



BARNEOMBUDET

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
20/00414-2

Saksbehandler:
Kjersti Botnan Larsen

Dato:
14. april 2020

Svar på høring om forslag til nye midlertidige tilpasninger i reglene i barnehageloven og opplæringsloven

1. Innledning

Barneombudet viser til høring om endringer i midlertidige forskrifter om barnehage og grunnopplæring med hjemmel i koronaloven mv. og gir her våre innspill til forslagene. Vi er enige i at det er behov for å presisere tydeligere hvilke av reglene i opplæringsloven og barnehageloven som gjelder og i hvilket omfang. Slik vi ser det, var forslagene til regulering for vage og vidtrekkende i forrige høring hvor det ble foreslått at reglene i barnehageloven og opplæringsloven skulle gjelde henholdsvis «så langt de er mulige» eller «så langt de er mulige og forsvarlige» å oppfylle.

Barneombudet mener at de nye forslagene er et steg i riktig retning, men vi mener at noen av unntakene fortsatt er for vidtrekkende. Dette gjelder særlig forslagene knyttet til den særskilte tilretteleggingen for barn og elever med individuelle rettigheter. Vi er bekymret for at det gis for stor åpning for ikke å oppfylle disse rettighetene, og ber derfor departementet om å gjøre adgangen til å fravike elevenes enkeltvedtak enda snevrere enn det som er foreslått.

2. Generelle kommentarer

Barneombudet er glad for beslutningen om at det er helsemessig forsvarlig å åpne barnehagene og skolene for 1.-4. trinn. Det vil gi barna en mulighet til å få oppfylt retten til barnehagetilbud igjen, og elever på 1.-4. trinn mulighet til å få oppfylt retten til utdanning på skolen. Dette gir blant annet særskilt sårbare barn i disse aldersgruppene en større mulighet til å bli fulgt opp på en god måte, og få den hjelpen og støtten de har behov for. Samtidig er vi opptatt av at det gis klar og tydelig veiledning om at særskilt sårbare elever fra 5. trinn og oppover fortsatt skal få et tilbud på skolen, og her er det avgjørende at det gis bedre og tydeligere veiledning enn det som har vært tilfelle til nå.

Barnerettighetsvurderinger

Barneombudet er enig i at det er behov for å tydeliggjøre hvilke regler som gjelder i barnehageloven og opplæringsloven. Barneombudet ser at i den ekstraordinære situasjonen vi er i nå, kan være vanskelig å oppfylle alle kravene i opplæringsloven og barnehageloven. Vi vil samtidig minne om at også nå skal barns rettigheter etter grunnloven og barnekonvensjonen oppfylles, og at staten plikter å sette inn alle egnede tiltak for å oppfylle, beskytte og respektere disse, jf. barnekonvensjonen artikkel 4. En del av dette handler om at når det foreslås endringer skal det vurderes hvilke konsekvenser forslagene vil ha for barns rettigheter, og om alternative tiltak skal vurderes om nødvendig.

Selv om forslagene er utarbeidet under tidsnød bør ikke kravene til å gjøre en barnerettighetsvurdering lempes på. I slike tider mener Barneombudet at denne typen vurderinger, om mulig, er enda viktigere fordi det er da rettigheter virkelig settes under press. Vi savner at departementet i høringsnotatet har synliggjort hvilke konsekvenser forslagene har for barns rettigheter, det vil si en barnerettighetsvurdering. Aktuelle rettigheter i barnekonvensjonen er retten til helsehjelp (hvor også smittevern er relevant), retten til utdanning, retten til liv og optimal utvikling, ikke diskriminering, hensynet til barnets beste mv.

Barneombudet ser at det kan være nødvendig med midlertidige endringer i noen av reglene i barnehageloven og opplæringsloven på grunn av smittevernhensyn, og særlig der reglene ikke er nødvendige for å ivareta for eksempel retten til utdanning, og heller ikke er i strid med barnets beste. Et eksempel på dette kan være reglene om organisering av elevene i grupper og gruppestørrelse.

Samtidig vil vi særlig peke på rettighetene til elevene på de trinnene hvor elevene ikke er på skolen fordi det er stengningsvedtak og elevene mottar opplæringen som fjernundervisning. Også disse elevene vil ha rett til utdanning i perioden mens skolene er stengt, men her foregår opplæring på andre måter. Det må være klart at en del av reglene i opplæringsloven gjelder også for de som mottar fjernundervisning, med noen tilpasninger. Her vil også særskilt sårbare elever skulle få ivare tatt sine rettigheter ved å være på skolen og få et tilbud der.

3. Kommentarer til endringer i opplæringsloven

Nedenfor følger våre kommentarer til forslagene til endringer i opplæringsloven.

