

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
20/00546-3

Saksbehandler:
Kjersti Botnan Larsen

Dato:
1. desember 2020

Bekymring for store forskjeller i opplæringstilbudet til barn og unge

Barneombudet takker for invitasjonen til møte med kunnskapsminister Guri Melby om status og utfordringer for barn og unge. I dette innspillet redegjør vi for våre hovedsynspunkter.

Barneombudet er glad for at regjeringen har presisert at barn og unge skal ha en lav tiltaksbyrde under koronapandemien. Vi mener dette er en viktig presisering. Å holde barnehager og skoler åpne så mye som mulig, er et av de viktigste tiltakene for barn og unge. Barneombudet mener at koronapandemien har vist hvor viktig skoler er både for å oppfylle retten til utdanning og som samordningsarena. Når vi nå ser at skoler går over til hel eller delvis hjemmeundervisning har det også stor betydning for de andre tjenestene og hjelpen de gir til barn og unge. Vi er bekymret for konsekvensene av dette for individ og samfunn, på både kort og lang sikt.

1 Nødvendig å fastholde krav om barnerettighetsvurderinger

Barnehager og skoler har en avgjørende betydning i barn og unges faglige og sosiale utvikling. Vi er bekymret for oppfyllelsen av barns rett til utdanning, og at opplæringstilbudet barn og unge får ikke er likeverdig for alle. Grunnloven § 104, barnekonvensjonen og opplæringsloven med forskrifter stiller krav til opplæringens kvalitet og kvantitet, samt til et trygt skolemiljø. Under koronapandemien, har mange av disse kravene i praksis blitt satt til side. Det gjør at for eksempel opplæringsloven med forskriften som et statlig virkemiddel for å stille minstekrav til et likeverdig opplæringstilbud ikke oppfyller sitt formål. I for mange tilfeller har opplæringstilbudet til barn og unge i stor grad avveket fra disse kravene.

Barneombudet mener det er viktig å fastholde at barns rettigheter skal oppfylles både lokalt og nasjonalt, også under koronapandemien. Det er særlig i krisetider det er nødvendig å være tydelig på dette. For å sikre at rettighetene oppfylles er det nødvendig å gjøre barnerettighetsvurderinger. Det innebærer at konsekvenser av tiltakene må vurderes opp mot oppfyllelsen av barns rettigheter. Det er viktig at dette kravet kommuniseres tydeligere fremover. Barnerettighetsvurderinger innebærer også å veie ulike rettigheter opp mot hverandre. Retten til helse må veies opp mot barns rett til utdanning. Alle tiltak som settes inn må veies opp mot de negative konsekvensene de får. Det er avgjørende at tiltak bare settes inn der det er nødvendig og forholdsmessig. Slik vi ser det er kravene enda strengere nå til at det gjøres barnerettighetsvurderinger enn i mars.

2 Endring av Covid-19-forskriften § 12b for å sikre etterprøvbarehet

Barneombudet er bekymret for at adgangen til å begrense barnehage- og skoledriften er utydelig regulert i covid-19-forskriften § 12 b. Dette er en svært skjønsmessig bestemmelse og det er uklart hvilket handlingsrom den gir. Ekspertgruppen for skoler og barnehager foreslår i sin rapport datert 11. november 2020 å presisere kravene i denne bestemmelsen, og vi støtter forslagene i anbefaling nummer 8:

- Covid-19-forskriften § 12b (3) bør gi tydeligere anvisning på i hvilke tilfeller barnehage- og skoleeier kan begrense tilbudet. Dette skal ikke kunne gjøres av økonomiske hensyn.
- Krav om at barnehage- og skoleeier skriftlig må dokumentere begrunnelsen for å begrense tilbudet etter § 12 b (3)
- Krav om varsling av fylkesmannen om hvilke tiltak og begrensninger som varer lengre enn to dager.

Vi mener alle disse kravene vil være med på å sikre barn og unges rettigheter og bedre deres rettsikkerhet. Disse endringene vi bidra til at det vil være tydeligere hvordan vurderingen skal være, samt at etterprøvbarehet sikres. Vi mener særlig det er viktig at fylkesmannen skal varsles om tiltak varer lengre enn to dager.

