit spørsmål der samiske barn og unge som bur utanfor forvaltningsområdet, burde bli høyrde om dei meiner to fag er for lite eller for mykje. Utan deira stemmer er grunnlaget for vurderinga mangelfullt.

For desse elevane kan det vere aktuelt med fjernundervisning om vilkåra er oppfylte. Dette vil gjelde som for anna opplæring.

23 Til kapittel 30 – Elevenes skolemiljø

23.1 I hovudsak føre vidare reglane om skolemiljøet til elevane

Departementet fører i hovudsak vidare reglane om skolemiljøet i kapittel 12. Dei viser til at reglane blei endra i 2017, at det er gjort eit betydeleg arbeid for implementering i sektoren, og at evalueringar tyder på at ordninga verkar i samsvar med intensjonane. Departementet er einig med utvalet i at terskelen for å gjere større endringar i desse reglane derfor bør vere høg. Barneombodet er einig med departementet i at reglane om skolemiljø bør førast vidare. Vi meiner at det kan synast som om regelverket verkar positivt på rettane til eleven samanlikna med

tidlegare. Vi er einig med departementet og utvalet i at det bør vere ein høg terskel for å gjere omfattande endringar i reglane om skolemiljø, sidan reglane bygger på eit betydeleg kunnskapsgrunnlag, det er gjort eit omfattande arbeid med implementering og reglane berre har verka i kort tid. Her bør departementet òg legge vekt på at ordninga ser ut til å verke i samsvar med intensjonen om å vere enklare, raskare og tryggare.

Når det gjeld erfaringane med reglane om skolemiljø, er det etter vår vurdering nødvendig å skilje mellom utfordringar som kjem av utforminga av reglane om skolemiljø, og dei som kjem av andre forhold, som til dømes den generelle regelverkskompetansen til skoleeigarane og skoleleiarane. Fleire av utfordringane som Deloitte trekker fram i rapporten sin om kapittel 9A, peiker i retning av at den generelle regelverkskompetansen til dei som forvaltar regelverket, ikkje er god nok, og det gjeld særleg for forvaltningsretten.¹⁰ Vi meiner det er behov for ei generell styrking av forvaltningskompetansen og kompetansen om arbeidsrettslege spørsmål i utdanningssektoren. I arbeidet med å implementere den nye lova bør den forvaltningsrettslege kompetansen vere eit tema sidan mange av reglane i lova bygger på at dei som skal bruke lova, har denne kompetansen.

23.2 Verkeområdet, rett til eit trygt og godt skolemiljø, nulltoleranse og førebyggjande arbeid

Verkeområde og retten til eit trygt og godt skolemiljø

Departementet foreslår å føre vidare verkeområdet for kapittelet om skolemiljøet, jf. § 12-1. Vi støttar forslaget. Det er viktig at reglane om skolemiljø i tillegg til skolen òg gjeld for anna verksemd etter lova, som SFO og leksehjelpa. Her vil vi understreke at reglane gjeld i digitale miljø om dette har samanheng med korleis eleven har det på skolen. Vårt inntrykk er at det framleis er ein del usikkerheit om kva dette inneber i praksis, og at skolane har behov for meir rettleiing om det digitale skolemiljøet til elevane. Dei har òg eit stort behov for meir kunnskap om kva tiltak som bør settast inn dersom det er elevar som er utsette for digital mobbing.

Retten til eit trygt og godt skolemiljø

Retten til eit trygt og godt skolemiljø er viktig for rettsvernet til elevane. Barneombudet støttar at retten i hovudsak blir ført vidare som i dag. Det betyr at det er den subjektive opplevinga til eleven som skal leggjast til grunn i vurderinga av om retten er oppfylt. Dette er viktig for at elevar ikkje skal oppleve bagatellisering, noko vi har funne i fleire av rapportane våre.¹¹

Departementet foreslår å gjere ei endring i føresegna om retten ved at dei foreslår å lovfeste at skolemiljøet òg skal fremme *inkludering*. Inkludering kjem i tillegg til helse, trivsel og læring. Dette blir grunnleggjande med at fleire høyringsinstansar har peikt på at korleis elevane opplever fellesskapen, er viktig for skolemiljøet. Departementet er einig og meiner derfor at lovteksten bør framheve inkludering som ein del av eit trygt og godt skolemiljø. Barneombudet støttar forslaget, og er einig i at det å vere inkludert i ein fellesskap er ein del av eit trygt og godt skolemiljø. Dette inneber at skolen skal arbeide for at alle elevar opplever å høyre til og er ein del av fellesskapen. Vi meiner dette er ei viktig endring som utvidar retten til elevane. Dette vil få betydning for korleis skolane jobbar.

¹⁰ Deloitte (2019) *Evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven*

¹¹ Barneombudet (2018) *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen for skolemiljø saker – 2018.*

Nulltoleranse, førebyggjande arbeid og omgrepet «krenkingar»

Departementet støttar forslaget frå utvalet om å føre vidare føresegna om nulltoleranse for krenkingar og førebyggjande arbeid i § 12-3. Årsaka til at føresegna om nulltoleranse blir ført vidare, er at dette understrekar kor viktig det er at skolen har tydelege haldningar. Dette er, saman med det førebyggjande arbeidet, elles viktig for å sikre eit trygt og godt skolemiljø for elevane. Barneombodet støttar forslaget. Regelen om nulltoleranse for krenkingar er eit viktig signal i arbeidet skolen gjer mot krenkingar. Det betyr at dei tilsette på skolen skal ta tak i krenkingar; dei kan ikkje sjå bort. Nulltoleranse er viktig for å motverke bagatellisering. Ein konsekvens av nulltoleranse er at skolen må ha diskutert kva krenkingar er, og kva nulltoleranse inneber. Vi er glade for at departementet har halde fast ved omgrepet «nulltoleranse» i overskrifta fordi det er innarbeidd i utdanningssektoren og eigna til å beskrive kva føresegna gjeld.

Departementet viser til at dei er einige med utvalet i at omgrepet «krenkingar» skal tolkast vidt. Det er ikkje avgrensa til døma som er nemnde i § 12-3 (1.) Dette er Barneombodet einig i. Vi ser heller ingen grunn til å utvide lista i føresegna med fleire døme. Men det er viktig med god rettleiing om at dette ikkje er ei uttømmende liste, og rettleiing om korleis dette er å forstå. Myndigheitene må gi klare føringar om korleis ein skal forstå krenkingar i samanheng med nulltoleransekravet. Det er heilt avgjerande for at skolane skal oppfylle lovkravet. Vi er einig med utvalet i at krenkingar blir forstått objektivt i den forstand at det er avhengig av ei heilskapleg vurdering om noko er ei krenking, ikkje berre den subjektive opplevinga til eleven. Elevar vil ha ulik terskel for kva som er ei krenking. Det vil ikkje nødvendigvis vere slik at alle handlingar eller ytringar som den enkelte eleven opplever som krenkande, vil bli omfatta av nulltoleransen. Dette inneber òg at det er viktig at skolane har snakka med elevane om kva krenkingar og nulltoleranse er.

Vi meiner òg det er viktig at det framleis skal vere ei plikt for skolane å jobbe førebyggjande, jf. § 12-3 (2). Dette er eit viktig signal å gi. Men vi er usikre på ordlyden og meiner det burde vore sagt i andre ledd at dette handlar om førebygging. Slik ordlyden er no, krev det mykje kunnskap om regelverket å vite at dette handlar om førebygging, og at skolane skal jobbe kontinuerleg med skolemiljøet, slik at retten til elevane blir oppfylt. Vi foreslår at ordet «førebygging» blir føydd til.

Internkontrollkravet

Departementet foreslår å ikkje føre vidare kravet om systematisk arbeid med skolemiljø (internkontroll) i kapittel 12, men erstatte det med kravet om førebyggjande arbeid i tillegg til kommunelova § 25-1. Barneombodet er einig i at internkontrollkravet i kommunelova § 25-1 pålegg kommunane og fylkeskommunen å arbeide systematisk med skolemiljø. Kravet til internkontroll vil no vere tydelegare regulert enn det har vore i § 9A-3, og det er noko Barneombodet har ønskt tidlegare. Vi støttar derfor at kravet til systematisk arbeid (internkontroll) ikkje blir regulert i opplæringslova, men at det no blir lovfesta eit krav om førebyggjande arbeid (sjå over) for å supplere kommunelova § 25-1. Samtidig vil vi understreke at myndigheitene må sørge for god informasjon til skoleeigarane om kva kravet til internkontroll og førebygging betyr for dei.

Plassering av plikta til å gripe inn mot krenkingar

Departementet foreslår at gripe-inn-plikta framleis skal vere ein del av aktivitetsplikta i § 12-4. Dette er ei anna løysing enn det departementet har valt for barnehagane. Barneombodet er glade for at departementet har valt å føre vidare same plassering som i den gjeldande lova – dette er i tråd med innspelet vårt. Vi meiner det vil gi ei meir samanhengande aktivitetsplikt og gjere at myndigheitene ikkje treng å kommunisere noko nytt til skolane no. Som departementet seier, er det ikkje mange åra sidan aktivitetsplikta blei innført, og evalueringane viser at plikta verkar etter

intensjonen. Å endre dette kan skape usikkerheit, og vi er vi einig med departementet i at det ikkje er verdt å risikere.

Samtidig vil vi reise bekymring for korleis plikta til å gripe inn blir praktisert. I skolemiljøsakene som var melde til statsforvaltarane hausten 2017, og som vi fekk innsyn i, såg vi at det var fleire saker der dei tilsette hadde brukt fysisk makt for å stoppe det som skjedde, og andre saker der dei ikkje hadde gripe inn for å stoppe krenkingar.¹² Vi meiner departementet må prioritere kompetanseheving om korleis skolane bør arbeide førebyggjande, slik at dei ikkje handlar på ein meir inngripande måte enn det som er lovleg. Vi viser her til innspelet vårt til kapittel 31 om avverjing av skade mv. i punkt 24, og kva skolen kan gjere om elevar skadar seg sjølve eller andre.

«Melde frå» i staden for «varsle»

Vi støttar at «varsle» blir endra til «melde frå» i § 12-4 (2). Dette er i samsvar med innspelet vårt og inneber at det no blir ei plikt til å melde frå. Denne plikta bør ikkje omtalast som ei «meldeplikt», da det kan gi assosiasjonar til anna regelverk.

23.3 Forslag til endringar i aktivitetsplikta og handhevingsordninga

Barneombudet er einig med departementet i at inntrykket er at aktivitetsplikta har vore ei positiv endring, noko òg kunnskapsgrunnlaget til utvalet tyder på. «Aktivitetsplikt» er eit omgrep som no er innarbeidd i skolemiljøarbeidet. Vi er einig i at aktivitetsplikta med delpliktene bør førast vidare, og at personkretsen som er omfatta av plikta, bør vere som no.

Presisere plikta til dokumentasjon, plikta til undersøking og grunnlaget for val av tiltak

Departementet støttar forslaget frå utvalet til endringar i lovteksten om aktivitetsplikta. Dei meiner forslaget langt på veg består i å presisere reglane som gjeld i dag. Departementet foreslår å lovfeste at skolen skal undersøke saka før det blir sett inn tiltak, òg når ein elev sjølv har sagt frå om at han eller ho ikkje har det trygt og godt, jf. § 12-4 (4). Departementet seier at dette berre er ei presisering. Barneombudet er einig i dette, og meiner at òg dette er ei viktig presisering. Det er nødvendig å undersøke saka for å kunne sette inn eigna tiltak òg når det er eleven som melder frå. Dette vil kunne bidra til at tiltaka treffer betre.

Departementet foreslår vidare å lovfeste at val av tiltak skal bygge på ei konkret og fagleg vurdering i § 12-4 (4) siste punktum. At val av tiltak skal bygge på konkrete og faglege skjønnsvurderingar, er òg lagt til grunn i tolkinga av regelverket i dag. Vi støttar at det blir presisert i føresegna at val av tiltak skal bygge på ei konkret og fagleg vurdering. Dette er krav vi meiner òg gjeld no, men som av pedagogiske grunnar bør gå eksplisitt fram av lova.

Departementet har òg foreslått å endre ordlyden i tiltaksplikta til at kravet i lova når ein elev ikkje har det trygt og godt, er at skolen skal «rette opp situasjonen med eigna tiltak». Vi er i tvil om dette er eit godt forslag, og om det er ei endring samanlikna med det gjeldande regelverket som i praksis gjer at skolen må strekke seg kortare for at elevane skal få det bra igjen. Vi lurar på kva det inneber å rette opp situasjonen, og om det er ein lågare terskel for dette enn for den gjeldande ordlyden «skal skolen så langt det finst eigna tiltak, sørge for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø». Vi ber departementet vurdere om den gjeldande formuleringa er betre.

Vi støttar òg ei vidareføring av krava til å lage ein aktivitetsplan med tydelege krav til kva denne planen skal innehalde. Denne planen er viktig for at eleven skal få den hjelpa han eller ho treng, og

¹² Barneombudet (2018) *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen for skolemiljø saker – 2018.*

for at skolane skal dokumentere kva dei skal gjere. Dette gir meir føreseielege vilkår for både skolen, elevane og foreldra.

Departementet foreslår å føre vidare kravet om at skolane må dokumentere kva dei har gjort for å oppfylle aktivitetsplikta, men ta inn i § 12-4 (5) at skolen skal dokumentere i den forma og det omfanget som er nødvendig. Forslaget blir grunngitt med at kunnskapsgrunnlaget viser at reglane har ført til auka dokumentasjon, og at mange opplever at det er uklart kva som skal til for å oppfylle dokumentasjonskravet. Vi støttar forslaget, men vil understreke at det framleis krev mykje skjønn. Her må skolen vurdere kva som er «nødvendig». Det er behov for god rettleiing om kva som er godt nok, og kva moment som er relevante i denne vurderinga.

Skjerpa aktivitetsplikta

Departementet foreslår å føre vidare den skjerpa aktivitetsplikta for tilfelle der det er mistanke om eller kjennskap til at ein tilsett krenker ein elev. Barneombudet støttar ei vidareføring. Den skjerpa aktivitetsplikta er viktig for at elevar som opplever å bli krenkte av tilsette, skal få den hjelpa dei treng, slik at skolemiljøet deira igjen blir trygt og godt. Når elevar blir utsette for mobbing og andre krenkingar frå ein tilsett på skolen, er det svært alvorleg, og elevane treng eit styrkt rettsvern i desse sakene. Vi er glade for at både departementet og utvalet har foreslått at føresegna blir ført vidare. Å fjerne denne føresegna ville gitt ein svært uheldig signaleffekt. Vi meiner at den skjerpa aktivitetsplikta for tilsette som krenker elevar, framleis bør gå fram av ei eiga føresegn. Dette er eit viktig signal. Vi støttar at «varsle» blir endra til «melde frå». Dette vil òg bidra til å markere at dette er noko anna enn varsling etter arbeidsmiljølova.

Vi er kjende med at det har vore noko usikkerheit om korleis ein skal forstå regelen, og at det særleg er kravet til varsling til skoleeigaren som har blitt problematisert. Vårt inntrykk er at det er forståinga av forholdet mellom arbeidsmiljølova og opplæringslova som har skapt utfordringar. Vi har derfor i fleire tilfelle etterlyst meir rettleiing frå myndighetene om dette.¹³ Det er fullt mogleg å balansere dei to regelverka, men det krev kompetanse. Her forventar vi at kommunen og fylkeskommunen som dei ansvarlege for å forvalte begge regelverka gir skolane den nødvendige rettleiinga.

Barneombudet meiner det finst argument både for og imot å innføre ein terskel for kva som skal meldast til skoleeigaren. Det kan synast som om det er behov for mykje rettleiing om korleis ein skal forstå føresegna, og at mange av problema som blir diskuterte, eigentleg handlar om korleis den skjerpa aktivitetsplikta blir forstått. Vi er einig med departementet i at ein del av problemet handlar om kva ei krenking er, og når plikta blir utløyst. Som departementet skriv, er krenking her ikkje noko subjektivt, men noko som det vil vere ei meir objektiv forståing av. Når denne forståinga av krenkingar blir lagd til grunn, vil dette i seg sjølv gjere at det ikkje vil vere nødvendig med ein terskel for kva som skal varslast. Det er ein terskel i om noko er ei krenking eller ei. Dette vil i seg sjølv luke bort varsel som ikkje er knytte til krenkingar om lova blir tolka riktig. Som departementet skriv, er det ikkje nødvendigvis slik at det at ein elev føler seg krenkt av ein tilsett, inneber at vilkåra for å melde etter § 12-5 er oppfylte, og at forholdet må meldast vidare. Det må vurderast konkret, men her vil vi understreke at skolen ikkje må legge lista for høgt for om noko skal reknast som ei krenking. Det vil slå beina bort under den skjerpa aktivitetsplikta. Vi er òg einig i at for ein del av krenkingane som ligg nær den nedre grensa for kva som er ei krenking, vil uansett den vanlege

¹³ Barneombudet (2018) *Alle kjenner noen som har opplevd det. Samtaler med ungdom om seksuelle krenkninger – 2018*

aktivitetsplikta i § 12-4 gjelde. Eleven og foreldra kan òg melde saka til Statsforvalteran om dei meiner at eleven er krenkt av ein tilsett utan at det er sett inn eigna tiltak for å avhjelpe dette. Barneombodet er etter dette einig med departementet i at det ikkje bør innførast ein terskel for meldeplikta, og støttar departementet i at hovudgrunnane er formålet med den skjerpa aktivitetsplikta, omsynet til elevane og bekymringane for ulik og streng praksis om kva som blir meldt vidare til skoleeigaren. Som departementet skriv, vil ein slik terskel kunne opplevast som at problema til desse elevane ikkje blir tatt på alvor, og som eit tilbakeskritt for rettane til elevane. Det er ikkje intensjonen til departementet.

Barneombodet er einig i at den skjerpa aktivitetsplikta og aktivitetsplikta må sjåast i samanheng. I realiteten er det som blir omtalt som den skjerpa aktivitetsplikta, berre ein regel om ei skjerpa plikt til å melde frå raskt, slik forslaget til departementet er. Elles gjeld pliktene i den ordinære aktivitetsplikta. Vi har merka oss at departementet meiner det er overflødig å føre vidare presiseringa i gjeldande § 9A-5 om undersøkingar og tiltak. Vi er i prinsippet einig i dette, men trur det av pedagogiske grunnar bør vere ein omtale av desse pliktene. Vi vil også understreke at det i gjeldande § 9A-5 er eit krav om å gjere dette «straks», medan det i ny § 12-4 tredje ledd er eit krav at skolen «snarast» skal undersøke saka og rette opp situasjonen med eigna tiltak. Vi set spørsmålsteikn ved om det er ein forskjell mellom «straks» og «snarast». Ei rein språkleg tolking kan tyde på at det er det. Dette vil kunne få konsekvensar for undersøkingsplikta i saker der plikta til å melde frå i § 12-5 er utløyst.

Handhevingsordninga – kva Statsforvaltaren skal ta stilling til

Barneombodet støttar forslaget om at handhevingsordninga for skolemiljøsaker blir ført vidare. Vi er einig med utvalet i at fleire av utfordringane som er løfta fram i samband med ordninga, handlar meir om praktiseringa av ordninga enn om sjølve regelverket.

Departementet viser til at det har vore usikkerheit knytt til kva Statsforvaltaren skal ta stilling til i vurderinga av om aktivitetsplikta er oppfylt. Departementet trekker fram at utvalet peikte på at for at handhevingsordninga skal gi elevane hjelp raskt, er det viktigaste at Statsforvaltaren tar tak i saka der ho står når saka blir meld. Skolemiljøsaker er tidssensitive, og utvalet meiner at ein fullstendig gjennomgang av alle delpliktene i alle saker kan føre til at det tar for lang tid før eleven får nødvendig hjelp. Dei foreslår derfor at dette blir presisert i lova, og at det blir avgrensa kva plikter Statsforvaltaren skal vurdere om er oppfylte. Departementet viser til at intensjonen med handhevingsordninga var ei ordning som var enklare, raskare, meir brukarorientert og meir effektiv enn den tidlegare ordninga med enkeltvedtak. Ordninga skal vere eit tryggleiksnett som kan fange opp dei sakene som skolen ikkje klarer å løyse raskt og riktig. Samtidig viser rapporteringane frå statsforvaltarane at saksbehandlingstida der ofte er for lang. Å avgrense kva delplikter Statsforvaltaren skal vurdere, kan bidra til å redusere saksbehandlingstida. Samtidig vil ikkje elevane og foreldra få ei fullstendig vurdering av om skolen har gjort det han skulle på alle stadia i saka.

Departementet støttar forslaget frå utvalet om å legge til rette for kortare saksbehandlingstid ved å presisere i lovteksten at Statsforvaltaren ikkje treng å vurdere alle delpliktene i saksbehandlinga si. Dei viser til at det primære formålet er å hjelpe elevane i den situasjonen dei er i, ikkje å kontrollere om skolen har etterlevd regelverket. Dei viser til at om ei avgrensing av kva plikter Statsforvaltaren skal vurdere, kan bidra til å redusere saksbehandlingstida, så meiner dei at omsynet til eleven bør vege tyngst. Statsforvaltaren har òg andre verkemiddel dei kan bruke.

