

Kunnskapsdepartementet

Postboks8119 DEP

0032 Oslo



Stortorvet 10 | 0155 Oslo

Tlf: 488 96 215

vfb.no | vfb@vfb.no

Orgnr: 954 804 488

Kontonr: 7032 05 82189

Oslo 31.6.2020

# NOU 2019: 23 Ny opplæringslov- høringssvar fra Voksne for Barn

Voksne for Barn er en ideell medlemsorganisasjon som siden 1960 arbeider for god psykisk helse og et godt oppvekstmiljø for barn og unge. Skolen er en viktig arena for vårt arbeid og vi har helsefremmende og forebyggende tiltak som brukes i norsk skole, Zippys Venner, Passport Livsmestring og Drømmeskolen. I vårt arbeid møter vi elever, foreldre, ansatte i skolen og skoleledere. Med utgangspunkt i erfaringer fra dette arbeidet ønsker vi med dette å gi våre innspill til den nye opplæringsloven. Vi har avgrenset oss til noen av de områder som Voksne for Barn er spesielt opptatt av.

Vi har noen innledende kommentarer til de sentrale forslagene til endringer i ny opplæringslov. Deretter gir vi noen fortløpende kommentarer til lovteksten.

## Innledende kommentarer

### 1. Elevens beste

-Voksne for Barn er positive til att de overordnede prinsippene om tilstrekkelig og nødvendig informasjon, muligheten for elever å bli hørt og å få medvirke i saker som angår dem, samt skolens ansvar for å skape trygge rammer, som gjør det mulig å delta aktivt i et skoledemokrati, blir nedfelt i loven og er tydelig allerede innledningsvis. Slik vil det være mulig å arbeide for elevens beste.

Samtidig ser vi at begreper som «det beste for eleven», «mulighet får å bli hørt og å få medvirke» i stor grad innebærer skjønnsmessige vurderinger. Vi mener at det er viktig at skoleledere og ansatte i skolen blir veiledet og får klare kriterier og retningslinjer om hva innholdet i kravet om barnets innebærer i skolehverdagen.

### 2. Medvirkning fra elever og foreldre

Voksne for barn er kritiske til utvalgets forslag som handler om medvirkning fra elever og foreldre/foresatte, skoledemokrati og samarbeid skole-hjem. Utvalget foreslår å fjerne lovhjemmelen for FUG, Samarbeidsutvalg (SU), foreldreråd og skolemiljøutvalg, i tillegg til elevråd. Voksne for Barn er enig med utvalget i vurderingen at råd og utvalg i seg ikke er en garanti for elev- og foreldremedvirkning. Vi mener dog at forslaget svekker både elevens og foreldres mulighet for medvirkning og innflytelse og at det går stikk i strid med utvalgets intensjon om å la prinsippene om mulighet for å medvirke og ha innflytelse gjennomsyre hele opplæringsloven. Det kan slå svært uheldig ut å overlate organiseringen av skoledemokratiet til lokalt nivå. Voksne for Barn mener at vi

bør ha en opplæringslov som gir tydelige føringer og rammer for både elev- og foreldremedvirkning, og som har konkrete minstekrav til organisering.

### 3. Fullføre og bestå grunnopplæringen

-Voksne for Barn støtter utvalgets forslag og har også gitt innspill angående dette til *NOU 2019: 25 – Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*, hvor man foreslår å utvide dagens rett til videregående opplæring til en rett til fullføring med studie- og yrkeskompetanse uavhengig av tid. Noen trenger mer tid og det må tilrettelegges for mer tilpasset opplæring for den enkelte elev. En lovfestet rett til fullføring vil kunne bidra til ønskede endringer og mer fokus på mestring.

**Voksne for Barn mener at det er behov for strukturelle, organisatoriske og pedagogiske endringer. For å sikre dette trengs en utvikling av lærernes relasjonelle kompetanse og evne til å se den enkelte elev. Elever som i utgangspunktet er sårbare av ulike grunner (individuelle årsaker, negative skoleerfaringer, vanskelig livssituasjon) er i større grad avhengig av relasjonen til læreren, mestringsforventninger, et inkluderende skolemiljø og tettere oppfølging.**

### 4. Rådgivning om sosiale og personlige forhold

Voksne for Barn er positive til forslaget om å gi lovfestet tilgang på rådgivning og sosiale, personlige forhold. (§ 14-2. Rådgivning om sosiale og personlige forhold) Vi møter mange elever med psykiske vansker og andre utfordrende livssituasjoner som påvirker skoler resultatet og evnen til å fullføre skolen. Mange av disse elevene har pekt på det utvalget nå foreslår, at man bør ha god tilgang på rådgivning om sosiale og personlige forhold, og at lærere ikke har kapasitet, kompetanse eller ikke alltid bør være den som tar den rollen.

