

Opplæringslovutvalget

Oslo, 27. november 2018

Redd Barnas innspill til Opplæringslovutvalget

Redd Barna ønsker å komme med innspill til Opplæringslovutvalgets gjennomgang og vurdering av regelverket på grunnopplæringsens område, og da spesielt med tanke på revidering av dagens opplæringslov.

Redd Barna arbeider nasjonalt og internasjonalt for økt kunnskap om barns rettigheter og bedre samfunnsstrukturer for barn i henhold til FNs barnekonvensjon. Redd Barnas Norgesprogram arbeider for styrking av barns rettigheter og overvåker og bekjemper brudd på barnerettighetene i Norge med særlig fokus på barn i sårbare livssituasjoner.

Barnekonvensjonens artikler 28 og 29 slår fast at alle barn har rett til utdanning som fremmer utvikling av barnets personlighet, talenter og fysiske og psykiske evner så langt det er mulig. Barn og unge har behov for en tydeligere opplæringslov som ivaretar deres rettigheter og sikrer at alle barn får et likeverdig opplæringstilbud av høy kvalitet i et trygt og godt skolemiljø. FNs barnekonvensjon artikkel 12 slår fast at alle barn har rett til å uttrykke og få vektlagt sine meninger i alle forhold som berører dem. Artikkel 12 er, i tillegg til en selvstendig rettighet, også et gjennomgående prinsipp som skal tas hensyn til ved fortolkningen og gjennomføringen av alle andre rettigheter i konvensjonen.

Barn tilbringer store deler av oppveksten sin på skolen, og elever har egne, selvstendige tanker om hva som er bra og hva som er utfordringer i dagens skole. Retten til å bli hørt er ikke bare en rett for den enkelte elev, men også for elever som gruppe, inkludert når beslutninger tas som angår dem på nasjonalt nivå. Medvirkning fra elever i utvalgets arbeid, tenker vi er naturlig, slik at dere får et innblikk i hvordan elever opplever sin skolehverdag og hvordan de mener at opplæringsloven kan endres for å bedre rettssikkerheten deres. Vi håper opplæringslovutvalget involverer barn og unge og legger til rette for at de får påvirke underveis i arbeidet deres.

Redd Barna er ofte på skoler og snakker med elever. Vi erfarer at mange elever ikke kjenner til sine rettigheter. Derfor anbefaler vi utvalget til å oppfordre Kunnskapsdepartementet til å lage en enklere versjon av opplæringsloven som gjør den mer tilgjengelig og forståelig for nettopp målgruppen: elevene. I dette arbeidet bør barn og unge involveres underveis og kvalitetssikre at innholdet blir forståelig for målgruppen. Den endelige versjonen bør gjøres tilgjengelig på bokmål, nynorsk, samisk og flere minoritetsspråk.

Redd Barna ser at det står i mandatet til utvalget at dagens formålsparagraf skal videreføres. Vi vil imidlertid anbefale at forslaget til ny opplæringslov bør anbefale et sterkere samsvar mellom det som står i ny *Overordnet del – Verdier og prinsipper i grunnopplæringen* og innholdet i opplæringsloven.

Hensynet til barnets beste

Redd Barna oppfordrer utvalget og Kunnskapsdepartementet til å foreta løpende vurderinger av barnets beste i det videre arbeidet med å revidere opplæringsloven, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 (1) og Grunnloven § 104. Når departement foreslår lovendringer som angår barn, plikter de å kartlegge barnets situasjon eller barnets behov og man skal konkludere med hvilken løsning som er til barnets beste. Der hvor også andre hensyn gjør seg gjeldende, må det komme tydelig frem hvordan barnets interesser er blitt veid opp mot eventuelle andre hensyn.

I tråd med FNs barnekonvensjon artikkel 3, skal barnets beste dessuten være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser skolemyndigheter gjør med virkning for barna det gjelder. Derfor anbefaler Redd Barna utvalget om å føye til i lovens formålsbestemmelse, eventuelt i de enkelte kapitlene der det er hensiktsmessig, at

«Det grunnleggende hensynet til barnets beste skal være førende i alle saker vedrørende barn.»

Opplæringsloven med et barnerettighetsperspektiv

Alle barn har rett til utdanning jf. barnekonvensjonen artikkel 28 og Grunnloven § 104. Mandatet til opplæringslovutvalget mangler et barnerettighetsperspektiv, det vil si at skoler og skoleeiere plikter til å respektere, beskytte og oppfylle alle barns rettigheter, inkludert barnets rett til utdanning.

Vi oppfordrer til at barnekonvensjonens generelle prinsipper, særlig retten til å bli hørt og hensynet til barnets beste, kommer tydeligere frem i hele opplæringsloven. I dagens opplæringslov er artikkel 3 og artikkel 12 kun nevnt under kapittel 9a. Disse generelle prinsippene i barnekonvensjonen skal imidlertid gjelde på alle områder som berører barn, også innenfor skole, og ikke bare når det gjelder trygt og godt skolemiljø.

Elevmedvirkning handler om at alle elever skal kunne uttrykke seg fritt, bli hørt og ha mulighet til å påvirke sin egen skolehverdag. Medvirkning i form av å ha innflytelse over egen hverdag, oppleve at man har verdi og få bidra i et fellesskap, fremmer både helse, trivsel og læring.

Elevmedvirkning er noe som må gjennomsyre skolens struktur og kultur, og elevers rett til å medvirke, både individuelt og som del av en gruppe, må styrkes gjennom hele opplæringsloven, ved at barns rett til å medvirke må synliggjøres i de enkelte bestemmelsene der det er naturlig og hensiktsmessig.