Departementet er i tvil om forslaget frå utvalet er tydeleg nok, og foreslår derfor ei formulering som avgrensar vurderinga til Statsforvaltaren ytterlegare. Departementet foreslår å lovfeste at

Statsforvaltaren skal ta stilling til om tiltaksplikta etter § 12-4 (4) og plikta til å lage ein skriftleg plan etter § 12-4 (5) er oppfylte i saker som er melde inn etter handhevingsordninga, sjå § 12-6 (2) 2. pkt. Dette blir grunngitt med at det berre er ei vurdering av tiltaksplikta og plikta til å lage ei aktivitetsplikt som kan bringe saka vidare. Eit vedtak som konkluderer med skolen ikkje at har gripe inn eller følgt godt nok med, vil bygge på ei vurdering som ser bakover, og er, slik departementet ser det, ikkje nødvendig for å bringe saka framover. Departementet meiner altså at følge-med-plikta og gripe-inn-plikta ikkje skal vurderast. Barneombudet meiner prinsipielt at Statsforvaltaren bør prøve alle delpliktene i aktivitetsplikta. For meir om dette viser vi til høyringsinnspelet vårt til NOU 2019: 23.

Vi har nokre kommentarar til forslaget frå departementet om konsekvensane av å avgrense kva plikter Statsforvaltaren skal vurdere. Barneombudet vil peike på at Statsforvaltaren likevel bør kunne peike på at det ikkje er gripe inn, eller at inngrepet er gjort på ein måte som kan synast å vere uforholdsmessig, sjølv om dei ikkje vurderer om plikta er oppfylt. På desse premissane ser vi at det kan vere mogleg å avgrense mot desse pliktene. Særleg vil måten det er gripe inn på, kunne vere ein del av bakgrunnen for saka, som har ført til at saka har eskalert. Når det gjeld følge-med-plikta, vil det at eleven er særskilt sårbar, få betydning i vurderinga av tiltaka uansett, fordi dette skjerpar ansvaret til skolen. Her må Statsforvaltaren i alle tilfelle ta stilling til om skolen har oppdaga at eleven er særskilt sårbar, og om dette har hatt betydning for tiltaka som er sette inn.

Undersøkingssplikta er i ei særstilling og blir ei form for hybrid i forslaget frå departementet. Det skal ikkje vurderast om ho er oppfylt, men om skolen ikkje har oppfylt undersøkingssplikta, vil Statsforvaltaren ikkje ha godt nok grunnlag for å behandle saka. Departementet skriv at dei da kan velje å returnere saka til skolen og samtidig pålegge skolen å undersøke saka og sette i verk tiltak, eller om mogleg sjølve sørge for at saka er godt nok opplyst til å kunne ta stilling til og pålegge tiltak. Barneombudet meiner at dette i praksis inneber at Statsforvaltaren vurderer om undersøkingssplikta er oppfylt, og at dette er ein nødvendig føresetnad for å kunne vurdere dei pliktene departementet ønsker å lovfeste. Inngangen blir no om saka er forsvarleg opplyst, jf. forvaltningslova § 17. Vi meiner prinsipielt at undersøkingssplikta òg burde vore med i opplistinga i § 12-6, men ser at indirekte vil dette bli vurdert, og at det vil få konsekvensar om undersøkingssplikta ikkje er oppfylt. Dette meiner vi det er viktig at det blir gitt god rettleiing om.

Oppsummert meiner Barneombudet at alle delpliktene framleis burde vurderast av Statsforvaltaren, men med dei føresetnadane vi skisserer, er dette ei minimumsløysing som vil sikre at også undersøkingssplikta må vurderast når Statsforvaltaren vurderer om saka er forsvarleg opplyst. Om viktige undersøkingar manglar, vil det ikkje vere tilfellet, og da bør det påpeikast av Statsforvaltaren.

Avvisingsgrunnar

Departementet omtaler ikkje avvisingsgrunnane i § 12-6. Det meiner vi dei burde gjort. Dette er òg eit spørsmål som det har vore ein del diskusjon om. Vi går ut frå at departementet legg til grunn dei presiseringane som utvalet foreslår. Det er mellom anna viktig å vere tydeleg på at Statsforvaltaren skal gjere avvisingsvedtak når vilkåra for å behandle saka ikkje er oppfylte. Vi er einig med utvalet i at det er eit rettstryggleiksproblem at saker der det blir gjort avvisingsvedtak etter lova, blir løyste på andre måtar.

Vi støttar utvalet si forståing av «særlege grunnar». Dette er i samsvar med vår¹⁴ og Sivilombodsmannens forståing som utvalet viser til. Samtidig meiner vi at beskrivinga utvalet gir av korleis «særlege grunnar» er å forstå, er for knapp. Vi ber derfor departementet om å gi ein meir grundig omtale av korleis dette skal tolkast. Dette gjeld særleg for dei tilfella der eleven har bytta skole i ettertid. Vår erfaring er at det har vore mykje uklarleik om forståinga av «særlege grunnar», og at direktoratet har tolka dette for snevert tidlegare.¹⁵ Dette har skapt utfordringar i praksis som den nye opplæringslova bør rydde opp i. Her bør omsynet til det beste for eleven vege tungt, og vi vil særleg peike på den gjenopprettande funksjonen det kan ha for ein del elevar å få behandla ei sak på ein tidlegare skole. Verdien av dette bør ikkje undervurderast, særleg i langvarige saker.

Handhevingsordninga – kva vedtak Statsforvaltaren gjer

Departementet peiker på at kunnskapsgrunnlaget viser at det er stor variasjon i praksisen til statsforvaltarane når det gjeld kva dei gjer vedtak om i handhevingsordninga. Nokre statsforvaltarar gjer vedtak med svært konkrete og detaljerte tiltak, medan andre angir meir generelle tiltak eller gjer vedtak nær opp til pålegg om retting og dermed overlèt til skolen å finne fram til dei konkrete tiltaka som skal fastsettast. Barneombodet rår frå endringane i mandatet til Statsforvaltaren som utvalet foreslo. Vi meiner dette vil vere eit tilbakeskritt og stå i motstrid til hensikta med handhevingsordninga.

Vi er einig med departementet i at det bør leggjast stor vekt på at dei fleste opplever at handhevingsordninga bidrar til at fleire elevar får prøvd saka si, og at behandlinga til Statsforvaltaren bidrar til positive endringar for elevane. Departementet støttar, som vi, ikkje forslaget frå utvalet. Det er vi glade for. Departementet foreslår å føre vidare at Statsforvaltaren, i saker der skolen ikkje har oppfylt aktivitetsplikta, anten kan stille krav om at kommunen eller fylkeskommunen finn ei løysing på saka som sikrar at eleven får eit trygt og godt skolemiljø, eller sjølve vedta tiltak som skal settast inn. Vi støttar forslaget frå departementet.

Barneombodet er einig med Statsforvaltaren i Oslo og Viken, som peiker på at skolemiljø saker blir melde til Statsforvaltaren fordi eleven eller foreldra manglar tillit til at skolen og skoleeigaren klarer å løyse situasjonen. Om Statsforvaltaren som hovudregel skal pålegge den same skolen eller kommunen sjølv å finne ei løysing, vil dette signalisere at det eleven eller foreldra opplever, ikkje stemmer. Dette er òg sentrale element i vår vurdering. Forslaget frå utvalet vil, som departementet skriv, kunne gi den same runddansen som var ein del av kritikken mot det gamle regelverket. Barneombodet er ein av høyringsinstansane som meiner forslaget frå utvalet vil undergrave tilliten til handhevingsordninga og svekke rettstryggleiken til elevane fordi det ikkje er til det beste for eleven at saka alltid skal sendast tilbake til skoleeigaren med pålegg om å fastsette eigna tiltak. Dette vil vere eit tilbakeskritt for rettstryggleiken til elevane.

Vi er òg glade for at departementet vil følge opp innspelet vårt om rettleiing og kompetanseheving for statsforvaltarane for å sikre betre vurderingar av i kva saker statsforvaltarane bør og ikkje bør fastsette tiltak.

¹⁴ Barneombodet (2018) *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen for skolemiljø saker – 2018*

¹⁵ Ibid.

23.4 Anna

Departementet foreslår å ikkje føre vidare eigne reglar om høyring av eleven og det beste for eleven i føresegnene om aktivitetsplikta og handhevingsordninga, sidan dei foreslår generelle reglar om dette. Vi støttar dette. Det same gjeld for regelen om informasjonsplikt om skolemiljø, ettersom departementet har foreslått generelle reglar om dette i kapittel 10. Desse reglane vil òg gjelde i skolemiljø saker.

Samtidig vil vi understreke at lovfestinga av retten til å bli høyrd og «det beste for barnet»-vurderinga i kapittel 9A har hatt stor betydning for praksisen til skolane og statsforvaltarane. Dette viser kor viktig det er å ta inn reglar som følger av andre lover, i opplæringslova, og at den pedagogiske verknaden ikkje skal undervurderast. I informasjonen som myndigheitene vil gi om reglane om skolemiljø etter at den nye opplæringslova er sett i kraft, ber vi om at det blir rettleidd særskilt om retten til å bli høyrd og «det beste for barnet»-vurderinga i skolemiljø sakene.

23.5 Fysisk skolemiljø

Departementet foreslår å føre vidare reglane om det fysiske skolemiljøet. Dei viser til at etter planen skal desse reglane erstattast av ei forskrift om helse og miljø i skolen som blir sett i kraft 1.1.2022. Vi støttar at reglane om fysisk skolemiljø blir flytta dit, og at dette ikkje lenger blir regulert i opplæringslova. Vi kommenterer derfor ikkje forslaget frå departementet ytterlegare.

24 Til kapittel 31 – Avverging av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevene

24.1 Bør opplæringslova innehalde reglar om høvet til å bruke fysisk makt mot elevar?

Departementet spør om det bør lovfestast reglar som skal gi heimel for at tilsette skal kunne gripe inn fysisk mot ein elev når det er nødvendig for å avverje skade på personar eller eigedom. Dei meiner det er fleire spørsmål som må greiast ut nærmare, og har ikkje konkludert. Departementet ber om høyringsinstansane sitt syn på dette.

Departementet viser til at det er kjent at det blir brukt fysisk makt mot elevar i skolen. Over tid har det komme fleire oppfordringar om å regulere høvet til å bruke fysisk makt overfor elevar, mellom anna i NOU 2015: 2 og NOU 2019: 23 og i fleire av høyringssvara til begge. Departementet ser at det kan vere ei ulempe for både elevar, foreldre, lærarar, skoleleiingar, kommunar og fylkeskommunar mfl. at lova ikkje speglar realiteten at det i dag blir brukt fysisk makt mot elevar. Departementet seier vidare at det kan argumenterast for at tiltak av ein så inngripande karakter bør ha eit klart heimelsgrunnlag med tydelege rettslege rammer. Vidare kan ei lovregulering som stiller krav om førebyggjande arbeid, bidra til å forplikte skolane til å jobbe systematisk for å unngå bruk av fysisk makt mot elevar. Ein annan fordel vil vere at det kan stillast tydelege vilkår for når tilsette kan gripe inn fysisk mot elevar. Ei lovregulering kan òg bidra til å auke rettstryggleiken til elevar som blir utsette for fysisk makt. Til dømes kan prosessuelle krav gjere det enklare å etterprøve om maktbruken var lovleg, og etterspørje tiltak for å førebygge bruk av fysisk makt i framtida. Dei viser til at klarare reglar òg er eit relevant tiltak med tanke på diskusjonen om vald i skolen retta mot tilsette. Ei regulering i lova kan gjere det klarare at det er tillate å bruke fysisk makt mot elevar i tilfelle der det er nødvendig for å avverje skade på personar eller eigedom. Departementet skriv ikkje noko om motargument innleiingsvis.

Barneombudet meiner det er behov for ei tydelegare regulering av bruk av fysisk makt mot elevar i skolen. Vi er bekymra for praksisen vi har sett i skolen. I fleire av innsyna våre har vi sett at tvang

blir brukt i skolen i dag, og at det synest å vere manglande kompetanse om korleis ein kan førebygge situasjonar der elevar utagerer av ulike grunnar.¹⁶ Vi er bekymra for at nokre skolar ser ut til å vise til nødverje eller nødrett for systematisk bruk av tvang retta mot enkelte elevar, og at tilsyn har avdekt skolar som fører tvangsprotokollar etter anna lovgiving for tvang brukt i skolen av personalet ved skolen. Begge delar er etter vårt syn lovstridig.

Barneombodet vil understreke at ei eventuell regulering av fysisk maktbruk må ha som hovudformål å bidra til mindre bruk av tvang og til større rettstryggleik for elevane. Regulering av bruk av tvang og fysisk makt i skolen er eit krevjande spørsmål, dels fordi ein lovheimel for dette kan bli oppfatta som at det opnar for meir bruk av tvang, dels fordi det i seg sjølv inneber at elevane kan utsettast for vald frå personalet ved skolen. Dette kan vere i strid med barnekonvensjonen art. 28 og 19 om ikkje reguleringa er vurdert opp mot menneskerettane. Heimelen må vere forholdsmessig og nødvendig og avvegast mot andre omsyn.

Vi er einig med utvalet i at det kan vere behov for ei regulering av skadeførebyggande tiltak i skolen. Men da må lovreguleringa vere så klar at ho ikkje opnar for ein meir utstrekt bruk av fysisk makt enn det som er nødvendig. Det må vidare vere tydelege reglar om dokumentasjon og rapportering, og det førebyggande perspektivet må leggast stor vekt på. Avgrensinga av verkeområdet til føresegna er viktig, og vi er einig med utvalet i at føresegna skal gjelde i grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring, men ikkje i anna verksemd etter lova, som i SFO, leksehjelp og lærebedrifter.

24.2 Kva inngrep bør ei eventuell lovregulering omfatte?

Departementet ber om innspel frå høringsinstansane om kva inngrep mot elevar som eventuelt bør vere omfatta av heimelen i opplæringslova. Utgangspunktet til departementet er at det kan finnast gode argument for å ha ein heimel i opplæringslova for visse fysiske inngrep mot elevar som det i dag ikkje finst rettsleg grunnlag for å gjennomføre. Det kan tenkast døme på maktbruk som ikkje oppfyller vilkåra for nødverje eller nødrett, og som derfor er ulovlege utan særskild heimel. Departementet viser òg til at nokre handlingar vil vere tillatne i kraft av omsorgs- og oppdragaransvaret.

Vi er einig i at det bør opnast for bruk av mindre inngripande tiltak for å oppnå gitte formål. Barneombodet er einig i at det er krevjande å avgjere kva som bør vere omfatta av ei slik føresegn. Dette er både eit spørsmål om den nedre grensa, som handlar om kva som allereie er lovleg og ikkje nødvendig å regulere, og om den øvre grensa for kor langt dei tilsette skal kunne gå i bruken av fysisk makt. Vi støttar delar av forslaget frå utvalet. Vi er einig i at det bør opnast for desse tiltaka for å avverje skade; her vil tiltaka kunne vere nødvendige. Samtidig meiner vi at departementet i tillegg til skade på andre og på eigedom bør opne for dette i tilfelle der det er fare for at eleven skadar seg sjølv eller gjer noko som grovt fornedrar han eller henne. Sjå meir om dette nedanfor. Vi er ikkje einig i at det skal vere heimel for å bruke denne typen tiltak for å halde ro og orden. Vi kan ikkje sjå at utvalet har gitt noka utfyllande grunngiving for kvifor desse formåla vil legitimere tiltaka.

¹⁶ Barneombodet (2018) *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen for skolemiljø saker – 2018*, Barneombodet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombodets fagrapport 2017 og Barneombodet (2015) *Grenseløs omsorg. Om bruk av tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern*. Barneombodets fagrapport 2015

Barneombudet er einig med departementet i at det må trekkast ei nedre grense mot handlingar som er tillatne i samhandlinga mellom vaksne og barn, og som vaksne kan gjere i kraft av oppdragar- og omsorgsansvaret. Dei viser til barnelova § 30. Dette vil vere tiltak som ikkje blir rekna som inngripande. Døme på varetaking av omsorgsansvaret er å ta tak i ein elev for å forhindre at eleven spring ut i trafikken, vatnet eller ein annan stad der eleven kan komme til skade. Utvalet foreslo at det burde takast inn i føresegna at tiltak som er «allment aksepterte» i samhandlinga mellom vaksne og barn dei har ansvar for, ikkje skal reknast som tiltak etter føresegna om fysisk maktbruk. Dersom tiltaka møter så sterk motstand at det må brukast meir makt enn det som er vanleg, vil det raskt krevje eit lovgrunnlag. Barneombudet meiner ikkje det bør takast inn ei slik formulering av den nedre grensa. Å ta inn ei slik formulering vil gi eit signal som kan verke mot hensikta. Det kan bidra til at handlingar som er fysisk maktbruk, ikkje blir vurderte som dei skal fordi dei blir tolka som å falle under den nedre grensa. «*Allment aksepterte tiltak*» stiller også store krav til skjøn, og det er neppe ei felles oppfatning av kva dette inneber. Vi foreslår heller at det i lovproposisjonen blir trekt ei grense mellom det som vil vere ein del av omsorgsansvaret, og fysisk maktbruk etter føresegna som blir foreslått.

24.3 Skal tilsette kunne gripe inn i fysiske situasjonar der elevar forstyrrar eller øydelegg for undervisninga?

Spørsmålet om det bør bli gitt ein heimel for at tilsette kan gripe inn fysisk i situasjonar der elevar forstyrrar eller øydelegg for undervisninga, er i liten grad omtalt av utvalet. Departementet ønsker derfor å greie ut nærmare om det bør innførast ein slik heimel. Ein eventuell heimel kan opne for at tilsette i enkelte tilfelle skal kunne bruke fysisk makt for å flytte elevar som forstyrrar eller øydelegg undervisninga i ein slik grad at det gir ein uholdbar undervisningssituasjon. Departementet ber om innspel frå høyringsinstansane om problemstillinga. Barneombudet støttar ikkje at tiltaka skal kunne brukast for å halde ro og orden i undervisninga. Dette meiner vi ikkje er eit legitimt formål. Skolen må bruke andre verkemiddel enn desse tiltaka for å oppretthalde ro og orden. Her vil mykje av nøkkelen vere klasseleiing og tydelege grenser for kva som er tillate. Vi meiner at å opne for desse tiltaka for å oppretthalde ro og orden vil vere eit feil signal å sende. Her vil skolereglane gjelde, og dei bør brukast om det er nødvendig. Vi vil også understreke at bruk av fysisk makt i ein del av desse sakene kan bere preg av straff overfor elevane, som er noko føresegna ikkje skal brukast til.

24.4 Skal tilsette kunne gripe inn fysisk mot elevar for å hindre skade på personar eller eigedom mv.?

Departementet ber om innspel til om lova bør innehalde ein heimel for at tilsette skal kunne bruke fysiske inngrep mot elevar når det er nødvendig for å hindre skade på personar eller vesentleg skade på eigedom. Barneombudet støttar at føresegna bør omfatte dette. Det bør lovfestast at tilsette kan gripe inn fysisk mot elevar om det er nødvendig for å avverje skade på personar eller stor skade på eigedom. Vi er einig i at dette i stor grad vil vere ei særregulering av reglane i straffelova om nødverje og nødrett for grunnskolen og vidaregåande opplæring, men vi meiner likevel at det er nødvendig. Dette vil særleg gjelde for dei tilfella som fell i gråsona for nødverje eller nødrett. For skolesektoren, som ikkje har eit så medvite forhold til straffelova, kan dette òg vere viktig av pedagogiske grunnar. Her er vi òg opptatt av at det vil vere ei øvre grense for kva inngrep dei tilsette kan ta i bruk for å stoppe eleven.

Departementet viser til at forslaget frå utvalet ikkje omfattar tilfelle der det er fare for skade på eleven sjølv. Barneombudet meiner at ein eventuell heimel òg bør gi høve til å gripe inn fysisk dersom det er nødvendig for å hindre eleven i å skade seg sjølv. Det same bør gjelde om eleven

har ei åtfærd som er grovt fornædrende for eleven sjølv. Dette kan til dømes vere å hindre eleven i å kle av seg. Her er det viktig med god rettleiing i kva som skal til for at noko er grovt fornædrende.

Psykisk skade

Departementet viser til at dei har fått innspel om å vurdere om psykisk skade bør dekkast av ein eventuell heimel for å gripe inn for å avverje skade. Dette er ei problemstilling som kan komme på spissen i situasjonar der eleven utøver psykisk vald i ein grad som påfører andre elevar ei enorm psykisk belastning. Ein psykisk skade kan vere vel så alvorleg som ein fysisk skade, men samtidig vil skadepotensialet ved ei enkelt hending isolert sett vere mindre for psykisk skade enn for fysisk skade. Departementet legg til grunn at skolen skal handtere dette på grunnlag av reglane om skolemiljø. Skolen skal sette i verk tiltak for at elevar som opplever psykisk vald, skal få eit trygt og godt skolemiljø. Barneombodet er einig i dette. Det kan til dømes vere å verne elevar frå den psykiske valden og gi dei umiddelbar støtte. Departementet viser vidare til at det vil vere svært krevjande å vurdere omfanget av psykisk skade i ein akutt situasjon. Dei legg derfor til grunn at lova ikkje bør opne for å kunne gripe inn fysisk mot ein elev for å hindre psykisk skade. Barneombodet er einig i vurderingane til departementet.

Gripe inn for å hindre at situasjonen eskalerer

Departementet viser til at utvalet har lagt til grunn at lova bør gi heimel for å gripe inn fysisk mot ein elev på eit tidlegare tidspunkt om dette blir gjort for å hindre at situasjonen eskalerer. Departementet ser at det kan oppstå tilfelle der ei slik tilnærming kan redusere omfanget av maktbruk i den aktuelle situasjonen. I slike tilfelle må det vere sannsynleg at det vil oppstå stor skade om ein ikkje grip inn. I tillegg må det vere slik at den tilsette ut frå åtfærdsmønsteret til eleven kan forvente at situasjonen blir mykje meir kritisk eller kjem ut av kontroll om ein utset å gripe inn. Barneombodet meiner at den tilsette i disse tilfella bør ty til andre tiltak enn fysisk maktbruk. Det bør ikkje vere heimel for å bruke fysisk makt for å hindre at ein situasjon eskalerer. Førebyggjande bruk av fysisk makt er i seg sjølv prinsipielt problematisk. Vi støttar ikkje at dette er omfatta.