### 5. Universell utforming og individuell tilrettelegging

Voksne for Barn er usikre på om begrepene «universell utforming og individuell tilrettelegging» styrker elevs rettigheter og opplæringstilbudet til elever med spesielle behov. Vil de nye begrepene favne elevmangfoldet og bidra til en skole hvor alle elever opplever å høre til og å være inkludert? Utvalgets intensjon om at flest mulig elever skal rommes i den ordinære opplæringen er bra, men vi er usikre på om forslaget bidrar til å oppnå intensjonen.

Begrepet «universell opplæring» er i seg uklart og behøver konkretiseres. Forslaget gir også inntrykk av at den universelle opplæringen tilfredsstillende flest mulig av elevene uten noen individuell tilrettelegging. Det er uheldig om lovteksten gir inntrykk av at skolen ikke har plikt til å tilrettelegge for den enkelte eleven ved behov. Skolen har et mangfold av elever, som alle har ulike behov. For å kunne gi elevene en god og meningsfull opplæring må skolen alltid praktisere en noe ulik behandling og viss grad av individuell tilrettelegging i den ordinære opplæringen. Voksne for Barn er bekymret for at elever med funksjonsnedsettelse som har behov for individuell tilrettelegging i den ordinære opplæringen uten å trenge spesialundervisning, ikke blir godt nok ivaretatt av utvalgets forslag.

## Fortløpende kommentarer

### Kapittel 2. Medverknad, skoledemokrati og skolereglar

Voksne for Barn er positive til at det rettes oppmerksomhet på elevmedvirkning, skoledemokrati og skoleregler i et eget kapittel. Vi har også noen innspill:

I kapittel 2 skriver utvalget: «Målet med dette kapitlet er å løfte fram at barn og unges beste skal ligge til grunn for avgjørelser som blir tatt, og å synliggjøre at barn og unge skal høres og få medvirke. I tillegg bidrar kapitlet til å presisere viktigheten av at barn og unge, og deres foreldre, skal ha tilgang på relevant informasjon. Utvalget har valgt å løfte fram de viktigste bestemmelsene som gjelder barn og unge direkte, ved å plassere disse først i loven. Dette grepet skal for det første sørge for at noe av det første en leser vil se, er overskriften og bestemmelsene om barns beste, barn og unges rett til medvirkning og rett til relevant informasjon. For det andre mener utvalget dette grepet kan synliggjøre at disse bestemmelsene og prinsippene skal gjennomsyre resten av bestemmelsene i loven.» (s. 46)

Voksne for Barn er enige i at disse viktige prinsippene blir synliggjort som overordnede bestemmelser i starten av loven, med intensjonen om at de skal gjennomsyre resten av bestemmelsene i loven. Samtidig mener vi at det er viktig å gi tydelige føringer og konkret veiledning til hvordan arbeidet med å sikre barnets beste, rett til nok informasjon, rett til medvirkning og innflytelse, skal gjennomføres, slik at det ikke kun baseres på skjønn. Vår erfaring er at det i dag er lite, og veldig varierende praksis for hvordan man f. eks legger til rette for reell medvirkning.

### **§ 2-1. Det beste for eleven**

Voksne for Barn er positive til at det blir lagt stor vekt på elevens beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som angår elevene. For å sikre at dette blir praksis i skolehverdagen, hvor ansatte i skolen blir gode på å ivareta elevens beste, ser vi behovet for at det lages god veiledning til de ansatte for hvordan dette kan praktiseres og ikke kun blir skjønn. Det er også viktig å lage gode kriterier for hva som skal ligge til grunn når man skal vurdere hva som er det beste for eleven. Her må det også legges vekt på at barnet selv skal høres og ha innflytelse når man skal vurdere hva som er barnets beste.

Vi mener at det i alle skjønnsmessige reguleringsformer må følge tydelige vurderingskriterier og skjønnsmessige uttrykk må være definerte og forklart, slik at alle aktører har den samme forståelsen. Det bør også fremgå hvilke kilder som skall brukes ved en vurdering og hvem som skal gjøre vurderingen.