Omfanget av opplæringen

Departementet foreslår at det skal være mulig å gjøre unntak fra kravene til minstetimetall i fag av praktiske hensyn. Her vises til at kravet om 38 uker opplæring innenfor 45 uker er uproblematisk så lenge skolene gir elevene opplæring hjemme, men at kravet til minstetimetall per fag som er fastsatt med hjemmel i forskriften §§ 1-1 og 1-3, kan være vanskelig så lenge opplæringen gis hjemme. Det samme gjelder i tiden etter skolene er åpnet dersom smittevernhensyn setter begrensninger i antallet elever som kan være på skolen, gruppestørrelse mv. Departementet viser videre til at for elever i grunnskolen hvor timene er fastsatt for hovedtrinn vil det være mulig å ta tapte timer igjen i senere skoleår. Men som departementet peker på, kan dette gi elevene en for stor arbeidsbelastning fordi dette da vil være timer som kommer i tillegg til de som de skal ha da. Departementet peker også på at det vil være en forskjellsbehandling for elevene på siste årstrinn i hovedtrinnet som ikke har denne muligheten fordi deres timer ikke kan «overføres» til et senere trinn. Departementet foreslår derfor at timene ikke skal tas igjen på et senere årstrinn. Skoleeier kan derfor gi færre timer opplæring enn det som følger av fag- og timefordelingen dersom det er nødvendig på grunn av begrensninger med hjemmel i smittevernloven.

Barneombudet er enig i at så lenge skolen er stengt, og elevene er hjemme kan det være vanskelig å gi det samme timetallet. Her er vi enige i at det ikke vil være mulig å oppfylle det fastsatte timetallet, og at det er nødvendig å gjøre unntak fra timetallet.

Når det gjelder elever på 1.-4. trinn, etter at skolen er åpnet for dem igjen, ser vi at smittevernhensyn kan gjøre dette vanskelig i en periode. Barneombudet ser at det som en siste utvei kan være nødvendig å gjøre unntak fra kravet til timetall også for de som er tilbake på skolen, slik situasjonen er nå.

På dette grunnlaget støtter vi at det bør fastsettes en midlertidig og snever adgang til å ikke oppfylle det fastsatte timetallet. Samtidig vil vi understreke at når elevene er tilbake på skolen

skal de så langt det er mulig og forsvarlig få de timene de har krav på. Her bør hensynet til elevene veie tyngst og skolen må ha en plikt til å strekke seg langt. Vi er bekymret for at dette kan bli en sovepute, og mener det bør vurderes kompensierende tiltak dersom timetallet ikke kan oppfylles på skolen. Dette kan være en kombinasjon hvor fjernundervisning fortsatt benyttes for de timene som ikke gis på skolen.

Barneombudet vil understreke at selv om det foreslås mulighet til ikke å oppfylle timetallet i fagene, vil fortsatt kompetansemålene i læreplanene for fagene ligge fast og elevene skal få opplæring slik at de kan nå disse. Her må skoleeier sørge for at skolene legger til rette for opplæring som er egnet til dette, enten den er på skolen eller foregår hjemme. Om praktiske hensyn ikke gjør det mulig å gi alle timene på skolen, forventer vi at fjernundervisning fortsatt tas i bruk.

Det neste vi vil understreke er at kvaliteten på opplæringen som gis og oppfølgingen elevene får er desto viktigere i den situasjonen vi er nå, og særlig dersom det er mulig å gjøre unntak fra timetallet. Departementet gjør flere viktige presiseringer i punkt 3.3 som burde vært presisert under 3.2. For det første, er det en viktig presisering at selv om det gis fleksibilitet i hvordan opplæring organiseres, skal det fortsatt være opplæring. For det andre, er det en viktig presisering at lærerne fortsatt skal vurdere om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette er en presisering som vi forventer at blir gjengitt på udir.no og andre egnede måter slik at ansvaret for å følge opp elever som sliter med skolearbeidet enten de får opplæring hjemme eller på skolen blir fulgt opp av alle lærere. Nå, mer enn noensinne, er dette viktig å følge opp, og det kan være enda flere elever som strever enn til vanlig.

Organiseringen av opplæringen

Departementet foreslår at reglene om organisering av elevene i grupper og forsvarlig gruppestørrelse bare gjelder så langt de er mulig å oppfylle i periodene skolene er helt eller delvis stengt. Når skolen delvis gjenåpner vil det være behov for å gjøre unntak fra § 8-2. Dette er en vurdering Barneombudet er enig i, og hvor smittevern hensyn kan gjøre at gruppene bør være mindre enn de er til vanlig. Dette vil også kunne begrunnes ut fra forsvarlighets hensyn, men når dette i en periode vil være normalen, støtter vi at det gis en midlertidig hjemmel til å gjøre unntak fra § 8-2 fysisk på skolen.