24.5 Kva inngrep bør tilsette kunne bruke for å hindre skade på personar eller eigedom?

Departementet ber om innspel om kva fysiske inngrep mot elevar tilsette eventuelt bør kunne bruke for å hindre skade på personar eller eigedom. Utvalet viser til at tilsette berre bør kunne bruke lite inngripande tiltak. Barneombodet er einig med departementet i at det ikkje er mogleg å regulere korleis tilsette skal gripe inn fysisk i det enkelte tilfellet for at det skal vere lovleg. Vi er òg einig i at utgangspunktet må vere at det fysiske inngrepet skal vere eigna til å avverje skade på personar eller vesentleg skade på eigedom, samtidig som inngrepet skal vere så kortvarig og skånsamt som mogleg. Korleis ein kan gripe inn fysisk, og kor lenge tiltaket kan vare, vil vere avhengig av den konkrete situasjonen. Det sentrale er at ein skal sørge for tryggleik med minst mogleg inngripande tiltak.

Departementet meiner at ei eventuell føresegn må gjere det tydeleg at den tilsette skal velje type inngrep basert på kva som er minst inngripande, og kva som er til det beste for eleven i den konkrete situasjonen. Dette er Barneombodet einig i. Vi støttar elles vilkåra som utvalet foreslår for bruk av desse tiltaka, nemleg at tiltaka skal vere nødvendige og minst mogleg inngripande, og at dei i tillegg skal vere få, kortvarige og så skånsame som mogleg. Vi meiner at omsynet til det beste for eleven skal vege tungt. Departementet problematiserer om det å ta ein elev ut av klassen oppfyller vilkåra for bruk av fysiske inngrep. Dei har fått innspel frå ei rekke faginstansar om at det på enkelte skolar har utvikla seg ein uheldig praksis. Dette er ei løysing det ofte blir tydd til utan at det i tilstrekkeleg grad blir lagt til rette for at eleven skal kunne vere saman med klassen. Dette er ei bekymring Barneombodet deler med faginstansane som har spelt det inn. Vi deler òg

bekymringa om dei tilfella der det gjentatte gonger er den same eleven som blir tatt ut av klassen, og er einig i at det i desse tilfella er god grunn til å arbeide aktivt med å førebygge desse situasjonane og velje alternative tiltak. Barneombodet meiner departementet her gjer ei god presisering som er viktig å ha med i merknadane til ei eventuell føresegn. Det er desse elevane vi er særleg bekymra for her. Barneombodet meiner at det òg kan vere aktuelt å lovfeste at tiltaket må vere eigna til å hindre eller avgrense den aktuelle skaden, slik departementet foreslår.

24.6 Tilfelle der tilsette grip inn fysisk mot elevar gjentatte gonger

Departementet viser til at fleire høyringsinstansar har gitt innspel om at det bør gjelde eigne krav når tilsette gjentatte gonger må gripe inn fysisk overfor den same eleven. Departementet viser til at i slike tilfelle bør skolen sette i verk tiltak mellom hendingane for å unngå slike hendingar. Her er det viktig å identifisere kva som utløyser og opprettheld åtferda til eleven. Førebygging er viktig. Departementet meiner det er gode grunnar for at gjentatte tiltak bør gå fram av eit enkeltvedtak eller liknande som eleven og foreldra kan klage på. Dette kan mellom anna gi incentiv til at skolen jobbar mest mogleg heilskapleg rundt situasjonen til eleven, noko som i seg sjølv vil ha ein førebyggjande effekt. Skolen må innhente den fagkompetansen som trengst.

Barneombodet meiner at det er tett samanheng mellom desse tilfella og reglane om spesialundervisning og aktivitet i skolemiljø saker. Før det blir foreslått at det skal vere mogleg å gjere vedtak om gjentatt bruk av fysisk makt i eitt av eller begge desse spora, meiner vi det er behov for ei meir omfattande utgreiing. Dette er inngrep som vil vere mykje meir systematiske enn det å gripe inn i ei enkelt hending, som er det som er omtalt i dette kapitlet.

24.7 Bør lova presisere at skolen skal arbeide førebyggjande?

Departementet ber om innspel til om lova bør ha reglar om førebygging av fare og skade. Dei viser til at det òg kan vere aktuelt å lovfeste at skolen skal arbeide løpande og systematisk for å unngå at det oppstår situasjonar som inneber fysiske inngrep mot elevar. Barneombodet støttar at lova skal ha eit slikt krav. Førebyggjande arbeid er viktig for å redusere risikoen for hendingar der det er nødvendig å bruke fysisk makt. Vi meiner òg at dette inneber at personalet må få den nødvendige kompetansen til å jobbe førebyggjande, slik at både dei tilsette og elevane gjer gode val i ulike situasjonar. Førebygging er nøkkelen til at hendingar ikkje eskalerer. Ei slik føresegn vil vere eit viktig signal.

24.8 Bør det vere eit krav at skolen skal dokumentere og melde frå om hendingar med fysiske inngrep?

Departementet ber om innspel til om lova bør ha reglar om dokumentasjon av bruk av fysiske inngrep mot elevar. Barneombodet meiner at moglegheita til etterprøving og kontroll er viktig om det skal opnast for bruk av fysisk makt i opplæringslova. I og med at det er mildare former for inngrep enn det som følger av anna lovgiving, ser vi at det bør vurderast kva som er nødvendig og forholdsmessig. Samtidig vil vi understreke at dette er handlingar som kan vere straffbare, og at omsynet til rettstryggleiken for eleven bør tillegkast stor vekt.

Vi meiner at skolen skal dokumentere hendingar der det har vore gjennomført fysiske tiltak, og at kravet til dokumentasjon bør vere tydeleg. Det bør gå fram av lova kva som er minimumskrava for ein slik dokumentasjon. Dette vil kunne sikre større likskap i måten dokumentasjonen blir utforma på, og bidra til at det ikkje blir svært mange lokale variantar. Det vil kunne bidra til å vareta rettstryggleiken til eleven og gi betre oversikt over bruken. Vi meiner det som eit minimum bør vere eit krav at skolen dokumenterer kva tiltak som blei brukt, kvifor, og at det blir grunnlagt korleis

dei ulike vilkåra er oppfylte. Det må mellom anna bli grunnlagt kvifor mindre inngripande tiltak ikkje var tilstrekkelege, og kor lenge inngrepet varte.

Barneombudet ber departementet vurdere særskilt kva for moglegheiter til å klage eleven og foreldra skal ha dersom tiltak har vore urettmessige. Vi legg til grunn at dette kan meldast som ei skolemiljøsak, og i tillegg at Statsforvaltaren kan opne tilsyn både i enkeltsaker og på systemnivå om dei er bekymra. Vi ber departementet om å vurdere om dette vil gi elevane eit godt nok rettsvern i dei tilfella skolen har brukt meir inngripande tiltak enn lova opnar for. Vi ber departementet vurdere om eleven og foreldra skal kunne klage til Statsforvaltaren på dette og dermed sikre kontroll frå ein statleg instans.

Foreldre må òg få informasjon frå skolen om det er brukt fysisk makt etter føresegna. Dette meiner vi er dekt av informasjonsplikta i § 10-8. Her må informasjonen bli gitt så raskt som mogleg.

25 Til kapittel 32 – Skoleregler og ordenstiltak

Barneombudet ber departementet sjå på plasseringa i lova av føresegnene som dette kapitlet handlar om. Vi meiner det er ein tett samanheng mellom desse føresegnene, og at dei òg i lova bør samlast i eitt kapittel. No er skolereglane plasserte i kapittel 10, medan dei andre er plasserte i kapittel 13. Vi meiner at føresegna om skolereglar bør flyttast til kapittel 13, slik at dette kapitlet regulerer skolereglar og ordenstiltak, og at kapittel 13 får tittelen «Skolereglar og ordenstiltak». No er det vanskeleg å finne fram i lova. Vi er einig i at regelen om bortvising og skolereglar blir flytta ut av kapitlet om skolemiljø. Dette kan òg bli brukt i andre samanhengar.

25.1 Skolereglar

Departementet følger i hovudsak opp forslaget om skolereglar frå utvalet. Barneombudet er einig i ein del av endringane som blir foreslått, men meiner at departementet bør foreslå meir utfyllande reglar om skolereglar. Føresegna blir no så knapp at det krev stor kompetanse å forstå kva som eigentleg gjeld. Vi meiner at prinsippa for regelstyring blir tillagde for stor vekt på kostnad av ei meir pedagogisk føresegn. Vår erfaring er at det er stor usikkerheit om utarbeiding og bruk av skolereglar. Det at elevane opplever reaksjonar etter skolereglane som straff, talar òg for at det er viktig med ei føresegn som legg stor vekt på omsynet til elevane og rettstryggleiken deira.

Plassering av føresegna og nytt omgrep

Departementet foreslår å endre omgrepet «ordensreglement» til «skolereglar» i § 10-7. Barneombudet støttar endringa og meiner dette vil kommunisere betre med elevane. Det er eit omgrep som samsvarer betre med innhaldet i reglane, og det erstattar eit gammalmodig uttrykk.

Kva det skal og kan bli gitt skolereglar om

Departementet meiner som utvalet at skolereglane bør innehalde reglar om det som er viktigast for elevane i skolekvardagen deira. Dette gjeld særleg reglar om plikter og avgrensingar i handlefridommen til elevane. Dei meiner at skolereglar som blir vedtatt etter ein breitt anlagd demokratisk prosess, lettare vil bli anerkjend og etterlevd i det lokale skolemiljøet. Utover minimumskrava som er fastsette i lova, meiner departementet at det framleis bør overlatast til skoleeigaren å avgjere kva det skal bli gitt skolereglar om. Departementet følger opp forslaget frå utvalet. Utvalet skriv at dei foreslo endringar i innhaldet i føresegna om skolereglane for å bidra til ein samla, god og oversiktleg regelstruktur, synleggjere samanhengane mellom elevmedverknad, skoledemokrati og reglane i skolen og bidra til at det blir lettare å kommunisere reglane. Barneombudet meiner at dei berre nådde nokre av desse måla. Hovudproblemet er at føresegna

er for knapp, og at ho krev for mykje av den som bruker henne. Vi meiner det er nødvendig å gjerne endringar i føresegna for at ho skal fungere godt nok.

Departementet viser til at blant høyringsinstansane som har uttalt seg om forslaget, er det ein tendens til at dei meiner forslaget frå utvalet opnar for eit for stort lokalt handlingsrom. Barneombodet er blant dei. Barneombodet er positiv til mange av forslaga, men meiner det er behov for ei meir detaljert regulering enn det utvalet har foreslått. Vi meiner det er fleire døme på at utvalet i for stor grad har forenkla føresegna, og at innhald som er viktig for rettstryggleiken til elevane, er foreslått tatt ut. Departementet viser til at med unntak av dei absolutte forboda mot fysisk refsing og anna krenkande behandling som er fastsett, har det i praksis vore noko usikkerheit om kva som kan bli vedtatt i ordensreglementet til skolen med heimel i den gjeldande føresegna. Barneombodet er einig i dette, og vi meiner dette taler for å gi enda fleire føringar i føresegna, ikkje færre.

Departementet støttar at dei tiltaka skolen kan bruke overfor elevar som bryt skolereglane, framleis bør tydeleggjerast i føresegna. Barneombodet er einig i dette. Barneombodet er ikkje einig med departementet i at det er nok at grensene for kva som kan fastsettast, eller tiltak som kan nyttast når elevane bryt skolereglane, går fram av andre føresegner i lova. Dei meiner til dømes at gjeldande forbod mot fysisk refsing og anna krenkande behandling er overflødig å presisere i føresegna. Slike sanksjonar vil vere i strid med retten elevane har til eit trygt og godt skolemiljø. Barneombodet trur dessverre ikkje det er godt nok. Dette er eit viktig prinsipp, og det same meiner vi gjeld dobbelt straff og kollektiv straff, som vi har fått innspel frå elevar om at skolane bruker. Vi ber om at departementet tar dette inn i § 10-7.

Departementet foreslår å tydeleggjere kravet om elevmedverknad i utforminga og vedtakinga av skolereglar. Dette støttar vi.

Departementet viser til at utvalet foreslår at det skal innførast skolereglar om organiseringa av skoledemokratiet. Dette har samanheng med at utvalet foreslo å oppheve dei gjeldande reglane om kva organ for brukarmedverknad grunnskolar og vidaregåande skolar er forplikta til å ha. Departementet støttar ikkje forslaget om å oppheve desse reglane, men foreslår at kommunen og fylkeskommunen kan velje å organisere skoledemokratiet på ein annan måte enn det som går fram av lova. Departementet støttar derfor forslaget frå utvalet om at skolereglane skal innehalde reglar om organisering av skoledemokratiet. Dersom skolen følger ordninga i lova, er det nok å vise til den, om ei anna løysing blir vald, skal det gå fram av skolereglane. Vi meiner det er viktig at lova inneheld minimumskrav til skoledemokratiet som ikkje kan fråvikast i skolereglane.

Barneombodet støttar at skolereglane skal vere ei forskrift. Det inneber at forskrifta skal utarbeidast og vedtakast i samsvar med reglane i forvaltningslova kapittel 7. Vi støttar òg at det framleis skal vere kommunen og fylkeskommunen som har myndigheit til å fastsette skolereglane. Forslaget er i samsvar med dei alminnelege føresegnene om at skoleeigaren har det overordna ansvaret. Det bør vere skoleeigaren som er ansvarleg for at reglane som blir gitt, er i samsvar med regelverket, og at prosessen med utarbeiding er i samsvar med opplæringslova og forvaltningslova. Erfaringane vi har med ordensreglementa i dag, er at det er store forskjellar mellom dei, og at skolane i varierende grad er medvitne om kva reglar dei fastset. Gjennom at ansvaret er lagt til skoleeigaren, krev det at skoleeigaren sørger for at reglane er lovlege, og at vesentleg innhald er med. Det gjer det òg mogleg å ha felles skolereglar for alle skolane i kommunen og fylkeskommunen, noko som kan sikre meir føreseielege vilkår og like reglar mellom skolane.

Kva skolereglane gjeld for (verkeområde)

Departementet viser til at kjerneområdet for skolereglane er skoleområdet i skoletida, men skolereglane kan òg regulere andre forhold som er relevante for skolen og skolesamfunnet. Utvalet meiner at skolereglane òg bør gjelde for åtfærda til elevane utanfor skolen og skoletida om åtfærda er relevant for skolemiljøet, elevane sitt forhold til skolen, tilsette på skolen eller medelevar. Dette bør presiserast i merknaden til føresegna. Det gjeld òg for digitale miljø. Departementet er einig i forslaget frå utvalet. Det er òg Barneombodet.

Korleis skolereglane skal gjerast kjende i skolesamfunnet

Vi støttar det særskilde kravet om at foreldra og elevane skal informerast om skolereglane, jf. § 10-8. Det er avgjerande med informasjon om reglane for å kunne følge dei. Barneombodet er einig med departementet og utvalet i at skolereglane bør skrivast på ein måte som gjer at elevane forstår dei. Dette er reglar som seier noko om korleis elevane skal oppføre seg, og om reaksjonar dersom dei bryt reglane. Dersom elevane ikkje forstår det som står i skolereglane, vil det vere vanskeleg for dei å innrette seg etter dei. Vi støttar at det blir skriva inn i føresegna at skolereglane skal skrivast slik at elevane forstår dei. Dette vil også vere i samsvar med barnekonvensjonen art. 17 om at barn må få informasjon som er tilpassa dei.

Departementet foreslår å føre vidare unntaket frå kravet om kunngjering av skolereglane i Norsk Lovtidend. Barneombodet støttar ikkje forslaget. Vi er einig med utvalet i det ikkje skal gjerast unntak frå kravet til kunngjering av forskrifter, slik det er i dag. Her deler vi vurderinga til utvalet om at det i dagens digitale kvardag er enkelt å kunngjere ei forskrift i Norsk Lovtidend. Vi meiner det ikkje er eit relevant omsyn i vurderinga at det føreset at dei som skal gi forskifta, har tilstrekkeleg kunnskap om forskriftsarbeid. Vi meiner det er ei sjølvfølge at dei har denne kunnskapen om dei skal ha ansvar for å fastsette ei forskrift.

25.2 Bortvising

Vilkår for bortvising og plassering av føresegna i lova

Departementet foreslår å føre vidare reglane om bortvising, men med enkelte presiseringar i ordlyden. Vi støttar at føresegna om bortvising i hovudsak blir ført vidare med nokre presiseringar. Vi er einig i at bortvising berre skal kunne brukast der det er fastsett i skolereglane. Paragraf 13-1 er ikkje i seg sjølv heimel for å bortvise, men ein regel som gir heimel for at skolereglane kan fastsette dette som eit tiltak som blir brukt i samsvar med dei rammene lova trekker opp. Da er det viktig at rammene er så klare som mogleg. Dette har betydning for rettstryggleiken til elevane. Vi har òg nokre innspel til føresegna.

Vi er einig i at vilkåra for bruk av bortvising skal vere fastsette i lova, og at dette berre kan brukast der det dreier seg om *fleire* eller *gjentatte* brot på reglane. Dette er ein av dei mest inngripande reaksjonane i skolesamfunnet, og da er det viktig at terskelen for dette inngrepet i retten til utdanning ligg høgt. Det er positivt at departementet foreslår at det blir presisert i lova at ein elev ikkje skal bortvisast om andre, mindre inngripande, tiltak er tilstrekkelege. Det inneber at det vil vere eit tydeleg krav å vurdere om bortvising er nødvendig og forholdsmessig. Ei slik vurdering er viktig fordi bortvising skal vere siste utveg og inneber at retten til utdanning ikkje blir oppfylt i den tida bortvisinga varer. Barneombodet meiner det er behov for rettleiing til skolane om korleis dei skal vurdere om bortvising er nødvendig og forholdsmessig.

Vi er usikre på om opplæringslova bør innehalde ein heimel for at elevar i vidaregåande opplæring skal kunne visast bort for resten av skoleåret når brota er svært alvorlege. Dette er eit svært inngripande tiltak. Her må det òg vurderast kva konsekvensar bortvisinga kan ha for eleven på

lang sikt, og om det vil bli for vanskeleg for eleven å vende tilbake til vidaregåande opplæring neste opplæringsår. Vi fryktar at dette vil kunne føre til fråfall og utanforskap på sikt. Om dette skal først vidare, må oppfølgingstenesta ha eit ansvar for å følge eleven opp.

Om føresegna om bortvising skal innehalde eigne reglar for saksbehandling

Vi er einig med departementet i at bortvising for ein dag eller meir er eit enkeltvedtak. Men vi er usikre på om praksis i dag om at bortvising for mindre enn ein dag ikkje bør vere eit enkeltvedtak. Gitt at dette er det mest inngripande tiltaket skolesamfunnet har, og eit inngrep i retten til utdanning, meiner vi det bør vurderast om terskelen for kva som skal vere eit enkeltvedtak, bør leggst lågare. Her kan lista til dømes leggst til to timar, slik at det korresponderer med dei tilfella der rektor må avgjere bortvisinga. Om det ikkje skal vere vedtak for kortare bortvising enn éin dag, vil foreldra til elevar på barnetrinnet aldri kunne klage til Statsforvaltaren på bortvising. Dei blir da fråtatt denne rettssikrande mekanismen.

Departementet foreslår å ikkje føre vidare kravet om at rektor skal rådføre seg med lærarane til eleven før bortvisinga fordi det følger av forvaltningslova. Rektor har både ei plikt til utgreiing og ei informasjonsplikt etter forvaltningslova § 17. Utvalet la til grunn at òg i dei tilfella det ikkje er eit enkeltvedtak, vil rektor normalt ikkje ha grunnlag for å avgjere bortvising utan å ha rådført seg med lærarane til eleven. Barneombodet er einig i forståinga av regelverket, men usikker på om rektorane har den nødvendige regelverkskompetansen og kjenner til dette. Vi meiner at det er ei svakheit ved retningslinjene for regelstyring som er gjennomgåande. Dei har for stor tru på forvaltningskompetansen til skoleeigaren og rektor. Vi meiner at omsynet til eleven bør bli tillagt større vekt i desse vurderingane enn det departementet og utvalet gjer. Vi meiner dette må inn i § 13-1. Det må i det minste bli gjentatt i merknadane og i ei etterfølgande rettleiing til føresegna.

Departementet foreslår å føre vidare regelen om at foreldra til ein elev på 1.–7. trinn skal varslast før eleven blir bortvist for resten av dagen. Barneombodet er einig i dette.

Sidan bortvising er eit inngrep i rettane til eleven, er retten for eleven til å bli høyrd svært viktig. Dette vil alltid vere eit tiltak som vedkjem eleven. Vi meiner at det derfor bør understrekast i forarbeida at reglane om retten for eleven til å bli høyrd gjeld her, og at elevane alltid skal ha høve til å uttale seg. Dette er også viktig for å sikre kontradiksjon.

25.3 Pålagt skolebytte

Vilkår for skolebytte og plassering av føresegna

Departementet foreslår å føre vidare føresegna om pålagt skolebytte. Vi støttar at føresegna om pålagt skolebytte blir ført vidare for grunnskolen og vidaregåande opplæring. Dette er ein siste utveg som i svært få tilfelle bør vere mogleg, og da av omsyn til andre elevar. Vi støttar at det blir lovfesta eit krav om at tiltaket er nødvendig og forholdsmessig, og at det skal vere siste utveg.

Skolebytte om åtferda går alvorleg ut over trivselen til andre elevar

Barneombodet er einig med departementet i å ikkje endre ordlyden, slik utvalet foreslår, når det kjem til alvorlegheitsvilkåret. Vi meiner òg at det er viktig at terskelen for å vedta dette tiltaket ikkje blir senka. Vi er òg einig i at «alvorleg» blir knytt til tryggleiken og læringa til andre elevar.

