



## BARNEOMBUDET

Til Opplæringslovutvalget

Vår ref:  
17/01444-26

Saksbehandler:  
Kjersti Botnan Larsen

Dato:  
29. juni 2018

### Barneombudets svar på forespørsel om behovet for regelstyring

Barneombudet viser til e-post med spørsmål om behovet for regelstyring i utdanningssektoren. Vi takker for muligheten til å svare på spørsmålene. Vi har forstått spørsmålene slik at dere ber om tilbakemelding både på regler i opplæringsloven og i forskrift til opplæringsloven.

Innledningsvis vil vi understreke at også Barneombudet mener at opplæringsloven med forskrifter er for omfangsrik og fragmentert. Vi er enig i at det er behov for en opprydning i hva som bør være regulert i loven og i forskriften, og at det i dag er et svært omfattende detaljnivå når loven og forskriften ses samlet. Volumet kan bidra til at regelverket blir uoversiktlig. Vi mener det er nødvendig med en gjennomgang av hva som skal være regulert og ikke, og detaljgraden på dette. Samtidig må ikke dette ønsket gå på bekostningen av elevenes rettigheter.

### Barneperspektiv må veie tungt i vurderingene

Den nye opplæringsloven må ivareta barn og unges rett til utdanning på en bedre måte enn i dag. Opplæringsloven med forskrifter er viktig for å sette minstekrav til den offentlige grunnopplæringen.

Retten til utdanning er en menneskerett forankret i blant annet barnekonvensjonen. Retten kan ikke innskrenkes eller begrenses av hensyn til andre interesser. Barns rettigheter står i en særstilling og barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3, også ved utforming av lov og forskrift. Vi mener hensynet til barns beste ofte kan innebære at det bør settes begrensninger i det kommunale selvstyret for barns rett til utdanning. Retten til utdanning er ikke kun et spørsmål om tilbud på utdanning, men stiller krav til innholdet i og forvaltningen av utdanningen. Vi viser til FNs barnekomites generelle kommentar nr. 1.

Barneombudet har i flere rapporter og høringsuttalelser påpekt at kommunene ikke oppfyller elevenes rett til utdanning.<sup>1</sup> Vi mener at det på opplæringslovens område er nødvendig med detaljerte regler og et godt kontrollsystem, samt tilgang på sanksjonsmidler og oppreisningsordninger.

I noen tilfeller mener vi også at det kan det være nødvendig å lovfeste særskilte rettigheter for grupper av barn og unge for at retten deres til utdanning skal bli oppfylt. Vi viser til

<sup>1</sup> Barneombudet (2009) «Tilsyns- og klagesystemet i skolen», Barneombudet (2012) «Bekymringsmelding i skolemiljø», Barneombudets innspill til Djupedalutvalget i 2013, Barneombudet (2014) «Jeg vil drømme gode drømmer». Innspill til Djupedal-utvalget, Barneombudets (2017) «Uten mål og mening?», Barneombudet (2018) «God hjelp til rett tid?», Barneombudet (2015) Høringsuttalelse til NOU 2015:2 «Å høre til», Barneombudet (2016) Høringsuttalelse til nytt kapittel 9A, og Barneombudet (2017) Uttalelse til Kirke, - utdannings og forskningskomiteens behandling av lovforslaget, se Innst. 302 I.

barnekonvensjonen art. 2 om ikke diskriminering og kravet om å kartlegge om det er grupper barn som er utsatte. Vi mener at det fortsatt vil være behov for regler som gir elever med særskilte behov rett til et opplæringstilbud tilpasset deres behov, f.eks. spesialundervisning, tegnspråkopplæring og særskilt språkopplæring.