Vi er enige med departementet i at elevene i perioden de er hjemme også har behov for å tilhøre en gruppe, og oppleve fellesskap og tilhørighet. Dette forventer vi at særlig kontaktlærer tar ansvar, og at det ikke er gjort unntak fra § 8-2 siste ledd.

Læremidler og utstyr

Departementet har ikke foreslått endringer i § 9-3 om læremidler og utstyr. For de fleste elever er dette greit. Vi er bekymret for de elevene som får opplæring hjemme, men mangler tilgang på digitalt utstyr, og ber departementet presisere skoleeiers ansvar for de elevene dette gjelder, og deres ansvar for å tilrettelegge slik at disse elevene får tilgang. Dette kan være gjennom utlån av utstyr eller at elevene kan komme på skolen å få tilgang til et datarom. Vi ber om at dette presiseres i informasjonen til kommunene.

Tilpasning av opplæringen og tidlig innsats

Departementet har foreslått at det ikke gjøres unntak fra §§ 1-3 og 1-4. Barneombudet er enig i dette. Det er særlig positivt at det understrekes at kravene til tidlig innsats for 1.-4. trinn skal gjelde, det vil si at de vil ha rett til intensiv opplæring. Barneombudet er enig i departementets vurdering om at det er ekstra viktig i en periode som denne at skolene tar tak i elever som blir hengende etter i lesing, skriving og regning.

Individuelle rettigheter og særskilt tilrettelegging

Barneombudet er opptatt av at elevenes individuelle rettigheter etter opplæringsloven med forskriften skal oppfylles også nå, dette gjelder særlig de individuelle rettighetene som er omtalt i punkt 3.6. Dette er individuelle rettigheter som gir elever som oppfyller vilkårene rettskrav på noe mer eller annet enn det de fleste elever har rett til for å sikre at deres rett til utdanning oppfylles. Reglene sikrer elever med særskilte behov en positiv særbehandling som har som formål å gi elevene tilretteleggingen de har behov for, slik at de skal få et likeverdig opplæringsstilbud og få et forsvarlig utbytte av opplæring. Alle rettighetene krever enkeltvedtak hvor det er fastsatt hva elevene har rett til utover den ordinære opplæringen.

Departementet foreslår at *«oppfyllelsen av individuelle rettigheter og tilrettelegging av opplæringen skal så langt det er mulig og forsvarlig gjennomføres etter reglene i opplæringslova kapittel 2, 3, 4A og 5 og enkeltvedtak etter bestemmelsene i disse kapitlene»*.

Barneombudet er bekymret for at uttrykket «så langt det er mulig og forsvarlig» gir for stor mulighet til ikke å oppfylle enkeltvedtakene. Det bør her presiseres i forskriften at dette er en siste utvei, hvor hensynet til eleven skal veie tungt. Barneombudet mener at det som er fastsatt i enkeltvedtaket skal oppfylles, med mindre smittevern hensyn gjør det umulig. Dersom det må gjøres unntak, for eksempel fordi opplæringen må organiseres på en annen måte en periode, skal hensynet til elevens beste veie tungt når andre alternativer vurderes. I slike tilfeller bør det også vurderes kompensierende tiltak, dette gjelder særlig for spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Vi er bekymret for at skoleeier ved denne endringen i forskriften her får en for vidtrekkende mulighet til ikke å oppfylle enkeltvedtak om for eksempel spesialundervisning, og det er særlig uttrykket «så langt det er mulig» som bekymrer oss.

Vi ber derfor om at departementet vurderer om det for elever med spesialundervisning kun bør være en forsvarlighetsvurdering som skal gjøres, og at «så langt det er mulig» tas ut av forskriften. Med dette vil adgangen til å gjøre unntak snevres inn.

Departementet presiserer i høringsnotatet at det alltid skal vurderes om elever med spesialundervisning er særskilt sårbare og om de har behov for et tilbud på skolen. Dette støtter vi og mener dette er en viktig presisering som må kommuniseres tydelig til skoleeier. Her er vi bekymret for at mange av elevene dette gjelder ikke har fått en slik vurdering eller tilbud til nå. Barneombudet forventer her at departementet sørger for at direktoratet gir mer utfyllende informasjon om hvem som er sårbare og hva det innebærer for skolens plikter, og at dette må gis raskt.

Skolemiljø

Departementet foreslår at det presiseres i § 3 at reglene om skolemiljø også skal gjelde i tiden mens elevene er hjemme med noen forbehold. Barneombudet er positiv til at det presiseres at bestemmelsene om skolemiljø gjelder i tiden hvor skole er stengt og elevene får opplæring hjemme. Presiseringen som gjøres er i samsvar med det brede virkeområdet som kapittel 9A nå har fått, og det ville vært problematisk om kapittel 9A hadde blitt fraveket mer.