Et godt eksempel på hvordan barnekonvensjonen bedre kan bygges inn i opplæringsloven, er de endringene som ble gjort i barnevernloven § 1-6 som omhandler barns rett til medvirkning, der hovedinnholdet i barnekonvensjonen art. 12 er innarbeidet på en god måte:

§ 1-6. Barnets rett til medvirkning

«Alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til

fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnet skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om medvirkning og om tillitspersonens oppgaver og funksjon.»¹

(lovendring i barnevernloven som trådte i kraft 1. juli 2018)

Opplæringslovutvalget bør også vurdere om det er andre artikler i barnekonvensjonen som bør innarbeides, og vi vil videre i innspillet vårt komme med konkrete forslag om hvordan dette kan ivaretas bedre i lovteksten.

Elevråd for alle klassetrinn

I dagens opplæringslov er det lovbestemt at det ved hver grunnskole skal være elevråd med representanter for elevene fra 5.-10. trinn. Redd Barna stiller spørsmålsteget ved hvorfor ikke elever helt fra 1. trinn får samme mulighet til å medvirke gjennom egne representanter i elevrådet.. FNs barnekonvensjon artikkel 12 understreker at alle barn har den samme retten til å uttrykke seg og bli hørt. De avgjørelsene som tas som gjelder hverdagen for elever på en skole, gjelder like mye de yngre barna som de eldre, og for å få et best mulig kunnskapsgrunnlag når beslutninger fattes, vil det være nødvendig å lytte til stemmene til alle elevene på alle klassetrinn.

FNs barnekomité understreker at artikkel 12 ikke setter noen nedre aldersgrense, og komiteen fraråder at det innføres aldersgrenser, enten det er i lovverket eller i gjeldende praksis.² Oppfyllelse av retten til å bli hørt skal gjennomføres på barnas, og det enkelte barnets, premisser. Det er ikke barna eller barnet selv som skal gjøre seg fortjent til å medvirke. Komiteen fremhever også at alle barn må få tid og støtte til å forme sine synspunkter og til å medvirke. Medvirkning er en prosess og barn utvikler seg gjennom å medvirke.

I de siste årene er det i flere norske lover blitt gjort endringer som nettopp handler om å styrke også yngre barns rett til å bli hørt. Ett eksempel på dette er Pasient- og brukerrettighetsloven, hvor det er innført en ny bestemmelse om barnets rett til medvirkning uten noen nedre aldersgrense. I § 3-1 i Pasient- og brukerrettighetsloven heter det nå at «(...) Barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal gis informasjon og høres. Det skal legges vekt på hva barnet mener, i samsvar med barnets alder og modenhet.»

Barnehageloven slår fast at alle barn skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger. Det jobbes aktivt med å legge til rette for barns medvirkning i norske barnehager, og fokuset på dette er økende.

Redd Barna mener skoleelever fra første trinn bør ha rett til en plass i elevrådet for å kunne komme med sine synspunkter og ta del i det øvrige elevrådsarbeidet ved skolen. Det finnes eksempler på skoler som praktiserer elevråd allerede fra første trinn, og som har funnet ulike måter å gjøre dette på. Noen skoler har delt inn i ett elevråd for småskoletrinnet og ett elevråd for mellomtrinnet som kan jobbe dels hver for seg og dels sammen.

¹ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100#KAPITTEL_1

² <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/generell-kommentar-12.pdf>



Noen skoler gjennomfører valg av elevrådsrepresentanter i desember, slik at elevene på 1. trinn får tid til å bli godt kjent og bli trygge på overgangen fra barnehage til skole først.

Redd Barna anbefaler utvalget å foreslå og lovfeste at elevråd skal ha representanter fra 1. trinn i opplæringsloven § 11-2.

Sikre elevene rett til klassens time

Forskrift til opplæringsloven § 1-4 A slår fast at elevene har rett til tid og mulighet til å arbeide med saker knyttet til elevdemokrati. Det er imidlertid svært ulik praksis i hvor mye tid elevene får til elevdemokrati på klassenivå. Når Redd Barna har besøkt skoleklasser i år, har elever på samtlige skoler sagt at de ikke får nok tid til å gjennomgå saker fra elevrådet og andre saker som de ønsker å diskutere med medelever i klassen. Elevrådsrepresentanter fra de samme skolene har fortalt oss at de får for liten tid i ordinære skoletimer til å snakke med sine medelever om hvilke saker de er opptatte av eller tid til å gjennomgå saker fra elevrådet.

Det er tydelig at dette arbeidet nedprioriteres både i grunnskolen og videregående skole, og at elever ønsker mer tid til elevdemokrati. Bare noen få skoler er flinke til å sette av tid på timeplanen til klassens time.

Retten til å bli hørt gjelder alle barn og et godt elevdemokrati forutsetter at alle elevene opplever at de får medvirke på ulike nivå. For at elevrådet skal kunne ivareta sin funksjon som representanter som ivaretar interessene til de som har valgt dem, trenger de tid til å kunne rapportere tilbake, være med på diskusjoner, og innhente synspunkter fra egen klasse. Torgersen-utvalget som sto bak NOU 2011: 20 - *Ungdom, makt og medvirkning*³, ba norske myndigheter utrede om elevgrupperåd (klassens time) bør lovfestes. Redd Barna kan ikke se at dette er blitt fulgt opp av myndighetene.

Vi ber derfor utvalget om å anbefale at det lovfestes rett til klassens time for å sikre godt elevdemokrati for alle elever i skolen.

Alle barn har en rett til gratis skolegang

I opplæringsloven § 2-15 er barnets rett til gratis offentlig skole lovfestet:

«Elevane har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring. Kommunen kan ikkje krevje at elevane eller foreldra dekkjer utgifter i samband med grunnskoleopplæringa, til dømes utgifter til undervisningsmateriell, transport i skoletida, leirskoleopphald, ekskursjonar eller andre turar som er ein del av grunnskoleopplæringa.»