Om føresegna om pålagt skolebytte skal innehalde eigne reglar for behandling av saka

Departementet foreslår at kravet om at skoleeigaren rådfører seg med rektor og lærarane til elevane, ikkje blir ført vidare i lova. Igjen argumenterer dei med dobbeltregulering, sjå kommentar over.

Departementet foreslår at retten for eleven til å bli høyrd og omsynet til det beste for eleven blir tatt ut av føresegna om pålagt skolebytte fordi dei foreslår å regulere dette i eigne reglar, §§ 10-1 og 10-2. Barneombudet støttar dette. Men vi ber om at departementet i forarbeida understrekar at eleven skal høyrast, og at det er ein saksbehandlingsfeil om dette ikkje blir gjort.

Departementet foreslår å ikkje føre vidare reglane om at kommunane og fylkeskommunane skal rådføre seg med rektor og lærarane til eleven før eit vedtak om pålagt skolebytte blir gjort, fordi plikta følger av forvaltningslova. Barneombudet er igjen skeptisk til om forvaltningskompetansen til skoleeigarane er god nok. Vi trur dette vil kunne gå ut over rettstryggleiken til eleven. Vi ber om at departementet vurderer om dette likevel bør gå fram av lova.

Myndigheita til å gjere vedtak skal ikkje kunne delegerast

Barneombudet støttar at skoleeigaren ikkje skal kunne delegere myndigheita til å gjere vedtak.

26 Til kapittel 33 – Opplæring i kristendom, religion, livssyn og etikk og fritak fra aktiviteter i opplæringen

Barneombudet støttar forslaget om at retten til fritak frå aktivitetar i opplæringa blir ført vidare i § 14-6. Det er positivt at retten blir utvida til òg å omfatte elevar i vidaregåande opplæring. Her støttar vi presiseringa til departementet om at elevar som får fritak frå aktivitetar i opplæringa, skal ha anna opplæring med tilsvarande innhald. Opplæringa skal vere likeverdig. Dette er ikkje ein fritaksrett frå kompetansemål, dei ligg fast, men frå aktivitetar som blir brukte for å nå måla.

Vi støttar at det blir presisert i § 14-5 at forbodet mot forkynning gjeld all opplæring, og at kravet frå KRL-dommen om at opplæringa om kristendom, andre religionar, livssyn og etikk skal presenterast på ein «objektiv, kritisk og pluralistisk måte», uavhengig av kva fag opplæringa blir gitt i, blir ført vidare i lova. Dette er nødvendig for å sikre at praksis er i samsvar med menneskerettane. Vi støttar ei eiga føresegn om forbodet mot forkynning.

27 Til kapittel 34 – Skolens informasjonsplikt overfor elever og foreldre

Departementet foreslår å samle føresegnene om pliktene kommunane og fylkeskommunane har til å gi informasjon til elevar og foreldre, i éi føresegn. Her blir det ført vidare at kommunen og fylkeskommunen skal gi elevane og foreldra deira den informasjonen dei treng om mellom anna opplæringa, skolemiljøet, skolereglane og dei rettane og pliktene elevane elles har. Barneombudet støttar ei felles føresegn om informasjonsplikta til skolane i § 10-8. Vi meiner at informasjonsplikta er viktig for å sikre at elevar og foreldre får informasjon om rettane sine. Elevar og foreldre må ha kjennskap til rettane etter opplæringslova for å kunne hevde dei. I dag er det litt vilkårleg kvar informasjonsplikta er lovfesta i opplæringslova og forskrifta. Vi støttar derfor at det blir rydda opp i dette ved at det blir lovfesta ei overordna informasjonsplikt i § 10-8. Døma er eigentleg overflødige, men dette er sentrale tema som skolane alltid skal informere elevane og foreldra om, og derfor kan pedagogiske grunnar tale for å ta dei med.

Departementet har ikkje følgt opp innspelet vårt om å gjere det tydeleg i føresegna at informasjonsplikta gjeld både generell informasjon og informasjon om den enkelte eleven. Departementet skriv i høyringsnotatet at den nye føresegna bør stille krav til den generelle informasjonen som blir gitt til alle elevar, og til spesifikk informasjon som blir gitt til enkeltelevar og foreldre i konkrete saker. Etter vår vurdering kjem ikkje plikta til å gi informasjon om den enkelte

eleven godt nok fram av føresegna. Vi ber departementet om å føye til ei setning om at informasjonsplikta òg dekker dette.

Vidare ber vi om at departementet i forarbeida presiserer kva informasjon foreldra skal få om elevane i konkrete saker, og om det er informasjon dei ikkje skal få om eleven ikkje ønsker det. Her bør det òg seiast noko om informasjonsplikta i dei tilfella der foreldra ikkje bur saman, og om det er forskjell på kva informasjon som skal givast til den som har den daglege omsorga, og den andre. Dette er spørsmål som i dag er uklare i praksis, og der det er behov for tydelegare rettleiing.

Vi foreslår òg endringar i oppbygginga at kapittel 10 for å få betre samanheng i reglane som er knytte til foreldra. For meir om dette, sjå punkt 10 over.

28 Til kapittel 35 – Rett og plikt til grunnskoleopplæring

28.1 Inndeling av lovføresegnene

Departementet er einig med utvalet i å dele gjeldande § 2-1 om retten til grunnskoleopplæring i tre ulike føresegner. Barneombudet støttar dette. Dette vil gi eit meir oversiktleg regelverk. Det har blitt betre samanheng mellom føresegnene og lettare å finne fram. Men § 2-3 om innhald, vurdering og dokumentasjon i grunnskoleopplæringa passar ikkje heilt der han er plassert. Det bør vurderast om denne paragrafen kan plasserast ein annan stad i kapittel 2.

28.2 Retten til grunnskoleopplæring

Departementet foreslår å føre vidare retten til grunnskoleopplæring. Retten skal framleis gjelde frå det året barnet fyller seks år, til han eller ho har avslutta det 10. skoleåret. Vi er einig i dette. Vi støttar presiseringa i § 2-1 om at retten trer inn for barn som kjem til Noreg, når det er sannsynleg at dei skal vere her i meir enn tre månader i strekk. Vi er einig i at retten skal oppfyllest så raskt som mogleg, og at fristregelen på éin månad blir ført vidare. Denne fristen er ein viktig garanti for at barna ikkje blir gåande og vente lenger enn nødvendig.

Vi støttar òg at barn som hovudregel skal plasserast på det trinnet alderen tilseier, men med høve for kommunen til å la barn og unge starte på eit lågare trinn enn alderen tilseier, om det er til det beste for barnet. Her er rettleiing til foreldra og eleven viktig, slik at dei kan bli høyrde før dette blir gjort. Her er det òg viktig at omsynet til det beste for eleven blir vurdert.

28.3 Plikta til grunnskoleopplæring

Departementet foreslår å føre vidare plikta til grunnskoleopplæring og å presisere korleis plikta kan oppfyllest. Barn har ikkje berre ein rett til grunnskoleopplæring, dei har òg ei plikt. Vi støttar forslaget til presiseringar av korleis denne plikta kan oppfyllest i ny § 2-2 (1, 2). Slik vi ser det, er dette ei vidareføring av gjeldande rett, men det blir mykje tydelegare. Vi støttar òg at det blir ført vidare når plikta trer inn og når ho opphøyrer.

Fritak frå opplæringsplikta

Departementet foreslår i all hovudsak å føre vidare høvet til fritak frå opplæringsplikta. Dei presiserer kva fritak frå opplæringsplikta kan gå ut på, og at elevar som har fått fritak, ikkje mistar retten til den opplæringa dei har fått fritak frå. Barneombudet er einig i at det bør vere mogleg å få fritak frå opplæringsplikta, men at lista skal ligge høgt for dette. Det bør vere mogleg i spesielle unntakstilfelle, men dei fleste elevar skal gå ti år i grunnskolen. Det bør derfor vere svært gode grunnar til at barn blir fritatt frå opplæringsplikta. Vi understrekar òg at fritak frå opplæringsplikta alltid må bli grunnigvast i omsynet til barnet, aldri i kommuneøkonomien eller at det er krevjande

å legge til rette av ulike grunnar. Her er det truleg behov for meir rettleiing i korleis ein skal forstå dette.

Departementet støttar forslaget frå utvalet om at lova bør innehalde døme på kva fritak frå lova kan gå ut på. Dei viser til at utvalet foreslår «fritak frå delar av skoleveka» og «eitt eller fleire skoleår». Departementet meiner det første dømet kan vere aktuelt ved sjukdom eller at eleven av andre grunnar ikkje er i stand til å ha opplæring kvar dag. Det siste dømet viser til at elevar kan hoppe over trinn, det vil seie at dei kan gjennomføre grunnskolen på under ti år. Barneombodet er usikre på om desse døma er så klare som departementet og utvalet meiner. Særleg det siste kan dekke begge gruppene, og det er òg eit alternativ å bli fritatt for eit fag. Vi ber departementet om å tydeleggjere dei ulike typetilfella som utvalet beskriv, og regulere dei tydelegare. Det hadde vore tydelegare om det var skrive at ein kan gi fritak i tilfelle der eleven bør fritakast for heile eller delar av opplæringa for ein periode på grunn av til dømes sjukdom, og for tilfelle der eleven blir fritatt for å forsere eitt eller fleire trinn i eitt eller fleire fag. Slik ordlyden er no, er han for grovmaska og viser ikkje dei to svært ulike tilfella. Det er svært ulike omsyn det blir lagt vekt på i dei to tilfella. Det bør òg gå tydeleg fram at fritaket kan givast for enkeltfag og for heile opplæringsår. Dette meiner vi manglar i føresegna.

Det er i dag eit krav til sakkunnig vurdering frå PP-tenesta før kommunen gjer vedtak om fritak frå opplæringsplikta. Utvalet foreslo å fjerne kravet til sakkunnig vurdering ved fritak frå opplæringsplikta. Departementet støttar ikkje forslaget, og vil føre vidare kravet til sakkunnig vurdering. Barneombodet er fornøgd med at departementet ikkje følger forslaget frå utvalet. Fritak frå opplæringsplikta er så inngripande at det berre bør gjerast etter ei grundig og uavhengig vurdering av behova til eleven og av opplæringstilbodet. Mange av dei same omsyna som til dømes gjeld spesialundervisning, gjer seg gjeldande her. Det er viktig å vurdere kva som er realistiske opplærings- og gjennomføringsmål for eleven, og kva skolen eventuelt kan gjere for å legge til rette for gjennomføring. Sjølv om helsevesenet kan bidra med råd i ein slik situasjon, bør ei eventuell sakkunnig tilråding alltid bli gitt av ein skolefagleg instans som har kjennskap til både eleven og opplæringstilbodet. Det er viktig med eit kritisk blick på praksisen til skolen og å vere sikker på at skolen har prøvd all tilrettelegging som er mogleg, før det er snakk om fritak. Elevar som kan ha behov for fritak, vil som regel òg ha behov for tilrettelegging i forkant eller etterkant av fritaksperioden, og PP-tenesta har som regel kunnskap om desse elevane frå før. Kravet til forsvarleg opplysning av saka i forvaltningslova § 17 gir etter vår meining ikkje god nok rettstryggleik for eleven. Vi meiner det er viktig med ein uavhengig instans som kan ha eit kritisk blick på praksisen til kommunen og skolen.

Permisjon frå pliktig grunnskoleopplæring

Departementet foreslår å føre vidare at kommunen kan gi ein elev permisjon frå opplæringa dersom eleven samla sett får ei opplæring som er forsvarleg. Barneombodet støttar at det bør gjerast endringar i permisjonsreglane, og at vilkåret for å innvilge permisjon bør vere at opplæringa samla sett er forsvarleg. Det vil for nokre elever redusere talet på dagar samanlikna med i dag, medan det for andre kan gi rom for fleire dagar enn i dag. Vi støttar at dagens grense på 14 dagar ikkje blir ført vidare. Dette vil vere ei samla vurdering.

Departementet trekker fram kva som kan bli lagt vekt på i vurderinga av forsvarlegheit. Slik vi ser det, bør nokre av desse momenta takast inn i lova for å unngå usakleg forskjellsbehandling og bidra til betre føreseielegheit. Det spelte vi òg inn i høyringa. Ei slik skjønsmessig vurdering av forsvarlegheit vil kunne gi store ulikskapar om det ikkje blir gitt tydeleg rettleiing om kva som skal

vektleggast. Vi støttar òg at det er relevant å legge vekt på kva eleven meiner. Vi ser at departementet ikkje har følgd opp innspelet vårt, og vi ber om at det blir vurdert på nytt.

Vi støttar at alle kommunar skal ha ei lokal forskrift om permisjonar dersom det ikkje blir regulert meir utfyllande i lova. Vi er einig i at dette ikkje kan vere noko kommunane vel sjølve.

Departementet foreslår å føre vidare retten til permisjon når andre trussamfunn enn Den norske kyrkja har heilagdaggar. Dette støttar vi.

28.4 Utsett og tidleg skolestart

Framleis opne for utsett og tidleg skolestart

Departementet foreslår å opne for tidleg skolestart når det ligg føre *særlege grunnar*, og for utsett skolestart dersom *gode grunnar* talar for det. I vurderingane skal kommunen særleg legge vekt på føresetnadane barnet har for å oppnå sosial samkjensle og læring. Barneombodet er einig i at det er behov for reglar om utsett og tidleg skolestart i opplæringslova, og at terskelen for desse vil vere ulik. Vi er einig i at terskelen skal vere høgast for tidleg skolestart. Uansett må det vere omsynet til barnet som skal vektleggast i vurderinga, og vurderinga må sjå på både kort og lang sikt.

Departementet foreslår som utvalet at det ikkje skal vere krav til sakkunnig vurdering for utsett eller tidleg skolestart. Vi støttar ikkje dette, og viser til innspelet vårt i punkt 19.5.

Kva vilkåra for å innvilge utsett og tidleg skolestart skal vere

Departementet følger opp forslaget frå utvalet om å erstatte sakkunnig vurdering med vilkåret om at utsett skolestart skal innvilgast dersom *gode grunnar* tilseier det. I tillegg må foreldra søke om eller samtykke til det. Dette inneber at terskelen for utsett skolestart blir senka noko. Departementet skriv at dette betyr at om det er grunn til å tru at læringa eller den sosiale samkjensla til eleven vil bli betre om skolestarten blir utsett med eitt år, så skal det gjerast. Barneombodet er bekymra for at det kan bli tatt avgjerder på mangelfullt grunnlag. Vi meiner at det burde vore PP-tenesta som vurderte om det var gode grunnar, ikkje berre skolen eller skoleeigaren. Vi meiner at dagens krav til sakkunnig vurdering frå PP-tenesta bør førast vidare, sjå punkt 19.5 for meir om dette. I desse sakene bør det stillast krav om at ein uavhengig instans vurderer dei kognitive og sosiale føresetnadene til eleven. Tidleg eller utsett skolestart er ei avgjerd som har stor betydning for barnet, og ei sakkunnig vurdering er ofte nødvendig for å avgjere kva som vil vere til det beste for barnet. PP-tenesta kan gjere ei heilskapleg vurdering basert på kunnskapsinnhenting, kartlegging og kunnskap om det forventa skoletilbodet. Ei sakkunnig vurdering er viktig for å opplyse saka. Ei slik vurdering kan bidra til at kommunen tar ei riktig avgjerd og dermed unngår at barnet startar på skolen før det etter si utvikling er klart for skolestart, eller at ein ventar unødig lenge til dømes fordi barnet har eit vedvarande behov for hjelp. Sakkunnig vurdering kan seie noko om kva dette barnet treng. Vi ber departementet om å føre vidare kravet om sakkunnig vurdering for både utsett og tidleg skolestart.

Vi støttar at terskelen for tidleg skolestart bør vere høgare enn for utsett. Men vi er usikre på kva som vil vere forskjellen på *særlege grunnar* og *gode grunnar*. Vi meiner det er behov for betre rettleiing om desse reglane enn det som finst i dag. Derfor meiner vi det er positivt at departementet har foreslått at det skal presiserast i føresegna at kommunen i vurderinga skal legge særleg vekt på faglege føresetnader og føresetnader for å utvikle sosial samkjensle hos barnet. Vi meiner det òg bør presiserast at den sosiale kompetansen skal vektleggast i vurderinga av tidleg skolestart. Her bør det ikkje berre vere dei faglege føresetnader til barnet som blir

vurderte. Vi ber departementet om å presisere at sosial kompetanse òg bør vurderast. Her meiner vi òg det bør vere krav om sakkunnig vurdering.

Barneombodet er einig i presiseringa departementet har gjort om at forhold ved skolen i utgangspunktet ikkje skal gi grunnlag for utsett eller tidleg skolestart. Vi meiner dette burde vore tatt inn i lova. Det er til dømes ikkje eit relevant moment at skolen ikkje har det nødvendige personalet eller liknande for å gi barnet ein lovfesta rett til grunnskoleopplæring. Kommunen har ansvar for å oppfylle denne retten når vilkåra er oppfylte.

Vi er òg einig med departementet i at omsynet til det beste for barnet på kort og lang sikt skal vere ein del av vurderinga. Det skal òg leggast vekt på kva barnet meiner. Vi meiner det er positivt at det skal stå i lova at om kommunen ikkje finn å kunne legge avgjerande vekt på kva foreldra og barnet meiner, skal det gå fram av grunngivinga for vedtaket korleis omsyna er vurderte og vektlagde.

28.5 Føre vidare gratisprinsippet

Departementet foreslår å føre vidare retten til gratis grunnskoleopplæring, Barneombodet støttar dette. Gratisprinsippet er nødvendig for å oppfylle barns grunnlovfesta og menneskerettslege rett til utdanning. Utan eit slikt prinsipp ville det kunne vere vanskeleg for barn frå familiar med låg inntekt å få retten oppfylt. Retten til utdanning er viktig for å utjamne sosiale forskjellar. Skolen må ikkje forsterke forskjellane ved at det blir tatt betalt for ulike ting, til dømes skrivebøker, digitalt utstyr, deltaking på turar eller aktivitetar i regi av skolen som blir gjennomførte for å oppfylle kompetansemål eller styrke skolemiljøet. Her vil vi òg understreke at vi er bekymra for at enkelte skolar ber foreldre og andre om gåver som i praksis er ei omgåing av gratisprinsippet. Vi meiner departementet bør stramme inn praksis knytt til gratisprinsippet og om nødvendig føre tilsyn med kommunar som har ein «gråsonep praksis».

28.6 Vidareføre straffeansvaret til foreldra

Departementet foreslår å vidareføre straffeansvaret til foreldra. Vi støttar vidareføringa av straffeansvar om barn ikkje oppfyller opplæringsplikta. Vi meiner at plikta kommunen har til å følge opp foreldra til barn som ikkje møter på skolen, bør tydeleggjerast i lova. Vårt inntrykk er at det er store forskjellar mellom kommunane og skolane her, og at dei i ulik grad har retningslinjer for dette.

29 Til kapittel 36 – Privat opplæring i heimet

Departementet foreslår å føre vidare reglar om privat grunnskoleopplæring for eigne barn i heimen i § 22-5. Barneombodet er einig i det er behov for dette i lova. Vi er opptatt av at barn skal få oppfylt retten til utdanning etter Grunnlova og menneskerettane. Om foreldra vel at barnet skal oppfylle opplæringsplikta gjennom grunnskoleopplæring i heimen, meiner vi at staten må sørge for at opplæringslova stiller nokre minstekrav til dette.

Departementet foreslår at omgrepet «privat grunnskoleopplæring i heimen» skal brukast i lova. Dette støttar vi. Dei legg til grunn, som utvalet, at opplæringa hovudsakleg skal skje i heimen til barnet, det vil seie på folkeregistrert adresse. Det støttar vi. Det er ei viktig presisering og viktig for at kommunen skal kunne oppfylle tilsynsoppgåvene sine. Vi har særleg merka oss den viktige presiseringa om at opplæringa som blir gitt på lengre reiser eller under opphald i utlandet, fell utanfor verkeområdet for lova.

Barneombodet støtta i høyringa forslaget frå utvalet om førehandsgodkjenning av privat opplæring i heimen. Det gjer vi framleis. Om det ikkje blir innført, støttar vi subsidiært forslaget om

at det blir innført ei meldeplikt til kommunen før oppstart av privat opplæring i heimen. Dette vil vere ei alternativ løysing som sikrar at kommunen har oversikt over dei barna i kommunen som får privat opplæring i heimen, og kan følge opp opplæringa dei får. Vi støttar òg forslaget frå departementet om at kommunane framleis skal føre tilsyn med privat grunnskoleopplæring i heimen, og at det blir presisert at kommunane skal føre tilsyn med opplæringa innan tre månader etter at opplæringa starta opp. Det er viktig at kommunane følger opp denne plikta. Vi støttar at om foreldre ikkje oppfyller krava i § 22-5, kan barnet påleggast å møte på skolen. Dette gjeld til dømes om opplæringa ikkje er i samsvar med læreplanverket.

29.1 Forholdet til aktivitetsplikta for skolen i saker om skolemiljø

Departementet foreslår at handhevsingsordninga i skolemiljø saker òg skal gjelde for barn som får opplæring i heimen. Dei skal kunne melde ei sak til Statsforvaltaren. Vi er usikre på kor aktuelt dette vil vere i praksis, men vi støttar at barna skal ha den same moglegheita til å få hjelp om dei ikkje har eit trygt og godt skolemiljø.