## **Noen overordnede poeng**

Vi vil også peke på noen overordnede grep som vi mener det er nødvendig at utvalget ser på. Disse løfter vi frem i et eget punkt fordi de kan svare på flere spørsmål. Vi mener at der er behov for

- en del store strukturelle grep. Loven er vanskelig å få oversikt over nå.
- mer samordning av regler for grunnskolen og videregående opplæring. Det er en del likheter som gjør at det er mulig med felles regulering i større grad enn i dag, se særlig kapittel 2 og 3. Om mulig bør dere vurdere å ta bort dobbeltreguleringer, f.eks. like bestemmelser for grunnskolen og videregående opplæring.
- rettighetene til elever med ulike særlige behov bør samordnes bedre. Nå er de spredt utover loven, noe er i egne kapitler mens annet ikke er.
  - o Se bl.a. særskilt språkopplæring i §§ 2-8 og 3-12, mens spesialundervisning og samisk er egne kapitler. Se også tegnspråk, ASK etc. Dette bidrar til å gjøre regelverket uoversiktlig.
- Skoleeiers og skolens støttefunksjoner må gjennomgås. Vi viser blant annet til sosialpedagogisk rådgivning, PP-tjenesten, oppfølgingstjenesten og kontaktlærers ansvar. Det bør vurderes om alle krav til personalet på skolen kan samles et sted, se i dag er det spredt i f. eks. oppl. § 9-1, kap. 10 og forskriften kap. 22.
- Kompetansekravene for de som skal gjennomføre spesialundervisningen må skjerpes, og arbeidsoppgavene til ansatte uten undervisningskompetanse må begrenses tydeligere i loven. Det er behov for å se på oppl. § 5-5 tredje ledd og §10-11. I de tilfellene det er nødvendig av hensynet til barnets beste å bruke andre yrkesgrupper enn pedagoger, må det gås opp klare grenser for hvem som skal ha ansvaret for hva i undervisningen.

Barneombudet har flere anbefalinger knyttet til tilpasset opplæring og spesialundervisning. Vi velger å kommentere dem relativt kort her og vil gi eget innspill til utvalget om dette.

## **Utvalgets spørsmål**

### **1. Er det regler i loven som er uhensiktsmessige, som begrenser handlingsrommet unødig eller som det ikke er behov for?**

Barneombudet mener det er grunn til å se på om fraværs grensen bør fjernes. Ombudet får henvendelser fra elever som er bekymret for at reglen fører til økte helseplager, og økt frafall blant sårbare elever. Vi er klar over at dette er regulert i forskriften, men mener denne må ses i sammenheng med regler i loven, blant annet skolens omsorgsplikt og krav til å følge opp elever med høyt fravær.

### **2. Er det regler i loven som heller bør stå i forskriften, og omvendt?**

Barneombudet mener det er nødvendig med en opprydning i hva som skal stå i loven og i forskriften. Det bør også ses på om ikke en del av reglene i forskriften bør stå i loven. Nå er det flere steder hvor reglene er fordelt mellom lov og forskrift, uten at dette ser gjennomtenkt ut.

Vi mener det bør ses på forholdet mellom reguleringen av følgende i lov og forskrift, og vurdere om dette kan reguleres fortrinnsvis i loven:

- Elevens rett til rådgivning i oppl. § 9-2 og skolens plikt for å oppfylle dette i forskriften kap. 22. Forskriftsreguleringen bør flyttes til oppl. og ansvarsreglene til kap. om ansvar. Det er behov for en mer utfyllende regulering av retten i loven.
- Skysreglene kan samles. Nå er det noe i oppl. kap. 7 og noe i forskriften kap. 10.
- Reglene om samisk, se bl.a. oppl. kap. 6 og forskriften kap. 7 kan samordnes i loven.
- Oppfølgingstjenesten er regulert i oppl. § 3-6 og i forskriften kap. 13. Dette bør reguleres i loven om mulig.

### **3. Er det regler i loven som kan være mindre detaljerte? For eksempel ved å gi større handlingsrom til kommunen eller profesjonsutøverne, eller færre krav til prosess og saksbehandling?**

Barneombudet mener dette må vurderes mer inngående. Vi viser til det som vi skriver ovenfor, om at det er vår erfaring at det kommunale selvstyret ikke alltid brukes til beste for elevene. Vi er spesielt bekymret for kommunens manglende evne til å avdekke og oppfylle behovene til de særskilt sårbare elevene. Her må det vurderes hvor viktig det er for eleven at det gis detaljerte regler for at rettigheter og plikter skal oppfylles.

