

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
20/01157-8

Saksbehandler:
Kjersti Botnan Larsen

Dato:
19. januar 2021

Barneombudets svar på revidert forslag om hjemmeopplæring - sak 20/6079

1. Innledning

Vi viser til revidert forslag om hjemmeopplæring fra Kunnskapsdepartementet datert 15.1.2021. Barneombudet støtter fortsatt ikke forslaget om å innføre en adgang til hjemmeopplæring utover det som følger av covid-19-forskriften. Vi er bekymret for de negative konsekvensene forslaget kan ha for elevens rettigheter. Inngrepet som forslaget innebærer er ikke nødvendig og forholdsmessig.

Våre hovedsynspunkter er:

- Vi fraråder at forslaget blir fastsatt, også i den reviderte formen.
- Vi mener at departementet ikke har begrunnet godt nok hvordan dette inngrepet er forholdsmessig, gitt de store negative konsekvensene hjemmeopplæring har.
- Vi mener at forslaget ikke er nødvendig, reglene i covid-19-forskriften og trafikklysmodellen ivaretar behovet.
- Vi er bekymret for at elevenes rettigheter undergraves fordi det vage vilkåret «nødvendig av hensyn til elevens samlede opplæring» i for stor grad åpner for at utenforliggende hensyn kan bli vektlagt ved beslutning om bruk av hjemmeopplæring.
- Vi mener at forslaget setter en uheldig presedens for andre tjenester som jobber med barn og unge.
- Vi mener fortsatt at det er usikkert om det er hjemmelsgrunnlag til å fastsette dette fordi sammenhengen med smittevern hensyn er avledet.
- Vi viser også til vår høringsuttalelse til det opprinnelige forslaget, samt innspill til det reviderte forslaget på møter med departementet. Disse innspillene gjelder fortsatt.

2. Forslaget er fortsatt et for stort inngrep i barn og unges rettigheter

Barn og unge har rett til utdanning etter barnekonvensjonen, Grunnloven og opplæringsloven. Koronakrisen har vist hvor viktig skolen er i barn og unges liv, både faglig og sosialt. Vi har i 2020 sett hvor viktig en rettighetsbasert tilnærming til utdanning er. De rettsikkerhetsgarantier som er gitt barn er laget nettopp for krisetider, hvor rettighetene fort settes i spill. Det er derfor avgjørende at vi holder rettighetene høyt når ulike hensyn settes opp mot hverandre og når det kan oppleves vanskelig å balansere dem. En avgjørelse om bruk av hjemmeopplæring er et inngrep i elevenes rettigheter, og kan derfor kun gjøres når det er nødvendig og forholdsmessig.

Vi mener forslaget som opprinnelig ble sendt på høring, og det korrigerede forslaget mangler en nødvendighets- og en forholdsmessighetsvurdering. Dette har vi etterlyst i vårt høringssvar og i

møter med departementet. Vi mener fortsatt at Kunnskapsdepartementet bør synliggjøre bedre hvordan de har veid behovet for økt adgang til hjemmeopplæring opp mot de negative konsekvensene en større adgang til bruk av—hjemmeopplæring vil medføre. Den lange tidsperioden som koronakrisen har vart gjør også at terskelen er høyere for inngrep nå enn den var i mars.

Barneombudet mener fortsatt at det må være smittevern og hensynet til liv og helse som må avveies mot elevens rett til utdanning, og som kan begrunne inngrep. Bruk av hjemmeopplæring bør følge det lokale smittenivået og knyttes tett til smittevernhensyn.

2.1 Kunnskapsgrunnlaget viser tydelig de negative konsekvensene for barn og unge av hjemmeopplæring og dette avhjelpes ikke med endringene

Gjennom våren og høsten har vi fått stadig mer kunnskap om de negative konsekvensene hjemmeopplæring har for barn og unge. Erfaringer har vist at hjemmeopplæring ikke er fullverdig opplæring, og vi er bekymret for at opplæringen elevene får ikke blir likeverdig. Den mangelfulle opplæringen mange elever får - og har fått - kan få store konsekvenser på både kort og lang sikt. De store negative konsekvensene øker derfor kravene til hvilke inngrep som kan ansees som nødvendige og forholdsmessige.