### **§ 2-2. Elevane sin rett til å medvirke og plikt til å delta**

Voksne for Barn er positive til at elevens rett til medvirkning kommer tydelig og tidlig frem i lovteksten. Samtidig anbefaler vi utvalget å se nærmere på formuleringene som brukes om retten til å medvirke, hvis den skal bidra til å gjennomsyre lovbestemmelsene. Medvirkning blir ofte brukt synonymt med deltakelse. Det er derfor viktig å tydeliggjøre hva retten til medvirkning innebærer. Det bør komme tydelig frem i lovteksten at retten til medvirkning handler om elevenes rett til innflytelse og mulighet for å påvirke.

Det bør også fremgå at retten til å medvirke gjelder både forhold som vedrører den enkelte eleven, men også at elevene har rett til innflytelse og medvirkning på overordnet nivå.

Voksne for Barn stiller seg undrende til andre ledd om skoleregler og skolens plikt til å følge opp høyt skolefravær. Vårt forslag er at det flyttes til § 2-5 Skoleregler.

Utvalget har som forslag at skoler kan pålegge elever lekser etter skoletid. (§2-2 tredje ledd) Voksne for Barn er skeptiske til at dette blir nedfelt i ny opplæringslov.

### **§ 2-3. Samarbeid med foreldra**

Voksne for Barn ser med stor bekymring på at utvalget har fjernet paragrafen om *Foreldreråd ved grunnskoler*. Et reelt samarbeid mellom hjem og skole er avgjørende både for å innfri intensjonen om arbeide for elevens beste og et trygt og godt skolemiljø. Vi hadde ønsket at utvalget heller hadde lagt større vekt ved hvordan den nåværende lovparagrafen om *Foreldreråd ved grunnskoler* (§11-4) kunde styrkes.

Av erfaring vet vi at det er viktig å forpliktige skolene til å legge til rette for et godt hjem-skole samarbeid. Det trengs gode strukturer og systemer, som sikrer kontinuitet i arbeidet og faste kommunikasjonskanaler.

Voksne for Barn er sterkt kritisk til at retten til å ha foreldreutvalg fjernes fra lovteksten. Vi mener at det er en stor risiko for at ansvaret for samarbeid mellom hjem og skole blir utydelig, og i verste fall forsvinner.

Voksne for Barn anbefaler på det sterkeste at paragraf § 11-4 om Foreldreutvalget for grunnopplæringen i nåværende opplæringslov videreføres i ny opplæringslov.

### **§ 2-4. Skoledemokratiet**

Voksne for Barn er positiv til det tydelige fokuset på både elevens og foresattes rett til å medvirke og ha innflytelse på skolens virksomhet. Vi ser med stor bekymring på at utvalget velger å legge frem forslag om å fjerne de organ som kan sikre reell elev og foreldremedvirkning. Voksne for Barn anbefaler derfor sterkt at bestemmelsen om at alle skoler skal ha elevråd, samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg videreføres og styrkes i den nye opplæringsloven.

Av erfaring vet vi hvor viktig det er å sikre at elevmedvirkning blir en integrert og fortløpende prosess i skolens arbeid. Elevrådet bidrar til et slikt systematisk arbeid og bør være et minimum for hva som kreves av skolen for å legge til rette for reell elevmedvirkning. Rettigheter som sikrer kontinuerlig arbeid med elevmedvirkning, og som ikke er avhengig av ressurser eller noens gode vilje, må lovfestes. Vi vet også fra Elevundersøkelsen, og egen erfaring fra deltakerskoler i våre skoletiltak, at det er vanskelig å finne nok tid til elevmedvirkning og elevdemokrati. I en travel skolehverdag er det noe som ofte blir nedprioritert.

I kommuneloven fra 2019 slår man fast at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha ungdomsråd eller lignende organ for medvirkning fra barn og unge. Grunnen til lovhjemmelen var en anerkjennelse av at dette er nødvendig for å sikre at barn og unge har krav på et representativt organ som kan ivareta deres interesser og muligheter for å påvirke beslutninger som berører dem. Det finnes ingen grunn for å tro at det skulle være annerledes i skolen.

Skolene skal innføre det nye temaet «Demokrati og medborgerskap» høsten 2020. Derfor blir det ekstra vanskelig å forstå at man ikke vil forankre tradisjonen med elevråd. Elevrådet er elevenes representative organ og representativt demokrati er selve kjernen i norsk folkestyre. Gjennom et aktivt elevråd får elevene mulighet til å praktisere demokrati å gjøre konkrete erfaringer koblet til demokrati.