Barneombudet vil understreke at for elevenes rettigheter er det avgjørende at regulering av skolemiljø, spesialundervisning og vurdering er detaljert regulert slik at minstestandarden for hva eleven kan forvente, og skolens eller skoleeiers plikter er så klare som mulig.

### **4. Er det forhold som i dag ikke er regulert i loven, som bør reguleres?**

Barneombudet vil særlig peke på at følgende bør reguleres i oppl.:

- Sentrale regler i barnekonvensjonen bør lovfestes i opplæringsloven.
  - o Vi mener at art. 3 og 12 bør løftes frem slik at de gjelder for hele opplæringsloven. Det at de kun er innarbeidet i kapittel 9A, gir et feil signal.
  - o Vi viser her også til endringer i barnevernloven § 1-6 hvor barns rett til medvirkning er regulert. Her er hovedinnholdet i barnekonvensjonen art. 12 og generell kommentar nr. 12 fra barnekomiteen innarbeidet.
  - o Utvalget bør også vurdere om det er andre artikler i barnekonvensjonen som bør innarbeides.
  - o Vi mener også at utvalget bør vurdere å konkretisere innholdet i en barnets beste vurdering. Vår erfaring er det er altfor lite kunnskap om hvordan en barnets beste vurdering skal gjøres, og at prinsippet i dag ikke brukes riktig. Loven må gi klar veiledning i hvilke krav barnekonvensjonen stiller til en barnets beste vurdering.
- Barneombudet er bekymret for bruken av fysisk makt og tvang i skolen. Vi har i flere av våre rapporter funnet bruk av fysisk makt.<sup>2</sup> Vi etterlyser derfor en gjennomgang av om, og eventuelt hvordan, dette bør være regulert i opplæringsloven.
- Det bør innføres hjemmel for forvaltningsrettslige sanksjoner og andre reaksjoner ved brudd på opplæringsloven, utover § 9A-12. Vi viser her til vårt innspill til utvalget til første referansegruppemøte.
- Det bør lovfestes en rett til samordnede tjenester for barn og unge som har behov for hjelp fra flere tjenester. Her vil skolen ha plikt til å oppfylle sitt ansvar.

<sup>2</sup> Barneombudet (2017) «Uten mål og mening?» og Barneombudet (2018) «God hjelp til rett tid?»

## **5. Er det regler i loven som bør være mer detaljerte? For eksempel i større grad beskrive handlingsplikter, konkrete og objektive vilkår mv.?**

Barneombudet vil særlig peke på følgende regler bør ses nærmere på:

- Plikten til tilpasset opplæring bør tydeliggjøres. Vi mener oppl. må inneholde krav til hva som forventes av skolen, nå er plikten vag og det er store forskjeller mellom skolene og lærerne i hvordan de forstår tilpasset opplæring. Her viser vi også til vårt blogginnlegg på deres blogg om dette.
- Det er få og uklare kvalitetskrav til spesialundervisningen. Det bør vurderes å innføre nasjonale standarder eller krav i lov eller forskrift, for hvordan spesialundervisningen skal planlegges, gjennomføres og evalueres.
- Kravene til PP-tjenesten må tydeliggjøres i lov eller forskrift, PP-tjenesten må få en tydeligere rolle i å følge opp elevens utbytte av spesialundervisningen.
- Fysisk skolemiljø er regulert i § 9A-7. I forbindelse med endringene i kapittel 9A høsten 2017 ble det ikke gjort endringer i reglene om det fysiske skolemiljøet. Utvalget bør se på om det er behov for en tydeligere regulering av innholdet i retten, vurderingen av om det fysiske skolemiljøet oppfyller lovens krav og hvordan klage- eller håndhevingsordningen for dette bør være. Vi mener også at reglene i § 9A-7 bør ses i sammenheng med reguleringen av universell utforming og om retten til individuell tilrettelegging i § 9A-7 tredje ledd bør gjelde mer enn arbeidsplassen. Vi ber dere vurdere om plikten til universell utforming bør reguleres her, slik det er gjort i barnehageloven.
- Kravene til systematisk arbeid med helse, miljø og sikkerhet i § 9A-3 bør presiseres. Vi viser her til tilsvarende bestemmelser i andre lover hvor det er gitt svært detaljerte krav om til internkontroll, se bl .a arbeidsmiljøloven § 3-1. Oppl. bør ha tilsvarende opplisting av kravene.
- Retten til alternativ og supplerende kommunikasjon bør reguleres mer utfyllende i oppl. Slik bestemmelsene er i dag er det reelt sett innholdsløse bestemmelser.
- Det er nødvendig med en gjennomgang av reglene for minoritetspråklige elever. Det bør ryddes i reglene for elever med rett til særskilt språkopplæring, herunder innføringsklasser. Her må reglene i §§ 2-8 og 3-12, samt reglene for grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1 (ungdom mellom 16-18 år) ses på. Hva skal de ha rett til? Hvilke saksbehandlingsregler bør gjelde?