Barneombudet mener at dette kunnskapsgrunnlaget tilsier at forslaget ikke er forholdsmessig. Vi er særlig bekymret for de faglige og psykososiale konsekvensene av hjemmeopplæring. Det kan være snakk om både tapt læring, negative konsekvenser for elevens psykiske helse og at færre barn fanges opp av hjelpetjenester som de har behov for når de er mindre til stede på skolen.

Økt hjemmeundervisning bidrar også til å øke de sosiale skillelinjene som allerede eksisterer. Det kan handle om fysiske eller praktiske begrensninger i hjemmet ved trangboddhet, foreldrenes mulighet til å følge opp eleven faglig og elevens særskilte opplæringsbehov. Dette er utfordringer som nettopp den norske fellesskolen skal motvirke, men som kan forsterkes når fellesskapsarenaen blir borte.

Kostnadene ved tapt læring er en ikke-kvantifiserbar størrelse. Dette gjør at det er en risiko for at disse konsekvensene ikke blir tatt nok hensyn til i de avveiningen koronakrisen krever at vi gjør. Bruk av hjemmeopplæring fører til at mange elever har et læringstap som kan være vanskelig å ta igjen og for noen vil det føre til frafall. Dette er svært kostbart både for den enkelte og for samfunnet. Vi mener derfor at økt bruk av hjemmeopplæring ikke er et forholdsmessig inngrep når de negative konsekvensene er så store for elevene.

2.2 Det er fortsatt uklart hva som er problemet som skal løses og hvorfor ikke trafikklysmodellen er tilstrekkelig

Barneombudet mener at det fortsatt ikke er begrunnet godt nok hvorfor det er nødvendig å utvide adgangen til hjemmeopplæring. Vurderingen av nødvendighet krever at det er et klart definert problem som skal løses og at dette deretter veies opp mot de negative konsekvensene av et inngrep/ tiltak. Vi mener reglene i covid-19-forskriften og trafikklysmodellen gir den nødvendige adgangen.

Vi er fortsatt usikre på hva som egentlig er problemet som departementet ønsker å løse, og hvorfor dette ikke kan løses gjennom eksisterende regelverk. Vi viser til at vi i møter med departementet har etterlyst en tydeligere beskrivelse av problemet og hvor omfattende dette er. I brevet om det reviderte forslaget skriver Kunnskapsdepartementet at disse reglene skal kunne benyttes for å gi de eldste elevene hjemmeopplæring der høyt fravær over tid har gått utover elevenes opplæring. Vurderingen skal knyttet til «elevenes samlede opplæring». Departementet viser også til erfaringene som skolene har om at smittevernreglene ikke alene gir de rammene skolene trenger for å ivareta elevene på en god måte.

Departementet argumenterer dermed noe annerledes for endringen i det reviderte forslaget enn i høringsnotatet. I høringen ble det blant annet vist til karantener, lærernes arbeidsbelastning, frykt for å bli syke og juleferien. Vi ser ikke at departementet har lagt frem en klar nok beskrivelse av hvilket problem som skal løses. Når problemet er uklart er det vanskelig å vite noe om omfanget og hvilke tiltak som vil være formålstjenlige. I brevet om det reviderte forslaget viste departementet til «Erfaringene som skolene har». Vi mener dette ikke er en tilstrekkelig begrunnelse for å gi utvidet adgang til hjemmeopplæring. Det er en for vag angivelse av problemet og dets omfang.

Barneombudet mener det vil være en bedre løsning at adgangen til hjemmeopplæring fortsatt skal reguleres gjennom covid-19-forskriften og trafikklysmodellen. Beslutninger om hjemmeopplæring bør ha tydelig sammenheng med smittevern, ikke andre forhold. Rødt nivå gir handlingsrom til å ta i bruk hjemmeopplæring. I håndboken for kommuneleger er det også understreket at kontinuitet i læringssituasjonen skal vurderes ved overgangen fra gult til rødt nivå. Vi savner svar på hvorfor dette regelverket ikke kan brukes, siden departementet nettopp viser til de utfordringene en her vil løse, som for eksempel mye bruk av karantene. Vi mener at beslutninger om hjemmeopplæring bør ha tydelig sammenheng med smittevernhensyn, og ikke praktiske hensyn ved den enkelte skole.