FNs barnekonvensjon, artikkel 28 nr. 1 a slår fast at grunnskoleundervisningen skal gjøres obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle. Likevel åpner opplæringsloven for at skolen kan ta imot gaver, for eksempel foreldrebidrag

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-20/id666389/sec4#KAP3-4>

til klassekasser eller skoleturer, under forutsetningene om at slike bidrag må komme hele den klassen til gode, bygge på reell frivillighet og så langt som mulig være anonyme.

Utvalget bør se på om «gratisprinsippet» brytes idet det kommer private bidrag til skolen utenfra. Slik loven er i dag, kan krav til bidrag fra foreldrenes side føre til at noen barn faller utenfor ved at de ikke kan ta det individuelle økonomiske ansvar som indirekte eller direkte forventes i forkant av skoleturer.

Mange skoler organiserer klassesaker, med sosiale og/eller pedagogiske mål, der elevene er pålagt å betale en egenandel eller delta på dugnader. Ifølge Utdanningsdirektoratet er alle aktiviteter som foregår i skoletiden, som er en del av læreplanen og der lønnede lærere er involvert, å anse som en del av opplæringen og skal dermed være gratis for elevene og foreldrene.⁴ Flere organisasjoner i kontakt med foreldre og barn opplever praksisen med foreldreutgifter i skolen som problematisk og veldig varierende fra skole til skole. Fra Foreldreutvalget for grunnopplæringen kan vi lese at «selv om elevene blir forespeilet at turene er frivillige, vil noen av dem føle seg ekskluderte fra fellesskapet på grunn av manglende betalingsevne».⁵

Det er behov for en høynet bevissthet blant rektorer, skoleledelsen og FAU om at foreldreutgifter knyttet til barns skolegang kan virke ekskluderende for mange familier og at gratisprinsippet bør styrkes.

Redd Barna anbefaler at det utvikles nasjonale retningslinjer for å sikre at skolen reelt sett er gratis og i samsvar med lovteksten i § 2-15.

Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, og om skjerpet aktivitetsplikt

Barnekonvensjonens artikkel 19 inkluderer at barn har rett til beskyttelse mot mobbing og trakassering fra voksne og andre barns side, inkludert digital mobbing, jf. FNs barnekomite sin merknad nr. 13 om *Barnets rett til fri for alle former for vold*.⁶ Dette må ses i sammenheng med skolens omsorgsplikt og elevenes rett til beskyttelse mot mobbing og andre krenkelser, for å sikre et trygt og godt skolemiljø i Kapittel 9A.⁷ Barn må få kunnskap om hvilke rettigheter de har og at de kan si ifra til de voksne hvis de opplever selv eller ser at andre blir utsatt for mobbing, trakassering eller krenkelser.

Redd Barna er glade for de lovendringer som ble gjort våren 2017 og som trådte i kraft 1. august 2018 i opplæringsloven Kapittel 9A, og vi ber utvalget om ikke å reversere noen av endringene som ble gjort. Elevenes lovfestede rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, og nulltoleranse mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering er viktige å bevare i lovteksten.

⁴ Utdanningsdirektoratet. (2015). Gratisprinsippet: Tolkningssuttalelse. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/innhold-i-opplaringen/Gratisprinsippet/>

⁵ Foreldreutvalget for grunnopplæringen sitt prinsippnotat om gratisprinsippet. Hentet fra <http://www.g.u.no/utvalg-grunnopplaring/om-gratisprinsippet-2016.5856994-379273.html> (2016).

⁶ Generell kommentar nr. 13 (2011). *Barnets rett til frihet fra alle former for vold*, s. 10

⁷ Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen. Støtte til fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet - høring av barn og barns beste-vurderingen, 2017: s. 6



Redd Barna ber utvalget om å beholde formuleringen om at det er elevens subjektive opplevelse av om en hendelse er krenkelse eller ikke, som skal legges vekt på, i kapittel 9 A-4 fjerde ledd: «Når ein elev seier at skolemiljøet ikkje er trygt og godt, skal skolen så langt det finst eigna tiltak sørge for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø.»

I møte med elever i høst, har elever gitt oss klare tilbakemeldinger om at de ikke blir trodd av lærerne og at det ikke hjelper å si ifra om mobbing og utestengelse. Mobbeombudene og Redd Barna har erfart at skolene har blitt skjerpet etter aktivitetsplikten for alle skoleansatte trådte i kraft. Samtidig er det tydelig at mange av de gamle holdningene som lever fortsatt videre i skolen. Endring av skolekultur vil ta lang tid, og det trengs et stort kompetanseløft blant de ansatte i skolen.

Redd Barna ønsker at opplæringsloven § 9 A-5 om skjerpet aktivitetsplikt opprettholdes slik den står, og vi vil vise til de standpunkt blant annet Mobbeombudet i Oslo og Elevorganisasjonen har på dette området.

Det er godt dokumentert at voksnes holdninger og handlinger i møte med enkeltbarn påvirker hvordan barna i det samme miljøet forholder seg både til enkeltbarnet og til hverandre. Voksnes mobbing av en elev kan være både en utløsende eller opprettholdende årsak til at eleven opplever å bli mobbet eller latterliggjort. En bevisstgjøring rundt voksenrollen er med andre ord en forutsetning for å oppnå en nullvisjon til mobbing i skolen. Det gjelder både direkte mobbing hvor en voksen tydelig, gjerne verbalt, gir uttrykk for å mislike en elev, men også skjult mobbing som å ekskludere, baksnakke, latterliggjøre eller på andre måter behandle eleven nedverdiggende bak vedkommende sin rygg.