3 Differensiert tilnærming til rødt tiltaksnivå må praktiseres riktig

Barneombudet mener det er nødvendig med tydelig veiledning om at rødt nivå inneholder differensierte tiltak, og at rødt nivå ikke betyr stenging av skolen og overgang til kun digital undervisning. Dette er også presisert i brev av 7. november fra Udir, Hdir og FHI. Det bør også stilles krav om at beredskapsplanene for barnehager og skoler omhandler dette.

Rødt nivå har flere strenge tiltak som skolene kan ta i bruk og fortsatt ha elevene fysisk til stede på skolen. Vi mener at presiseringen fra brevet datert 7. november om at tiltak rettet mot barn og unge skal være *forholdsmessig, målrettet og i minst mulig grad påvirke deres hverdag* bør tas inn i veilederen. Vi mener det også er viktig med tydelig veiledning om at det er nødvendig med *kompenserende tiltak* for skoler som må være på rødt nivå lenge. Dette gjelder også når elevene får opplæring i kohorter og deler av tiden på skolen. Det er ikke bare når det er gjort vedtak om å stenge skolene at det er krav om kompenserende tiltak.

Når en går til det skrittet å innføre rødt nivå, er det flere ting Barneombudet mener en må være oppmerksom på. Vi er enige med ekspertgruppen i at rødt tiltaksnivå må være tidsbegrenset og at det bare bør kunne innføres i skolene for 14 dager av gangen. Etter 14 dager skal det tas en ny vurdering på om det er nødvendig å fortsette på rødt nivå. Vi kan ikke få en situasjon der vi blir værende på rødt nivå for å være føre var eller lengre enn det som er nødvendig.

3.1 Tydeligere krav til hjemmeundervisningens innhold og kvalitet

Barneombudet er bekymret for at kvaliteten på hjemmeundervisningen er for varierende og at det er store forskjeller i oppfølgingen av elevene når de ikke får opplæring på skolen. Barneombudet etterlyser tydelige krav til vurdering av om hjemmeundervisningen er forsvarlig. Hjemmeundervisningen skal så langt som mulig være likeverdig med opplæringen og oppfølgingen som ville blitt gitt på skolen.

Kravene i opplæringsloven med forskrifter gjelder, med mindre noen av unntakene i den midlertidige Covid-19-loven for barnehager og skoler eller tilhørende forskrift hjemler unntak. Imidlertid er vi i tvil om all praksis i dag er i samsvar med regelverket, og vi er bekymret for at det gjøres for store unntak fra læreplanene. Vi vil understreket at elevene fortsatt skal ha opplæring som «er egnet til at de kan nå kompetansemålene», slik det er nå er det mange elever som trolig ikke får dette. I denne sammenheng er det ikke tilstrekkelig å bare vise til læreplanene, det må faktisk også gis opplæring som er egnet til at elevene kan nå målene i dem. Dette gjelder både elever med særskilte behov og andre.

Når trinn eller klasser ikke skal ha opplæring på skolen, må det gis hjemmeundervisning. Hjemmeundervisning er et kompenserende tiltak. Det settes inn fordi lovpålagte krav ikke kan oppfylles i en kortere periode på grunn av vedtak om nedstengning eller begrenset aktivitet. Opplæringen som gis skal være forsvarlig. Dette innebærer at det er høye krav til fjernundervisningen og til lærernes oppfølging av elevene. Det betyr at når undervisningen gis på denne måten, skal den ha god kvalitet. Det må forventes at læringsutbyttet er tilsvarende det som gjelder når elevene er på skolen. Veiledningen fra Utdanningsdirektoratet som er gitt stiller store krav til skjønnsutøvelsen til de som skal gjennomføre hjemmeundervisning. Vi mener utdanningsmyndighetene bør gi enda tydeligere veiledning om kravene til skoleeiere og skoler i denne perioden, slik at det ikke oppstår så store lokale variasjoner som vi dag ser. Det skal ikke være nødvendig med tiltak for å kompensere for de negative konsekvensene av et kompenserende tiltak.

Det er positivt at departementet har presisert at elevene skal ha opplæring fra første dag de får hjemmeundervisning eller er i karantene. Barneombudet mener også at det fortsatt må understrekes at hjemmeundervisningen skal være kortvarig, og at det må være en kontinuerlig vurdering av om det er et nødvendig og forholdsmessig tiltak. Vi mener også at det er nødvendig å kartlegge hvilken opplæring og oppfølging elevene får, særlig de som har en skole på rødt nivå.