## **6. Er det regler i loven som bør endres fra å være en plikt for kommunen til en individuell rettighet for elevene med mulighet til å klage?**

Barneombudet mener det er behov for å se nærmere på bestemmelsen om kommunens plikt til å tilpasse opplæringen, jf. oppl. §1-3. Plikten skal sikre at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen gjennom å fange opp elevenes ulike forutsetninger og behov. Tilpasset opplæring er viktig i arbeidet med tidlig innsats, og god tilpasset ordinær opplæring kan bidra til at elever ikke har behov for spesialundervisning. Dårlig eller lite tilpasset opplæring kan føre til at flere elever har behov for spesialundervisning. Bestemmelsen er ikke fulgt opp med et kontrollsystem, og det er ingen individuelle rettigheter knyttet den, med den virkning at elevene ikke har en klagerett. Barneombudet ser at det juridisk kan være utfordringer ved å gi dette som en individuell rettighet for den enkelte elev. Men fordi retten til opplæring er en av de viktigste menneskerettene for barn, og behovet for tilpassing er størst hos de mest sårbare elevene, - og ofte en forutsetning for å søke om spesialundervisning så mener vi det er helt nødvendig å ha et system som sikrer at kommunene faktisk etterlever sin plikt til å tilpasse opplæringen.

Barneombudet mener det er behov for å gjennomgå hva det skal kunne klages på i opplæringsloven. Det er en del inkonsekvens i klageordningene, særlig for videregående opplæring. Det bør, for videregående opplæring, ses nærmere på når det skal være statlig

klageadgang og når det skal være klage til skoleeier. Her bør det vurderes hvilken klageinstans som best vil kunne ivareta elevens rettssikkerhet. Utvalget bør blant annet se på reglene om klage ved inntak til videregående opplæring; hva det skal kunne klages på og til hvem. Her er det en del inkonsekvens i reglene, se oppl. § 15-2.

**7. Er det regler i loven som er uklare og vanskelig å forstå? Er det for eksempel regler hvor det er uklart hvem som skal oppfylle en plikt, hva plikten består i, når plikten inntreffer og hva som er rammene for en eventuell skjønnsmessig vurdering?**

Barneombudet i vil her særlig peke på

- nærskoleprinsippet i § 8-1. Her er det motstrid mellom de ulike leddene i bestemmelsen. Vi viser her til at bestemmelsen ble endret av Stortinget, og at ordlyden i bestemmelsen har en sterkere rett for eleven enn det mange skoleeiere praktiserer. Vi mener at nærskoleprinsippet må videreføres og at det må være tydelig hvordan dette skal forstås.
- retten til alternativ og supplerende kommunikasjon må tydeliggjøres.
- reglene om opplæring særskilt organisert for voksne i kap. 4A. Vi er opptatt av ungdom mellom 16-18 år som har rett til grunnskoleopplæring for voksne. Hvilke regler gjelder og ikke? Hva har de rett til?

**8. Er det regler i loven som er gode og som kan tjene som eksempel til etterfølgelse?**

De nye reglene om skolemiljø i kapittel 9A setter tydelige krav til skolene og er skrevet i et forståelig språk. Disse kan gjerne tjene som eksempel.

Ta gjerne kontakt om dere ønsker at vi skal utdype våre innspill nærmere.

Vennlig hilsen

Camilla Kayed  
fagsjef

Kjersti Botnan Larsen  
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.