I media har det vært stemmer for å fjerne eller nedjustere paragrafen, der enkelte har argumentert at paragrafen kan misbrukes og brukes som pressmiddel av elever for å bli kvitt lærerne de ikke liker, eller å oppnå bedre karakterer. Vi vil vise til Mobbeombudet i Oslo, Kjerstin Owren, sin argumentasjon mot dette, om at sjansen for dette kan minimeres ved at skolene har gode rutiner for relasjonsbygging og håndtering av problematferd, og høy grad av forutsigbarhet og struktur også når det gjelder vurderingssituasjoner. At skoleeier automatisk skal varsles ved tilfeller av skjerpet aktivitetsplikt, minsker risikoen for at alvorlige tilfeller av at lærere mobber elever bagatelliseres.

Elevundersøkelsen 2018 viste at 2 prosent av elevene svarte at de har blitt mobbet av voksne på skolen to til tre ganger i måneden eller oftere.⁸ Redd Barna mener at så lenge barn og unge opplever å bli krenket og mobbet av voksne i skolen, må paragrafen om skjerpet aktivitetsplikt stå.

Redd Barna vil vise til tidligere innsendt brev sammen med Elev- og lærlingombudene, mobbeombudene, Elevorganisasjonen, Foreldreutvalget for grunnopplæringen og Voksne for barn, der vi mente at det var nødvendig å sikre at barnets rett til å bli hørt og at barnets beste kommer tydeligere fram i alle deler av saksbehandlingen i bortvisningsaker, jf. § 9 A-11. Vi etterlyser et regelverk som sikrer at alle elever blir ivaretatt på lik måte uavhengig av hvilken skole de går på, ettersom det er så ulik praksis over hele landet.

⁸ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/elevundersokelsen-2017-mobbing-og-arbeidsro/>

Skolen skal først og fremst hjelpe elever med atferdsproblemer i klassen og ikke straffe dem ved at de tas ut av fellesskapet. Mobbeombudet i Buskerud, Bodil J. Houg, har erfart at noen skoler har et eget alternativt opplegg, som de kaller innvisning, i skolens regi på skolen for elever som ikke følger skolens regler. Dette er også i samarbeid med foresatte. Her bortvises elevene fra klasserommet, men de får sitte med tilsyn av lærer og jobbe med skolefag, få veiledning og oppfølging. Elevene får dermed ikke fravær. Denne form for bortvisning fra klasserommet vil vi anbefale utvalget ser nærmere på.

To elever ga følgende råd om hvordan elever bør følges opp etter en slåsskamp: «Elevene bør ikke straffes, de burde følges opp.» og «Elevene trenger voksne som hjelper med å finne årsaken, som viser forståelse, tålmodige lærere.»

Barnets rett til inkluderende utdanning

Redd Barna vil vise til barnekonvensjonen artikkel 23, tredje ledd, om barn med nedsatt funksjonsevne:

«Idet det anerkjennes at funksjonshemmede barn har særlige behov, skal hjelp som ytes i samsvar med nr. 2 gis gratis når dette er mulig, samtidig som foreldrenes eller andre omsorgspersoners økonomi tas i betraktning, og hjelpen skal innrettes slik at funksjonshemmede barn har effektiv adgang til og mottar undervisning, opplæring, helsetjenester, rehabiliteringstjenester, forberedelse til arbeidslivet og rekreasjonsmuligheter på en måte som best mulig fremmer barnets sosiale integrering og personlige utvikling, herunder dets kulturelle og åndelige utvikling.»

FN-komiteen som overvåker statenes etterlevelse av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, kom i november 2016 med en veileder i konvensjonens forpliktelser på opplæringsfeltet. Vi vil vise til deres generelle kommentar nr. 4 (2016) om retten til inkluderende utdanning, der de påpeker at «det i enkelte grupper har større risiko for å bli ekskludert fra undervisningen enn andre, for eksempel mennesker med intellektuell funksjonsnedsettelse eller flere funksjonsnedsettelser, mennesker som er døvblinde, mennesker med autisme eller mennesker som har nedsatt funksjonsevne i humanitære nødssituasjoner.»⁹

Redd Barna vil oppfordre utvalget til å se på hvordan opplæringsloven kan sikre barn med nedsatt funksjonsevne et bedre rettsvern, bedre tilrettelegging og en mer inkluderende skolehverdag på sin nærskole. Vi vil vise både avsnittet over barnets rett til et trygt og godt skolemiljø, og avsnittet under om barnets rett til spesialundervisning. I tillegg vil vi vise til det tredje ledd i § 9 A-7 om det fysiske miljøet: «Alle elevar har rett til ein arbeidsplass som er tilpassa behova deira. Skolen skal innreiast slik at det blir teke omsyn til dei elevane ved skolen som har funksjonshemmingar.». Vi anbefaler at denne lovbestemmelsen videreføres med tilføyelser slik at den får et ytterligere rettighetsperspektiv.

⁹ FN-komiteen som overvåker statenes etterlevelse av FN-konvensjonen om rettighetene for mennesker med nedsatt funksjonsevne, oversettelse av *General comment No. 4 (2016) Article 24: Right to inclusive education*: 1,6, s. 3



Om barnets rett til spesialundervisning

Redd Barna mener barns lovfestede rett til spesialundervisning i skolen bør styrkes, i stedet for å fjernes. Kapittel 5 i opplæringsloven er en rettslig garanti for at elever skal få et forsvarlig og godt opplæringstilbud på skolen. Vi mener at fjerning av retten kan være brudd på barnekonvensjonen, fordi det ikke har blitt gjort en utredning på hva slags konsekvenser det vil få for barn. Vi mener at de nødvendige endringene som trengs å gjøres i spesialundervisningen, kan gjennomføres uten at barnets rett til spesialundervisning i § 5-1 fjernes.