30 Til kapittel 39 – Rådgiving

30.1 Om lova skal ha regler om rådgiving, og korleis dei skal utformast

Departementet understrekar at rådgiving er viktig for at elevane skal finne seg til rette på skolen og gjere gode utdannings- og yrkesval. Dei meiner derfor det bør stillast krav om rådgiving i kapittel 16 i den nye opplæringslova. Departementet viser til at i det gjeldande regelverket er lovføresegna knapp og gir lite informasjon om kva plikta til rådgiving inneber. For å få informasjon kva eleven har rett til, må ein gå til forskrifta. Departementet er einig med utvalet, som meiner at sentrale element bør gå fram av lova. Dei foreslår derfor at dei mest sentrale elementa blir flytta frå forskrifta til lova. Barneombodet er einig i dette. Vi meiner òg at reguleringa av rådgiving i opplæringslova bør bli meir utfyllande enn i den gjeldande opplæringslova. Vi støttar dette, men er ueinig i nokre av vala departementet tar i innretninga av føresegnene om rådgiving.

Departementet viser til at reglane om rådgiving i dag er utforma som ein rett for elevane, men forarbeida til lova gir ingen haldepunkt for at det har vore hensikta å gi ein rett til rådgiving i den forstand at elevane kan gå til ein klageinstans og krevje at retten blir oppfylt. Departementet meiner som utvalet at det ikkje er nødvendig med ein rett til rådgiving for den enkelte eleven, og at føresegna bør utformast som ei plikt for kommunen og fylkeskommunen. Barneombodet støttar ikkje dette. Vår vurdering er at dette er eit forslag som vil gi elevane svakare rettar enn i dag. Det rår vi frå å gjere. Det er ikkje slik at det er klagerett på alle individuelle rettar i opplæringslova, og det vil det heller ikkje vere framover etter forslaget frå departementet. Eit døme er retten til grunnskoleopplæring etter § 2-1 som det ikkje er mogleg å klage på ikkje blir oppfylt. Etter retningslinjene for regelstyring skulle heller ikkje dette vere ein rett sidan det ikkje kan klagast på. Det vil vere i strid med barnekonvensjonen art. 28 og Grunnlova § 109. Nettopp manglande tilgang på rådgiving har blitt problematisert i mange samanhengar. Poenget med ein individuell rett er å styrke rettsstillinga til elevane og å bidra til meir likeverdige tenester. Barneombodet meiner at retten til elevane ikkje bør svekkast, men heller styrkast, slik at elevane kan få god hjelp raskt på skolen. Vi foreslår at dette blir føydd til som nytt første punktum i §§ 16-1 og 16-2.

30.2 Plikt til å sørge for at elevane får den rådgivinga dei har behov for

Departementet foreslår ei endring i forslaget frå utvalet. For å få fram at rådgivinga skal knytast til behovet til eleven, foreslår dei å utforme føresegna som ei plikt til å sørge for at elevane får den

rådgivinga dei treng. Dei meiner dette berre vil vere ei språkleg endring og ikkje innebere ei endring av innhaldet i dagens regel. Barneombodet støttar endringa. Det er positivt at ordlyden er knytt til kva eleven treng, men vi er usikre på om dette er ei realitetsendring.

Barneombodet er positive til at det skal førast vidare at rådgivinga kan vere individuell eller gruppevis, og at forma skal avgjerast ut frå dei behova og ønska eleven har. Det er bra at departementet foreslår at det blir eksplisitt uttrykt i lova at eleven skal få individuell rådgiving om dei ønsker det, og at dette gjeld for begge former for rådgiving. Men vi er bekymra for at dersom skolen ikkje oppfyller kravet, er rettsstillinga til eleven svakare når han eller ho ikkje har ein rett til rådgiving.

30.3 Elevane skal ha tilgang til rådgiving på den skolen dei går på

Departementet foreslår å føre vidare plikta for kommunane og fylkeskommunane til å gi elevlar rådgiving på den skolen dei går på. Vi er positive til at det blir foreslått at elevane skal få rådgiving på skolen dei går på. Dette er ein nødvendig føresetnad for at elevane skal bruke tilbodet. Samtidig er det viktig med klare føringar om kva som ligg i dette. Manglande tilgang til rådgiving for elevane er ei tilbakevendande problemstilling. Barneombodet er bekymra for kapasiteten på skolane. Elevane må ha ein reell tilgang til rådgivinga, og det gjeld særleg for rådgiving om sosiale og personlege forhold. Det kan ikkje vere nok at rådgivaren er tilgjengeleg nokre få timar kvar veke. Departementet må presisere at dette òg gjeld for barnetrinnet.

Kunnskapsgrunnlaget som utvalet gjer greie for, viser at det er store forskjellar i rådgivinga elevane blir tilbydde, og korleis skoleeigarane forstår pliktene sine. Dette tyder på at det er behov for ei klargjering av kva kravet inneber. Vi støttar at elevane skal få nødvendig rådgiving, men meiner at dette bør vere både ein rett og ei plikt, og at det er behov for betre avklaringar av kva dette betyr i praksis.

30.4 To føresegner om rådgiving

Vi er positive til at departementet foreslår ei føresegn om rådgiving om utdannings- og yrkesval i § 16-1 og ei føresegn om rådgiving om sosiale og personlege forhold i § 16-2. Dette vil gjere det tydelegare at det er to ulike former for rådgiving med ulike formål kommunen og fylkeskommunen må oppfylle. Kunnskapsgrunnlaget til utvalet tyder på at dette er nødvendig, særleg for å styrke og synleggjere rådgivinga om sosiale og personlege forhold.

30.5 Utdannings- og yrkesrådgiving

Barneombodet støttar at omgrepet «utdannings- og yrkesrådgiving» og ikkje «karriererådgiving» blir brukt. Det siste er for snevert, og særleg på barnetrinnet vil det vere misvisande.

Departementet foreslår å føre vidare at elevlar i grunnskolen og i vidaregåande opplæring skal få den rådgivinga dei har behov for om utdannings- og yrkesval. Vi støttar vidareføringa av plikta for kommunar og fylkeskommunar til å gi nødvendig rådgiving om utdannings- og yrkesval til elevane på 8.–10. trinn og i vidaregåande opplæring. Vi er einig med departementet i at forslaget frå utvalet for barnetrinnet var for smalt, og at dette bør innebere ei plikt til å gi elevane rådgiving om val av fag og om konsekvensar av val. Her er det bra at departementet har følgd opp forslaget frå utvalet om å presisere kva rådgiving inneber på dei ulike trinna. Dette bidrar til å gjere det meir føreseieleg kva skoleeigaren må oppfylle.

Kven skal gi elevane rådgiving om utdannings- og yrkesval?

Elevane ønsker ofte å snakke med andre enn lærarane sine, og andre yrkesgrupper kan vere vel så kvalifiserte til å gi elevane rådgiving. Her er vi einig i at kravet til riktig og nødvendig kompetanse

i § 15-6 vil vere tilstrekkeleg, men meiner det bør presiserast at skolen skal ha rådgivarar tilgjengeleg for elevane. Det bør overlatast til skoleeigaren å avgjere kva slags kompetanse som er nødvendig for å utføre oppgåvene etter denne føresegna. Vi støttar at det ikkje blir foreslått at rådgivarane må ha lærarkompetanse.

30.6 Rådgiving om sosiale og personlege forhold

Departementet foreslår å føre vidare at elevar i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa skal få den rådgivinga dei har behov for om sosiale og personlege forhold. Vi støttar forslaget om at det skal vere tilgjengeleg rådgiving om sosiale og personlege forhold på kvar skole. Men vi meiner som nemnt over at elevane også bør ha ein korresponderande rett. Vi er bekymra for at mange elevar ikkje får oppfylt retten til sosialpedagogisk rådgiving i dag, og meiner det er nødvendig med tydelege forventningar til dette. Utvalet ønsker å styrke rådgivinga, og da må det sikrast at eleven får eit tydelegare krav enn at skoleeigaren skal sørge for dette.

Om plikta skal gjelde forhold utanfor skolen

Barneombudet meiner det er behov for å tydeleggjere kva rådgiving om sosiale og personlege forhold er. Her er vi einig med utvalet i at omgrepet «*sosialpedagogisk rådgiving*» bør endrast til «*rådgiving om sosiale og personlege forhold*». «*Sosialpedagogisk rådgiving*» er eit omgrep som kan vere vanskeleg å forstå. Samtidig meiner vi det er nødvendig å presisere enda tydelegare kva som er omfatta av denne rådgivinga. Her meiner vi det ikkje er nødvendig å avgrense rådgivinga til forhold av betydning for opplæringa og forhold eleven har på skolen, slik den gjeldande forskrifta gjer. Barn og unge oppheld seg så mykje på skolen i dag at det vil vere hensiktsmessig at skolen er inngangsporten til mykje av den hjelpa og rådgivinga dei treng. Det vil ikkje vere urimeleg å pålegge skolane dette; tvert imot meiner vi at koronapandemien har vist oss kor viktig skolen er som eit «nav» i livet til barn og unge. Rådgivingsplikta bør innebere at om ein elev treng hjelp utover det som skolen har kompetanse til eller føresetnader for å tilby, bør rådgivaren hjelpe eleven vidare til andre instansar, til dømes gjennom informasjon eller ved å formidle kontakt. Dette er ei forståing av rådgivinga som må kommuniserast tydeleg.

Vi meiner det er viktig at elevane skal kunne få råd frå andre enn lærarane sine, og vi meiner dette bør lovfestast, slik utvalet foreslo. Innspela frå elevane til utvalet er klare på at det òg er noko dei ønsker.

Ikkje lovfeste at elevane skal ha «god tilgang» på rådgiving om sosiale og personlege forhold

Departementet foreslår at elevane skal få rådgiving «*individuellt dersom dei ønsker det*». Vi legg til grunn at intensjonen med denne formuleringa er å styrke tilgangen på rådgiving aleine og pålegge skoleeigaren ei tydeleg plikt til å ha nok kapasitet til at rådgivinga som blir tilbydd på skolane, oppfyller dette. Kravet om at elevane skal ha «*god tilgang*», som utvalet foreslo, la etter vår vurdering terskelen høgt for skoleeigaren, og det var positivt. Det vil ikkje vere tilstrekkeleg å ha ein rådgivarressurs tilgjengeleg på skolen i ein mindre del av timane til skolen. Vi ber departementet om å ta inn forslaget frå utvalet.

30.7 Tilgang til rådgiving for dei som får opplæring i bedrift

Departementet foreslår å innføre ei ny plikt for fylkeskommunane til å sørge for at dei som har læretid i bedrift, skal ha tilgang til rådgiving om utdannings- og yrkesval og om sosiale og personlege forhold på skolen dei har gått på. Vi støttar forslaget.

30.8 Ikkje behov for å gi forskrift om rådgiving

Departementet følger ikkje forslaget frå utvalet om å føre vidare heimelen for å gi forskrift om rådgiving. Barneombudet meiner at det burde dei gjort. Vi støttar forslaget frå utvalet om å føre vidare heimelen for å gi ei forskrift om rådgiving. Det kan vere behov for å gi meir utfyllande regler i forskrifta for å unngå eit unødvendig detaljnivå i lova.

31 Til kapittel 40 – Rett til vidaregåande opplæring

Barneombudet er svært positiv til mange av endringane som blir foreslått i dette kapitlet, som utvidar rettane til elevane og gir dei enda betre moglegheiter for å fullføre og bestå vidaregåande opplæring. Det er positivt med større valfridom for den enkelte og at fleire av tidsfristane som finst i det gjeldande regelverket, blir fjerna. Vi meiner det er viktig at regjeringa fører vidare mange av endringane som vil gi større fleksibilitet for elevane og utvide rettane deira.

31.1 Utvida rett til vidaregåande opplæring

Departementet foreslår å utvide retten til vidaregåande opplæring for ungdom og vaksne slik at han gjeld fram til den enkelte har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Det er ei viktig endring. Dette gjer at den tidlegare problematikken om utvida tid vil forsvinne, og det er positivt for elevane. Forslaget betyr mellom anna at dei som vil trenge meir enn tre år, eller ikkje består i eitt eller fleire fag, skal få opplæring slik at dei kan fullføre og bestå den vidaregåande opplæringa. Barneombudet støttar forslaget.

31.2 Føre vidare to sett reglar for vidaregåande opplæring for ungdom og vaksne

Departementet foreslår å føre vidare dagens lovstruktur, der det er ulike reglar for vidaregåande opplæring for vaksne og ungdom. Vi støttar dette fordi det framleis er foreslått viktige forskjellar mellom vidaregåande opplæring for ungdom og vidaregåande opplæring for vaksne. Ved å ha to ulike kapittel er det enklare for brukaren å finne fram til rett kapittel, og vedkommande blandar ikkje reglane. Det bør framleis vere større fleksibilitet i vidaregåande opplæring for vaksne enn for ungdom når det gjeld organisering og innhald.

Vi meiner òg det er positivt at den nedre aldersgrensa for vidaregåande opplæring for vaksne blir flytta frå 25 år til 19 år. Det vil gi denne gruppa større fleksibilitet. Departementet foreslår òg å gi personar mellom 19 og 25 år høve til å velje mellom vidaregåande opplæring for ungdom og vidaregåande opplæring for vaksne. Dette vil gi denne aldersgruppa ein enda betre rett. Det støttar vi.

31.3 Vilkår for rett til vidaregåande opplæring for ungdom og vaksne

Kven skal ha rett til vidaregåande opplæring?

Departementet foreslår å føre vidare at personar som har fullført grunnskolen eller tilsvarande, har rett til vidaregåande opplæring. Dei foreslår òg å føre vidare retten til vidaregåande opplæring for dei som har fullført vidaregåande opplæring i eit anna land, men som ikkje får godkjent opplæringa som studie- eller yrkeskompetanse i Noreg. Barneombudet støttar at dette blir ført vidare.

Dagens tidsavgrensing for retten til opplæring blir ikkje ført vidare

Departementet foreslår at tidsavgrensinga som følger av det gjeldande regelverket, ikkje blir ført vidare. Det betyr at det ikkje lenger skal vere slik at ungdom berre har rett til tre års heiltidsopplæring, eller lengre om det følger av læreplanen for faget. Vi meiner dette er ei viktig endring som vil gjere at ungdom som treng fleire år for å fullføre og bestå, vil ha rett til det.

Retten til opplæring skal gjelde fram til oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse

Departementet foreslår at i staden for ei tidsavgrensing skal retten gjelde fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Dette vil gi ein rett til å fullføre og bestå. Ungdom risikerer ikkje å stå utan rett om dei stryk i eit fag eller av andre grunnar ikkje fullfører eit opplæringsår. Dei vil behalde retten. Dette støttar vi. Det er òg positivt at departementet foreslår at elevar som går på opplæringsløp med planlagd sluttkompetanse på lågare nivå enn studie- eller yrkeskompetanse, skal behalde retten til opplæring fram mot studie- og yrkeskompetanse. Det betyr at dei på eit seinare tidspunkt kan endre sluttkompetansen dei har oppnådd.

Retten skal ikkje omfatte opplæring for elevar som ønsker å forbetre karakterane

Departementet foreslår at retten ikkje skal gjelde for dei som allereie har bestått, men ønsker å ta opp fag for å forbetre karakterane sine. Vi er einig i dette, og meiner at privatistordninga tar vare på desse kandidatane.

31.4 Førre vidare høvet kommunane og fylkeskommunane har til å tilby meir grunnskoleopplæring til elevar som har rett til vidaregåande opplæring for ungdom

Departementet foreslår å førre vidare at kommunane og fylkeskommunane kan tilby meir grunnskoleopplæring til ungdommar som treng det, til dømes i form av kombinasjonsklassar. Barneombodet støttar forslaget. Dette vil vere viktig for dei som har ungdomsrett til vidaregåande opplæring, men som samtidig treng meir grunnskoleopplæring for å fullføre vidaregåande opplæring. Dette vil kunne opne for kombinasjonsløp for ungdommar som treng det. Vi meiner at dei ungdommane som blir tatt inn til denne typen tilbod, bør ha dei same rettane etter lova som dei som blir tatt inn til grunnskoleopplæring for vaksne, til dømes rett til skyss om vilkåra er oppfylte.

31.5 Om det skal innførast eit visst omfang grunnskoleopplæring for å fullføre grunnskolen

Departementet viser til at det er eit problem at enkelte ungdommar som i dag startar i vidaregåande opplæring, ikkje har tilstrekkelege føresetnader for å fullføre og bestå. Dette kan mellom anna gjelde for innvandrarar med kort butid i Noreg. Som departementet skriv, reiser dette spørsmålet om eleven skal ha eit visst omfang grunnskoleopplæring for at grunnskolen skal reknast som fullført. Slik er det ikkje i dag. Utvalet peiker på at Grunnlova har reglar om at staten skal sikre tilgang til vidaregåande opplæring, og at det derfor ikkje kan innførast andre kvalifikasjonskrav enn fullført grunnskole som eit generelt krav for å få tilgang til vidaregåande opplæring. Utvalet foreslår derfor ikkje spesifikke kvalifikasjonskrav for tilgangen til vidaregåande opplæring, som til dømes bestått grunnskole eller liknande. Utvalet peiker òg på at opplæringslova opnar for at det kan stillast krav om eit visst omfang opplæring for at ein elev kan seiast å ha fullført grunnskoleopplæringa. Utvalet foreslår at elevar ikkje utan vidare skal vurderast som å ha fullført vidaregåande opplæring om dei berre har deltatt i grunnskoleopplæring i eit svært avgrensa omfang. Departementet er einig i at Grunnlova set grenser for kva slags overgangstiltak som kan vere aktuelle, og vil derfor ikkje gå vidare med å foreslå tiltak som inneber generelle kvalifiseringskrav for elevar som har fullført grunnskolen. Barneombodet er einig i dette, og meiner at ein må sjå på andre løysingar som tar vare på rettane til elevane.

31.6 Plikta for fylkeskommunane til å ha eit overgangstilbod fram til tiltaket i Meld. St. 21 (2020–2021) er ferdig greidd ut og følgd opp

Departementet foreslår å innføre ei plikt for fylkeskommunane til å ha eit opplæringstilbod i overgangen til vidaregåande opplæring for elevar som manglar faglege eller språklege føresetnader for å kunne delta i og bestå vidaregåande opplæring. Vi støttar forslaget.

31.7 Innføre rett til uavgrensa omval fram til 19 år

Departementet foreslår å i hovudsak føre vidare retten til omval, men å oppheve grensa for omval fram til søknadsfristen for inntak det året ungdommen fyller 19 år. Barneombudet støttar forslaget. Som departementet meiner vi at utvidinga til at ein kan gjere fleire omval, kan vere avgjerande for at fleire fullfører vidaregåande opplæring. Ein slik regel gjer òg at fleire av utfordringane som er knytte til reglane om omval i dag, forsvinn.

31.8 Ikkje føre vidare plikta fylkeskommunen har til å tilby anna opplæring ved behov

Departementet foreslår å ikkje føre vidare plikta fylkeskommunane har til å tilby anna opplæring ved behov. Barneombudet støttar at føresegna ikkje blir ført vidare. Det skal ikkje vere andre utdanningsprogram som elevar kan takast inn til, enn det som følger av tilbodsstrukturen. Andre tilpassingar skal gjerast gjennom vedtak om til dømes spesialundervisning eller liknande. Vi meiner departementet har foreslått tilstrekkelege heimlar andre stader i opplæringslova til at elevar som har behov for tilrettelegging for å følge med på opplæringa, vil få det. Denne føresegna er i hovudsak eigna til å skape større uklarleik om kva reglar som gjeld.

31.9 Inntaksreglar i vidaregåande opplæring

Føre vidare hovudregelen om inntak

Departementet foreslår å føre vidare hovudregelen om rett til inntak til eitt av tre søkte utdanningsprogram i § 5-1. Barneombudet støttar forslaget. Vi støttar òg dei språklege endringane. Vi er einig i vidareføringa av forskriftsheimelen. Her er det behov for detaljerte reglar i forskrifta for å sikre føreseielege vilkår og likebehandling.

Ikkje føre vidare rett til inntak til særskilde utdanningsprogram i lova

Departementet foreslår å ikkje føre vidare regelen om at søkarar med rett til spesialundervisning kan ha rett til inntak til eit særskilt utdanningsprogram, men at innhaldet i lovregelen likevel blir ført vidare i forskrift. Vi støttar forslaget. Det er ikkje nødvendig å regulere dette i lova.

Føre vidare at ungdom over 15 år sjølve skal søke om inntak

Departementet foreslår å føre vidare at ungdom over 15 år sjølve søker om inntak til vidaregåande opplæring. Dei foreslår å ta dette inn i § 24-4 som del av ei meir generelt utforma føresegn som presiserer at retten til sjølv å ta avgjerder for dei over 15 år òg gjeld andre spørsmål knytt til grunnskoleopplæringa og vidaregåande opplæring. Departementet viser til Barnelovutvalet, som meiner at aldersgrenser bør stå i sektorlovgivinga. Barneombudet støttar forslaget om ei meir generell føresegn i opplæringslova om 15-årsgrensa, men vi meiner at denne føresegna bør plasserast ein annan stad enn i kapittel 24, som handlar om samarbeid mellom tenester. Paragraf 24-4 gjeld andre spørsmål enn dette, og vi foreslår at føresegna blir flytta til kapittel 10, sjå òg punkt 12.2.