Vi er bekymret for at endringene som foreslås her vil undergrave trafikklysmodellen, som er utviklet i samarbeid mellom helsesektoren og utdanningssektoren. Å nå innføre et nytt hjemmelsgrunnlag, og ha to ulike systemer side om side for bruk av hjemmeopplæring med ulike saksbehandlingsregler, vil øke kompleksiteten, og innebærer en stor fare for at det gjøres inngrep i opplæringstilbud som ikke er nødvendig og forholdsmessig.

Barneombudet er også bekymret for at et så vagt vilkår som «nødvendig av hensyn til elevenes samlede opplæring» gjør at det lett kan legges vekt på utenforliggende hensyn i vurderingen av bruk av hjemmeopplæring. Vilåret er svært skjønsmessig og vil være vanskelig å etterprøve. Det er en risiko for at disse reglene ikke kun vil brukes som en sikkerhetsventil.

I departementets opprinnelige høringsbrev ble det vist til en rekke hensyn som skulle begrunne forslaget om utvidet adgang til hjemmeopplæring, for eksempel lærere som er redd for smitte, er slitne eller andre praktiske hensyn. At departementet nå har endret begrunnelsen for endringen gjør ikke at de andre hensynene blir «borte». Dette er hensyn som er spilt inn fra utdanningssektoren, og ved en skjønsmessig adgang til bruk av hjemmeopplæring er det en risiko for at disse opprinnelige hensynene vil spille inn ved avgjørelsene som tas. Vi er allerede i

dag kjent med eksempler på skoler og kommuner som har gått lengre enn det som det er hjemmel til i gjeldende regelverk.

Vi vil understreke at praktiske hensyn eller arbeidsmiljøhensyn må søkes løst på annet vis enn et inngrep i elevenes rettigheter. Dersom utfordringen er vikarbruk og stor arbeidsbelastning på lærerne må andre virkemidler tas i bruk, og det er da viktig at midlene som er avsatt til dette kommer frem. I Utdanningsforbundets undersøkelse som ble omtalt i VG mandag 18.1.2021 er det færre lærere i høst sammenlignet med i vår som svarer at de jobber «mye mer» enn vanlig (13 prosent i høst mot 50 prosent i vår). Det er også noen flere lærere som får kompensert overtid enn i vår, samtidig svarer 29 % at de ikke har blitt kompensert. Vi vil understreke at dette er utfordringer som må tas tak i, men et inngrep i elevenes rettigheter er ikke løsningen. Det er arbeidsgivers ansvar å sikre dette. Vi forventer at det blir tatt tak i denne utfordringen, slik at midlene regjeringen har satt av til dette faktisk kommer frem til de ansatte og at de blir kompensert for jobben de gjør.

2.3 Forslaget skaper en uheldig presedens

Barneombudet er også bekymret for presedensen som forslaget setter for fysisk kontakt mellom velferdstjenestene og barn og unge. Departementet må være bevisst på at dette ikke kan sees på som et isolert forslag for skolene, fordi forslaget vil kunne få brede samfunnsmessige konsekvenser. Hvis det åpnes for dette for skolene, stiller vi spørsmålstegn ved hvilke regler som skal gjelde for andre yrkesgrupper som har stor belastning, for eksempel ansatte i barnevernet og helsesektoren.

Forslaget vil kunne bidra til å sette ulike yrkesgrupper opp mot hverandre. Hva er det som gjør at skoler skal kunne unnlate fysiske møter med barn og unge, når de som jobber i barnevernet, i skolehelsetjenesten og i helsetjenesten ellers må møte barn og unge fysisk? Dette er også tjenester som kan ha utfordringer med karantene og med å gi barn og unge et godt tjenestetilbud.

3. Fortsatt usikkert hjemmelsgrunnlag

Barneombudet stilte i vårt høringssvar spørsmålstegn ved om hjemmelsgrunnlaget er tilstrekkelig for å fastsette utvidet adgang til hjemmeopplæring. Dette er en bekymring vil fortsatt har, og vi etterlyser fortsatt en begrunnelse for hvorfor hjemmels-kjeden holder idet formålet med forslaget viser til avledede konsekvenser av smittevernet.

Vi viser for øvrig til våre bekymringer om manglende hjemmelsgrunnlag i vårt høringssvar datert 7.12.2020.

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