Barneombudets fagrapport fra 2017, *Uten mål og mening*, viser hvordan elevene opplevde den spesialundervisningen de fikk, de gjennomgikk en lang rekke saker og forskning, og fant mange eksempler på varierende kompetanse, ulik lovforståelse og forvaltningspraksis. Elever fortalte at de sjelden ble spurt om hva de fikk ut av spesialundervisningen, og mange fikk opplæring av ufaglærte uten kunnskap om det de skulle lære bort og heller ikke spesialpedagogisk kompetanse og dermed forståelse for hvilke behov eleven hadde.¹⁰

I supplerende rapport til FNs barnekomite, kom det fram at i over halvparten av landets kommuner fikk ikke elever tilbud om god og forsvarlig spesialundervisning.¹¹ Rapporten viser til mangler på tydelige retningslinjer, ulike holdninger til spesialundervisning og inkludering og mangel på spesialpedagogisk kunnskap i skolen som hindrer at elever får innfridd sin rett til spesialundervisning, ikke lovverket i seg selv.

Nordahl-utvalget skrev i sin rapport at det ikke skal treffes enkeltvedtak vedrørende spesialundervisning.¹² Når det gjelder klageadgang for elever og foresatte, er det i henhold til alminnelig forvaltningsrett vanskelig å se for seg en beslutning om spesialundervisning som noe annet enn et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 b jf. 2 a. Enkeltvedtak kan påklages, jf. fvl. § 28. Redd Barna mener denne uklarheten i Nordahl-rapporten er uheldig. Klageretten er, til tross for at det klages lite, en helt sentral rettssikkerhetsgaranti for elevene og deres foresatte. Redd Barna vil vise til Elevorganisasjonen og deres erfaringer med at elevers stemmer ikke blir hørt på dette området i skolen.

Redd Barna er bekymret for at hvis den rettslige garantien fjernes, kan elever som unntas fra ordinær læreplan, miste verdifull læring i fellesskap med medelever når det ikke fattes sakkyndige vurderinger og vedtak om dette på individnivå. Vi vil vise til Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) sin erfaring med at den individuelle retten til spesialundervisning er det som har vært redningen for mange elever når alt annet har vært prøvd, uten at det har hjulpet dem. Vi deler FUG sin bekymring for at elever som behøver logoped i mindre grad ikke vil få tjenesten dersom det ikke er lovpålagt.

Nordahl-rapporten begrunner ikke hvorfor det er nødvendig å fjerne elevens rett til spesialundervisning når utbyttet av den ordinære opplæringen ikke er god nok, og forslaget er ikke konsekvensvurdert. Utvalget foreslår å fjerne en rettighet og klagemulighet barn med deres foreldre har, og i stedet erstatte det med å si at det er en plikt at kommunene sikrer at barn og unge får den særskilte tilretteleggingen de har behov for. Redd Barna frykter for at der kommunebudsjettene ikke strekker til eller der kommunepolitikerne ikke ønsker å

¹⁰ Barneombudets fagrapport om spesialundervisning 2017: *Uten mål og mening*, s. 7-11, 20-21

¹¹ Supplerende rapport til Norges femte og sjette rapport til FNs komite for barnets rettigheter 2017, s. 25

¹² Nordahl, Thomas: *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Rapport 2018: 238, 255, 256

prioritere at barn får den særskilte tilretteleggingen de trenger, vil det gå ut over barna. Dette vil svekke spesialundervisningen framfor å styrke den og skape større geografiske forskjeller, når kommunene ikke trenger å ta hensyn til lovmessige krav.

Redd Barna mener at bestemmelsen i opplæringsloven § 5-4 tredje ledd bør videreføres: «Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.» Praksis bør imidlertid skjerpes slik at vi sikrer barns rett til medvirkning. Vi vil vise til Elevorganisasjonens erfaringer på dette feltet. Barn skal høres i PP-tjenestens sakkynndige arbeid, når kommunen fatter vedtak, i skolens arbeid med individuell opplæringsplan, og i gjennomføring og evaluering av spesialundervisningen.

Vi mener det er behov for nasjonale retningslinjer for hvordan spesialundervisningen skal planlegges, gjennomføres og evalueres, og at man bør vurdere å få dette inn i forskrift til opplæringsloven.

Om barnets rett til kvalifisert og tilpasset undervisning

Redd Barna anbefaler utvalget at dere foreslår å lovfeste barnets rett til kvalifisert opplæring. Redd Barna ser i praksis at barn mottar spesialundervisning av ufaglærte. Barn i skolen må sikres rett til opplæring av fagperson med godkjent utdanning og kompetanse. Utvalget bør vurdere å fjerne unntaksbestemmelsen i § 5-5 helt. I tillegg vil vi vise til Rettsutvalget i NOU 2016:17, som foreslo å presisere i lovens § 10-11 at personale uten undervisningskompetanse ikke skal kunne gjennomføre spesialundervisningen.¹³

Vi anbefaler at skolens plikt til å gi tilpasset opplæring må gjøres tydeligere for å sikre at flest mulig får utbytte av den ordinære opplæringen. Tilpasset opplæring er en «skal-plikt» for skolen. Likevel har ikke eleven en rett på tilpasset opplæring, med de utredningskravene og klagemulighetene det gir. Vi er bekymret for at mange skoler ikke klarer å fylle denne plikten med et godt nok innhold. En viktig oppgave videre må være å se på hvordan skolens plikt til å gi tilpasset opplæring kan konkretiseres, og at det blir tydeligere hvilke krav som blir stilt til innhold og kvalitet. Man bør også se på om noe av dette bør rettsfestes.

Lovfeste klassestørrelser

Paragrafen § 8-2 i opplæringsloven om klassesdelingstall ble endret i 2003, noe som førte til at maksimumsgrensene for antall elever per klasse forsvant. Det ble erstattet med «Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg.» Det er vanskelig for skoleeierne å tolke hva «forsvarlig» betyr, og det er vanskelig for nasjonale myndigheter å føre tilsyn med om kommunene bryter loven her. Lovendringen i 2003 har ført til at det har blitt langt mer vanlig med klasser på mellom 30 og 35 elever har mange steder.