Departementet foreslår at kapittel 9A skal gjelde med de begrensinger som følger av at eleven ikke er fysisk tilstede på skolen og at skolen ikke rår over elevenes hjemmeforhold. Vi ser at dette er forhold som har betydning for skolens ansvar, men vil understreke at dette ikke må brukes for at skolene ikke oppfyller sitt ansvar etter kapittel 9A eller annet regelverk. Barneombudet understreker at i noen av disse tilfellene vil den enkelte ansatte ha en meldeplikt til barnevernet om vilkårene for dette er oppfylt. Dette er ikke en plikt som settes til side nå. Her er det nødvendig at det gis god informasjon om dette, slik at denne plikten oppfylles.

Videre vil vi understreke at det fortsatt må være en skjerpet plikt for å følge med på elever som er særskilt sårbare og deres skolemiljø. I en tid hvor elevene får opplæringen hjemme vil dette være desto viktigere å følge opp. Her er det også grunn til å minne om at dersom skolen har mistanke eller kunnskap om at skolemiljøet ikke er trygt og godt så må undersøkelsesplikten gjelder alle forhold som kan påvirke det utvidede skolemiljøet. Med disse innspillene støtter vi at det presiseres at kapittel 9A gjelder også når elevene får opplæring hjemme.

Brukermedvirkning

Barneombudet støtter at det ikke er behov for å gjøre unntak fra kravene til brukermedvirkning i opplæringsloven kapittel 11. Vi er enig i at dette kan ivaretas på andre måter nå, for eksempel gjennom digitale møter. Her vil vi også understreke at dette er en tid hvor det er ekstra viktig at skolen informerer og involverer brukerorganene slik at de vet hvordan situasjonen er på skolen, og får uttrykt sine synspunkter.

Annet

Vi støtter forslagene knyttet til SFO, leksehjelp og leirskole for 10. trinn.

4. Kommentarer til endringer i barnehageloven

Barneombudet deler departementets syn om at når barnehagene åpner igjen vil det i de fleste tilfeller være mulig å gi et godt barnehagetilbud i samsvar med barnehageloven og forskrifter, og at det vil være behov for tilpasninger fra få bestemmelser i loven. Barnehageloven er allerede en lov med stor fleksibilitet.

Krav til bemanning

Departementet foreslår at det ikke gjøres unntak eller tilpasninger fra reglene om krav til grunnbemanning eller pedagogisk bemanning etter barnehageloven kapittel 5. Barneombudet støtter departementet i dette. Vi mener at slik reglene er utformet nå, vil de gi nok fleksibilitet. Samtidig vil vi også understreke at i tillegg til kravene om antall voksne per barn, så skal barnehagen ha en forsvarlig bemanning til enhver tid og at det også må gjelde nå. I vurderingen av hva som er forsvarlig må det også legges vekt på smittevern hensyn, og hvor mange barn som er tilstede i barnehagen. Det bør ikke lempes på kravene til bemanning nå, tvert imot er det viktig at de opprettholdes slik at barna får den oppfølgingen de trenger og smittevern råd følges.

Brukermedvirkning

Barneombudet støtter også at det ikke gjøres unntak fra reglene i kapittel 2 om brukermedvirkning. Også her er det å gi informasjon og involvere foreldrene viktig nå, og dette kan gjøres på måter som ivaretar smittevern råd.

Individuelle rettigheter og særskilt tilrettelegging

Departementet foreslår at barnehagene skal oppfylle reglene i kapittel 5A og enkeltvedtaket om spesialpedagogisk hjelp så langt det er mulig og forsvarlig. Barneombudet er enige med departementet i at barna fortsatt skal ha de individuelle rettighetene som er fastsatt i kapittel 5A. Vi er imidlertid bekymret for at unntaket som foreslås her gir for stort handlingsrom til ikke å oppfylle barnets rettigheter og mener det bør begrenses. Barneombudet er opptatt av at barn med behov for særskilt tilrettelegging som har enkeltvedtak om dette, skal få oppfylt vedtakene. Dette gjelder en forholdsvis liten andel barn i barnehagen, og sett i lys av prinsippet om tidlig innsats er det svært viktig at barn som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp må få denne hjelpen. Barneombudet mener derfor det bør være et krav at barnehagene, også nå, strekker seg langt for at disse barna nå får den hjelpen de har krav på etter vedtaket. Konsekvensene kan være svært store for barnet av å ikke få hjelpen de trenger. Dersom det er antall timer som ikke kan oppfylles nå, vil vi understreke at dersom barnets timer er oppgitt i

årstimer bør fleksibiliteten dette gir benyttes. Barneombudet ber om at det vurderes om adgangen til ikke å oppfylle vedtak om spesialpedagogisk hjelp bør begrenses mer enn det departementet foreslår ved at «så langt det er mulig» strykes, og dette vil være en forsvarlighetsvurdering.

Vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Kjersti Botnan Larsen
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.