31.10 Føre vidare gratisprinsippet i vidaregåande opplæring

Departementet foreslår å føre vidare gratisprinsippet i vidaregåande opplæring. Vi viser til omtalen vår av gratisprinsippet for grunnskolen i punkt 28.5. Vi meiner dei same omsyna bør gjelde for vidaregåande opplæring. Gratisprinsippet bør òg førast vidare i vidaregåande opplæring. I § 5-8

andre punktum har departementet foreslått regulert kva fylkeskommunen likevel kan krevje at eleven dekker. Denne reguleringa meiner vi utholder gratisprinsippet i første punktum. Barneombodet er bekymra for at elevane må dekke ein for stor del av elevutgiftene, og at det er ein del unødvendige forskjellar. Vi viser til kartleggingar som utvalet har gjort greie for i utgreiinga som viser at elevutgifter varierer etter kvar i landet eleven bur, og kva skole og utdanningsprogram eleven går på. Barneombodet meiner det er nødvendig med ein gjennomgang av praksisen til fylkeskommunane og skolane, slik at forskjellane ikkje blir så store. Først da vil gratisprinsippet bli reelt ein del stader. Vi meiner lista bør leggest høgare enn departementet foreslår, med tanke på kva fylkeskommunen kan krevje at eleven sjølv dekker av kostnader. Vi ber departementet om å avgrense kva fylkeskommunen kan krevje at eleven dekker sjølv.

32 Til kapittel 41 – Opplæring for ungdom mellom 16 og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i Norge

Barneombodet har merka seg at departementet ikkje har følgd forslaget frå utvalet. Vi gjentar derfor at vi støttar forslaget frå utvalet om at ungdom mellom 16 og 18 år som ikkje har opphaldsløyve i Noreg, skal ha rett til grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring. Denne retten bør gjelde òg om det er gjort vedtak om utvising fram til faktisk utreisdato, ikkje berre til datoen i vedtaket. Dette gjeld til dømes for unge flyktningar på asylmottak som har fått endeleg avslag på søknaden om vern, men som blir vurderte som ikkje mogleg å returnere.

Vi er einige med utvalet, som viser til at utdanning og skolegang har stor betydning for den enkelte ungdommen, uavhengig av opphaldsstatus. Vi er einig i at retten bør gjelde ut skoleåret som begynner det kalenderåret dei fyller 18 år. Dette vil gi dei høve til å fullføre skoleåret som er påbegynt, men eigentleg burde eleven fått høve til å fullføre Vg3 om han eller ho fyller 18 år i løpet av Vg2. At ein person har rett til utdanning, påverkar ikkje moglegheita myndigheitene har til å sende vedkommande tilbake.

33 Til kapittel 42 – Videregående opplæring i bedrift

33.1 Førre vidare retten til individuell tilrettelegging i bedrift for lærekandidatar

Barneombodet støttar forslaget om å førre vidare retten til spesialundervisning for lærekandidatar. Vi viser elles til høyringssvaret vårt til NOU 2019: 23.

33.2 Tilgang til PP-tenesta

Vi meiner at tilgang til PP-tenesta kan vere ein førebyggjande faktor for å forhindre fråfall, og meiner det bør vere eit betre kunnskapsgrunnlag for å endre føresegna slik at lærekandidatar ikkje skal ha tilgang til PP-tenesta. Vi støttar forslaget om at dei med læretid framleis skal ha rett til sakkunnig vurdering frå PP-tenesta. Barneombodet viser til punkt 19.6 og høyringssvaret til NOU 2019: 23.

34 Til kapittel 44 – Overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringen

Departementet foreslår å innføre ei plikt for fylkeskommunen til å sørge for at elevane får ein trygg og god overgang frå grunnskolen til vidaregåande opplæring i § 9-5. Dei foreslår òg å innføre ei korresponderande plikt for kommunen til å samarbeide med fylkeskommunen. Barneombodet meiner dette er svært positivt. Vi etterlyste dette i høyringssvaret til NOU 2019: 23. Vi meinte da at det burde lovfestast ei tilsvarande plikt til å sørge for ein god og trygg overgang mellom

grunnskolen og den vidaregåande opplæringa som mellom barnehagen og skolen. Ei lovfesting av ei plikt til å samarbeide om overgangen mellom grunnskolen og vidaregåande opplæring vil vere eit tiltak for å førebygge fråfall og gjere dei vidaregåande skolane førebudde på elevane som skal starte hos dei. Vi er glade for at departementet er einig med oss, og at forslaget til ny føresegn langt på veg svarer til forslaget vårt. Vi meiner at det bør vere fylkeskommunen som har ansvaret, men at plikta til kommunen òg bør synleggjerast. I dette arbeidet ligg òg tidleg planlegging av overgangen for elevar med særskilde behov som treng ekstra støtte og eventuelt tilrettelegging av overgangen.

Det er viktig at det blir gitt god informasjon til fylkeskommunane og kommunane om kravet til systematikk som følger av kommunelova § 25-1, og korleis det vil ha konsekvensar for dette arbeidet. Vi viser til kommentaren vår om behovet for god rettleiing til kommunane om kva kravet i kommunelova § 25-1 inneber i denne samanhengen, i punkt 12.1.

35 Til kapittel 45 – Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstenesta har viktige oppgåver for å førebygge og hindre utanforskap blant ungdommar. Plikta for fylkeskommunen til å ha ei oppfølgingsteneste for ungdom som er utanfor arbeid og opplæring, bør førast vidare. Vi ser òg eit behov for at mandatet til oppfølgingstenesta blir utvida ved at dei blir pålagde eit større ansvar for å fange opp elevar som står i fare for å falle frå vidaregåande opplæring, enn dei har i dag. Vi støttar forslaget frå departementet om å greie ut nærmare om oppfølgingstenesta bør ha ei plikt til å jobbe førebyggjande.

Vi er einig i at oppfølgingstenesta framleis bør vere regulert i opplæringslova og ikkje flyttast til ei anna lov. Reguleringa av oppfølgingstenesta i opplæringslova med forskrift bør ryddast opp i, og ein del av det som står i forskrifta, bør flyttast til lova eller strykast. Vi støttar forslaget frå utvalet om opprydding. Vi støttar også dei andre forslaga frå utvalet i kapittel 42.7.4 knytte til oppfølgingstenesta.

36 Til kapittel 48 – Personalet i skolen

36.1 Førre vidare generelle krav til kompetanse og kompetanseutvikling

Departementet foreslår å førre vidare kravet om at kommunane og fylkeskommunane har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i skolen, og kravet om at dei skal legge til rette for kompetanseutvikling for dei tilsette, i § 17-8. Departementet viser til at det er avgjerande for læringsutbyttet at leiinga, undervisningspersonalet og anna personale i skolen har den rette kompetansen til å utføre dei oppgåvene dei er pålagde. Vi støttar også at ansvaret for kompetanseutvikling blir regulert i andre ledd. Vi er glade for at dette omfattar alt personale på skolen, ikkje berre undervisningspersonalet. Vi meiner at i tillegg til det kontinuerlege kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen er det viktig at skoleeigaren legg til rette for at tilsette får nødvendig fagleg påfyll i form av etter- og vidareutdanning.

36.2 Krav til leiing i skolen

Departementet foreslår å førre vidare i § 17-1 at opplæringa i skolen skal leiast av rektor, og det generelle kravet om at kvar skole skal ha ei leiing som er fagleg, pedagogisk og administrativt forsvarleg. Barneombudet støttar at opplæringslova framleis bør stille krav til forsvarleg leiing på skolenivå. Vi er einig med departementet i at eit krav til forsvarleg leiing er avgjerande for at skolen kan drive kontinuerleg kvalitetsutvikling i verksemda. Å fjerne kravet vil signalisere at forventningane lovgivaren har til korleis skolen skal leiast, er betydeleg svekt.

Barneombudet støttar at skolen framleis skal leiast av rektor. Dette er ein funksjon kommunane og fylkeskommunane ikkje bør kunne velje bort. Vi støttar at høvet til å gjere unntak frå rektorkravet ikkje blir ført vidare. Alle skolar skal ha ein rektor. Vi er òg einig i at kravet om at rektor bør ha pedagogisk kompetanse, blir ført vidare, men det er ikkje nødvendig med ei meir utfyllande regulering av kva dette inneber. Dette er eit viktig signal. Som øvste leiar for ei pedagogisk verksemd må òg rektor ha pedagogisk kompetanse. Vi vil samtidig understreke at rektor òg må ha regelverkskompetanse for å kunne leie skolen.

Departementet foreslår at ein rektor skal kunne leie fleire skolar. Dei viser til at Skolelederforbundet og Utdanningsforbundet ikkje støttar dette, men dei foreslår det likevel. Barneombudet er einig med forbunda, noko vi òg gav uttrykk for i høyringa. Vi meiner dette berre bør vere tillate svært unntaksvis, om skolane er små og ligg geografisk nær kvarandre. Føresegna bør heller ha eit tydeleg krav om at rektor skal vere fortruleg med den daglege drifta og arbeide med å vidareutvikle verksemda, slik det er i dag, ikkje at rektor kan leie fleire skolar. Vi meiner at i vurderinga av om ei person kan vere rektor på fleire skolar, vil òg kravet til forsvarlegheit gjelde. Vi foreslår at det snevre høvet til å vere rektor på fleire skolar blir tatt ut, og at føresegna heller, som i dag, seier kva ansvar rektor har.

36.3 Krav om relevant kompetanse for å bli tilsett som lærar

Departementet foreslår å føre vidare kompetansekravet for tilsetting og å presisere at kompetansekravet gjeld på oppstartstidspunktet. Barneombudet støttar dette. God og relevant kompetanse hos undervisningspersonalet er viktig for å sikre elevane ei best mogleg opplæring. Vi er einig med departementet i at det bør vere kompetansekrav for tilsetting av undervisningspersonale og for å undervise i enkeltfag. Vi er bekymra for at det framleis er ein del av dei som underviser, som ikkje oppfyller kompetansekrava, og at det er for store forskjellar mellom ulike skolar. Dette gjer at vi meiner det ikkje bør firast på krava. Vi er einig i at kommunane og fylkeskommunane kan ha økonomiske incentiv for ikkje å oppfylle kompetansekrava, fordi det kan gi lågare lønnsutgifter. Dette tilseier at området bør regulerast. Vi meiner det bør vere nasjonale krav og ikkje overlata til skoleeigarane. Vi er òg einig i at kompetansekrava skal vere oppfylte på oppstartstidspunktet. Dette vil gjere det mogleg å tilsette studentar like før dei er ferdige, under føresetnad av at dei vil oppfylle krava på oppstartstidspunktet. Dette kan gjelde både for nyutdanna og for dei som tar etterutdanning for å kunne undervise i fleire fag.

Departementet foreslår å føre vidare kravet om kompetanse i undervisningsfag, men slik at det blir gjort tydelegere at krava er retta mot kommunane og fylkeskommunane. Vi støttar forslaget. Vi støttar òg at overgangsordninga for lærarar som ikkje oppfyller kompetansekrava, blir ført vidare slik ho er no. Ordninga bør ikkje forlengast med tre år, slik utvalet foreslo. Det bør vere nok med dei ti åra som allereie er gitt. Vi meiner det vil vere nødvendig å gi ei meir detaljert regulering av kompetansekrava i forskrift. Derfor bør også forskriftsheimlane førast vidare.

36.4 Føre vidare kravet om kontaktlærar

Barneombudet støttar vidareføringa av kravet om kontaktlærar.

36.5 Fagleg ansvar for opplæringa og bruk av assistentar og vikarar

Lovfeste krav til at læraren skal vere nærverande og planlegge mv.

Departementet vurderer om det bør innførast ein regel om at opplæring skal førebuast og følgast opp av ein lærar, og at ein lærer som hovudregel skal vere til stades saman med elevane i opplæringssituasjonen. Departementet ber om høyringsinstansane sitt syn på dette. Barneombudet er einig med utvalet i at det berre er personar som er tilsette i lærarstillingar, som

kan ha det faglege ansvaret for opplæringslova, og meiner dette bør presiserast i lova, slik utvalet foreslo.

Utvalet meinte det var uklart kva oppgåver som ligg til det faglege ansvaret for opplæringa, og foreslo derfor å presisere desse oppgåvene i den nye lova. Departementet viser til at det ikkje går direkte fram av lova i dag at ein lærar skal ha det faglege ansvaret for opplæringa. Men dei viser til at lova, forarbeida og kompetansekrava ved tilsettingar klart føreset at det er lærarane som har det faglege ansvaret for opplæringa. Dette ønsker verken departementet eller utvalet å endre på. Departementet viser til at det er gode grunnar til å tydeleggjere kva som ligg i ansvaret til læraren, men dei har ikkje tatt stilling til forslaget frå utvalet. Barneombodet meiner departementet bør følge forslaget frå utvalet og lovfeste at opplæringa skal planleggast, leiast og følgast opp av ein lærar, og at ein lærar som hovudregel skal vere til stades saman med elevane i opplæringssituasjonen. Vi meiner det er eit stort problem at assistentar får eit for stort ansvar i å gjennomføre opplæringa, inkludert spesialundervisning, i dag.¹⁷

Vi trur forslaget kan bidra til å klargjere og stramme opp dagens praksis. Barneombodet spør likevel om det er fare for at «*hovudregel*» kan bli tolka for vidt. Vi minner om at dagens praksis med bruk av ufaglærte i spesialundervisninga har auka trass i at departementet har forsøkt å tydeleggjere regelverket. All erfaring tyder på at grensa mellom ansvar for opplæringa og å hjelpe til i praksis er vanskeleg å trekke og blir praktisert feil. Vi meiner derfor det kan vere hensiktsmessig å gi meir rettleiing om kva som eventuelt kan gjere det tillate å gjere unntak. Vi meiner at dette kravet må gjelde for all opplæring, også spesialundervisninga. Barneombodet anbefaler både å lovfeste ansvaret til lærarane i tråd med forslaget frå utvalet, og ei føresegn om oppgåvene til assistentar i tråd med departementets forslag til ny § 17-6. Vi meiner det ikkje er tilstrekkeleg berre å føre vidare gjeldande § 10-11, slik departementet foreslår i ny § 17-6.

Departementet spør om det kan vere eit alternativ at krav til fagleg ansvar og nærvær berre skal gjelde for individuelt tilrettelagd opplæring. Barneombodet vil understreke at ein slik regel vil ha særleg stor betydning for å endre praksis og styrke den individuelt tilrettelagde opplæringa. Samtidig er ei slik føresegn viktig for alle elevar. Barneombodet er som nemnt bekymra for at det foreslåtte unntaket til kompetansekrav i § 11-9 kan svekke betydninga av ei føresegn om ansvaret til læraren. Vi meiner det ikkje bør gjerast unntak frå kravet om at ein lærar har ansvar for å planlegge, gjennomføre og følge opp den individuelt tilrettelagde opplæringa, og at unntaket berre gjeld hovudregelen om nærvær. Vi viser elles til drøftinga under punkt 17.3. Vi meiner at departementet bør foreslå eit nytt første ledd i § 17-6 som regulerer ansvaret til og nærværet av læraren i opplæringa, slik utvalet foreslo. Dette bør gjelde for all opplæring.

Barneombodet meiner i tillegg at § 17-6 (2) bør ha ein regel om anna personale i skolen og deira rolle i opplæringa, slik departementet foreslår. Denne regelen vil gjere det tydeleg at assistentar kan hjelpe til i, men ikkje leie opplæringa. Vi støttar her forslaget frå departementet om å føre vidare at assistentar skal kunne hjelpe til i opplæringa. Dei kan ha ein viktig støttefunksjon i skolen. Vi er einig med departementet i at rettleiingsansvaret er så viktig at det bør gå tydeleg fram av lova. Å fjerne kravet til rettleiing av assistentar kan sende eit uheldig signal til sektoren om at slik rettleiing ikkje blir sett på som like viktig som før. God rettleiing bidrar til at elevane får den opplæringa dei skal ha, og at elevane opplever at skolemiljøet er trygt og godt. Det vil vere

¹⁷ Barneombodet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombodets fagrapport 2017

kommunen og fylkeskommunen som har ansvar for å sørge for at assistentane får nødvendig rettleiing, og at det blir sett av nok tid og ressursar for dei som skal rettleie.

Innføre krav om ei forsvarleg vikarordning

Departementet foreslår å innføre eit krav om ei forsvarleg vikarordning i § 17-7. Dei følger opp forslaget frå utvalet, men foreslår ei presisering av korleis «forsvarleg vikarordning» skal tolkast. Dei meiner ein føresetnad er at ei vikarordning kan vere forsvarleg sjølv om ikkje alle vikarar er lærarar, det vil seie at dei oppfyller kompetansekrava i lova og forskrifta. Barneombodet støttar ei lovfesting av eit krav om at skoleeigarane må ha ei forsvarleg vikarordning. Vi er bekymra for manglande vikarar i skolen. Å lovfeste dette vil vere eit viktig signal, og det vil krevje at skoleeigaren har ein systematikk knytt til dette, jf. kommunelova § 25-1. Statsforvaltarane kan òg føre tilsyn med dette. Det meiner vi er viktig. Vi er einig med departementet i at dette lovkravet vil tydeleggjere ansvaret til kommunane og fylkeskommunane.

Departementet viser sjølv til at det kan stillast spørsmål ved kva som ligg i omgrepet «forsvarleg». Det er vi einig i. Men vi er bekymra for presiseringane til departementet der det går fram at dette ikkje inneber at vikarane må oppfylle kompetansekrava. Dei må streve etter det, men om det ikkje går, vil det ikkje vere lovstridig. Her er vi bekymra for at dette blir ei moglegheit til å legitimere auka bruk av ufaglærte vikarar. Vi har òg merka oss at føresegna er knytt til «vanleg og venta fråvær». Vi lurar på kva dette er. Det vil vel nettopp vere det uventa fråværet som krev ei forsvarleg ordning. Her treng vi presiseringar. Vi meiner at «vanleg og venta» bør strykast.

36.6 Fleirfagleg kompetanse i skolen og helsesjukepleiar

Ikkje innføre krav om annan bestemt kompetanse

Departementet foreslår å ikkje innføre krav om annan spesifikk kompetanse enn lærarkompetanse i lova. Dei kan ikkje sjå at det er vektige argument som tilseier ei anna løysing. Samtidig understrekar departementet at sjølv om regelverket ikkje stiller krav om andre yrkesgrupper enn lærarar og rektor, er det ikkje noko til hinder for at det kan tilsettast andre yrkesgrupper i skolen. Det relativt omfattande kunnskapsgrunnlaget utvalet har gjort greie for, viser at andre yrkesgrupper kan spele ei viktig rolle i skolekvardagen.

Barneombodet meiner det er behov for å lovfeste krav til annan kompetanse i skolen for å styrke «laget rundt eleven», og vi meiner departementet bør foreslå dette. Vi meiner at elevane må ha andre enn lærarane sine å snakke med dersom dei har behov for det. For å sikre at kommunane og fylkeskommunane prioriterer å tilsette andre yrkesgrupper på skolane, og at dei er tilgjengelege for elevane, meiner vi at det er nødvendig å lovfeste krav til dette. Vi er bekymra for at dersom det ikkje blir lovfesta minstekrav til andre yrkesgrupper eller funksjonar i skolen, vil det framleis vere store forskjellar i kva kompetanse som finnast på dei ulike skolane. Desse forskjellane meiner vi gjer at elevane ikkje får ei likeverdig oppfølging. Vi ser at NOU 2019: 23 ikkje gir eit godt nok grunnlag for å avklare kva kompetanse det bør stillast krav om at skolane har, men ser at regjeringa i Meld. St. 6 (2019–2020) har foreslått at Utdanningsdirektoratet skal kartlegge og vurdere dette. Vi forventar at departementet etter denne kartlegginga vil sørge for den nødvendige regelverksforankringa. Barneombodet ber derfor departementet om å foreslå endringar i dette på eit seinare tidspunkt.

Ikkje føre vidare ein heimel for forskrift om helsetilsyn i spesialundervisning

Barneombodet støttar forslaget frå departementet om å ikkje føre vidare forskriftsheimelen om helsetilsyn og medisinsk hjelp for elevar som får spesialundervisning. Heimelen har ikkje blitt brukt.

37 Til kapittel 49 – Politiattest og vandelskontroll

37.1 Førre vidare reguleringa og utvide personkretsen

Departementet foreslår å førre vidare reglane om politiattest og tilsettingsforbod med nokre skjerpingar av krava. Barneombodet er einig i dette. Vi er positive til at departementet vil skjerpe krava samanlikna med krava som gjeld i dag.

Politiattest òg for dei som skal ha praksis i skolen, og alle som jobbar på leirskole

Departementet foreslår å førre vidare den gjeldande personkretsen og i tillegg utvide personkretsen slik at personar som skal ha praksis i skolen, skolefritidsordninga, leksehjelpa, leirskolane, kulturskolen og skoleliknande aktivitetstilbod, blir inkluderte i kravet om å legge fram politiattest i § 17-9 (1). Vi støttar at personkretsen blir ført vidare og utvida med personar som foreslått. Vi er einig med departementet i at omsynet til vern av eleven her må vege tyngre enn omsynet til dei som må vise fram politiattest. Det er viktig at òg personar som skal ha praksis i skolen, må legge fram politiattest. Vi er einig i at kravet må omfatte mellom anna studentar og elevar i vidaregåande skole som skal ha praksisplass på ein grunnskole som ein del av opplæringa si. Det er òg positivt at dette gjeld personar som har arbeidstrening gjennom Nav, og utanlandske borgarar som har praksisplass gjennom introduksjonsprogrammet. Vi er òg positive til at det gjeld personar som har praksis i andre tilbod som føresegna viser til, mellom anna kulturskolen og SFO.

Barneombodet ber departementet presisere at krava til politiattest òg gjeld for personar som gjennomfører skyss etter opplæringslova. Vi er kjende med saker der elevar med utviklingshemming blir køyrde aleine med drosje til skolen utan at det er krav om politiattest for drosjesjåføren. Dette meiner vi er problematisk, og her bør fylkeskommunen som er ansvarleg for skyssen, kunne stille krav om at dei som gjennomfører skyssen, har lagt fram politiattest i samsvar med § 15-7. Dersom det manglar heimelsgrunnlag for dette, ber vi departementet sørge for at det kjem på plass.