¹³ NOU 2016: På lik linje — Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming, s. 17

Redd Barna oppfordrer utvalget til å lovfeste klassestørrelser, gjerne lik den lærertettheten som trådte i kraft 1. august 2018. Det må settes maks grenser på klassestørrelse, for å sikre alle elever, i alle skoler over hele landet, bedre tilpasset og inkluderende opplæring. Læreren er skolens viktigste ressurs, og tett oppfølging av elevene er viktig for å skape en god skole, men store klassestørrelser gjør nærmest denne oppgaven umulig for læreren.

Å lovfeste klassestørrelser vil gagne både elever som har særskilte behov og alle elever i klassen, det vil styrke elevenes muligheter for medvirkning, og det vil være med på å skape bedre trivsel og et tryggere læringsmiljø. Det vil også gi læreren mer tid til å oppdage og avdekke omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep, ettersom læreren har en unik rolle i å se barna og følge opp barn som lever i en vanskelig hjemmesituasjon.

Samiske barns rett til utdanning

Redd Barna viser til opplæringsloven Kapittel 6 om samisk opplæring i opplæringsloven. FNs barnekonvensjon artikkel 2 om ikke-diskriminering er en av konvensjonens generelle regler, og alle øvrige rettigheter skal tolkes i lys av denne. Dette innebærer at retten til utdanning må tolkes i lys av artikkel 2. Alle barn i Norge har den samme retten til utdanning, uavhengig blant annet etnisk tilhørighet. Vi viser til FNs barnekomites avsluttende merknader til Norge fra 2018, under kapittel H «special protection measures»:

33. With reference to its general comment No. 11 (2009) on indigenous children and their rights under the Convention, the Committee recommends that the State party:
- (a) Enforce the right of all Sami children of school age to Sami-language education and ensure that the new Education Act significantly strengthens their rights, regardless of their residency status;¹⁴

Samiske barn i Norge har liten tilgang på læremidler på samisk, og vi viser til Barneombudets bekymring for at det mangler verktøy for kartleggingen av elevenes særlige behov på samisk. Vi oppfordrer utvalget til å se på hvordan endringer i opplæringsloven kan være med på å styrke opplæringstilbudet til samiske barn.

Helhetlig oppfølging av minoritetsspråklige og nyankomne elever

Redd Barna er glade for at elever i grunnskolen og videregående opplæring med annet morsmål enn norsk og samisk har lovfestet rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. opplæringsloven § 2-8 og § 3-12. Vi ønsker at disse to paragrafene videreføres.

Redd Barna vil understreke viktigheten av tiltak for å styrke minoritetsspråklige elevers rett til tilpasset undervisning. Dette gjelder særlig for elever med kort botid i Norge. Mange elever med minoritetsbakgrunn har kommet sent inn i det norske skolesystemet, og de som har en bakgrunn fra krig- og konfliktområder kan ha store hull i skolegangen sin og være traumatiserte, noe som kan påvirke deres læringsprogresjon og sosiale utvikling. Det er derfor avgjørende at skolen raskt kartlegger hvilket behov nyankomne elever har og setter inn kvalifiserte tiltak for at eleven skal få godt læringsutbytte av undervisningen. Vi er spesielt bekymret for at

¹⁴ FNs barnekomites avsluttende merknader til Norge fra 2018, under kapittel H «special protection measures», s.11

elever med kort botid i Norge kan sendes rett inn i videregående opplæring uten tilstrekkelig faglig og språklig kompetanse. Elever har rett på vitnemål som dokumentasjon på gjennomført grunnskoleopplæring selv etter bare noen måneder i 10. klasse, noen som gjør det helt avgjørende at videregående skoler har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å tilby tilrettelagt opplæring for denne elevgruppen.¹⁵

Vi viser til regjeringens integreringsstrategi *Integrering gjennom kunnskap 2019-2022* som nylig ble lansert, hvor kapittel en handler om utdanningsløpet til barn og unge.¹⁶ I meldingen legges det opp til to hovedgrep;

- 1) styrke tidlig innsats for utvikling av norskkunnskaper, grunnleggende ferdigheter og faglig kompetanse
- 2) øke kompetansen blant ansatte i barnehage, grunnskole og videregående opplæring, for å ivareta minoritetsspråklige barn og unge i hele utdanningsløpet

Vi ber utvalget se til de omfattende tiltakene som skisseres i meldingen, og legge disse til grunn i sitt videre arbeid.

Barns rett til videregående opplæring fram til utsendelsesdato

Det er mange årsaker til at barn og unge med endelig avslag på asylsøknaden oppholder seg i landet lenge etter at endelig vedtaket er fattet, særlig fordi krig og konflikt gjør at det kan være vanskelig å returnere. Barn og unge betaler på mange måten prisen for de voksnes handlinger, enten det er foreldrenes flukt eller samfunnets beslutning om hvem som får bli og hvem som må dra. Inntil en retur er mulig, er det ut fra et barneperspektiv avgjørende at situasjonen rundt barna er så normal som mulig¹⁷. Redd Barna oppfordrer utvalget å anbefale at barn med endelig avslag på asylsøknad får rett til videregående opplæring etter opplæringsloven, fram til faktisk **utsendelsesdato**, for å gjøre slutt på en usaklig forskjellsbehandling.

I siste ledd i § 3-1. om rett til videregående opplæring for ungdom, står det følgende:

«Det er eit vilkår for rett til vidaregåande opplæring at søkjaren har lovleg opphald i landet. Ungdom som oppheld seg lovleg i landet i påvente av å få avgjort søknad om opphaldsløyve, har likevel berre rett til vidaregåande opplæring etter denne paragrafen når dei er under 18 år og det er sannsynleg at dei skal vere i Noreg i meir enn tre månader. Dei som oppheld seg lovleg i landet i påvente av å få avgjort søknad om opphaldsløyve, og som fyller 18 år i løpet av eit skoleår, har rett til å fullføre påbegynt skoleår. For dei som får avslag på søknaden om opphaldsløyve, gjeld retten til vidaregåande opplæring etter denne paragrafen fram til dato for endeleg vedtak.»