Fra møter med elever i vårt tiltak Drømmeskolen vet vi at mange opplever at elevrådet ikke har noen reell betydning eller innflytelse og at man i liten grad jobber med meningsfulle oppgaver eller når frem med forslag og synspunkter. Utvalget peker også på at de i sitt forarbeid har funnet at elevråd fungerer i varierende grad. Voksne for Barn mener at dette gir uttrykk for at man i alt for liten grad setter av tid, legger til rette for og veileder elevene i elevrådsarbeidet. Det sier ikke noe om

lovbestemmelsen i seg, men gir et tydelig signal om hva som er nødvendig for å sikre et godt elevdemokrati: tid til å drøfte saker i klassen, gode møteplasser, oppmerksomhet fra skoleledelse og andre ansatte, tilrettelegging etc.

Vi ser at f. eks «Klassens time», som ikke lengre er lovfestet, kan være et godt virkemiddel i arbeidet med skoledemokrati og elevråd. Klassens time er et viktig bindeledd mellom elevene og deres elevrådsrepresentanter. Voksne for Barn hadde gjerne sett at Klassens time, eller tilsvarende tid, på nytt ble lovfestet, for å gi skolene en mulighet til å sikre alle elevers rett til å utøve innflytelse gjennom elevrådet.

## **§ 2-5. Skolereglar**

Voksne for Barn er positive at man eksplisitt sier at skolereglene skal skrives slik at elevene forstår hva de betyr.

## **§ 3-5. Gratis grunnskoleopplæring**

Voksne for Barn er positive til at utvalget viderefører lovbestemmelsen om at grunnopplæringen skal være gratis. Vi vet at andelen barn som vokser opp i lavinntektsfamilier øker og skolens gratisprinsipp er et viktig virkemiddel for å motvirke utenforskap for disse barna. Samtidig ser vi gjennom vår virksomhet i skolen, tiltakene Zippys venner og Drømmeskolen, at det ikke sjelden organiseres aktiviteter i regi av skolen hvor elever må betale egenandeler. Alternative tilbud for de elever som ikke kan delta pga økonomi bidrar til å forsterke opplevelsen av utenforskap. Vi mener derfor at gratisprinsippet bør fremheves og styrkes ytterligere, slik at bevisstheten hos rektor, skoleledere, foreldreutvalg mfl øker.

## **§4-7 Innføringstilbud for nyankomne elever**

Voksne for Barn er meget positive til at utvalget viderefører innføringstilbudet for elever som har bodd kort tid i Norge. Gjennom vårt arbeid i ungdoms- og videregående skole med tiltaket Drømmeskolen ser vi mange gode eksempler på hvordan men har organisert arbeidet. Gjennom dette arbeidet vet vi også at mange av de nyankomne elevene hadde ønsket at i større grad bli en del av fellesskapet. De er ofte i separate klasser og mange opplever seg som en satellitt på skolen, med liten eller ingen kontakt med øvrige elever. Både språk og sosial kompetanse utvikles i sosiale sammenheng og mange ønsker at skolen skall legge til rette for dette i større grad. Vi ser også gode eksempler på hvordan arbeidet med å lage gode innføringstilbud blir meget godt når man har høy grad av elevmedvirkning.

## **§ 5-4. Leksehjelp**

Voksne for Barn er positive til tilbud om gratis leksehjelp i regi av kommunen.

## **§ 6-7. Gratis videregående opplæring**

Voksne for Barn mener at gratisprinsippet bør omfatte også videregående opplæring fullt ut, og at man ikke bør lovfeste et krav om at elever/lærlinger skall dekke utgifter til utstyr, læremidler eller digitalt utstyr. (Ref. kommentar til §3-5)

I dag er videregående i praksis en tilnærmet obligatorisk del av et tolvårig skoleløp. Voksne for Barn oppfatter det som uforståelig at ikke også videregående opplæring omfattes av gratisprinsippet.

## **§ 6-9. Rett til vidaregåande opplæring for dei som ikkje har opphaldsløyve**

Voksne for Barn er positive til at utvalget foreslår at ungdommer med endelig avslag på asylsøknaden får rett til å fullføre treårig vidaregåande opplæring ut skoleåret som starter det kalenderåret de fyller 18 år, eller frem til faktisk utreisedato. Akkurat som utvalget, er vi opptatt av denne elevgruppens behov for stabilitet og ro i en situasjon som er preget av usikkerhet.

## **§ 10-1. Universell opplæring**

*Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for universell opplæring, det vil seie at opplæringa skal vere tilfredsstillande for flest mogleg utan individuell tilrettelegging.*

Voksne for Barn mener at dette er lite presis og lett kan mistolkes.