Vi ber departementet vurdere kor lenge ein politiattest skal vere gyldig, og om det skal stillast krav til innhenting av politiattest med jamne mellomrom for å fange opp lovbrøt som er gjorde etter at politiattesten er lagd fram ved tilsettinga. I alle fall meiner vi at det bør krevjast at det blir lagt fram ein ny politiattest når ein person blir flytta til eller tilsett ved ein annan skole, òg om dette er i same kommune eller fylkeskommune.

37.2 Førre vidare kravet til politiattest for andre som oppheld seg mellombels på skolen

Departementet viser til at utvalet foreslo å førre vidare regelen om at kommunen og fylkeskommunen kan krevje politiattest frå dei som jamleg oppheld seg på skolen, i SFO, i leksehjelpa, i leirskolen, i kulturskolen eller i skoleliknande aktivitetstilbod. Vi støttar at det gjeldande kravet blir ført vidare, og at dette framleis er ein «kan-regel».

37.3 Utvide kva straffebed som skal takast med på ein politiattest

Departementet foreslår å utvide lista over kva straffebed som skal merkast av på ein politiattest. Barneombodet støttar forslaget frå departementet, som er lik forslaget frå utvalet. Vi deler vurderinga om at krava i politiregisterlova § 39 er for avgrensa, og at det er behov for ei vesentleg utviding. Dagens krav gir ikkje eit godt nok vern for barn i skolen. Krava i helse- og omsorgstenestelova § 5-4 kan vere eit utgangspunkt, men vi støttar forslaget frå utvalet og departementet om òg å inkludere føresegner utover dette. Vi er einig i at òg brot på teieplikta og avverjingsplikta skal merkast av på politiattesten.

37.4 Seksuelle overgrep mot mindreårige: føre vidare forbod mot tilsetting

Departementet foreslår å klargjere området for tilsettingsforbodet. Barneombudet er einig i at det er nødvendig å klargjere konsekvensane av merknader på politiattesten. Vi er einig i at det framleis bør vere eit tilsettingsforbod for den som er straffa for seksuelle overgrep mot mindreårige. Vi støttar òg at det bør forskriftsfestast kva lovbrod dette gjeld. Vi ber departementet vurdere om andre lovbrod bør føre til eit tilsettingsforbod, til dømes grove valdslovbrod og drapsforsøk. Utover dette støttar vi vidareføringa av kravet til ei konkret vurdering av om søkaren skal tilsettast, men det bør gå tydeleg fram at forholda som er merka av på politiattesten, er alvorlege lovbrod, og at skoleeigaren har eit skjerpa ansvar for tryggleiken til elevane om det blir tilsett ein person som tidlegare har vore dømd for desse forholda.

38 Til kapittel 50 – Ansvar for å oppfylle retten til opplæring for barn og søsken til innlagte på helseinstitusjon

Departementet foreslår å gi fylkeskommunen ansvar for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for barn og søsken til innlagde i helseinstitusjonar. Barneombudet støttar forslaget frå departementet. Vi er glade for å sjå at forslaga våre om rettane for søsken er fanga opp i føresegna. Vi er òg positive til at det blir tydelegare korleis det skal vurderast om opphaldet er langt nok, ved at det er foreslått ein 14-dagarsfrist som skal vurderast per skoleår, ikkje berre for det enkelte opphaldet.

39 Til kapittel 51 – Ansvarsdelingen mellom kommunene, fylkeskommunene og staten

Barneombudet støttar vidareføringa av ansvarsfordelinga mellom kommunen, fylkeskommunen og staten i forslag til §§ 28-1 og 28-2. Det er bra at desse føresegnene er rydda opp i. Departementet foreslår å føre vidare ansvaret til fylkeskommunen for opplæring til dei som bur i barnevernsinstitusjon, dei som er innlagde i helseinstitusjon, og innsette i fengsel i §§ 28-3, 28-4 og 28-5. Det er positivt at unntaka frå ansvarsreglane for grunnskoleopplæringa er samla i §§ 28-3 til 28-5. Dette gjer det enkelt å få oversikt, og vi støttar forslaget. Vi støttar òg at det er samla i éi føresegn (§ 28-6) at departementet kan godkjenne unntak frå ansvarsreglane. Dette vil gi betre oversikt over desse reglane.

Departementet foreslår å ikkje føre vidare føresegna om at kommunane og fylkeskommunane skal stille til rådighet dei ressursane som er nødvendige for å etterleve lova. Vi er einig med departementet i at det ikkje er nødvendig å føre vidare ei regulering av dette. Det følger av plikta til å oppfylle lovkrava. Det er bra at det er presisert i §§ 28-1 og 28-2 at kommunen og fylkeskommunen er ansvarlege for at alle reglane som legg plikter på dei, blir oppfylte.

40 Til kapittel 54 – Internkontroll og kvalitetsutvikling

Departementet foreslår å erstatte gjeldande krav om å følge opp resultatane frå nasjonale kvalitetsvurderingar med eit krav om kvalitetsutvikling. Dette er vi positive til. Å samle krava om kvalitetsutvikling i éi føresegn vil gjere det enklare å sjå kva krav opplæringslova stiller til dette. Vi er også einig i at det ikkje er nødvendig å regulere involveringa frå elevane i arbeidet med kvalitetsutvikling. Det følger av det generelle kravet om involvering av elevar i § 10-4. Det er likevel avgjerande at det blir gitt god informasjon om dette kravet.

Vi støttar ikkje forslaget frå departementet om ikkje å føre vidare at staten kan pålegge kommunar og fylkeskommunar å delta i rettleings- og kvalitetsutviklingstiltak. Departementet viser til at å

oppheve dette kravet vil gi kommunane og fylkeskommunane større handlefridom. Barneombudet meiner at staten i nokre tilfelle bør ha myndigheit til å pålegge kommunar og fylkeskommunar som av ulike grunnar ikkje oppfyller rettane til elevane eller ikkje har gode nok resultat på nasjonale kvalitetsvurderingar, å ta imot rettleiings- og kvalitetsutviklingstiltak.

40.1 Føre vidare krav om informasjon, utan krav til form eller drøfting

Departementet foreslår å erstatte gjeldande krav om å utarbeide ein årleg rapport om tilstanden i skolen med eit generelt krav om at kommunestyret og fylkestinget minst éin gong i året skal få informasjon om tilstanden i skolen når det gjeld læringsmiljøet, læringsresultata og fråfallet frå opplæringa. Dei foreslår at det ikkje skal stillast krav om at rapporteringa blir behandla i kommunestyret og fylkestinget, slik som i dag. Barneombudet støttar at kommunestyret eller fylkestinget minst éin gong i året skal få informasjon om tilstanden i skolen. Kommunestyret og fylkestinget må som skoleeigaren få informasjon om tilstanden i skolen, slik at dei kan følge opp ansvaret sitt. Eit krav til rapportering om tilstanden i skolen vil vere viktig i tillegg til rapporteringskravet knytt til internkontroll og statleg tilsyn i kommunelova. Denne rapporteringa vil ha som hensikt å rapportere på kvalitetsmål, og vi støttar at denne rapporteringa skal vere knytt til læringsutbytte, fråfall og læringsmiljø. Dette er kjerneelement i formålet og oppgåvene til skolen og ein parameter som skoleleiaren bør følge tett med på for å vurdere om arbeidet som blir gjort, er godt nok.

Vi meiner det ikkje bør vere valfritt om kommunestyret eller fylkestinget behandlar ein slik rapport, og at dette kravet bør lovfestast. Her meiner vi at forslaget frå departementet gir for stor lokal handlefridom. Det bør lovfestast eit krav om at rapporteringa skal behandlast i kommunestyret eller fylkestinget.

Vi meiner òg at det ikkje er så stor forskjell mellom det som blir foreslått, og tilstandsrapporten. Derfor meiner vi òg at departementet bør føre vidare omgrepet «tilstandsrapport». Dette omgrepet er innarbeidd i skolesektoren og bør brukast i føresegna.

40.2 Føre vidare kravet om at kvar skole skal vurdere kvaliteten

Departementet foreslår å føre vidare kravet om at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolane jamleg vurderer kvaliteten på den enkelte skolen. Vi støttar at kravet til skolebasert vurdering blir ført vidare, og at det blir flytta frå forskrifta til opplæringslova. Skolebasert vurdering er ein del av det samla kvalitetsvurderingsarbeidet som blir gjort, og det er viktig at det òg blir stillt krav til arbeidet skolane gjer for å vurdere om arbeidet deira bidrar til å nå måla i læreplanverket. Dette er òg eit krav som er viktig for å evaluere praksis knytt til læringsarbeidet til elevane. Kravet bør her vere på skolenivå, og rektor vil da ha eit ansvar for at det blir gjennomført.

40.3 Vidareføre krav om å ha skolefagleg kompetanse, òg i fylkeskommunen

Departementet foreslår å føre vidare det gjeldande kravet om at kommunen skal ha skolefagleg kompetanse i administrasjonen, og å innføre eit nytt krav om at òg fylkeskommunen skal ha skolefagleg kompetanse i administrasjonen. Dette støttar vi. Vi er glade for at departementet er så tydelege på at kompetansen skal vere i kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen. For at kommunen og fylkeskommunen som skoleeigarar skal vere i stand til å oppfylle oppgåvene sine etter opplæringslova med forskrifter, meiner vi at skolefagleg kompetanse er ein nødvendig føresetnad. Det vil seie at det ikkje er tilstrekkeleg at det blir peikt på at skolane har slik kompetanse; skoleeigarnivået må òg ha det. Dette gir eit viktig signal om betydninga av skolefagleg kompetanse.

41 Til kapittel 55 – Opplysningsplikt, innhenting av opplysninger fra folkeregisteret m.m.

41.1 Opplysningsplikt til barneverntenesta

Barneombudet støttar forslaget om å føre vidare føresegna, og presiserer at plikta ikkje berre skal gjelde for tilsette på skolen, men for alle som utfører tenester etter lova.

42 Til kapittel 56 – Klageadgang og klageinstans

42.1 Sjølvstendig rett til å klage frå 8. trinn for opplæring i og på samisk, i kvensk og finsk og opplæring i og på teiknspråk

Departementet foreslår at elevar frå 8. trinn skal kunne velje sjølve om dei skal ha opplæring i og på samisk, i kvensk og i eller på teiknspråk. Elevane skal òg ha ein sjølvstendig klagerett på enkeltvedtaket frå 8. trinn. Dette er eit unntak frå hovudregelen etter opplæringslova om at elevane kan klage på vedtak frå dei har fylt 15 år. Barneombudet støttar forslaget. Vi er einig i at når eleven kan avgjere sjølv om han eller ho vil ha slik opplæring frå 8. trinn, er det ei naturleg følge at eleven må kunne klage på desse vedtaka frå same tidspunkt. Vi går ut frå at foreldra òg vil ha klagerett på vedtaket sidan eleven ikkje er myndig.

Vi er usikre på plasseringa av desse særreglane om klagerett, og om det blir enklare eller vanskelegare å finne dei no, eller om det bør vere ei eiga føresegn som seier noko om aldersgrensa for at elevar kan klage. Vi foreslår at dette blir plassert i § 24-4, og at denne paragrafen blir plassert i kapittel 10. Vi har òg merka oss at ordlyden i § 3-2 (4) ikkje er den same som i §§ 3-3 og 3-4. Vi meiner at dei med fordel kan formulerast likt. Vi kan ikkje sjå nokon grunn til at dei skal vere ulikt formulert.

42.2 Kven bør vere klageinstans?

Utvalet foreslo ein ny modell for kven som skal vere klageinstans for vedtak etter opplæringslova. I modellen til utvalet blei det foreslått at kommunen og fylkeskommunen som hovudregel skulle vere klageinstans for vedtaka etter lova, men at det blei lovfesta ei rekke vedtak der det likevel skulle vere statleg klageinstans. Departementet skriv at dei ikkje har konkludert med kva for modell som bør fastsetast i lova. Dei presenterer derfor to alternative modellar for kven som skal vere klageinstans for enkeltvedtak etter opplæringslova. Modell 1 er i tråd med forslaget frå utvalet. Her skal kommunen og fylkeskommunen vere klageinstans for vedtak etter opplæringslova, med unntak av nærmare bestemte vedtak. Modell 2 er i hovudsak den gjeldande klageordninga. Her skal staten vere klageinstans for alle vedtak etter opplæringslova som gjeld opplæringa. For vedtak etter opplæringslova som gjeld anna verksemd enn opplæring, skal reglane om klageinstans i forvaltningslova gjelde. Staten skal likevel vere klageinstans for vedtak om skoleskiss.

Barneombudet meiner at modell 2, som langt på veg er lik gjeldande modell, bør veljast. Dette inneber at det skal vere ein statleg klageinstans for alle vedtak etter opplæringslova, med mindre noko anna er særskilt fastsett i opplæringslova. Vi meiner at modell 1 vil svekke rettstryggleiken til elevane.

Etter vårt syn er ein ekstern klageinstans avgjerande for rettstryggleiken til elevane og for at rettane deira blir oppfylte. Vi meiner at det vil vere ei alvorleg svekking av rettsvernet til elevane om dei gjeldande reglane blir endra slik at hovudregelen er kommunal eller fylkeskommunal klagerett. Vi er bekymra for at elevane ikkje får oppfylt rettane sine, for at kommunane og

fylkeskommunane har mangelfull regelvervskompetanse og for dårleg regelvervsetterleving, og for at andre omsyn, som økonomiske, blir tillagde vekt i strid med regelverket. Utan ein ekstern klageinstans vil ikkje dette bli avdekt. Slik vi ser det, hjelper det heller ikkje at det er særleg regulert i forslaget til modell 1 at ein del vedtak skal ha ein statleg klageinstans. Som departementet trekker fram, er det ikkje i alle tilfelle logisk kvifor det er foreslått ein kommunal eller fylkeskommunal klageinstans, ikkje ein statleg klageinstans. Dette gjeld til dømes vedtak om skyss, inntak til vidaregåande opplæring for elevar med fortrinnsrett, bortvising, utsett og tidleg skolestart og søknader om skoleplassering i grunnskolen.

Vi meiner òg at ein del av momenta departementet trekker fram på overordna nivå, taler for modell 2, ikkje modell 1. Departementet peiker på at ein fordel med forslaget frå utvalet er at same vedtak vil bli behandla av same instans, men det stemmer ikkje for fleire av vedtaka. Dette er i realiteten eit argument som berre taler for modell 2, sidan det i modell 1 vil vere slik at det blir ulike klageinstansar for grunnskolen og vidaregåande opplæring. Her viser vi til departement sine eigne argument, som vi meiner òg er argument for modell 2. Modell 2 vil gjere ei meir effektiv saksbehandling mogleg. Det same organet opparbeider seg kompetanse på det aktuelle området, noko som kan gi raskare og meir treffsikre avgjerder. Fleire av vedtaka vil kunne gjelde for dei same elevane over fleire år. Kjennskapen klageorganet har til eleven, dokumentasjonen og forhistoria vil kunne auke tempoet i saksbehandlinga og i tillegg kunne bidra til å lette overgangen mellom ulike skolenivå. For modell 1 vil dette momentet berre tale i favør av modellen for dei tilfella det skal vere statleg klageinstans, ikkje for dei med kommunal klageinstans.

Departementet trekker fram at eit punkt i retningslinjene for regelstyring er å utforme regelverket slik at reglane skal vere så enkle å forstå som mogleg. Det skal vere lett å finne fram til kva regler som gjeld for den enkelte. Vi meiner at i utforminga av ny lov må det takast omsyn til kven som skal lese, forstå og bruke dei ulike føresegnene i lova. Føresegnene om klage må vere forståelege for elevar og foreldre, men òg for lærarar, skoleleiarar og saksbehandlarar på ulike forvaltningsnivå. Barneombudet meiner at modell 2 vil vere enklast å forstå. Vi trur ikkje det vil vere lett for foreldre å forstå kva som gjeld i modell 1. I modell 2 er det Statsforvaltaren som er klageinstans for dei aller fleste vedtak som er knytte til opplæringa. Den som skal klage, treng ikkje lure på om dette er eit av områda med kommunal eller fylkeskommunal klageinstans.

Barneombudet meiner at omsynet til elevane og rettstryggleiken deira bør vege tyngst i valet av modell. Fleire av vedtaka som skal ha kommunal eller fylkeskommunal klageinstans, kan ha store konsekvensar for oppfyllinga av retten til utdanning for eleven, og da er eit upartisk klagesystem avgjerande. Vi meiner at omsynet til eleven veg tyngre enn omsynet til kommunalt sjølvstyre. Utvalet peiker òg sjølv på utfordringar som taler for at staten bør kunne overprøve kommunale og fylkeskommunale vedtak i enkelte saker. Her trekker vi fram at avgjerda er særleg viktig og grunnleggande for personen avgjerda gjeld. Kompetansen på lokalt forvaltningsnivå varierer med type saker, og kommunen eller fylkeskommunen kan ha økonomiske grunnar til ikkje å oppfylle rettane til ein elev. Sidan ein statleg klageinstans vil innebere at Statsforvaltaren blir klageinstans, betyr det at den geografiske avstanden ikkje vil vere større enn regionane som har ansvaret for vidaregåande opplæring. Dei vil derfor òg kjenne til lokale forhold. Eit anna poeng er den juridiske kompetansen hos dei som skal behandle klagane. Her viser vi til at departementet trekker fram at varierende fagkompetanse er ei utfordring når det gjeld å la lokalforvaltninga behandle klagar. Det er få kommunar som har tilsette juristar, og dei færraste av dei jobbar med skole. For fylkeskommunane er det òg få juristar som jobbar med skole.

Barneombodet meiner at dersom Statsforvaltaren er klageinstans, vil det vere ei ekstern overprøving. Statsforvaltarane har med åra òg bygd opp sin juridiske kompetanse og har erfaring med å behandle klagar på vedtak etter opplæringslova. Om det er behov for kompetansehevingstiltak, er det òg mykje enklare å ha med ti statsforvaltarembete å gjere enn 356 kommunar. Statsforvaltaren er på utdanningsområdet ein viktig rettstryggleiksgarantist for barn og unge, og det bør førstast vidare. Det er òg ein styrke at dei kan behandle saker frå heile opplæringsløpet og sjå dei i samanheng. Vidare er det òg slik at eit stort volum i klagesaker gjer at dei som behandlar sakene, får trening i denne typen saker. Det gjer at dei kan få til ei meir effektiv saksbehandling, og at dei gjennom fleire saker kan skape presedens knytt til korleis dei ulike sakene blir behandla. Det er ein stor risiko knytt til at det skal vere ein klageinstans som ikkje er van med å behandle klagar etter lova, og som sjeldan får inn ulike sakstypar, plutseleg skal behandle desse sakene. Da er risikoen for at dei ikkje har den nødvendige kompetansen, større. Dette gjer òg at det kan få svært stor betydning kvar i landet barna bur, for korleis desse rettane blir oppfylte.

Konklusjonen er altså at Barneombodet meiner at det einaste alternativet som vil ta vare på rettane til elevane på ein god nok måte, er alternativ 2. Vi rår departementet frå å velje modell 1.

42.3 Heimel til å avgjere kven som er klageinstans for vedtak om vurdering

Vi støttar at det blir gitt ein eigen heimel for departementet for å gi ei forskrift om kven som skal vere klageinstans for enkeltvedtak om vurdering. Dette er ei vidareføring av gjeldande rett.

43 Til kapittel 57 – Oppfølging når et vedtak ikke gjennomføres

Departementet høyrer ope korleis manglande gjennomføring av enkeltvedtak bør avklarast, og om avklaringa bør skje ved regulering i opplæringslova. Forvaltningslova regulerer ikkje det tilfellet at kommunane eller fylkeskommunane ikkje gjennomfører innhaldet i eit enkeltvedtak. Departementet har ikkje tatt stilling til saka, men skisserer fordelar og ulemper med tre moglege modellar for oppfølging av manglande gjennomføring av enkeltvedtak. Departementet ber om synet til høyringsinstansane på kva modell som er best eigna til å følge opp når kommunane eller fylkeskommunane ikkje gjennomfører eit enkeltvedtak. Barneombodet er einig med departementet i at det kan vere grunn til å supplere visse enkeltvedtak etter opplæringslova med mekanismar som skal sikre at vedtaka blir gjennomførte etter sitt innhald. Vi har gjennom innsyn i enkeltsaker, rapportar vi har utarbeidd, og personar som har kontakta oss, sett ei rekke saker der elevane ikkje har fått oppfylt det som står i enkeltvedtak, og dei opplever at dei er rettslause. For elevar med rett til spesialundervisning inneber dette til dømes at dei ikkje får retten til utdanning oppfylt, og at omsynet til det beste for eleven i praksis er sett til side av skolen eller skoleeigaren. Dette kan få alvorlege konsekvensar for eleven på både kort og lang sikt. Barneombodet meiner det er heilt avgjerande at det no kjem på plass ei ordning for å følge opp dei tilfella der skoleeigaren eller skolen ikkje oppfyller vedtaket til eleven. Det er eit alvorleg rettstryggleiksproblem at det ikkje er regulert i dag. Vi viser til at Sivilombodet heller ikkje går igjennom praksisen til kommunane i desse sakene, dei ser på det Statsforvaltaren har gjort.

Barneombodet er opptatt av at for at rettar skal opplevast som reelle, må det vere mogleg å få hjelp frå Statsforvaltaren om skolen, kommunen eller fylkeskommunen ikkje oppfyller vedtaket. Om det ikkje finst ein slik mekanisme, kan skoleeigarane i praksis la vere å oppfylle vedtak utan at det får konsekvensar for dei. Rettar må ha prosessuelt vern gjennom klage eller andre regler for overprøving.

Ein modell for behandling av saker om manglande oppfylging av vedtak må kunne vareta barns rettar på ein betre måte. Den manglande reguleringa har ført til at sektoren over år har praktisert klagerett for elevar og foreldre over manglande gjennomføring av vedtak om spesialundervisning og etter kvart også over andre typar vedtak. Å fjerne denne retten kan ha ein negativ effekt og auke risikoen for at det blir fleire tilfelle der elevane ikkje får den opplæringa dei har rettskrav på. Lang forvaltningspraksis tilseier òg at manglande gjennomføring er eit problem, og at det er behov for ein mekanisme som sikrar at vedtaka blir gjennomførte. Dette blir òg støtta av at direktoratet har presisert at denne klageretten òg gjeld for andre vedtak som er ein grunnleggande føresetnad for opplæring.

43.1 Bør ein mekanisme for oppfølging av manglande gjennomføring av enkeltvedtak vere lovfesta?

Departementet meiner at dersom det skal vere ein mekanisme for gjennomføring av enkeltvedtak, som det er for andre grunnleggande velferdsspørsmål, er det gode argument for å lovfeste ordninga. Det vil gi eit prosessuelt vern når enkeltvedtak etter opplæringslova ikkje blir gjennomførte etter sitt innhald. Barneombudet er einig med departementet i at dette bør lovfestast. Ei ulovfesta ordning er lite tilgjengeleg for både elevar og foreldre, og også for forvaltninga. Vi er òg einig i at utan klare rammer og reglar for behandling vil dette kunne variere mellom kommunane, fylkeskommunane og statsforvaltarane. Det er eit rettstryggleiksproblem. Det kan føre til uheldig forskjellsbehandling både lokalt og mellom ulike delar av landet. Vi støttar ei lovfesting av ordninga.

Departementet kan ikkje sjå nokon saklege grunnar for å gjere forskjell på ulike enkeltvedtak om opplæring og tilrettelegging når det gjeld å sikre gjennomføring etter innhaldet i vedtaket. Ein rett til å krevje gjennomføring bør etter deira syn omfatte alle slike vedtak. Dette er også lagt til grunn i brevet frå direktoratet til statsforvaltarane. Barneombudet er einig i dette. Det betyr at modellen som blir vald, må vere eigna for alle vedtakstypene.

43.2 Ulike modellar for oppfølging når enkeltvedtak ikkje blir gjennomførte

Departementet skisserer tre alternative modellar. To av modellane følger linjene til allereie etablerte ordningar (klage og tilsyn), medan den tredje (førespurnad om gjennomføring) vil innebere ein ny type ordning.

Barneombudet støttar modell 1, som er ordninga som gjeld no. Denne ordninga inneber å behalde klageretten som er skissert i rettleiaren frå direktoratet, og lovfeste denne retten. Dette vil vere ein kjend modell for mange i sektoren, og det finst ein del forvaltningspraksis å bygge vidare på. Vi meiner òg at det er enda fleire utfordringar ved dei andre modellane. Det vil for dei andre modellane vere nye ordningar som må utvekslast, og det vil òg ta tid og ressursar.

Barneombudet meiner at tilsyn (modell 2) ikkje er aktuelt. Vi er einige i fleire av utfordringane som departementet trekker fram her, mellom anna at tilsynsorgana har ein skjønnsmargin for å opne tilsyn, basert på ei risikovurdering. Dette inneber at ei melding om manglande gjennomføring av enkeltvedtak ikkje nødvendigvis fører til at Statsforvaltaren opnar tilsyn eller gjer nærmare undersøkingar. Dersom tilsynssporet skal brukast, bør det vurderast samtidig å innføre ei plikt til å opne tilsyn eller til å gjere nærmare undersøkingar ved enkelte typar meldingar. Viss ikkje kan det skje at interessene til enkelte elevar ikkje blir tilstrekkeleg tatt vare på fordi saka ikkje nødvendigvis blir følgd opp og vurdert. Departementet viser òg til at for at vedtak som ikkje er gjennomførte etter sitt innhald, skal følgast opp etter tilsynssporet på ein effektiv måte og gi reelle garantiar til elevane, må det truleg lagast eigne reglar om tilsyn som inneheld tilsynsplikt, utvida

tilsynsmyndigheit og behandlingsreglar som avvik frå dagens regelverk. Vi meiner at alt dette taler mot modell 2, og reknar han ikkje som eit eigna alternativ.

Barneombodet meiner at heller ikkje alternativ 3 er aktuelt. Denne ordninga bygger på erfaringar frå helseområdet. Ordninga inneber at eleven eller foreldra får ein rett til å be om gjennomføring av vedtaket, og ein klagerett først dersom kommunane eller fylkeskommunane ikkje følger opp førespurnaden. Etter ein slik modell vil elevane og foreldra få ein formell rett til å be kommunane og fylkeskommunane om at vedtaket blir gjennomført, anten manglande samsvar mellom vedtak og praksis gjeld planlegginga av opplæringa, organiseringa av opplæringa, innhaldet i opplæringa, kva personale som skal stå for opplæringa, eller andre sider ved gjennomføringa eller tilrettelegginga av opplæringa. Dersom førespurnaden ikkje gir det resultatet eleven eller foreldra ønsker, kan eleven eller foreldra klage til Statsforvaltaren over manglande gjennomføring. Barneombodet synest denne modellen verkar omstendeleg og gjer at det tar lengre tid før ein ekstern instans skal gå igjennom saka. For elevar som ikkje får den opplæringa eller tilrettelegginga dei har krav på, er det avgjerande med ei rask og smidig løysing, og vi er i tvil om denne ordninga vil innebere det. Vi legg òg vekt på at dette er ei ny ordning på opplæringsområdet, og at det derfor vil ta tid å etablere ei forståing for henne. Ved å lovfeste den gjeldande ordninga med ei klageordning, vil dette ikkje vere nødvendig.

Barneombodet meiner at modell 1, som bygger på klageinstituttet, er den best eigna modellen. Klagerett er innretninga i rettleiaren om spesialundervisning. Ei behandling etter klagesporet har òg for andre vedtak enn vedtak om spesialundervisning vore praktisert av dei fleste statsforvaltarane. Her er det mogleg at lova kan gi klagerett dersom tilbodet vedtaket gir rett til, ikkje blir planlagt, gjennomført eller følgt opp etter innhaldet i vedtaket og dei andre krava i lova. Vi er og einig med departementet i at ein fordel med å velje ei klageordning, er at det er dette som har vore praktisert. Ordninga er dermed allereie kjend for kommunane, fylkeskommunane, statsforvaltarane og enkelte elevar og foreldre. Fleirtalet av statsforvaltarane har i mange år behandla klagar over manglande gjennomføring, og ei lovfesting av ein slik klagerett med tilhøyrande saksbehandlingsreglar vil i liten grad krevje ressursar og endringar elles.

Kva regler for behandling bør gjelde?

Departementet ber også om kva syn høyringsinstansane har på kva behandlingsreglar som bør gjelde. Departementet viser sjølv til at eit godt utgangspunkt er at behandlingsreglane kan utformast etter forvaltningslova så langt det passar. Det kan bli aktuelt å regulere ytterlegare detaljar i forskrift. Barneombodet er einig i dette.

Kva bør konsekvensane av medhald for eleven vere?

Departementet spør òg kva verknad medhald i saker om manglande gjennomføring bør få. Barneombodet meiner at dette er avhengig av den konkrete saka, men at det kan vere aktuelt at Statsforvaltaren gjer eit vedtak der dei slår fast at eleven ikkje har fått oppfylt vedtaket. Når dette er tilfellet, bør det som oftast vedtakast at skoleeigaren skal finne fram til tiltak for å kompensere for det eleven ikkje har fått oppfylt. Det kan vere aktuelt med fleire alternativ, avhengig av kor grov den mangelfulle oppfyllinga er. I nokre tilfelle kan det vere aktuelt at vedtaket berre blir gjennomført for framtida, medan det i andre kan vere snakk om krav om etterlevering. Her må Statsforvaltaren ha kompetanse til å pålegge begge delar. Om det er snakk om etterlevering, til dømes av timar med spesialundervisning, bør PP-tenesta bli bedt om å greie ut korleis dette kan gjerast, slik at det kan løysast på ein måte som er til det beste for eleven, og der ein ser på den totale belastninga. Det må stillast krav om at skoleeigaren sender ein plan til Statsforvaltaren om korleis vedtaket om mangelfull oppfylling blir oppfylt. Det bør òg vere mogleg for statsforvaltarane

å ta i bruk forvaltingsreaksjonar og -sanksjonar om vilkåra for dette er oppfylt. Vi viser til punkt 45 for meir om dette.

Det bør òg vurderast om det skal vere regulert særskilde avvisingsgrunnar for desse sakene, til dømes at eleven har bytta skole. Dette bør fastsettest i lova som for skolemiljø saker.

44 Til kapittel 58 – Statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner

Departementet foreslår å føre vidare den gjeldande regelen om at staten kan føre tilsyn med om kommunane eller fylkeskommunane oppfyller pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova (kommuneplikter), og med plikta kommunane og fylkeskommunane har til å ha internkontroll etter kommunelova § 25-1. Barneombudet støttar dette. Staten bør framleis ha heimel til å føre tilsyn etter opplæringslova. Statleg tilsyn er viktig for å kontrollere at kommunar og fylkeskommunar oppfyller rettane og pliktane etter opplæringslova med forskrifter. Vi støttar å vidareføre den gjeldande regelen om at Statsforvaltaren kan føre tilsyn med om kommunen eller fylkeskommunen oppfyller pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova (kommuneplikter), og med plikta kommunen og fylkeskommunen har til å ha internkontroll etter kommunelova. Vi meiner det er viktig at staten kan føre tilsyn med alle pliktene i opplæringslova, òg dei nye som blir innførte. Det er positivt at dette òg omfattar oppfølgingstenesta, PP-tenesta, SFO, skoleskyssen og leksehjelpa.

Departementet foreslår å føre vidare den gjeldande regelen om statleg tilsyn med andre plikter enn kommunepliktene (aktørplikter). Vi støttar også å føre vidare dagens regel om tilsyn med andre plikter enn kommunepliktene (aktørplikter). Departementet foreslår vidare å føre vidare den gjeldande regelen om at myndigheita til å føre tilsyn med aktørpliktene ligg til departementet, med moglegheit for ordinær delegering. Vi støttar dette. Her kan det delegerast til Statsforvaltaren, slik at realiteten ikkje blir annleis enn i dag. Vi meiner at for offentlege skolar bør Statsforvaltaren føre tilsyn i praksis. Her er arbeidet til Utdanningsdirektoratet med samordning av tilsyn viktig.

Barneombudet vil samtidig understreke at Statsforvaltaren som tilsynsmyndigheit bør ha heimel til meir enn å gi pålegg om å rette forholda om det blir avdekt brot på reglane. Det bør òg vere heimel for å gi andre forvaltingsreaksjonar. Vi viser til kommentaren til kapittel 53 under.

Skal staten kunne føre tilsyn med eit eventuelt forsvarlegheitskrav?

Departementet ber om høyringsinstansane sitt syn på om staten skal kunne føre tilsyn med eit eventuelt forsvarlegheitskrav. Dei viser til at her er det argument som trekker i ulike retningar. Barneombudet støttar at Statsforvaltaren skal kunne føre tilsyn med forsvarlegheitskravet. Ved at Statsforvaltaren kan føre tilsyn med kravet, vil det bli meir enn ei symbolføresegn. Her vil vi understreke at tilsynsmyndigheita må kunne konstatere lovbrøt med heimel i forsvarlegheitskravet, anten aleine eller i kombinasjon med andre reglar i opplæringslova. Dette vil vere tilsvarande som for andre velferdsområde med eit lovfesta forsvarlegheitskrav.

Vi støttar at Statsforvaltaren skal ha ein vid åtgang til overprøving, slik at dei kan prøve fullt ut om opplæringa og anna verksemd etter lova er forsvarleg. Det bør ikkje settast grenser for overprøvinga, utover det som følger av at forsvarlegheitskravet er ein minstestandard. Dette må Statsforvaltaren kunne avgjere konkret i det enkelte tilfellet. Vi er einig i at eit argument for å føre tilsyn er at verdien av eit forsvarlegheitskrav vil kunne bli svekt for elevane dersom det ikkje kan handhevast via tilsyn. Kravet skal vere ein tryggleiksventil, og da må det ikkje avgrensast slik at det ikkje blir noka reell ordning. Barneombudet meiner at Statsforvaltaren bør kunne prøve fullt ut om

opplæringa og anna verksemd etter opplæringslova er forsvarleg etter eit lovfesta forsvarlegheitskrav, sjå òg punkt 6.

Som utvalet trur vi ikkje at Statsforvaltaren som hovudregel vil føre generelle tilsyn med oppfylginga av forsvarlegheitskravet, mellom anna fordi lova inneheld meir spesifikke minstekrav som det som oftast vil vere meir aktuelt å føre tilsyn med. Vi støttar vurderinga til utvalet om at det likevel kan vere tilfelle der dette er aktuelt. Her meiner vi òg at døma på tilfelle som utvalet trekker fram, er gode og bør bli gjentatt i rettleiinga til føresegna.

45 Til kapittel 59 – Reaksjoner overfor kommunene, fylkeskommunene og ansatte i skolen (straff m.m.)

45.1 Skolemiljø

Departementet foreslår å føre vidare reglar om tvangsmulkt, straff og delt bevisbyrde i saker om erstatning i skolemiljø saker i §§ 12-8, 12-9 og 12-10. Dette støttar vi.

Barneombodet viser til arbeidet med ei oppreisningsordning og vedtak i Stortinget i samband med behandlinga av Prop. 57 L (2016–2017). Vi forventa at departementet ville komme med forslag om ei oppreisningsordning i samband med oppfølginga av NOU 2019: 23. Vi ber om at dette òg blir lovfesta. Vi meiner at oppreisningsordninga òg bør omfatte mangelfull opplæring og tapt læring.

45.2 Andre delar av lova

Departementet foreslår å ikkje innføre nye reaksjonar mot kommunar og fylkeskommunar. Dei peiker på at kunnskapsgrunnlaget utvalet innhenta, viser at reglane på opplæringsområdet ikkje alltid blir etterlevde av kommunar og fylkeskommunar. Det er ulike årsaker til at reglane ikkje blir følgde, mellom anna er det manglande og ulik forståing av lova. Det er gjennomgåande stor vilje til å etterleve regelverket i sektoren, men ikkje alle anerkjenner funksjonen til regelverket og integrerer reglane i den generelle styringa av skolen. Denne utfordringa kan igjen ha samanheng med at regelverket blir oppfatta som omfangsrikt, oppstykket og lite treffsikkert.

Barneombodet meiner det er alvorleg at regelverket ikkje blir oppfylt. Det inneber at barn ikkje får oppfylt rettane sine mange stader fordi kommunar og fylkeskommunar av ulike grunnar ikkje etterlever regelverket. Vi meiner at det burde vore ein lovfesta heimel for bruk av forvaltningsreaksjonar overfor kommunane og fylkeskommunane for meir enn skolemiljø saker, og at ein heimel for bruk av sanksjonar burde blitt innført for brot på regelverket, slik det er på andre rettsområde. Vi deler ikkje det positive synet utvalet har på handheving av reglane utan reaksjonar. Våre erfaringar med dei alvorlegaste sakene har vist oss at dette er verkemiddel som det er nødvendig å ha i saker der «*alt har gått i lås*». Vi har sett for mange døme på elevar som har blitt utsette for langvarig mobbing utan at skolen har sett inn dei nødvendige tiltaka, eller spesialundervisningssaker der eleven i realiteten ikkje får opplæring, men der det ikkje har vore til hjelp å få medhald i klagesaker fordi det ikkje finst maktmiddel til å tvinge igjennom endringar. Det er i den typen saker det skal vere mogleg for statsforvaltarane eller Utdanningsdirektoratet å gjere vedtak om ulike reaksjonar eller sanksjonar. Desse reaksjonane og sanksjonane bør lovfestast, til dømes for saker der det har låst seg, der lovbrota har stor betydning for eleven, eller liknande. Erfaringane frå åra med heimel til å vedta tvangsmulkt i 9A-saker tilseier at dette er verkemiddel som ikkje blir brukte ofte, men at det har blitt varsla i alvorlege saker der kommunen eller skolen ikkje rettar seg etter vedtaket frå Statsforvaltaren.

Vi kan ikkje sjå nokon grunn til at det ikkje skal vere tilsvarande reaksjonar eller sanksjonar til dømes knytte til spesialundervisning, særskild språkopplæring eller opplæring i og på samisk. Her er konsekvensane for elevar som ikkje får oppfylt rettane sine, så store at både omsynet til rettstryggleik og til likeverdige tenester talar for at det bør fastsettast ein heimel til bruk for reaksjonar og sanksjonar. Vi ber departementet om å foreslå dette. I rapporten «Uten mål og mening?» såg vi store manglar ved saksbehandlinga, gjennomføringa av spesialundervisninga og etterlevinga av vedtaka frå fylkesmennene.¹⁸ Det blei tydeleg for oss at det er forskjell på å ha rett og å få rett, og at det ikkje nødvendigvis blei endringar i opplærings situasjonen sjølv om ein elev fekk medhald frå Fylkesmannen i ein klage. Barneombodet kjenner også til mange enkeltsaker der elevar har lidd alvorlege læringstap gjennom fleire år, og at nokre skolar ikkje rettar seg etter vedtaka frå fylkesmennene. Vi meiner det er heilt avgjerande at statsforvaltarane får fleire verkemiddel for å sikre retten til spesialundervisning for elevane. Barneombodet meiner at det er eit stort rettstryggleiksproblem at statsforvaltarane ikkje har tilstrekkelege verkemiddel til å sikre at rettane til elevane blir innfridde. Barneombodet ber departementet lovfeste ein heimel til å ilagge skoleeigarane forvaltningsreaksjonar og -sanksjonar ved alvorlege eller gjentatte brot på retten til spesialundervisning for eleven. Vi meiner at Riksrevisjonens funn knytte til opplæring i samisk tilseier at det same gjeld for dette.

46 Til kapittel 61 – Private grunnskolar som ikke får statsstøtte

46.1 Private grunnskolar skal ha same tilgang til PP-tenesta som elevar i den offentlege skolen

Barneombodet støttar forslaget om at elevar i private skolar skal ha tilgang til PP-tenesta. Dette er viktig for å sikre at elevane får riktig hjelp. Vi meiner samtidig at det er behov for å tydeleggjere kva oppgåver tenestene har, i lova eller merknadene. Det kan vere uklart kva som ligg i at elevane skal ha «same tilgang» til tenesta, dersom verken reglar om individuelt tilrettelagd opplæring eller tilpassa/universell opplæring gjeld.

Barneombodet merkar seg vurderinga til departementet om at det ikkje er hensiktsmessig at reglane om individuelt tilrettelagd opplæring skal gjelde. Barneombodet kan ikkje sjå at omsynet til det beste for barnet er vurdert eller vektlagt i denne samanhengen, og meiner at det beste for barnet kan tale for at elevar i private skolar òg bør ha rett til individuelt tilrettelagd opplæring.

46.2 Føresegner som ikkje lenger skal gjelde for private grunnskolar

Barneombodet er svært bekymra over forslaget frå departementet om ikkje å føre vidare kravet om tilpassa/universell opplæring ved private grunnskolar. Dette kan medføre at lovverket ikkje gir elevane den rettstryggleiken dei treng for å få oppfylt retten til utdanning. Vi minner om at myndigheitene har ansvar for å respektere, verne og oppfylle barns rettar. Retten til utdanning, slik han er nedfelt i barnekonvensjonen, inneber ein rett til tilrettelagd opplæring. Føresegna om tilpassa/universell opplæring kan forståast som uttrykk for eit tilsvarande krav. Barneombodet ser på ei slik plikt som ein føresetnad for å sikre at opplæringa er tilpassa og dermed i tråd med barnekonvensjonen. Barnekonvensjonen artikkel 29 slår fast at private skolar må overhalde prinsippa i artikkel 29 nr. 1. Barnekomiteen har lagt til grunn at artikkelen framhevar den individuelle og subjektive retten til ein bestemt kvalitet på utdanninga, og at skolen må tilpasse undervisninga til situasjonen barnet er i, utviklingsstadiet og behova det har. Barnekomiteen viser òg til

¹⁸ Barneombodet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombodets fagrapport 2017

Salamanca-erklæringa, som legg vekt på at alle barn skal få tilrettelegging og inkluderande opplæring uavhengig av sin bakgrunn.¹⁹

Elevar i private skolar med behov for tilrettelegging har dårlegare rettstryggleik enn elevar ved ordinære skolar i og med at fleire av rettane i opplæringslova ikkje gjeld. For å sikre at elevane får oppfylt retten til utdanning ved private skolar, meiner vi det er viktig med eit grunnleggande krav om at private skolar har ei plikt til å legge til rette opplæringa til elevane. Verken eit generelt forsvarlegheitskrav eller likestillings- og diskrimineringslova vil vareta dette tilstrekkeleg eller på same måte.

Departementet viser til vurderinga frå utvalet av at elevar og foreldre har tatt eit aktivt val om å gi avkall på rettar og tilbod i den offentlege skolen. Barneombudet vil peike på at dette er val foreldra ofte tar på vegner av barnet. Sjølv der barnet vel sjølv, har barnet ikkje nødvendigvis føresetnader for å forstå konsekvensane eller grunnlag for å ta godt informerte val. Vi vil påpeike at retten til utdanning er ein sjølvstendig rett som tilhøyrer barnet, og som ikkje kan veljast bort av foreldra. Myndigheitene har eit ansvar for å sikre rettane til barn og verne dei mot overgrep frå offentlege og private, og kan heller ikkje fråskrive seg dette ansvaret under tilvising til at barnet, eller foreldra, har valt rettane sine bort.

Med vennleg helsing

Inga Bejer Engh
barneombod

Kjersti Botnan Larsen
seniorrådgjevar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

¹⁹ FNs barnekomité – Generell kommentar nr. 1 (2001)