Utdanningens formål, slik denne er formulert i FN's barnekonvensjon artikkel 29, er å fremme utvikling av barns personlighet, og fremme holdninger om fred, toleranse og vennskap mellom folk. Videregående opplæring i Norge

¹⁵ Thorshaug og Svendsen 2014: *Helhetlig oppfølging. Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplærings situasjon*. NTNU Samfunnsforskning

¹⁶ *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/b98e1d0bbe9248cb94e00d1e935f2137/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

¹⁷ Berg og Rose Tronstad (red.) (2015): *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. NTNU Samfunnsforskning



Redd Barna

vil kunne gi viktige verdier som vil styrke barna over lengre tid når de returnerer til sine opprinnelige hjemland. Skolegang vil også gi et fast holdepunkt i hverdagen og slik være et svært viktig tiltak for å ivareta den psykiske helsen og forebygge alvorlige plager til barn og unge i en svært krevende ventetid.

Det fremgår av barnekonvensjonen artikkel 28 at alle barn har rett til gratis og obligatorisk grunnutdanning, og videregående opplæring skal være tilgjengelig og oppnåelig for ethvert barn. Etter artikkel 2 nr. 1 skal staten respektere og sikre ethvert barn innenfor dets jurisdiksjon de rettighetene som følger av barnekonvensjonen.

Et sentralt spørsmål her er om videregående opplæring er en grunnleggende rettighet. Dr. juris Karl Harald Søvig vurderte dette en i utredelse i 2009, og konkluderte med at "muligheten til videregående opplæring er imidlertid etter norske forhold en basal rettighet, som tilkommer barn i den aktuelle aldersgruppen. Dersom en ungdom står ovenfor et ulovlig opphold i Norge som sannsynligvis vil være langvarig – og her kan tre måneder være et utgangspunkt, sml. Opplæringsloven 2-12 (2) - mener jeg at BK art. 2 (diskrimineringsforbudet) sammenholdt med art. 28 (rett til utdanning), gir et tilstrekkelig klart rettslig grunnlag til å sette til siden den nasjonale rettslige reguleringen, jf. Menneskerettsloven §3".¹⁸

Lovavdelingen uttalte i fm med *Høring om forslag til endringer i Opplæringsloven og privat skoleloven* i desember 2013 at «Etter en samlet vurdering er vi under tvil kommet til at også videregående opplæring må ansees som en grunnleggende velferdsytelse i Norge, som må tilkomme alle barn som oppholder seg i Norge over en viss tid. Å avskjære barn i aldersgruppen 16-18 år som enten søker opphold i Norge eller ulovlig oppholder seg her fra disse ytelsene, innebærer trolig en forskjellsbehandling i strid med barnekonvensjonens artikkel 2 nr. 1 sammenholdt med artikkel 18 nr.1, såfremt det er snakk om opphold som sannsynligvis vil være langvarig.»

Både Søvig og Lovavdelingen konkluderer altså med at videregående opplæring er en grunnleggende velferdsytelse, og at det vil stride med diskrimineringsforbudet i barnekonvensjonen artikkel 2 å avskjære barn som står ovenfor et ulovlig opphold i Norge fra retten til videregående opplæring. Det er derfor på høy tid at retten til videregående også gjelder etter endelig avslag.

I fra Redd Barnas langvarige arbeid ut mot skolen og med barn på flukt erfarer vi at tilgang til skole og opplæring er viktig for barns utvikling og psykiske helse, uansett hvilke oppholdsstatus barna har. Gjennom skolegang får barna innfridd sin rett til utdanning jf. BK artikkel 28, de får mulighet til å skape seg egne sosiale arenaer og de får mulighet til å legge bort det som er vondt og vanskelig.

FAFOs rapport *Normalitet i limbo* (2013) ser på situasjonen til barn som lever i Norge med endelig avslag. I rapporten kommer det tydelig frem at videregående opplæring har stor betydning for ungdommene: «Var skolegang viktig for barn i grunnskolealderen, så ble betydningen skole har for integrering og psykisk velvære enda større for denne aldersgruppen. Noen av ungdommene som hadde mistet skoleplassen sin, hadde utviklet til dels store psyko-somatiske problemer».¹⁹

¹⁸ Søvig, K.H. 2009: *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett*. Universitetet i Bergen.

¹⁹ Weiss, Nina: *Normalitet i limbo. Asylbarn med endelig avslag*. Fafu-rapport 2013:28

Redd Barna anbefaler utvalget komme med forslag til hvordan barn med endelig avslag på asylsøknad får rett til videregående opplæring etter opplæringsloven, fram til faktisk **utsendelsesdato**.

Barns rett til beskyttelse

Alle barn har rett til beskyttelse mot «alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet.», jf. barnekonvensjonens artikkel 19.

Lærere i skolen er i en unik posisjon til både å forebygge og å avdekke omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep mot barn. Vi viser også til at regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep, som påpeker at skolens rolle i forebygging av vold og seksuelle overgrep er styrket de senere år.

Redd Barna ber opplæringslovutvalget ivareta alle former for sikkerhetsgarantier, der politiattest er ett av tiltakene, jf. opplæringsloven § 10-9, for å sikre at barn ikke utsettes for vold og seksuelle overgrep.

Vi anbefaler at det utvikles nasjonale retningslinjer for beredskapsplaner og handlingsplaner for å forebygge og håndtere vold og seksuelle overgrep mot barn.