3.2 Strømming av undervisning til de som er hjemme og forholdet til personvernforordningen

Det kan synes som at det på skolene i dag er ulik forståelse av i hvilken grad det er mulig å strøkke opplæring til elever som ikke får opplæring på skolen. Enkelte skoler mener dette er vanskelig som følge av personvernforordningen, mens andre skoler gjennomfører denne formen for undervisning. Vi ber om at departementet her gir veiledning om hvordan disse reglene er å forstå. Vi ser at det finnes noe informasjon på nettsidene til Utdanningsdirektoratet og Datatilsynet, men ber om en enda tydeligere avklaring enn dette. Datatilsynet har fremhevet at strømming av undervisning i klasserommet til elever som er hjemme med enkle grep kan gjennomføres på gode måter som samtidig ivaretar personvernet til de som er involvert.

4 Mangelfull opplæring forsterker utfordringer i samfunnet

I oppdraget til ekspertgruppen for barnehager og skoler peker Kunnskapsdepartementet på at det er veldokumentert at et redusert tjenestetilbud har store konsekvenser for barn og unge. Vi er bekymret for at den praksisen vi ser nå gjør at barn og unge ikke får et forsvarlig opplæringstilbud og at dette bidrar til å forsterke de utfordringene og skillelinjene vi har i samfunnet fra før. De som allerede sliter med læring eller en vanskelig hjemmesituasjon, vil kunne få dette forsterket nå. Vi så i vår at med hjemmeundervisningen måtte foreldrene i stor grad støtte barna sine i skolearbeidet på en måte som var mer omfattende enn det som kan regnes som vanlig. Her vil vi særlig peke på konsekvensene for barn med behov for særskilt tilrettelagt opplæring eller med foreldre som av ulike grunner ikke kunne støtte barna så mye som var nødvendig, for eksempel fordi de ikke selv har gode nok norskkunnskaper til å hjelpe barna eller kompetanse til å følge opp barna.

Skolen har på mange steder vært i en unntakstilstand siden 12. mars i år, det er snart $\frac{3}{4}$ år. Det er mye læringsarbeid som skal gjøres i et slikt tidsintervall i skolen. Dersom det ikke settes inn flere kompenserende tiltak lokalt, vil en del elever nå få hull i sin kompetanse som kan være svært krevende å avhjelpe.

Det rapporteres også at noen elever har en del fravær fra skolen under koronapandemien, og at skoleeierne i varierende grad har systemer for å fange dette opp. Vi ber Kunnskapsdepartementet om å sørge at fravær blir registrert i grunnskolen og å understreke at skolene har en særskilt plikt til å følge opp elever som har eller står i fare for høyt fravær. Vi mener også at det er behov for flere tiltak for å redusere konsekvensene av høyt fravær.

Vi er kjent med at regjeringen har bevilget 170 millioner til tiltak rettet mot særskilt sårbare elever, men mener at det er behov for en bredere tilnærming til denne problemstillingen. Det kan godt være at elever som i utgangspunktet ikke er særskilt sårbare vil slite med læringsarbeidet og det bør derfor vurderes flere kompenserende tiltak rettet mot alle elever. Vi mener også at koronapandemien kan ha utløst et behov for nye tiltak som forhindrer mye frafall fra skolene på sikt, både i grunnskolen og videregående opplæring.

5 Barn i sårbare situasjoner må ivaretas bedre

Skolen har en viktig oppgave som samordningsarena for barn som har behov for et sammensatt tjenestetilbud, samt å fange opp barns behov for hjelp. Det å stenge ned skoler har betydning for om barn i særskilt sårbare situasjoner får den nødvendige hjelpen. Koordineringsgruppen dokumenterte at tjenestene ikke fant hverandre da de ble sendt på hjemmekontor eller omdisponert, samt at antallet meldinger fra barnehager og skoler til barneverntjenesten gikk betydelig ned. Vi vet enda ikke hvor store langtidskonsekvenser dette vil få for barna det gjelder. Vi mener det er viktig å unngå at en tilsvarende situasjon oppstår igjen.