## **§ 10-2. Plikt til å sikre tilfredsstillande utbytte av opplæringa (aktivitetsplikt)**

I paragrafens to siste ledd sier man at «Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevar som er i ferd med å bli hengande etter i opplæringa, blir gitt forsterka innsats. Om det er til det beste for eleven, kan den forsterka innsatsen i ein kort periode givast som eineundervisning.

Skolen skal vurdere om tiltaka gir eleven eit betre utbytte av opplæringa, og om eleven kan trenge individuelt tilrettelagd opplæring.»

Voksne for Barn mener at det er uheldig med en formulering som «er i ferd med å bli hengande etter i opplæringa» i lovteksten. En slik formulering legger ansvaret på den enkelte eleven, når fokus isteden bør være på hvilken progresjon som kan forventes.

I den samme formuleringen får man også inntrykket at den forsterkede innsatsen forventes å være kortvarig og midlertidig. Vi befarrer at det kan innebære at den ikke dekker behovene til elever med behov for varig tilrettelegging.

Vi vil også stille spørsmål om det ikke naturleg å legge ansvaret for forsterket innsats på skolen, og ikke på skoleeier? Kommunen og fylkeskommunen bør ha det overordnede ansvaret med å sørge for at skolen følger pliktene som følger av denne bestemmelsen.

Vi mener også at det bør komme tydelig frem at eleven skal bli hørt og ha innflytelse i både vurdering og utforming av den individuelt tilrettelagde opplæringen, og skal gjennomføres i samarbeid med eleven.

## **§ 10-3 Individuelt tilrettelagd opplæring**

Voksne for Barn er positiv til forslaget om å innføre begrepet *individuelt tilrettelagt opplæring* som en erstatning til spesialundervisning.

## **§ 10-7. Individuell opplæringsplan**

Voksne for Barn mener at det bør fremgå i lovteksten at planen skal utarbeides i samarbeid med elev og foresatte.

### **§ 10-8. Årleg evaluering av eleven sitt utbytte av den individuelt tilrettelagde opplæringa**

Voksne for Barn mener at elev og foreldre skal delta aktivt i evalueringen, og ha høy grad av innflytelse.

### **Kapittel 11. Skolemiljøet til elevane**

Voksne for Barn har en overordnet kommentar til kapittel 11. Vi mener at det må komme enda tydeligere frem i lovteksten at skolen er ansvarlig for å jobbe helsefremmende og for å fremme et trygt, inkluderende skolemiljø, ikke kun agere når mobbing eller krenkelse har oppstått.

### **§ 11-5. Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev**

Voksne for Barn er positive til at det er tydelige retningslinjer å forholde seg til når en ansatt på skolen krenker en elev. Vår opplevelse er at det fortsatt er noe som ofte ikke blir tatt på alvor og at det blir en sekundær krenkelse når eleven opplever å ikke bli trodd eller at man ikke har klare rutiner for hvordan man skal håndtere saken.

Vi stiller oss dog undrende til formuleringen «..med mindre varselet er openbert grunnlaust». Hvem og hvilke kriterier skal bestemme om varslet er uten grunn?

### **§ 11-6. Fylkesmannen si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker**

Voksne for Barn er svært uenig i forslaget slikt det er formulert i siste del av paragraf §11-6: *Dersom saka ikkje er teken opp med rektor, eller om det er under ei veke sidan ho vart teken opp, skal fylkesmannen avvise saka, om det ikkje er særlege grunnar til å behandle saka. Det same gjeld dersom eleven ikkje lenger går på den skolen saka gjeld.*

Det er mange årsaker til hvorfor elever eller foreldre ikke har tatt opp med skolen/rektor at eleven ikke har hatt ett trygt og godt skolemiljø. Voksne for Barn ønsker at man på nytt se på hvordan Fylkesmannen kan forholde seg til saker som blir meldt. Det bør også gjelde saker hvor eleven ikke lengre går på skolen saken gjelder. Vi mener det finnes god grunn for å behandle slike saker, f. eks sikre at eleven det gjelder kan få opprettelse, og at man avdekker forhold som ev kan resultere i at negativ adferd gjentas.

Med dette takker vi for muligheten til å komme med innspill.

Lykke til med videre arbeid!

Hilsen

Signe Horn  
Generalsekretær  
Voksne for Barn

Karin Källsmyr  
Avdelingsleder  
Voksne for Barn