En styrket nasjonal klageordning for barn

Elever trenger en styrket nasjonal klageordning slik at barns rettssikkerhet styrkes. Det er problematisk at det gir få konsekvenser for skolene og skoleeiere å bryte opplæringsloven, når barn og unge ikke får den opplæringen de har rett til. Med unntak av klageordningen til Fylkesmannen gjennom nytt kapittel 9a som ble fastsatt i 2017, er Redd Barna bekymret for at barn ikke har anledning til å prøve sin sak ettersom rettssystemet i Norge er lite tilpasset barn. Det er som kjent et stort behov for å styrke de nasjonale klageordningene for barn i Norge.

Vi vil anbefale at utvalget ser på hvordan de kan lovfeste forvaltnings sanksjoner og andre reaksjoner til skoleeier og skoler, som ikke oppfyller kravene i opplæringsloven.

De tverrfaglige temaene

Redd Barna anbefaler at de tverrfaglige temaene som blir innført nå med fagfornyelsen, blir føyd til under opplæringsloven § 2-3 *Innhald og vurdering i grunnskoleopplæringa*: Demokrati og medborgerskap, folkehelse og livsmestring og bærekraftig utvikling. Da vil lovteksten samordne bedre med de nye læreplanene som trer i kraft høsten 2020, og bedre samordnes med ny *Overordnet del om prinsipper og verdier i grunnsopplæringen*, 2.5:

Skolen skal legge til rette for læring innenfor de tre tverrfaglige temaene folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap, og bærekraftig utvikling.

Om fraværsgrense i videregående skole

Redd Barna vil be utvalget ta en vurdering av fraværsgrensen i forskrift til opplæringsloven § 3-3 fjerde ledd. Elevorganisasjonen, Elev- og lærlingombudene og Barneombudet får stadig henvendelser fra elever som er bekymret for at reglen fører til økte helseplager og økt frafall.

Redd Barna er spesielt bekymret for sårbare elever, og at fraværsgrensen må sees i sammenheng med regler i loven, blant annet skolens omsorgsplikt og krav til å følge opp elever med høyt fravær.

Oppsummering

Redd Barnas hovedinnspill til Opplæringslovutvalget er:

- Redd Barna oppfordrer utvalget og Kunnskapsdepartementet til å foreta løpende vurderinger av barnets beste i det videre arbeidet med å revidere opplæringsloven, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 (1) og Grunnloven § 104.
- Vi oppfordrer til at barnekonvensjonens generelle prinsipper, særlig retten til å bli hørt og hensynet til barnets beste, kommer tydeligere frem i hele opplæringsloven.
- Redd Barna anbefaler utvalget å lovfeste at elevråd skal ha representanter fra 1. trinn i opplæringsloven § 11-2, og at utvalget sikrer at det lovfestes rett til klassens time.
- Redd Barna anbefaler at det utvikles nasjonale retningslinjer for å sikre at skolen reelt sett er gratis og i samsvar med lovteksten i § 2-15.
- Vi er glade for de lovendringer som ble gjort våren 2017 og som trådte i kraft 1. august 2018 i opplæringsloven Kapittel 9A, og vi ber utvalget om ikke å reversere noen av endringene som ble gjort. Redd Barna ønsker at opplæringsloven § 9 A-5 om skjerpet aktivitetsplikt opprettholdes slik den står.
- Redd Barna vil oppfordre utvalget til å se på hvordan lovteksten og retningslinjer kan sikre barn med nedsatt funksjonsevne et bedre rettsvern, bedre tilrettelegging og en mer inkluderende skolehverdag på sin nærscole.
- Redd Barna mener barns lovfestede rett til spesialundervisning i skolen bør styrkes, i stedet for å fjernes.
- Vi anbefaler utvalget at dere foreslår å lovfeste barnets rett til kvalifisert opplæring.
- Vi oppfordrer utvalget til å lovfeste maksgrense på klassestørrelser, for å sikre *alle* elever, i alle skoler over hele landet, bedre tilpasset og inkluderende opplæring.

- Vi anbefaler at utvalget vil se på hvordan endringer i opplæringsloven kan være med på å styrke opplæringstilbudet til samiske barn og minoritetsspråklige barn, og sikre dem tilpasset opplæring.
- Redd Barna anbefaler utvalget komme med forslag til hvordan barn med endelig avslag på asylsøknad får rett til videregående opplæring etter opplæringsloven, fram til faktisk utsendelsesdato.
- Redd Barna ber opplæringslovutvalget ivareta alle former for sikkerhetsgarantier, der politiattest er ett av tiltakene, jf. opplæringsloven § 10-9, for å sikre at barn ikke utsettes for vold og seksuelle overgrep. Vi anbefaler at det utvikles nasjonale retningslinjer for beredskapsplaner og handlingsplaner for å forebygge og håndtere vold og seksuelle overgrep mot barn.
- Redd Barna oppfordrer utvalget til å se på hvordan rettsikkerheten til elever kan styrkes, blant annet ved å lovfeste forvaltningssanksjoner og andre reaksjoner til skoleeier og skoler, som ikke oppfyller kravene i opplæringsloven.
- Vi anbefaler at de tverrfaglige temaene som blir innført nå med fagfornyelsen, blir føyd til under opplæringsloven § 2-3 *Innhald og vurdering i grunnskoleopplæringa*.

Med vennlig hilsen
Redd Barna

Thale Skybak
Seksjonsleder i Barn i Norge

Anne Elin Kleva
Skolerådgiver

Signaturene er elektronisk godkjente.

Hvis utvalget ønsker ytterligere skriftlig argumentasjon eller et møte om ett eller flere av innspillene i dette brevet, ta kontakt med skolerådgiver Anne Elin Kleva, anne.elin.kleva@reddbarna.no / 45 24 07 24