For barn i sårbare situasjoner vil det beste tiltaket være at flest mulig får opplæring på skolen. Ved at opplæringen gis på skolen vil vi kanskje unngå opplevelsen av stigmatiseringen som flere rapporterte om når særskilt sårbare barn og unge fikk et skoletilbud mens andre hadde hjemmeundervisning. Dette bør også være et moment i vurderingen av om en skole bør stenges eller ikke.

Likevel mener vi det fortsatt må være et krav om at barn og unge i særskilt sårbare situasjoner skal tilbys opplæring på skolen om skolen stenges ned lokalt. Det er viktig med tydelig informasjon om hvem dette gjelder. Dersom ikke innholdet i denne plikten presiseres tydeligere enn i vinter, er vi redd det fortsatt vil være store forskjeller i hvem som får et tilbud på skolen.

Vi mener det kan være behov for ytterligere kompenserende tiltak for barn med særskilte opplæringsbehov. Vi er bekymret for det læringstapet, for eksempel barn med vedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring, kan ha hatt siden mars. Det bør presiseres at flere barn i denne gruppen kan ha behov for kompenserende tiltak fremover, nettopp som følge av tidligere læringstap. Dette er også i samsvar med nylig publiserte rapporter om tap av opplæring for elever med vedtak om spesialundervisning. Vi forventer tydelige føringer om at disse elevenes rettigheter skal oppfylles, og at kompenserende tiltak skal settes inn. Vi ber også om at departementet må understreke at skoleeier har et ansvar for at vedtak om individuelle rettigheter oppfylles og dokumentere at eleven får opplæringen hun eller han har krav på.

5.1 Skolen er en viktig sosial arena for barn og unge også med strenge smitteverntiltak

De nasjonale og lokale tiltakene med sosial distansering og i noen tilfeller sosial nedstenging kan ha store konsekvenser. Vi er bekymret for at mindre kohorter, færre nærkontakter, hel eller delvis hjemmeundervisning og at andre fritidstilbud stenges kan ha store konsekvenser for barn som sliter sosialt. Det er i disse tider særlig viktig å følge med på elevenes psykososiale skolemiljø. Skolen må også under strenge smitteverntiltak sørge for at det er sosiale arenaer for elevene hvor alle kan inkluderes. Dette vil være en del av deres arbeid for å sikre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø.

6 Det tverrsektorielle samarbeidet må prioriteres

Krisen har vist hvor viktige de ulike velferdstjenestene er i barn og unges liv, samt samarbeidet dem imellom. De dominoeffektene vi har sett av at en tjeneste reduserer sitt tilbud på andre tjenester viser avhengighetsforholdet. Vi mener at pandemien har vist at det er behov for enda mer innsats rettet mot bedre tverrsektorielt samarbeid for barn og unge. Det vil det være viktig å gjøre nå under pandemien, men også etterpå. Lærdommene fra krisen må få betydning for normaltid, vi er også kjent med at noen kommuner som har vært med i BTI-modellen mente at de var bedre rustet når alt stengte ned i mars. De kunne bruke verktøyene og strukturene de hadde etablert. Dette er det viktig å få mer kunnskap om.

Barneombudet ber også regjeringen vurdere hvilke tiltak som er nødvendig for at barn som av ulike grunner er i særskilt sårbare situasjoner vil bli ivaretatt i julen. Når skolene stenger før jul kan det være noen barn som trenger ekstra støtte. Her er det viktig at andre tjenester er tilgjengelig og at for eksempel chattetjenester har god kapasitet. Vi mener også at det bør vurderes lokalt å legge til rette for møteplasser for barn og unge, for eksempel som fritidsklubber eller andre fritidsaktiviteter. Det er viktig at dette kommuniseres ut så raskt som mulig og at andre tjenester kan følge opp barn og unge når skolene er stengt.

7 Fylkesmennene må følge med på praksis i sin region

Barneombudet ber departementet være tydelig på at fylkesmennene må følge med på praksis i kommunene og fylkeskommunene, og ta i bruk egnede virkemidler for å korrigere om det settes inn for inngripende tiltak. Det er også viktig at forskjeller mellom sektorene reduseres og at kommunene følger statens føringer på alle områder som gjelder barn og unge.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Kjersti Botnan Larsen
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo