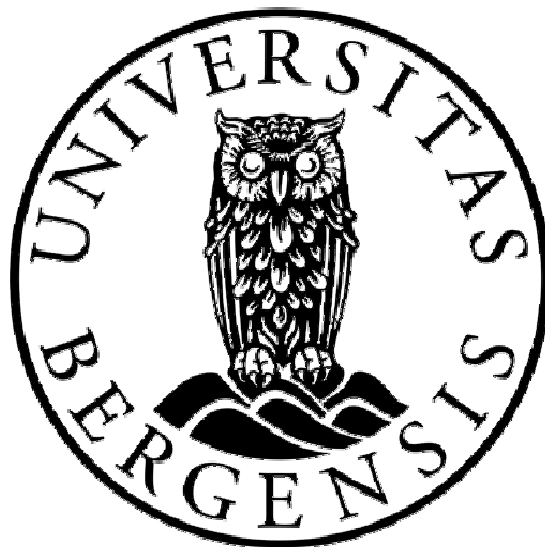


# **Barnets rett til opplæring og til vern mot marginalisering i skolen**

**Ragnhild Collin-Hansen**



Avhandling for graden dr. juris ved Universitetet i Bergen

2008

ISBN 978-82-308-0498-8  
Bergen, Norway 2008

Printed by Allkopi Ph: +47 55 54 49 40

## Takk til

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen som har tatt meg opp ved dr. gradsprogrammet og hjulpet meg underveis.

Norges Forskningsråd som har finansiert prosjektet.

Til Høgskolen i Sør-Trøndelag som har lagt til rette arbeidsvilkårene og bidratt til finansieringen i sluttfasen.

Til Jan Fridthjof Bernt for inspirasjon, oppmuntring og hjelp til å få prosjektet på bena.

Gudrun Holgersen for kyndig veiledning med en passe blanding av tålmodighet og utålmodighet og oppmuntring til å få det i havn.

Til skrivegruppen med Berit Løfsnæs, Hans Göran Eriksson, Per Åge Gjertsen og Kari Berg. Spesielt til Kari som arbeider med et prosjekt om opplæring for barn i barnevernsinstitusjon, for inspirerende dialoger på tvers fagene.

Til Erik Larsen for bidrag til den psykologiske forståelse og for gjennomlesning av kapitlene som omhandler psykologiens plass.

Til kolleger ved program for barnevernspedagogutdanning for spennende diskusjoner.

Til Turid Holtermann, Knut Alstad, Astrid Kilvik og Gunn Werkland på biblioteket på HiST, AHS som har hjulpet meg å fremskaffe nødvendig litteratur.

Til Arnt Rørvik, Ole Gunnar Moen og Rolf Sigvart Lein og Geir Maribu for hjelp når dataproblemene har tårnet seg opp.

Til min mor, min mann og mine barn og barnebarn som jeg har lært mye av om foreldreskapets prøvelser og gleder, og som jeg i perioder har forsømt. Takk for at dere har holdt ut med meg. Jeg lover dere, jeg skal aldri gjøre dette igjen.

Trondheim april 2007

Ragnhild Collin-Hansen



## Forord

Denne avhandlingen har vært skrevet mens jeg har hatt min arbeidsplass på Høgskolen i Sør-Trøndelag, program for barnevernspedagogutdanning. Barnevernspedagogenes utdannelse er innrettet på at de skal hjelpe utsatte barn og unge.

Arbeidet springer ut av en undring over hva som menes med utsatte barn og over skolens rolle i deres liv. På den ene siden er skolen for alle; den er derfor tilsynelatende ikke spesielt relevant for utsatte barn. Retten til opplæring er også en rett som er så selvfølgelig at det kan synes unødvendig å regulere den spesielt. Det kan synes som det har ført til at rettigheten er blitt så usynlig at den i noen tilfelle overses.

På den andre siden kan det se ut som om skolen spiller en rolle for hvor utsatt et barn blir. Å oppleve nederlag i skolen kan gjøre at noen møter livet som ung voksen med et vanskelig utgangspunkt, mens et barn som blir utsatt for belastninger, kan få et godt grunnlag for å klare seg ved å lykkes i skolen

Motivet har vært å avklare den rettslige reguleringen av skolens ansvar for alle barn som den sentrale sosialiseringarena for barn i samfunnet, ved siden av hjemmet. Som min analyse vil vise, kan disse to samfunnsinstitusjonene ikke betraktes uavhengig av hverandre.

I den perioden jeg har arbeidet med avhandlingen har det skjedd omfattende endringer i lovverket og de pågår fortsatt. Jeg har satt sluttstrek ved 1.1.2007 og ikke tatt hensyn til lovendringer eller dokumenter som er kommet etter den tid.

Jeg har gjort dette arbeidet i en periode av mitt liv hvor jeg har lagt bak meg perioden med barn i skolealder. Uten disse erfaringene av levd liv ville jeg antakelig ikke ha vært oppmerksom på betydningen av de problemstillingene jeg behandler.

Jeg vil håpe at arbeidet blir til nytte for lovgivere som skal regulere dette feltet, for juristkolleger og andre som skal anvende lovverket, men først og fremst for barn som trenger omsorg fra kloke voksne for å mestre en vanskelig hverdag.



## Abstract

The Child's Right to Education and to Protection against Marginalization in Public School.

The legal regulations of the Child's rights and the obligations depending on parents, school and the Childs Welfare Service in Norway are analyzed in this dissertation.

For children growing up in Norway home and school are main socialization arenas. Attending school is a main daily life activity during childhood as well as a preparation for an independent life. Success in school often leads to success in life, while social misery often correlates with poor education. To prevent children from being marginalized in school is a major cause.

The child's substantial rights to education and to care are safeguarded as human rights in The Convention on the Rights of the Child, which was in 2003 incorporated into Norwegian legislation. According to its Article 4, the state shall undertake all appropriate legislative, administrative, and other measures for the implementation of the rights recognized in the Convention.

To fulfil the child's right to education and to protect it from being marginalized is a responsibility for three social institutions; the home, the school and for some children also the Child Welfare Service. Each of them is regulated by its own act, The April 8. 1981 Children Act, the July 17. 1992 Child Welfare Act, and the July 17. 1998 Education Act. The roles of the grown-ups representing the three institutions are different. Parents have an utmost personal relation to their specific child, teachers and child welfare workers as professionals employed in civil service. Together the three institutions constitute a three- party system with the mandate to bring the nation's children from childhood until young citizens.

The main question in the dissertation is: Has the system of the three institutions, each of them and together, the ability to safeguard the child's right to education and to protect it from being marginalized in school.

The concept of marginalisation is defined to four situations, which often occur together. The child is marginalized:

1 When it does not attend school, for whatever reason, e.g. parents hold the child at home or the child does not want to go because of academic or social failure, or is for other reasons truant

2 When the child is academically marginalized, e.g. because a need of

special education, which is not recognized or properly met

3 When it is socially marginalized, exposed to mobbing, out freezing or not included in the learning community in school

4 When it because of home conditions is not able to profit from education according to its gifts and abilities

A systems theoretic perspective is used in the dissertation to view each of the three social institutions, home, school and Child Welfare Service as a part of a totality. The legal system is analyzed from the child's perspective and from an institutional perspective. These two perspectives are combined in the analysis by first analyzing the child's rights in relation to each of the social institutions and then to the system as a whole.

Due to the regulations, the system has a capacity to grant the child a «double grown-up attention». In principle, it enables one party to compensate for weaknesses with one of the others. This is how it seems to function for the majority of Norwegian children. However, some children «slip»; some drop out of school and some do not develop their capacity. In case law allegations for compensation for lost or lacking education, as a pattern, are seldom successful, though exceptions may occur. Empirical studies indicate that it may be due to more general characteristics which reveal that school functions best for middle class children with well-educated parents.

I have examined the conditions for each of the three social institutions to take their share of a common responsibility for the child which is marginalized, or is at risk to be marginalized in school; presuming that their ability may depend on its ordinary ways of function.

A historic review of the three institutions shows that since the predecessor of the Child Welfare Service was enforced 1900; each of the parties has developed independent of the others and in different rhythms. A stabile structure has however been a premise of task sharing between them, which has been unspoken except when changes have been considered.

When act reforms have been prepared, the core area of the institutions has been in focus. Many questions of marginalized children in school seem to have fallen between the systems, either being expected to follow the main rules, or being more suitable for regulation elsewhere.

The year 2003 seems to be a turning point. The Convention on the Rights of the Child was incorporated in the May 21. 1999 Human Rights Act and major reforms were made in all the three laws, thereby strengthening the child's rights. According to the school reform and the child welfare reform as well, the social institutions are



expected to support and increase the parents' competence to raise the child and their parental authority for the child. It seems to be an awareness of weaknesses in the system as well as an intention to improve it.

The analysis of the parts of the system and the system as a whole indicates that the weak parts in the structure are the meeting points between the institutions; between home and school, between home and Child Welfare Service and between Child Welfare Service and school. The present regulation on one hand opens up for flexible solutions. On the other hand the child may slip in case of doubt or conflict about the responsibilities for each of the parties. According to the rulings of the courts this practice mainly has been in accordance with the law.

The Convention on the Rights of the Child imposes upon the state an obligation to clarify the responsibilities for each of the parties, and to take necessary measures. Choosing incorporation to implement the Convention on the Rights of the Child into the national legislation, Parliament has a commitment to give the child's rights the best protection possible. This raises complicated questions; however, which the legislator has pushed before itself.

To tighten the gap at the meeting points, it will be necessary to strengthen the three institutions' common responsibility to prevent that the child is marginalized in school. The school and child welfare reforms may be interpreted as small steps towards regulating the child's rights towards the system as a whole instead of on a one-to-one basis.

This way of promoting the best interests of the child would, however, challenge the institutional autonomy as well as the institutional rationality on which the development of each of these institutions has been based. It also challenges the adult rationality, according to which the child's rights are regulated. An adult is expected self to decide whether or not to make use of welfare state rights, and to implement these goods and services into their daily life. Being unable to maintain its rights on its own, the child is dependent on others when the parents fail. Giving the three social institutions a common responsibility to fulfil the child's rights, might be a way to compensate for the child's lack of formal ability to maintain its rights on its own.

That would also challenge the legal structure. In 1992 a committee proposed to combine in one common act all regulations regarding child care. This idea might be worth reconsidering. Including the school as well, would clarify its role as a main structure in legal regulations for preparation of young persons to live an individual life in society.



# Innhold

<b>TAKK TIL</b> .....	<b>3</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>7</b>
<b>INNHOOLD</b> .....	<b>11</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>17</b>
1.1 AVHANDLINGENS TEMA OG HOVEDPROBLEMSTILLING .....	17
1.1.1 <i>Hovedproblemstillingen</i> .....	17
1.1.2 <i>Barnets rett og plikt til opplæring – en oversikt</i> .....	24
1.1.2.1 Innledning – lovens formål.....	24
1.1.2.2 Rett og plikt til opplæring i grunnskolen .....	27
1.1.2.3 Rett til videregående opplæring.....	32
1.1.3 <i>Rammen for analysen</i> .....	33
1.1.4 <i>Ambisjonen med avhandlingen</i> .....	39
1.1.5 <i>Fremstillingen videre</i> .....	41
1.2 MARGINALISERING I SKOLEN .....	42
1.2.1 <i>Innledning</i> .....	42
1.2.2 <i>Forventninger om skolegang til dagens barn</i> .....	43
1.2.3 <i>Marginalisering som fenomen</i> .....	46
1.2.4 <i>Eksempler på marginalisering i skolen</i> .....	52
1.2.4.1 Innledning.....	52
1.2.4.2 Lærevansker og atferdsproblemer .....	53
1.2.4.3 Mobbing i skolen.....	55
1.2.4.4 Ulovlig fravær fra skolen.....	57
1.2.4.5 Andre problemer.....	58
1.2.5 <i>Skolens, hjemmets og barneverntjenestens betydning for barnets skolegang</i> .....	59
1.2.5.1 Innledning.....	59
1.2.5.2 Funn fra samfunnsvitenskapelige studier.....	60
1.2.5.3 To eksempler fra rettspraksis.....	66
1.2.6 <i>Bruk av marginaliseringsbegrepet i fortsettelsen</i> .....	68
1.3 BARNETS RETTIGHETER – PLIKTER FOR PERSONER OG INSTITUSJONER -PERSPEKTIVVALG.....	71
1.3.1 <i>Innledning</i> .....	71
1.3.2 <i>Barnets rettigheter</i> .....	72
1.3.3 <i>De enkelte rett-pliktrelasjonene</i> .....	75
1.3.3.1 Innledning.....	75
1.3.3.2 Rettsforholdet mellom barnet og skolen.....	75
1.3.3.3 Rettsforholdet mellom barnet og foreldrene .....	79
1.3.3.4 Barnevernets ansvar for barnets opplæring.....	83
1.3.3.5 Helheten i systemet.....	87
1.3.4 <i>Pliktsubjektene for barnets rettigheter – personer eller institusjoner?</i> .....	88
1.3.4.1 Innledning.....	88
1.3.4.2 Et institusjonelt nivå.....	89
1.3.4.3 Et rollenivå .....	92
1.3.5 <i>Perspektivvalg</i> .....	94
1.3.5.1 Innledning.....	94
1.3.5.2 Et barneperspektiv .....	95
1.3.5.3 Et systemperspektiv .....	97
1.3.5.4 Lovstruktur .....	100
1.3.5.5 Konsekvenser for analysen .....	102
1.4 RETTSKILDER.....	104
1.4.1 <i>Innledning</i> .....	104
1.4.2 <i>Folkeretten og barnets menneskerettslige vern</i> .....	104
1.4.3 <i>Nasjonale lover, forarbeider og forskrifter</i> .....	106
1.4.4 <i>Rettspraksis, myndighetspraksis, ombudsmannspraksis og reelle hensyn</i> .....	107
1.4.4.1 Rettspraksis .....	107
1.4.4.2 Myndighetspraksis.....	108

1.4.4.3	Ombudsmannspraksis .....	108
1.4.4.4	Reelle hensyn .....	109
1.5	HISTORISK TILBAKEBLIKK .....	110
1.5.1	<i>Innledning</i> .....	110
1.5.2	<i>Milepæler i skolens historie frem til folkeskoleloven av 1889</i> .....	116
1.5.2.1	Innledning .....	116
1.5.2.2	Perioden 1000 – til reformasjonen .....	116
1.5.2.3	Reformasjonen .....	119
1.5.2.4	Den obligatoriske skolen .....	121
1.5.2.5	Kampen om enhetsskolen .....	124
1.5.3	<i>Fra innføringen av folkeskolen frem til i dag</i> .....	127
1.5.3.1	Innledning .....	127
1.5.3.2	Ulikhet mellom jenter og gutter .....	134
1.5.3.3	Ulikhet i evner .....	136
1.5.3.4	Ulikhet i atferd .....	143
1.5.3.5	Ulikhet i religiøs og kulturell bakgrunn .....	147
1.5.3.6	Skolen under Kunnskapsløftet .....	153
1.5.3.7	Oppsummering. Noen utviklingslinjer .....	155
1.5.4	<i>Trekk ved utviklingen av barnevernet</i> .....	159
1.5.4.1	Innledning .....	159
1.5.4.2	Trekk ved barnevernets utvikling .....	159
1.5.4.3	Rett til barneverntjenester? .....	166
1.5.4.4	Hele foreldreansvaret eller bare omsorgen? .....	167
1.5.4.5	Barnevernet under barnevernloven .....	169
1.5.4.6	Forholdet mellom barnevernet og skolen som systemer .....	175
1.5.5	<i>Hjemmet og foreldrene</i> .....	176
1.5.5.1	Innledning .....	176
1.5.5.2	Barn og foreldre i overgangen fra industrisamfunnet til kunnskapssamfunnet .....	178
1.5.5.3	Barneloven – for barn og foreldre .....	180
1.5.5.4	Offentlig ansvar for barns oppvekst .....	182
1.5.5.5	Foreldreroller i kunnskapssamfunnet .....	185
1.5.5.6	Samhandlingen mellom skole og hjem .....	189
1.5.6	<i>Barnets rettigheter og FNs Barnekonvensjon</i> .....	193
1.5.6.1	Innledning .....	193
1.5.6.2	Barnets rettigheter i barneloven og barnevernloven .....	194
1.5.6.3	FNs barnekonvensjon og dens forhistorie .....	195
1.5.6.4	Innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk rett .....	198
1.5.6.5	Konsekvenser av inkorporeringen av FNB .....	199
1.5.6.6	Synet på reguleringen av barnets rettigheter i dag .....	201
1.5.7	<i>Oppsummering av det historiske tilbakeblikket</i> .....	202
1.5.7.1	Innledning .....	202
1.5.7.2	Utviklingen av forholdet mellom staten, skolen, hjemmet og barnevernet .....	205
1.5.7.3	Synet på barn i dag .....	210
1.6	PLAN FOR FREMSTILLINGEN VIDERE .....	212
<b>2</b>	<b>MENNESKERETTSLIG VERN AV BARNETS OPPLÆRING OG VERN MOT MARGINALISERING I SKOLEN</b> .....	<b>216</b>
2.1	INNLEDNING .....	216
2.1.1	<i>Problemstillingene</i> .....	216
2.2	MENNESKERETTSLIG VERN AV BARNETS RETT TIL OPPLÆRING .....	221
2.2.1	<i>Innledning</i> .....	221
2.2.2	<i>Grensen for statens styring av skolen</i> .....	222
2.2.3	<i>Barnets positive rettigheter</i> .....	226
2.2.3.1	Innledning .....	226
2.2.3.2	Tiltak for å realisere retten til utdanning .....	227
2.2.3.3	Målsettingene for utdanningen .....	229
2.2.4	<i>Oppsummering om vern av retten til opplæring</i> .....	232
2.3	MENNESKERETTSLIG VERN AV BARNETS RETT TIL OMSORG .....	233
2.3.1	<i>Innledning</i> .....	233
2.3.2	<i>Nærmere om innholdet i retten til omsorg</i> .....	234
2.3.2.1	Innledning .....	234
2.3.2.2	Barnets beste .....	235

2.3.2.3	Barnets rett til veiledning og støtte og retten til respekt for sine synspunkter .....	238
2.3.2.4	Oppsummering om barnets rett til omsorg .....	241
2.3.3	<i>Forholdet mellom statens og familiens ansvar for barnet</i> .....	242
2.3.3.1	Innledning.....	242
2.3.3.2	Konvensjonenes bestemmelser .....	243
2.3.3.3	EMDs vurdering av forholdet mellom barnet og foreldrene.....	245
2.4	MENNESKERETTLIG VERN AV FORHOLDET MELLOM FORELDRE OG BARN .....	248
2.4.1	<i>Innledning</i> .....	248
2.4.2	<i>Retten til å få omsorg fra sine foreldre og til å bevare familieband som er beskyttet av loven</i> 249	
2.4.3	<i>Barnets rett til identitet</i> .....	251
2.4.4	<i>Forholdet mellom omsorg, identitet, tilhørighet – relevansen for beslutninger om barnets læring</i> 254	
2.5	STATENS SUBSIDJÆRE ANSVAR FOR BARNETS OMSORG .....	256
2.5.1	<i>Innledning</i> .....	256
2.5.2	<i>Statens ansvar for støtte til foreldrene og grenser for hjelpetiltak</i> .....	256
2.5.3	<i>Statens ansvar for barnets omsorg når den tar over</i> .....	258
2.5.3.1	Innledning.....	258
2.5.3.2	Systemkonsekvenser av statens ansvar .....	259
2.5.3.3	Krav til staten for barn under omsorg .....	260
2.5.3.4	Spesielt om ansvaret for barnets skolegang .....	261
2.5.4	<i>Barnets behov for kontinuitet og for et voksent nettverk som ung voksen</i> .....	262
2.6	HJEMMET, SKOLEN OG BARNEVERNET SOM SYSTEM FOR BARNETS OMSORG OG OPPLÆRING .....	263
2.6.1	<i>Innledning</i> .....	263
2.6.2	<i>Menneskerettslige krav</i> .....	263
2.6.3	<i>Vurdering av det norske systemet ut fra menneskerettighetenes krav</i> .....	264
<b>3</b>	<b>FORELDRENES OG HJEMMETS ANSVAR FOR BARNETS OPPLÆRING</b> .....	<b>269</b>
3.1	INNLEDNING.....	269
3.1.1	<i>Problemstillingene i kapittelet</i> .....	269
3.1.2	<i>Rammen for analysen</i> .....	271
3.1.3	<i>Hjemmet som samfunnsinstitusjon og base for barnets omsorg</i> .....	273
3.1.3.1	Innledning.....	273
3.1.3.2	Krav til hjemmet fra det aldersbestemte oppvekst- og opplæringsystemet .....	275
3.1.3.3	Hjemmet, dagliglivets rutiner og barnets utvikling.....	276
3.2	FORELDRE OG FORELDREANSVARET .....	286
3.2.1	<i>Innledning</i> .....	286
3.2.2	<i>Hvem som er barnets foreldre</i> .....	286
3.2.3	<i>Hvem som har foreldreansvaret</i> .....	289
3.2.3.1	Innledning.....	289
3.2.3.2	Hovedreglene om hvem som har foreldreansvaret.....	289
3.2.3.3	Foreldreansvar etter dødsfall .....	290
3.2.3.4	Foreldre uten foreldreansvar .....	292
3.2.4	<i>Foreldreansvaret og retten til å bo sammen med barnet</i> .....	293
3.2.4.1	Innledning.....	293
3.2.4.2	Avgjørelsen om hvor barnet skal bo fast .....	293
3.2.4.3	Hva den som barnet bor fast sammen med, kan bestemme.....	297
3.2.4.4	Foreldre med foreldreansvar, men uten daglig omsorg for barnet .....	299
3.3	FORELDRENES ANSVAR FOR BARNETS GRUNNLEGGENDE OMSORG .....	301
3.3.1	<i>Innledning</i> .....	301
3.3.2	<i>Foreldreansvarets innhold og varighet</i> .....	303
3.3.2.1	Innledning.....	303
3.3.2.2	Foreldreansvarets innhold.....	304
3.3.2.3	Barnets med- og selvbestemmelsesrett .....	311
3.3.2.4	Barnelovens 15- årsgrense .....	314
3.3.2.5	Foreldreansvarets opphør.....	317
3.4	FORELDRENES ANSVAR FOR BARNETS OPPLÆRING.....	318
3.4.1	<i>Innledning</i> .....	318
3.4.2	<i>Førskolealder og forberedelse til skolestart</i> .....	321
3.4.2.1	Innledning.....	321
3.4.2.2	Rettinger i førskolealder og forberedelse til skolestart .....	322

3.4.3	<i>Foreldrenes ansvar for barnets opplæring i grunnskolen.....</i>	327
3.4.3.1	Innledning.....	327
3.4.3.2	Hjemmelen for foreldrenes ansvar.....	329
3.4.3.3	Foreldrenes plikt til å sørge for at barnet møter på skolen.....	332
3.4.3.4	Foreldrenes ansvar for barnets hjemmearbeid og for å ta opp problemer med skolen.....	336
3.4.3.5	Oppsummering om foreldrenes ansvar.....	340
3.4.4	<i>Videregående opplæring.....</i>	341
3.4.4.1	Innledning.....	341
3.4.4.2	Beslutningen om å søke videregående skole.....	342
3.4.4.3	Foreldrenes posisjon overfor den videregående skolen.....	347
3.5	<b>OPPSUMMERING OM FORELDRENE'S ANSVAR FOR BARNETS OPPLÆRING.....</b>	349
3.5.1	<i>Innledning.....</i>	349
3.5.2	<i>Foreldrenes plikter overfor barnet og overfor skolen.....</i>	350
3.5.3	<i>Barnets muligheter til å håndheve sine rettigheter overfor foreldrene.....</i>	353
3.5.4	<i>Rettigheter overfor andre i foreldrenes sted?.....</i>	358
<b>4</b>	<b>SKOLENS ANSVAR FOR BARNETS OPPLÆRING OG VERN MOT MARGINALISERING</b>	<b>360</b>
4.1	<b>INNLEDNING.....</b>	360
4.1.1	<i>Problemstillingene.....</i>	360
4.1.2	<i>Rammen for analysen.....</i>	363
4.1.3	<i>Skolen som samfunnsinstitusjon.....</i>	365
4.1.3.1	Innledning.....	365
4.1.3.2	Skolens organisasjon.....	370
4.2	<b>KOMMUNENS PLIKT TIL OPPFYLLE ELEVENS RETT TIL OPPLÆRING.....</b>	372
4.2.1	<i>Problemstillingene.....</i>	372
4.2.2	<i>Systemet for å organisere opplæringen.....</i>	373
4.2.3	<i>Kommunens ansvar for å håndheve elevens opplæringsplikt.....</i>	376
4.2.4	<i>Vurdering av barnets tilgang til opplæring.....</i>	379
4.3	<b>KRAVENE TIL KVALITET I OPPLÆRINGEN.....</b>	380
4.3.1	<i>Innledning.....</i>	380
4.3.1.1	Problemstillingene.....	380
4.3.1.2	Reformene i kunnskapsløftet og bakgrunnen for dem.....	382
4.3.2	<i>Barnets rett til opplæring tilpasset evner og forutsetninger.....</i>	385
4.3.3	<i>Barnets rett til spesialundervisning.....</i>	389
4.3.3.1	Innledning.....	389
4.3.3.2	Innholdet i retten til spesialundervisning.....	389
4.3.3.3	Den sakkyndige vurderingen.....	398
4.3.3.4	Krav til samtykke fra foreldre og barn.....	399
4.3.3.5	Vedtak og individuell opplæringsplan.....	404
4.3.3.6	Rettslig overprøving av vedtak om spesialundervisning.....	406
4.3.3.7	Oppsummering om barnets vern mot faglig marginalisering.....	409
4.3.4	<i>Barnets rett til vern mot sosial marginalisering.....</i>	410
4.3.4.1	Innledning.....	410
4.3.4.2	Skolens ansvar for det sosiale miljøet i skolen.....	413
4.3.4.3	Vern mot mobbing og andre krenkelser.....	415
4.3.4.4	Oppsummering om barnets krav på vern mot sosial marginalisering.....	419
4.3.5	<i>Skolens ansvar for å hindre at elever dropper ut.....</i>	420
4.3.6	<i>Krav til organisering av opplæringen.....</i>	425
4.4	<b>SKOLENS ANSVAR FOR BARNETS OMSORG I HJEMMET.....</b>	430
4.4.1	<i>Innledning.....</i>	430
4.4.2	<i>Skolens ansvar for forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet.....</i>	431
4.4.3	<i>Skolens meldeplikt til barnevernet.....</i>	433
4.5	<b>OPPSUMMERING OM SKOLENS ANSVAR.....</b>	436
<b>5</b>	<b>BARNEVERNETS ANSVAR FOR BARNETS OPPLÆRING.....</b>	<b>440</b>
5.1	<b>INNLEDNING.....</b>	440
5.1.1	<i>Problemstillingene i kapittelet.....</i>	440
5.1.2	<i>Rammen for analysen.....</i>	446
5.1.2.1	Innledning.....	446
5.1.2.2	Barnevernet som samfunnsinstitusjon.....	447
5.1.2.3	Grenser for barnevernets ansvar.....	448

5.1.2.4	Barnevernets organisasjon og beslutningsstruktur.....	454
5.1.3	<i>Barnevernets formål</i> .....	457
5.1.3.1	Innledning.....	457
5.1.3.2	Formålet for de individuelle tiltakene: omsorg og utvikling.....	458
5.1.3.3	Barnets forhold til de sekundære sosialiseringarenaene.....	463
5.1.3.4	Et selvstendig ansvar for kontinuitet i barnets opplæring?.....	465
5.1.4	<i>Barnevernets tiltakshjemler og saksbehandling</i> .....	467
5.1.4.1	Innledning.....	467
5.1.4.2	Barnevernets tiltakshjemler.....	467
5.1.4.3	Prinsipper for valg av tiltak.....	472
5.1.4.4	Barneverntjenestens saksbehandling.....	474
5.1.5	<i>Flytting i barnevernets regi</i> .....	477
5.2	BARNEVERNLOVENS SKOLEHJEMLER.....	481
5.2.1	<i>Innledning</i> .....	481
5.2.2	<i>Skolehjemlenes bakgrunn</i> .....	482
5.2.3	<i>Spesialundervisning med bistand fra barneverntjenesten etter bvl. § 4-11</i> .....	483
5.2.3.1	Innledning.....	483
5.2.3.2	Anvendelsesområdet for bvl. § 4-11.....	483
5.2.3.3	Lovens vilkår.....	485
5.2.3.4	Vedtaket om opplæring med bistand fra barneverntjenesten.....	487
5.2.4	<i>Omsorgsovertakelse av funksjonshemmede og hjelpetrequende barn</i> .....	489
5.2.4.1	Innledning.....	489
5.2.4.2	Vilkårene for omsorgsovertakelse.....	489
5.2.4.3	Vurderingen av om bvl. 4-12 første ledd b skal benyttes.....	490
5.3	BARNEVERNETS ANSVAR FOR Å MOTVIRKE MARGINALISERING I SKOLEN.....	491
5.3.1	<i>Innledning</i> .....	491
5.3.2	<i>Skolegangens relevans ved vurdering av barnets omsorg</i> .....	493
5.3.3	<i>Skoleproblemer som grunnlag for bruk av atferdshjemplene</i> .....	495
5.3.3.1	Innledning.....	495
5.3.3.2	Spesielt om tvangstiltak uten at omsorgen tas fra foreldrene.....	497
5.3.4	<i>Barnet møter ikke på skolen</i> .....	502
5.3.4.1	Innledning.....	502
5.3.4.2	Undersøkelsesplikt på grunn av skolefravær.....	503
5.3.4.3	Foreldrene holder barnet hjemme.....	505
5.3.4.4	Foreldrene trenger barnets omsorg eller hjelp.....	507
5.3.4.5	Barnet vil ikke gå på skolen.....	508
5.3.5	<i>Avslutning av barnevernets undersøkelse</i> .....	509
5.3.6	<i>Vedtak om hjelpetiltak i hjemmet</i> .....	511
5.4	ANSVARET FOR BARNETS OPPLÆRING NÅR DET FLYTTES.....	515
5.4.1	<i>Innledning</i> .....	515
5.4.2	<i>Barnevernets ansvar for kontinuiteten i opplæringen</i> .....	515
5.4.3	<i>Skolens plikter når barnevernet flytter barnet</i> .....	520
5.5	ANSVARET FOR BARNETS OPPLÆRING NÅR BARNEVERNET OVERTAR OMSORGEN.....	523
5.5.1	<i>Problemstillingen</i> .....	523
5.5.2	<i>Foreldrenes restansvar når barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet</i> .....	525
5.5.3	<i>Barneverntjenesten og omsorgsutøverne</i> .....	532
5.5.4	<i>Tilsyn med barnets opplæring</i> .....	535
5.6	ANSVARET FOR FORELDREOPPGAVENE NÅR BARNET FLYTTES UTEN AT OMSORGEN OVERTAS.....	538
5.7	AVSLUTNING AV BARNEVERNETS TILTAK.....	539
5.8	OPPSUMMERING OM BARNEVERNETS ANSVAR.....	544
<b>6</b>	<b>BARNET OG DET HELHETLIGE SYSTEMET</b> .....	<b>547</b>
6.1	INNLEDNING.....	547
6.1.1	<i>Hovedproblemstillingen for kapittelet</i> .....	547
6.1.2	<i>Påviste svakheter i lovverk og praksis</i> .....	549
6.1.3	<i>Perspektiv og problemstillinger</i> .....	551
6.2	BARNETS RETTIGHETER.....	553
6.3	DE VOKSNES FORPLIKTELSER.....	559
6.4	EN SAMLET VURDERING AV DET TREDDELTE SYSTEMET.....	565
6.4.1	<i>Innledning</i> .....	565
6.4.2	<i>Hva er det som fungerer når det fungerer?</i> .....	565

6.4.3	<i>Strategiene for forandring</i> .....	571
6.4.4	<i>Behov for rettslige endringer?</i> .....	575
<b>7</b>	<b>AVSLUTNING - RETTSPOLITISKE BETRAKTNINGER</b> .....	<b>577</b>
7.1	INNLEDNING.....	577
7.2	LOVVERKETS INSTITUSJONELLE OG DETS VOKSNE RASJONALITET .....	578
7.3	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER .....	580
<b>8</b>	<b>ERRATA</b> .....	<b>615</b>



# 1 Innledning

## 1.1 Avhandlingens tema og hovedproblemstilling

### 1.1.1 Hovedproblemstillingen

Hovedproblemstillingen for denne avhandlingen er: Hvor godt er de rettslige mekanismene som regulerer skolens, hjemmets og barneverntjenestens ansvar for barnets opplæring hver for seg og samlet, egnet til å sikre at barnets rett og plikt til opplæring blir realisert og til å motvirke at barnet blir marginalisert i skolen?

I den norske barndommen har skolen en selvsagt plass som et sted for å lære og for å treffe venner. Alle barn har rett og plikt til ti års opplæring i grunnskolen og deretter rett til minst tre års videregående opplæring. De fleste barn og unge både oppfyller sin plikt og utnytter sin rett til opplæring. Men enkelte barn møter av ulike grunner aldri opp i grunnskolen, noen har mye fravær eller uteblir over lengre tid. Atter andre avbryter skolegangen før skoleplikten er oppfylt, og en del gjennomfører med langt dårligere utbytte enn de har evner til. Selv om skolen er for alle, har noen et marginalt forhold til skolen. Med det mener jeg at de enten faktisk taper eller står i fare for å tape sin tilknytning til skolen, eller at de har en opplæringssituasjon, faglig eller sosialt, som gjør at deres læringsutbytte ikke samsvarer med deres evner og forutsetninger. Dette er avhandlingens tema. Jeg kommer tilbake med en del eksempler på marginalisering i dagens skole i pkt. 1.2. Der vil jeg også forklare nærmere hvordan jeg bruker dette begrepet.

Jeg vil understreke at det ikke synes å være noe typisk trekk ved den norske skolen. Bakgrunnen for opplæringsreformen *Kunnskapsløftet* som iverksettes i disse dager, er en uttrykt bekymring over at det har vært lagt for mye vekt på elevenes trivsel mens de lærer for lite.<sup>1</sup> En undersøkelse fra 2002 viser at de fleste barn og unge er tilfredse med sin skolesituasjon, de har et godt forhold til sine foreldre, gode venner og en aktiv fritid.<sup>2</sup> «De fleste» betyr at det ikke gjelder alle. For de barna som ikke går på skolen eller som mistrives, kan situasjonen være bekymringsfull. Deres situasjon er min hovedinteresse. Men de kan ikke betraktes løsrevet fra en sosial kontekst som også omfatter de andre; i skolen er alle i samme båt.

En rektor ved en ungdomsskole i en stor by beskriver elevene i dagens skole ved en tredeling: De fleste er flinke, arbeidsomme, ambisiøse og har god støtte hjemme, men noen i denne gruppen kjeder seg og får for få utfordringer. En annen gruppe

---

<sup>1</sup> se St. meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring s. 12-16

<sup>2</sup> Rossow, Ingeborg (2003): Ungdommen nå til dags – tall fra «Ung i Norge 2002». *Tidsskrift for Ungdomsforskning* nr. 1 2003 s. 89-97

barn har problemer som skolen, i et mer eller mindre godt samarbeid med foreldrene, strever med å finne ut av. Noen av dem har behov for spesielt tilrettelagt undervisning, noen opplever problemer hjemme; vold, rus, familieoppløsning, kriminalitet og arbeidsløshet. Skolen merker også at fattigdom i hjemmene går utover barna. Noen barn er lite flinke i sosial omgang med andre, enkelte mobber eller mobbes. Skolen kan også oppleve at noen er annerledes på ulike måter, for eksempel barn med krigserfaringer eller alvorlig sykdom.

En tredje gruppe, som det gjerne finnes noen av ved store skoler, er barn med alvorlige atferdsproblemer. På de lavere årstrinnene kan det være aggressive og urolige barn som har problemer i forhold til andre. På ungdomstrinnet er problemene ofte mer uttalt ved at ungdommene skulker, ruser seg, bruker vold eller driver hærverk. En del har kontakt med miljøer utenfor skolen, ofte med eldre ungdommer i mer eller mindre asosiale gjenger. Disse barna gjør mye ut av seg i skolen. De får stor oppmerksomhet og kan ofte gi tilgang til spenning, opplevelser og status og få med seg andre på ulovligheter. De kan også friste eller presse andre inn i stoffavhengighet og gjeld og true skolemiljøet og sikkerheten til medelever. De representerer en dobbelt utfordring for skolen. På den ene siden har den et ansvar for å holde dem fast slik at de ikke mister ankerfestet i skolen, som den viktigste normalarenaen i samfunnet. På den andre siden må skolen sikre de andre barnas daglige trygghet og deres motstandsevne mot de påvirkninger som disse elevene utsetter dem for.

Skolens plass i dagens barndom gjør at opplevelsen av skolehverdagen har stor betydning for barnets trivsel og selvoppfatning. Barnets fremtidsmuligheter er også avhengig av hvordan det har gjennomført den grunnleggende opplæringen. Det er begrunnelsen for å sette søkelyset på det fenomenet jeg omtaler som marginalisering i skolen.

Ansvar for at barn vokser opp og finner seg til rette som ansvarlige samfunnsborgere, påhviler ikke skolen alene. Hjemmet har det primære ansvaret for barnets oppvekst, og er en nødvendig samarbeidspartner for skolen. Noen barn får også bistand fra barnevernet som en tredje instans med ansvar for barns oppvekst. I tillegg får barnet selv, med økende alder, et økende ansvar for sin egen skolegang.

For hjemmet, skolen, og barnevernet som samfunnsinstitusjoner er ansvaret for barnets omsorg og opplæring et hovedansvar. De er regulert av hver sin lov. I lov om barn og foreldre (barnelova) av 8. april 1981 nr. 7 (bl.) reguleres rettigheter og plikter i forholdet mellom barnet og foreldrene og deres forhold til omverdenen, herunder skolen. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) av 17. juli 1998 nr. 61 (opl.) regulerer i første rekke rettigheter og plikter i forholdet mellom barnet og skolen, men inneholder også rettigheter og plikter for foreldrene. Lov om barneverntjenester (barnevernloven) av 17. juli 1992

nr. 100 (bvl.) regulerer barnevernets virksomhet overfor barn og foreldre og i noen grad også forholdet utad, også forholdet til skolen.

Rettskildebildet på dette området har de seneste årene gjennomgått betydelige endringer. I august 2003 ble FNs konvensjon om barnets rettigheter barnekonvensjon (FNB) inkorporert i norsk rett ved en endring i lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) (mrl.).<sup>3</sup> Samtidig ble det foretatt en rekke endringer i andre lover, særlig for å styrke respekten for barnets synspunkter i samsvar med FNB artikkel 12.

FNB har i sin *preamble*, eller innledningstekst, noen overordnede prinsipper som staten er forpliktet til å ivareta overfor barn og unge. Jeg vil særlig fremheve to av dem. I strekpunkt 7 slås det fast at de stater som er part i konvensjonen, mener at barn fullt ut bør forberedes til å leve sitt eget liv i samfunnet og oppdras i pakt med FN-paktens idealer. I strekpunkt 11, som er særlig relevant for barnevernets arbeid, erkjennes at det i alle land i verden finnes barn som lever under særdeles vanskelige forhold, og at det må tas særlig hensyn til slike barn. FNB inneholder en katalog av rettigheter for barnet, blant annet til omsorg og opplæring. Ved inkorporeringen ble konvensjonen ved motstrid gitt forrang foran nasjonale bestemmelser, jf. mrl. § 3.

I barnevernet ble det gjennomført en reform i mai 2003 ved at ansvaret for andrelinjetjenesten ble overført fra fylkeskommunen til staten.<sup>4</sup> Til grunn for reformen lå NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge* hvor Befring-utvalget på grunnlag av tilgjengelig forskning om barnevernet kom med en rekke anbefalinger til styrking av barnevernet. Mange av forslagene ble fulgt opp i St. meld. nr. 40 (2001-2002) *Om barne- og ungdomsvernet* og ved senere lovendringer. Den siste endringen i barnevernloven ble vedtatt ved lov 1. desember 2006 nr. 65 da reglene om behandlingen i fylkesnemnda ble besluttet overført fra sosialtjenesteloven til bvl. kapittel 7.

Barnelovens prosessregler for barnefordelingssaker ble også vedtatt endret i 2003.<sup>5</sup> Av praktiske grunner ble samtidig bl. § 31 endret ved at tolvårsgrensen i for barnets rett til å uttale seg ble senket til syv år. Formålet var å styrke respekten for barnets synspunkter i samsvar med FNB artikkel 12.

Parallelt med disse reformene ble det vedtatt en rekke større og mindre endringer i opplæringsloven som et oppspill til skolereformen *Kunnskapsløftet* som ble lansert våren 2004 i St. meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Med virkning fra skolestart høsten 2003 ble opl. § 8-2 endret slik at klassen opphørte som den

---

<sup>3</sup> Endring ved lov 1. august 2003 nr. 86 i lov om menneskerettigheter av 21. mai 1999 nr. 30 i kraft 1. oktober 2003

<sup>4</sup> lov 9. mai 2003 nr. 29, i kraft 1. januar 2004

<sup>5</sup> lov 20. juni 2003 nr. 40, i kraft 1. april 2004

grunnleggende organisatoriske enheten i skolen.<sup>6</sup> Elevene hører nå til et *årstrinn* og skolen stilles friere til å organisere elevene i grupper etter behov. *Klassestyreren* ble erstattet av en *kontaktlærer* som skal være barnets forankringspunkt i skolen og ivareta kontakten med barnets hjem. Mange skoler organiserer lærerne på årstrinnet i team som sammen har ansvaret for undervisningen for alle elevene på trinnet. Det gir flere å dele ansvar og oppgaver mellom, og læreren er ikke lenger den eneste voksne i gruppen.

Et sentralt siktemål med *Kunnskapsløftet* er å styrke kvaliteten i opplæringen. Mens det sentrale kvalitetsmålet lenge var ressursinnsatsen i skolen, særlig lærernes undervisning, er oppmerksomheten nå flyttet til elevenes læringsutbytte. Reformen var særlig begrunnet med at norske elever gjennom flere år hadde skåret svakt på internasjonale elevsammenlikninger.<sup>7</sup> Blant annet viste morskåpninger at 17 prosent av elever som gikk ut av grunnskolen ikke var i stand til å lese norsk tekst. Også i realfagene presterte norske elever dårlig. Det ble antatt at en del hadde så lavt læringsutbytte av grunnskolen at de ville få problemer med videre utdanning eller arbeid. Forskningen viser at det er systematiske forskjeller mellom elevene, avhengig av kjønn og sosial og etnisk bakgrunn.<sup>8</sup>

Reformene har senere nedfelt seg i nye fagplaner som trådte i kraft høsten 2006 for grunnskolen, og som kommer høsten 2007 for videregående opplæring. Resultatene av reformen må vi avvente. Men en effekt av den er at rettspraksis og empirisk forskning fra årene før reformen ikke alltid vil være direkte relevant.

Det sentrale innholdet i avhandlingen vil være en analyse av barnets rettigheter og de voksnes plikter i barneloven, opplæringsloven og barnevernloven og aktuelle konvensjonsbestemmelser som er av relevans for å sikre barnets rett til opplæring og for å motvirke at det marginaliseres i skolen. Det vil også omfatte visse aspekter ved barnets omsorg. Der det ikke er særregler om barnets opplæring, vil det i noen grad være nødvendig å komme inn på mer generelle bestemmelser og å slutte fra systembetragtninger.

Sentralt i analysen vil derfor være hvordan skolen, hjemmet og barnevernet forventes å fungere som samfunnsinstitusjoner med ansvar for barnets opplæring, både hver for seg og i forhold til hverandre.

I tillegg til at de nevnte reformene fører til endringer innen hver av de tre institusjonene representerer de nye forventninger til forholdet mellom skolen, hjemmet og barnevernet i tiden fremover. Både spenninger og verdikonflikter innen hver av institusjonene og i forholdet mellom dem kan ha konsekvenser for i hvilken grad reformene lykkes.

---

<sup>6</sup> Lov 27. juni 2003 nr. 69, i kraft 1. august 2003

<sup>7</sup> St. meld. nr. 33 (2002-2003) Ressurssituasjonen i grunnopplæringen m. m s. 39-44

<sup>8</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85

Jeg vil prøve å fange inn dynamikken i endringsprosessene som forventes ved å se på den historiske utviklingen av hver av de tre institusjonene og deres forhold til hverandre. Å forstå hvordan de har blitt slik de er i dag vil gi en bakgrunn både for å forstå dagens rettstilstand og betingelsene for endringer fremover. En del av skolens og barnevernets felles historie tas det i våre dager oppgjør med. Granskningen som har funnet sted av tidligere tiders behandling av enkelte grupper barn i skolen, er lite flatterende for skolens selvbylde.<sup>9</sup> Den er lite vektlagt i de skolehistoriske standardverkene som ofte er skrevet av skolefolk og, preget av ønsket om å tegne skolens selvportrett.<sup>10</sup> Dette oppgjøret representerer på flere måter utfordringer også for dagens skole.

I opplæringslovens formålsparagraf defineres barnets opplæring som en oppgave for skolen i samarbeid med hjemmet. Hjemmet har i hovedsak ansvaret for barnets grunnleggende omsorg mens skolen har ansvaret for å legge til rette for barnets læring. Oppgavene griper over i hverandre ved at foreldrenes omsorgsansvar også omfatter et ansvar for barnets opplæring. Skolen har på sin side både et omsorgsansvar for barnet mens det er på skolen og et visst ansvar for å følge med hvordan barnet har det hjemme. Enkelte oppgaver lar seg heller ikke uten videre definere som enten skolens eller hjemmets. Psykologen Kjersti Ericsson og kriminologen Guri Larsen hevder at å gjøre et skolebarn av barnet er sentralt anliggende for fellesskapet av skolen og foreldrene - «Det store Vi».<sup>11</sup> Ved en viss oppnådd alder får barnet ansvaret for sin egen skolegang. Å dyktiggjøre barnet til etter hvert selv å forvalte dette ansvaret, er også en langsiktig felles oppgave for skolen og hjemmet.

Flere steder i avhandlingen vil jeg komme inn på den nærmere ansvarsdelingen mellom skolen og hjemmet. Kilder til uklarhet har vært både hvor stor innflytelse foreldre skal ha i skolen og hvilke forventninger skolen skal kunne stille til hjemmene. Når det oppstår konflikter, er det ofte ulike oppfatninger av hvorvidt det går noen skarp grense mellom skolens og hjemmets ansvar, hvor den går og hvem som i tilfelle har kompetanse til å trekke den. Uansett vil gjerne uenighet mellom de voksne gå ut over barnet.

Barnevernets oppmerksomhet er først og fremst rettet mot barnet og mot foreldrenes omsorg i hjemmet. At barnevernets handlinger eller fravær av handling, også kan ha konsekvenser for barnets skolegang, synes ofte å være mindre påaktet. Hvorvidt barnevernet har et selvstendig ansvar for på samfunnets vegne å sikre

---

<sup>9</sup> NOU 2004:23 Barnehjem og spesialskoler under lupen. Det er også foretatt lokale granskninger av barnehjem i Bergen, Oslo og Trondheim.

<sup>10</sup> Edvardsen, Edmund (1996): Den gjenstridige allmue. Skole og levebrød i et nordnorsk kystsamfunn ca. 1815-1900 s.

11

<sup>11</sup> Ericsson, Kjersti og Larsen Guri (2000): Skolebarn og skoleforeldre s. 26 flg.

barnets skolegang, og hvor langt dette ansvaret i tilfelle går, vil være en del av analysen. Det synes å volde en del uklarhet i praksis.

Et siktemål med avhandlingen er å foreta en analyse og vurdering av de rettslige mekanismene som regulerer skolens, hjemmets og barnevernets ansvar for barnets opplæring og for å motvirke at det marginaliseres i skolen. Det vil for det første kreve en klarlegging av innholdet i rettigheter og plikter i forholdet mellom barnet og hver av de voksne som har ansvaret for barnet og for dets opplæring. For det andre vil det kreve en analyse av barnets forhold til selve systemet som dannes av disse tre institusjonene. Barnets rettslige posisjon må ses i en kontekst hvor forholdet mellom staten og institusjonene, forholdet institusjonene imellom og forholdet mellom nasjonal rett og menneskerettighetskonvensjonene er betingelser for deres funksjonsmåte.

Partene lever også i en sosial kontekst hvor forholdet til omgivelsene utenfor analysefeltet har betydning. Det enkelte barn har sine daglige vandringer mellom hjemmet og skolen, hva enten hjemmet er i foreldrenes regi eller barnevernets. Med et uttrykk fra sosialpsykologen Urie Bronfenbrenner snakkes det ofte om barndommens økologiske landskap.<sup>12</sup> Her inngår både øvrig familie, nabolag, venner som *direkte* har betydning for barnets tilhørighet, trivsel og utvikling og samfunnets institusjoner som *indirekte* påvirker forholdet mellom dem, som arbeidslivet, velferdsstatens tilbud og internasjonale forhold. Med økende alder har barnet et rom for organisert eller uorganisert fritid hvor jevnaldrende får større innflytelse. I psykologisk og samfunnsvitenskapelig forståelse av barns sosialisering legges det økende vekt på hvordan de mestrer relasjonene til omgivelsene utenfor hjemmet i tillegg til forholdet til foreldrene. Den teknologiske utviklingen gjør at flere av barnets relasjoner er unntatt fra foreldrenes innsyn enn tidligere.

De rettslige reguleringene omfatter først og fremst barnets forhold til foreldrene. De forventes å administrere familiens sosiale liv og legge til rette for utvikling av barnets relasjoner til omverdenen. Skolen står her i en særstilling ved at den gjennom barnets rett og plikt til opplæring griper styrende inn i store deler av barndommen. Unntaksvis griper også barnevernet inn med sine tiltak, med eller uten foreldrenes samtykke. Det ordinære er at skolen og hjemmet gir barnet nødvendig ballast slik at det med økende alder selv kan ta regi på forholdet til verden utenfor hjemmet. Barnets evne til å mestre forholdet til omgivelsene vil ofte komme til uttrykk i den måten det klarer seg på skolen, faglig og sosialt.

Etter hvert som barnet blir eldre, må det i økende grad ta ansvaret for seg selv og stå til rette for sine gjerninger, mens de voksnes innflytelse får mer karakter av

---

<sup>12</sup> Bronfenbrenner, Urie (1976): Opvækt og miljø. Økologisk sosialisasjonsforskning s. 117-121

«fjernkontroll».<sup>13</sup> Det sentrale spørsmålet er hvor langt lovgivningen som regulerer skolens, hjemmets og barnevernets ansvar, går med hensyn til å sikre at barnet tilegner seg den kompetanse som skolen skal gi. Og videre hvordan barnevernet kan komme inn og kompensere når det ordinære systemet svikter. Når noen barn faller utenfor i skolen, er spørsmålet om regelverket ikke er bedre enn at det er forenlig med gjeldende rett at det skjer et visst «svinn», eller om forklaringen kan være at regelverket ikke følges.

De spørsmålene jeg reiser, dreier seg om dagliglivet til et stort antall mennesker. I hjemmene og på lavt forvaltningsnivå i to etater gjøres daglig mengder av beslutninger som meget sjelden blir brakt inn for domstolene. I hvilken grad regelverket er normerende for de handlinger som foretas, og i hvilken grad det faktisk følges, har vi derfor meget begrenset empirisk kunnskap om.

Fra rettspraksis, statistikk, forskning, offentlige dokumenter og andre spredte kilder kan vi få et visst innblikk i enkelte sider av skolens virksomhet som kan gi grunnlag for en viss bekymring for noen barn, men bildet er langt fra fullstendig. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 1.2.4. Jeg vil vise til dem så langt jeg har kjennskap til dem, men jeg vil ikke foreta egne empiriske studier. På dette grunnlaget vil jeg forsøke meg på noen slutninger om hvordan institusjonene fungerer i forhold til hverandre i normalsituasjonen. Reformene jeg har omtalt, er foretatt med henblikk på å avhjelpe en del påviste svakheter i lovverket. Det sentrale ved analysen er først og fremst om regelverket, slik det fremstår etter reformene, er egnet til å sikre barnet mot marginalisering i skolen når det fungerer som forventet. Det må belyses med utgangspunkt i den praksis som foreligger.

På bakgrunn av analysen vil jeg søke å finne ut de problemer som er påvist er avhjulpet ved de reformer som er vedtatt, om ytterligere rettslige reformer er nødvendig, eller om det kreves andre tiltak. For å besvare det, må vi ha en formening om hvilke krefter eller interesser som spiller inn når barnets rettigheter defineres og som eventuelt kan forklare at den rettslige sikringen er mangelfull, eller som kan tenkes å motvirke at barnets rettigheter blir oppfylt.

I dette innledende punktet vil jeg først gi en oversikt over barnets rett og plikt til opplæring, pkt. 1.1.2. Deretter vil jeg redegjøre for rammen for analysen, pkt. 1.1.3 og min ambisjon med avhandlingen, pkt. 1.1.4. En oversikt over den videre fremstillingen følger i pkt. 1.1.5.

---

<sup>13</sup> Ericsson, Kjersti, Lundby, Geir og Rudberg, Monica (1985): Mors nest beste barn. Ungdom rusgift og kriminalitet s. 137-139

## 1.1.2 Barnets rett og plikt til opplæring – en oversikt

### 1.1.2.1 Innledning – lovens formål

Opplæringslovens regulering av barnets rettsstilling står sentralt i analysen. For oversiktens skyld vil jeg i dette punktet gi en kort beskrivelse av innholdet i lovens alminnelige bestemmelser om rett og plikt til opplæring i grunnskolen og den videregående skolen. Det vil jeg referere til som *barnets rett til opplæring* i den videre fremstillingen. I kapittel 4 kommer jeg nærmere inn på i hvilken grad loven sikrer det enkelte barn en opplæring som motvirker at det marginaliseres faglig eller sosialt. Det faglige innholdet og det pedagogiske opplegget i skolen kommer jeg bare i begrenset grad inn på, selv om det er avgjørende for hvordan barnets rettigheter blir realisert.

Siden opplysningstankens gjennombrudd i den norske skolen har målsettingen for opplæringen vært todelt; den skal gi opplysning og dannelses. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 1.5.2.4. For grunnskolen og den videregående opplæringen er formålet kommet til uttrykk i opl. § 1-2 henholdsvis første og andre ledd. De lyder:

Grunnskolen skal i samarbeid og forståing med heimen hjelpe til med å gi elevane ei kristen og moralsk oppseding, utvikle evnene og føresetnadene deira, åndeleg og kroppsleg, og gi dei god allmennkunnskap, slik at dei kan bli gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn.

Den vidaregåande opplæringa skal ta sikte på å utvikle dugleik, forståing og ansvar i forhold til fag, yrke og samfunn, og hjelpe elevane, lærlingane og lære kandidatane i deira personlege utvikling. Den vidaregåande opplæringa skal vere med på å utvide kjennskapen til og forståinga av dei kristne og humanistiske grunnverdiane, den nasjonale kulturarven vår, dei demokratiske ideane og den vitskaplege tenkjemåten og arbeidsmåten.

Etter opl. § 1-2 femte ledd som er felles for grunnskolen og den videregående skolen, skal opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev, lærling eller lære kandidat. Prinsippet om *elevtilpasset undervisning* kom opprinnelig inn i lov om grunnskolen av 13. juni 1969 nr. 24 (grskl.) § 7 ved en reform i 1975 som ofte omtales som *integreringsloven*.<sup>14</sup> Den opphevet spesialscoleloven av 23. november 1952 (spl.), spesialskolene ble besluttet nedlagt og elevene som trengte det, fikk rett til spesialundervisning i den kommunale grunnskolen. Reformen markerte i prinsippet slutten på at barn som ikke fylte skolens krav til evner og atferd, skulle sendes hjemmefra for å få skolegang. Jeg kommer nærmere inn på reformen i pkt. 1.5.3.3 og 1.5.3.4.

Blom-utvalget, som utarbeidet bestemmelsene, viste til at prinsippet om tilpasset opplæring var en videreføring av *arbeidsskoleprinsippet* som var innført allerede med normalplanene fra 1939. En naturlig følge av at skolen ikke lenger kunne sortere bort barn som ikke passet med skolens normalitetsforståelse, var i følge

---

<sup>14</sup> lov 13. juni 1975 nr. 42



utvalget at man heller ikke kunne operere med absolutte kunnskapskrav for alle elever.<sup>15</sup>

I opplæringsloven ble prinsippet om tilpasset opplæring flyttet til formålsparagrafen for å løfte det frem sammen med bestemmelser om arbeidsmiljø og sikkerhet i skolen.<sup>16</sup> Plasseringen markerte at prinsippet også fikk gyldighet for videregående skole hvor det tidligere ikke hadde vært lovfestet. Til tross for at formålsparagrafer normalt ikke gir materielle rettigheter, var det ikke meningen å svekke retten til tilpasset opplæring, selv om den er en rettighet med et relativt diffust innhold. Sentralt i *Kunnskapsløftet* er å styrke prinsippet.<sup>17</sup>

Spesialundervisning er en individuell rettighet som tildeles ved enkeltvedtak med hjemmel i opl. kapittel 5. Det sentrale vilkåret for rett til spesialundervisning er at barnet «ikkje har eller ikkje kan få utbytte av det ordinære undervisningstilbudet», jf. opl. § 5-1 første ledd. Ettersom det ordinære opplæringstilbudet i varierende grad kan være tilpasset elevens evner og forutsetninger, vil behovet for spesialundervisning, og dermed elevenes rettigheter kunne variere fra skole til skole. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 4.3.3. Også barn i førskolealder har rett til spesialundervisning etter opl. § 5-7 når det er nødvendig for å hindre at utviklingsmuligheter går tapt.

*Læreplanverket* er dokumentet som samler de generelle målene og fagplanene for grunnopplæringen. Opl. § 1-3 gir Kongen i statsråd hjemmel til å gi forskrifter om de overordnede mål og prinsipper for opplæringen, mens opl. §§ 2-3 tredje ledd og 3-4 første ledd gir departementet hjemmel for å fastsette mål og innhold for fagene.<sup>18</sup>

Ved *Kunnskapsløftet* er det gamle læreplanverket L-97 som opprinnelig var hjemlet i grskl. § 7<sup>19</sup> avløst av *Læreplanverket for Kunnskapsløftet*.<sup>20</sup> L-97 besto av tre deler; en generell del, en del med prinsipper og retningslinjer for grunnskolen, den ble omtalt som «Broen» mens den tredje delen inneholdt fagplaner for grunnskolenes fag.

»Broen» var gjenstand for politisk uenighet; både de generelle målene og fagplanene har det vært enighet om. Jeg vil først nevne de generelle målene og deretter komme inn på det omstridte punktet.

---

<sup>15</sup> Innstilling om lovregler for spesialundervisning. m.v. Fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 28. februar 1969. Innstilling avgitt 21. desember 1970 (Blom-utvalgets innstilling) s. 43-44 og s.83

<sup>16</sup> NOU 1995: 18 Ny lovgivning om opplæring "...og for øvrig kan man gjøre som man vil" s. 69-70 og Ot. prp. nr. 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) s. 28

<sup>17</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85-89

<sup>18</sup> NOU 1995: 18 s. 151

<sup>19</sup> Det kongelige kirke-, utdannings- og forskningsdepartement (1998): Læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring, L-97

<sup>20</sup> Kunnskapsdepartementet (2006): Læreplanverket for kunnskapsløftet, Midlertidig utgave, juni 2006, K-2006

Læreplanverkets generelle del inneholder målsettinger for grunnopplæringen og voksenopplæringen. De er beskrevet gjennom ulike sider ved menneskenaturen; *det skapende, det arbeidende, det allmenndannede, det samarbeidende og det miljøbevisste menneske*. Sammen danner de *det integrerte menneske*. I innledningsteksten heter det: «Opplæringens mål er å ruste barn, unge og voksne til å møte livets oppgaver og mestre utfordringer sammen med andre. Den skal gi hver elev kyndighet til å ta hånd om seg selv og sitt liv, og samtidig overskudd og vilje til å stå andre bi».<sup>21</sup> Skolens oppgave er å utvide barns, unges og voksnes evner til erkjennelse og opplevelse, til innlevelse, utfoldelse og deltakelse

Da *Læreplanverket for Kunnskapsløftet* opprinnelig ble vedtatt under regjeringen Bondevik II i 2005 med Kristin Clemet som minister for utdanning og forskning, ble «Broen» fjernet. En viktig grunn var at den la stor vekt på elevaktive læringsformer, som tema- og prosjektarbeid. En evaluering av L-97 viste at det var arbeidsformer som lærerne mestret dårlig, noe som ble tilskrevet mye av årsaken til de nedslående læringsresultatene. Den ble erstattet med *Læringsplakaten*, en kort punktvis angivelse av skolens forpliktelser overfor elever og foreldre.

Før læreplanene for grunnskolenes fag ble iverksatt sommeren 2006, ble denne delen utvidet av regjeringen Stoltenberg II med Øystein Djupedal som kunnskapsminister. Den heter nå *Prinsipper for opplæringen*. Jeg vil i det følgende for enkelthets skyld forkorte disse dokumentene som K-2005 og K-2006. Jeg kommer tilbake til de omstridte temaene i et historisk tilbakeblikk, pkt.1.5.3.6.

Utvidelsen må forstås i lys av partipolitisk uenighet om opplæringsreformens. Sentralt ved *Kunnskapsløftet* var å angi målsettingene på en måte som gjorde det mulig å måle elevenes fremgang og måloppnåelse. I St. meld. nr. 30 (2003-2004) hvor fagene ble presentert for Stortinget, ble kunnskapsmål for fagene definert i form av fem grunnleggende ferdigheter som skal bygges ut gjennom hele grunnopplæringen: Å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne lese, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy.<sup>22</sup>

Ved stortingsbehandlingen våren 2004 foreslo et mindretall av Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Senterpartiet forgjeves at listen skulle utvides.<sup>23</sup> De ønsket også å beholde «Broen». Før reformen trådte i kraft var disse partiene kommet i regjering og i *Prinsipper for opplæringen* ble noen av punktene som ble nedstemt året før, tatt inn i læreplanverket i tillegg til læringsplakaten. På den måten fikk Øystein Djupedal satt sitt fingeravtrykk på *Kunnskapsløftet*. De grunnleggende ferdighetene som ble føyd til, var sosial og kulturell kompetanse,

---

<sup>21</sup> L-97 s. 13 og K 2006 s. 3

<sup>22</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 32

<sup>23</sup> Innst. S. nr. 268 (2003-2004) Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings og forskningskomiteen om kultur for læring s. 15 jf. s. 48 og Stortingsforhandlinger Debatter i Stortinget nr. 33 (2003-2004), 16- 18. juni 2004 s. 3491

motivasjon for læring samt læringsstrategier. Planen omtaler også elevmedvirkning, tilpasset opplæring og likeverdige muligheter, lærers og instruktørers kompetanse og rolle og samarbeid med hjemmet og med lokalsamfunnet.

Gjennom skolens elevvurdering, som ble gjennomført ved nasjonale prøver første gang våren 2005 var hensikten å prøve elevene i oppnåelsen av de faglige målene. L-97 var sterkt kritisert for at det var en motsetning mellom planens dannelses mål og fagplanenes konkrete kunnskapsmål. Ved *Kunnskapsløftet* var ikke skolens dannelsesmotiv noe diskusjonstema; oppmerksomheten var først og fremst rettet mot å finne operative kunnskapsmål. Jeg kommer litt tilbake til dette i pkt. 1.5.3.1 og pkt. 1.5.3.6. De nasjonale prøvene som ble avholdt våren 2005 var gjenstand for en forskningsbasert evaluering. Forskergruppen påviste mangler både ved prøvene og utviklingen av dem, som ble karakterisert som «en nokså grunnleggende systemsvikt».<sup>24</sup> De nasjonale prøvenes videre skjebne synes uvisst.

### 1.1.2.2 Rett og plikt til opplæring i grunnskolen

Etter opl. § 2-1 første ledd har barn og unge plikt til grunnskoleopplæring og rett til offentlig grunnskoleopplæring «i samsvar med denne lova og tilhørende forskrifter». Barnet har ikke *skoleplikt*; opl. § 2-1 første ledd pålegger barnet en *opplæringsplikt* og gir en rett til å gå i den offentlige grunnskolen hvis det ikke oppfyller plikten på annen måte.

Frem til barnet er stort nok til å bestemme selv, avgjør foreldrene med hjemmel i bl. § 30 hvordan barnets opplæringsplikt skal oppfylles. I prinsippet har de to alternativer til den offentlige skolen; barnet kan gå i privatskole eller de kan undervise det hjemme. Privatskoler finnes i to former; friskoler som drives med offentlig støtte med hjemmel i lov av 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova) (friskl.) § 1-2 og privatskoler uten offentlig støtte som drives etter offentlig godkjenning med hjemmel i opl. § 2-12.

Barnets rett etter opl. § 2-1 første ledd inntreffer når foreldrene velger at det skal gå i den offentlige grunnskolen, eller kanskje i mange tilfelle ved at de unnlater aktivt å velge den bort. Jeg vil i det følgende stort sett holde meg til den offentlige skolen, som tradisjonelt har hatt en dominerende posisjon her i landet. Ved friskoleloven fikk riktignok private skoler bedre rammebetingelser, men etter etableringsstoppen i 2005 er den bebudede veksten foreløpig stanset.<sup>25</sup> Jeg vil likevel si litt om de to alternativene.

Hvis privatskole velges, rettes barnets krav i første rekke mot eieren av skolen som barnet er opptatt ved. Etter avtale mellom skoleeieren og barnets foreldre får den

<sup>24</sup> Lie, Svein, Hopfenbeck, Therese N., Ibsen, Elisabeth og Turmo, Are (2005): Nasjonale prøver på ny prøve s. 24

<sup>25</sup> I lov av 9. juni 2006 ble loven endret slik at skoler som ikke var i drift 13. desember 2005 ikke får offentlig støtte.

aktuelle skolen ansvaret for å yte de tjenester loven gir krav på. Avtalen mellom foreldrene og skolen får dermed et preceptorisk innhold. Departementet har gjennom godkjenningskravene i opl. § 2-12 og friskl. §§ 2-1 og 2-2 et overordnet ansvar også for disse skolene. Et barn som går i privat skole, taper ikke retten til å gå i den offentlige skolen. Det gir den offentlige skolen et *garantistansvar* som barnet kan falle tilbake på, dersom barnet selv eller foreldrene ønsker det, hvis barnet mister plassen på grunn av eget forhold eller hvis skolen nedlegges. Barnets bostedskommune vil i tilfelle ha ansvar for å oppfylle barnets rett til grunnskoleopplæring, mens fylkeskommunen har ansvaret for videregående opplæring.

Hjemmeundervisning må følge opplæringslovens formålsparagraf og innholdsbestemmelser, jf. opl. § 2-13 og foregå under tilsyn av kommunen, jf. opl. § 14-2. Dersom foreldrene ikke oppfylder kravene i loven eller forskriften, kan kommunen kreve at barnet skal oppfylle sin opplæringsplikt i den offentlige skolen. Dersom barnet ikke møter opp, regnes det som ulovlig fravær, jf. Rt. 1999 s. 1656. At barnet ikke får del i det sosiale fellesskapet, er derimot ikke grunnlag for å pålegge barnet å gå på skolen. I en sak som ble brakt inn for Ombudsmannen, mente kommunens helsesøster at det var skadelig for utviklingen til en jente at hun ikke hadde noen å leke med. Ombudsmannen fant at opplæringen holdt mål faglig, og gikk ikke nærmere inn på om kommunen hadde tatt utenforliggende hensyn ved å legge vekt på barnets manglende kontakt med andre barn.<sup>26</sup>

Opplæringsplikten i grunnskolen, som har samme omfang og varighet som *retten*, er et uttrykk for at det er en samfunnsplikt for både barn og foreldre å sikre alle barn grunnskoleopplæring. Opl. § 2-1 fjerde ledd andre setning gir hjemmel for å frita barn og ungdom fra opplæringsplikten «dersom omsynet til eleven tilseier det». Den viderefører en tidligere bestemmelse som var myntet på elever som ut fra en sakkyndig vurdering har så alvorlige funksjonshemninger at opplæringsplikten virker urimelig. Å frita noen for undervisningsretten etter denne bestemmelsen, som selv ønsker å gjøre bruk av den, er det imidlertid ikke hjemmel for.

Det loven etter ordlyden pålegger eleven, er å lære. Tidligere var oppfatningen at det var umulig å tvinge et barn eller ungt menneske til å lære noe hvis det selv ikke ville. Plikten rekker heller ikke lenger enn til å pålegge ham eller henne å møte på skolen i samsvar med lovens plikter.<sup>27</sup> Men etter opl. § 2-3 skal undervisningspersonalet tilrettelegge opplæringen etter læreplanen, slik at elevens rett til opplæring i samsvar med evner og forutsetninger blir oppfylt. Opl. § 5-4 første ledd pålegger undervisningspersonalet å sørge for at behov for spesialundervisning blir fanget opp og dekket ved et mer «skreddersydd» undervisningsopplegg enn den ordinære tilpassede opplæringen.

<sup>26</sup> Årsmeldingen for Stortingets ombudsmann for forvaltningen 1978 Sak 274 /76 s. 42

<sup>27</sup> Kobbe, Harald (1987): Elevenes rettigheter og plikter i forhold til undervisningen. I: Matheson, Wilhelm (red): Norsk skolerett, se s. 40

Etter opl. 2-3 tredje ledd skal elevene være aktivt med i opplæringen. Bestemmelsen, som var ny i opplæringsloven, må ses i sammenheng med vektleggingen av elevaktive læringsformer i L-97.<sup>28</sup> I *Kunnskapsløftet* er skolens ansvar for å motivere elevene fremhevet spesielt.<sup>29</sup> Et naturlig motstykke til opplæringsplikten som fyller store deler av elevenes hverdag, er at skolen ikke uten videre kan slå seg til ro med at barnet er uinteressert i skolearbeidet. I enkelte erstatningssaker mot skolen for mangelfull undervisning har retten kommet til at skolen har opptrådt erstatningsbetingende når den har «gitt opp» en elev.<sup>30</sup> I *Kunnskapsløftet* understrekes at elevmedvirkning skal forberede eleven til å delta i demokratiske prosesser, blant annet ved å delta i beslutninger som gjelder egen og gruppens læring.<sup>31</sup>

Loven har ingen sanksjoner overfor barn som ikke møter opp på skolen. Ansvaret for å håndheve skoleplikten i hjemmet påhviler foreldrene. Lovens sanksjoner ved fravær retter seg derfor mot dem. Opl. § 2-1 femte ledd har en bøtehemmel som kan benyttes overfor foreldrene eller andre som har omsorg for barnet hvis barnet, uten å ha rett til det, har fravær fra den obligatoriske undervisningen. Vilkåret er at de har handlet forsettlig eller uaktsomt. Det kommer jeg tilbake i pkt. 3.4.3 og pkt. 4.2.3. Innen visse rammer ligger det i foreldrenes hånd å ta stilling til hva som er lovlig fravær fra skolen. Hvis barnet er sykt, har de som ledd i sin omsorgsplikt, rett og plikt til å holde det hjemme fra skolen. De kan også søke om permisjon fra undervisningen for barnet, jf. opl. § 2-11. Et barn kan på nærmere vilkår fritas fra deler av KRL-faget som omfatter religiøse aktiviteter, jf. opl. § 2-4 fjerde og femte ledd. Når barnet er fylt femten år gir det melding selv. Før den tid avgjør foreldrene.

Opplæring i den offentlige skolen skiller seg fra mange andre offentlige goder som kvantifiseres ved et enkeltvedtak om ytelser eller tjenester i en viss art og mengde, og som oppfylles enkeltvis eller løpende. Opplæring tildeles ved offentlig myndighetsutøvelse i form av et, ofte uformelt, enkeltvedtak om opptak. Den avsluttes med et vedtak om utskrivning, fortrinnsvis i form av et vitnemål ved fullført skolegang.

Enkelte beslutninger underveis i skolegangen er enkeltvedtak; fastsettelse av karakterer, tildeling av spesialundervisning, disiplinærforføyninger eller overflytting til en annen skole. Den daglige oppfyllelse av elevens rettigheter fra skolens personale består av tjenesteyting og krever for å fylle sitt formål, aktiv deltakelse fra eleven side. Tjenestenes nærmere innhold vil være bestemt av fagplanenes innhold og skolens pedagogikk og arbeidsformer. I skolens terminologi

---

<sup>28</sup> L-97 s. 75-77

<sup>29</sup> K-2006 s. 32-33

<sup>30</sup> RG 1998 s. 716, se s. 726

<sup>31</sup> K-2006 s. 33

er oppmerksomheten de senere årene flyttet fra lærernes undervisning til elevens læring.

I den perioden vedtaket løper oppfylles barnets rettighet kontinuerlig ved at barnet selv møter opp, arbeider med sin læring og tar del i det sosiale fellesskapet i skolen. En kvalitet ved opplæringen er at den oppfylles kollektivt i en løpende samhandlingsprosess mellom de enkelte elevene og lærerne innen rammen av den myndighet som påhviler skolens folk etter opl. § 2-3 tredje ledd og vedtak i henhold til den. Den økte oppmerksomheten om barnets læringsutbytte i *Kunnskapsløftet*, kan gi grunnlag for en forventning om at tilrettelegging og oppfølging av barnets egenaktivitet vektlegges sterkere enn det som hittil synes å ha vært tilfelle.

Opl. § 5-1 slår fast at elever som får spesialundervisning, har rett til det samme undervisningstimetall som andre elever. Men spesialundervisning er en rettighet som ingen har plikt til å motta. Opplæringsplikten gjelder bare vanlig undervisning. Barnet må likevel, dersom det ikke er fritatt for undervisningsplikt, følge den ordinære undervisningen.

Frem til 1982 kunne skolestyret med hjemmel i grskl. § 13 nr. 7 vedta at et barn, mot foreldrenes samtykke, kunne plasseres i spesialskole- eller klasse. Men det var ment som en ren nødutvei.<sup>32</sup> Begrunnelsen for å oppheve den var at spesialundervisning etter sin art, er en tjeneste som barn og foreldre må være motivert for å ta imot. Opplæringsloven har opprettholdt dette standpunktet.<sup>33</sup> Men bvl. § 4-11 gir hjemmel for at fylkesnemnda på nærmere vilkår kan vedta at spesialundervisning kan iversettes med barnevernets bistand. I mer alvorlig tilfelle er det hjemmel for omsorgsovertakelse etter bvl. § 4-12 første ledd b når barnets opplæring forsømmes.

Barnets erfaringer i skolen har betydning både for dets livskvalitet her og nå, dets selvutvikling og dets fremtidsmuligheter. De sosiale bånd eleven knytter i skolen til lærere og medelever vil være sentrale bidrag til hans eller hennes opplevelse av tilhørighet og til videre utvikling. For et barn som vantrives i skolen, kan opplevelsen være så negativ at det velger bort skolen for å beskytte seg. Selv om det på kort sikt kan fremtre som en løsning, vil konsekvensene på lengre sikt kunne være til belastning for barnet. Flere undersøkelser viser at opplevelsen av personlige krenkelser i skolen er en viktigere grunn enn faglige nederlag til at barn trekker seg tilbake og unndrar seg opplæringen.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Blom-utvalgets innstilling s. 71

<sup>33</sup> se NOU 1995: 18 s. 105

<sup>34</sup> Sørensen, Peer, Møller (2001): Trivsel og skolefravær i ungdomsalderen. I: Befring, Edvard og Tangen, Reidun (red): Spesialpedagogikk s. 436-456 og Heggen, Kåre (1999): Unge med tidlig skuleslutt: Marginalisering? I: Jensen, An-Magritt, Backe-Hansen, Elisabeth, Bache-Wiig, Harald og Heggen, Kåre (red): Oppvekst i barnets århundre. Historier om tvetydighet s. 215-231

Det nærmere innholdet i retten til opplæring følger av loven, forskriftene, kommunale vedtak, rektors organisering og gjennomføringen av undervisningsopplegget til skolens personale. Det kommer jeg tilbake til i kapittel 4. Her vil jeg si litt om omfanget.

Rettighetens omfang og varighet i grunnskolen er regulert i opl. §§ 2-1 og 2-2. Grunnskolen er tiårig, inndelt i barnetrinnet som omfatter første til syvende årstrinn og ungdomstrinnet fra åttende til tiende årstrinn, jf. § 2-3 andre ledd. Retten til grunnskoleopplæring følger av barnets alder. Etter opl. § 2-1 tredje ledd skal barnet til vanlig begynne på skolen det kalenderåret det fyller seks år. Før opplæringspliktig alder har barnet rett til spesialundervisning dersom det etter sakkyndig vurdering har behov for det, jf. opl. § 5-7. Dersom foreldrene mener at barnet er spesielt sent eller spesielt tidlig utviklet, kan skolestarten på nærmere vilkår utsettes eller fremskyndes med ett år. Lovens vilkår er at foreldrene medvirker, enten gjennom krav eller samtykke og at løsningen tilrås etter en sakkyndig vurdering av barnet. For fremskutt skolestart må barnet være fylt fem år innen 1. april.

Loven sikrer alle barn og unge et visst kvantum undervisningstid. I grunnskoleloven fastsatte selv det minste timetallet. Opl. § 2-2 første ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrifter «om samla tid» til opplæring i henholdsvis grunnskolen og videregående opplæring. Det minste timetallet for grunnskolen vedtas av Stortinget ved den årlige behandlingen av statsbudsjettet. Det ble ofte endret, og forskriftsløsningen ble valgt for å unngå hyppige lovendringer.<sup>35</sup> Kommunen kan ved egen forskrift med hjemmel i opl. § 2-2 andre ledd utvide undervisningstiden, forutsatt at den bærer merkostnadene. Ulikhet i kommunenes økonomi og prioriteringer kan på den måten gi seg utslag i forskjellig skoletilbud. Tilsvarende gjelder for videregående skole jf. opl. § 3-2 første ledd.

Undervisningstiden er dimensjonert i opl. § 2-2 andre ledd. Skoleåret skal strekke seg over minst 38 uker, og avvikles innen en ramme på 45 sammenhengende uker, hver med et visst antall undervisningstimer. Uketimetallet i grunnskolen fremkommer ved at det samlede kommunale timetallet blir fordelt mellom de ulike årstrinnene. Det fastsatte timetallet fordeles mellom fagene i henhold til læreplanen.<sup>36</sup> Hvis kommunen går utover departementets fastsatte minste timetall, bestemmer den selv hvorledes de overskytende timene skal benyttes. Kommunen fastsetter ved forskrift skoleruta for hvert skoleår med ferier og fridager. Tilsvarende regler gjelder for videregående skole jf. opl. § 3-2 første ledd; departementet fastsetter timetallet og fylkeskommunen fastsetter skoleruta ved forskrift.

---

<sup>35</sup> Ot.prp. nr. 46 (1997-98), s. 75

<sup>36</sup> se K- 2005 s. 31

Det samlede timetallet som fremkommer gjennom læreplanen, departementets og eventuelt kommunens forskrift, kan oppfylles enten ved vanlig undervisning, som altså skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger, ved spesialundervisning eller ved en kombinasjon.

Kunnskapsinnholdet i grunnskolen er angitt i opl. §§ 2-3 og 2-4. Fagkretsen omfatter kristendoms-, religions- og livssynskunnskap, norsk, matematikk, fremmedspråk, kroppsøving, kunnskap om heimen, samfunnet og naturen, samt estetisk, praktisk og sosial opplæring. Opl. § 2-3 andre ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om fag- og timestfordeling, sentrale kunnskaps- og ferdighetsmål samt hovedmomenter i opplæringen i de enkelte fagene.<sup>37</sup> Men stortingel kan likevel stor innflytelse på læreplanverket ved at på ved at sentrale spørsmål blir lagt frem i en Stortingsmelding.

I følge opl. § 2-1 fjerde ledd varer opplæringsretten og -plikten til eleven har gått det tiende skoleåret, normalt det året den unge fyller 16 år. At rettigheten er kombinert med en plikt, innebærer at eleven har plikt til å ta i mot oppfyllelsen av sin rett til opplæring på det tidspunkt den «forfaller», eller når han eller hun etter sin alder er berettiget til den. Et barn har altså ikke uten videre rett til å ta igjen grunnskoleundervisning som er tapt ved fravær som det selv eller foreldrene er skyld i.<sup>38</sup> Eleven kan heller ikke utsette opplæringen for å ha den til gode eller ta den igjen senere.

Retten til opplæring i grunnskolen er dermed en «flyktig» rettighet; det som ikke benyttes, går tapt. En konsekvens er at hvis kommunen lenge nok unnlater å oppfylle rettigheten, blir eleven til slutt så gammel at han eller hun forsvinner ut av skolens ansvarsområde. Den som faller ut av grunnskolen, har likevel rett til å få tatt igjen det forsømte i form av voksenopplæring etter opl. kapittel 4 A. Det gir en mulighet til å ta igjen det faglige innholdet. Men omfanget er ikke regulert, og eleven vil ikke være sikret det sosiale samværet med jevnaldrende på samme måten som i grunnskolen.

### *1.1.2.3 Rett til videregående opplæring*

Etter opl. § 3-1 har den som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, etter søknad rett til videregående opplæring i minst tre år, men lengre tid hvis læreplanen fastsetter det. Retten til videregående opplæring må tas ut i løpet av en sammenhengende periode på fem år, og innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år, jf. opl. § 3-2 femte ledd.

---

<sup>37</sup> St. meld nr. 30 (2003-2004) s. 30-49

<sup>38</sup> NOU 1995: 18 s. 97



I videregående skole kan elevene i dag velge mellom 12 ulike utdanningsprogrammer, hvorav tre er studieforbereende og ni er yrkesfaglige. For elever som velger yrkesfaglig utdanningsprogram, er læretiden i bedrift på visse vilkår utvidet til to år, jf. opl. § 3-3. Fra 2007 vil det bli foretatt visse endringer i innhold og struktur. Det går jeg ikke nærmere inn på. Fylkeskommunen har plikt til å oppfylle retten til videregående opplæring for alle som er bosatt i fylket, jf. opl. § 13-3 første ledd. For en elev som får opplæring utenfor sitt hjemfylke, gjøres det økonomiske mellomværende mellom fylkeskommunene opp etter opl. § 13-3 tredje ledd.

Grunnoplæringen i den norske skolen har som formål å bidra til utviklingen av hvert enkelt medlem av den oppvoksende slekt. Den skal sikre at alle får del i det felles kunnskapsgrunnlag som er nødvendig for å være rustet til en selvstendig tilværelse som unge voksne samfunnsborgere. Den skal også sikre at alle får mulighet til å ta del i et sosialt fellesskap som både gir tilhørighet og erfaringer i samvær med jevnaldrende i voksen regi.

Overordnede prinsipper for den norske skolen i dag er at elevene skal ha *likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring*.<sup>39</sup> Ordet *marginalisering* vil jeg benytte som en motsetning til begrepene integrering eller inkludering og må ses i sammenheng med skolens målsettinger. Jeg vil forklare dette begrepet nærmere i pkt. 1.1.3. I pkt. 1.2. vil jeg med utgangspunkt i noen eksempler på marginalisering i dagens skole redegjøre for hvordan jeg vil bruke det i den videre analysen.

### 1.1.3 Rammen for analysen

I dette punktet vil jeg si litt om tilnærmingen til problemområdet og om noen av de begrepene jeg vil benytte.

Rammen for analysen er at hjemmet, skolen og barnevernet danner kjernen i samfunnets system for å sikre alle barns oppvekst og for å dyktiggjøre dem til en tilværelse som selvstendige samfunnsborgere. Barnets rettigheter overfor skolen er det sentrale analyseobjektet. Foreldrenes posisjon er bestemt av deres rolle som omsorgsutøvere for barnet og samarbeidspartnere med skolen. Barnevernet er samfunnets redskap for å sikre barn mot forhold som kan skade deres helse og utvikling, og har en rolle når den primære omsorgen svikter.

I barneloven, opplæringsloven og barnevernloven er barnets rettsforhold til hver av de tre gruppene av voksne det sentrale. En analyse av barnets rettigheter og de voksnes plikter må derfor foretas i forhold til hvert av de tre regelsettene som regulerer deres virksomhet. Når det gjelder skolens ansvar vil spørsmålet være hvor

---

<sup>39</sup> se St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85

langt dens ansvar rekker for å motvirke at barnet faller ut av skolen. Det kan ikke betraktes løsrevet fra barnets rett til opplæring generelt. For hjemmet og barnevernet vil det være spørsmål om hvor langt deres plikt rekker når det gjelder oppfølging av barnet i skolen. Deres ansvar for barnets skolegang kan ikke ses løsrevet fra deres generelle ansvar barnets omsorg. Analysene må derfor ta utgangspunkt i de generelle reglene og se hvor langt de rekker i møte med de spesielle situasjonene for at hver av de voksne skal kunne sies «å ha gjort sitt» for barnet. For barnevernets del vil det være et spørsmål om barnets opplæring står så sentralt i barnevernets arbeid at det får en garantistfunksjon når det svikter enten i hjemmet eller i skolen.

Et barn som ikke går på skolen, som står i fare for å falle ut eller av andre grunner trenger spesiell hjelp, vil i mange tilfeller være avhengig av at representanter for hjemmet, skolen og barneverntjenesten i nødvendig grad er i stand til å samarbeide med hverandre over institusjonsgrensene. Betingelsene for hver av partenes deltakelse i et slikt samarbeid vil være bestemt av det mandat de har fra den institusjonen de representerer. For å få et fullstendig bilde av barnets rettsstilling slik den er regulert ved barnets rettigheter og de voksnes plikter, er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig at hver av de tre institusjonene fungerer tilfredsstillende, isolert sett. Vi må også analysere de rettslige betingelsene for at skolen, hjemmet og barneverntjenesten kan fungere som en helhet for det enkelte barn.

Selv om barneloven, opplæringsloven og barnevernloven er tre separate lovverk som regulerer hver sin av de tre institusjonene, henger de innholdsmessig sammen ved at de til en viss grad bygger på og forutsetter hverandre. Det mandat i form av ansvar og oppgaver som påhviler hver av institusjonene, må derfor ses i lys også av de andres. For å finne ut om de samlet sett danner en helhet som er tilfredsstillende for å fange opp alle barn og sikre deres skolegang, er det derfor også nødvendig å analysere om ansvars- og oppgavefordelingen dem i mellom er slik at det systemet de etablerer, når det fungerer som det skal, er egnet til å hindre at barnet marginaliseres i skolen. Ved å studere helheten vil vi også kunne få øye på mønstre som kan bli utydelige eller forsvinne helt hvis hver av delene studeres for seg.

Dette perspektivet utelukker ikke at også barnet etter hvert får et medansvar for sin skolegang. Men de voksne som omgir barnet, vil ofte ha avgjørende betydning både for dets muligheter til å dyktiggjøre seg til disse oppgavene, og for dets forutsetninger for å ta sin del av ansvaret.

I hovedproblemstillingen er jeg opptatt av hvor langt systemet sikrer barnets rett, også i tilfelle hvor det blir satt på prøve ved at forholdet av en eller annen grunn avviker fra det alminnelige. Det kan skyldes at barnet har spesielle behov eller at en eller flere av partene opptrer i strid med normalforventningene. Noen ganger vil det gi seg det utslag at barnets forhold til skolen glipper, eller at det på andre måter blir *marginalisert* i forhold til skolen.

Ordet marginalisering brukes ofte for å betegne prosesser som kan lede til at noen skyves ut fra en sosial sammenheng i motsetning til å bli integrert eller inkludert. Det kommer fra det latinske *glossae marginales* som betyr «randbemerkning» eller «det som står i margen», og må forstås i relasjon til noe som står i hovedteksten. I billedlig betydning kan det brukes om prosesser som kan bidra til at personer på ulike måter blir tilsidesatt, stemplet, nedvurdert og ført ut i ytterkanten av det normale eller forventede. I skolen kan det dreie seg om både organisatoriske, pedagogiske og sosiale prosesser.<sup>40</sup> Pedagogen Anne Lise Arnesen har studert slike prosesser i klasserommet ved tre ungdomsskoler og ved å intervju lærerne om deres syn på elevene og elevene om deres syn på skolen.

Pedagogen Kåre Heggen viser i en studie av unge som avbryter skolegangen tidlig, at begrepet kan brukes for å forklare marginaliseringsprosesser fra et kulturelt, et individuelt og et strukturelt perspektiv.<sup>41</sup> Han påviser at begrepet *the marginal man* opprinnelig ble brukt av Robert Park i en studie av jødiske immigranter i amerikanske storbyer først på 1900-tallet. Deres situasjon var kjennetegnet ved at de hadde røtter både i en kultur hvor de ønsket å høre til, og i en annen hvor de også ønsket å høre til, men ikke var helt akseptert. Men de var avhengige av den for å skape karriere og etablere seg i det nye samfunnet. I denne betydningen betegner begrepet en slags permanent krisetilstand. Fra et individuelt perspektiv betegner det den individuelle evne til å orientere seg i en komplisert verden og til å hevde seg i konkurransen om posisjonene. Taperne blir de som ikke lykkes. Begrepet brukes også i en strukturell betydning hvor en ser etter prosesser hvor individ og grupper blir støtt ut i perifere posisjoner gjennom utøvelse av makt fra økonomiske og politiske sentra i samfunnet. Kåre Heggen viser at alle disse tre tilnærmingene kan kaste lys over den situasjonen de unge var i, de valg de foretok og under hvilke betingelser valgene ble gjort.

I en bok om ettervern for barnevernsbarn bruker barnevernspedagogen Jan Storø dimensjonen marginalitet-tilhørighet for å angi unges oppfatning av sitt eget forhold til samfunnet de skal ut i når de forlater barnevernstiltaket.<sup>42</sup> Marginalitet betegner da det å oppleve seg som annerledes enn de andre eller å ikke høre til blant de andre.

Å sette søkelyset mot prosesser som leder frem til at et barn utstøtes i skolen, står i en viss motsetning til en tradisjonell forståelse av skoleproblemer som en feil ved barnet. Men det er ikke noe nytt; tanken om å tilpasse skolen til elevene var som nevnt sterkt fremme i Blom-utvalgets innstilling, jf. pkt. 1.1.2.1 som refererte til målsettingene allerede fra 1939. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 1.5.3.3

---

<sup>40</sup> Arnesen, Anne-Lise (2002): Ulikhet og marginalisering. Med referanse til kjønn og sosial bakgrunn – en etnografisk studie av sosial og diskursiv praksis i skolen, HiO-rapport 2002 nr. 13 s. 16-23

<sup>41</sup> se Heggen, Kåre (1999): op. cit. s. 217-222

<sup>42</sup> Storø, Jan (2001): På begge sider av atten – om ungdom, barnevern og ettervern s. 54-55

Likevel har skolen ofte blitt stående ved at det er *noe ved barnet* som gjør at det ikke klarer å tilpasse seg skolen når de voksne har gjort sitt uten å lykkes. «Stort sett har norsk pedagogikk vært stengt inne i den empiristiske individualpsykologiens jernbur» heter i en bok om atferdsproblemer i skolen.<sup>43</sup> Mye tyder på at det må ses i sammenheng med at spesialundervisning til enkeltelever er lovens eneste virkemiddelet som kan øke lærerens handlingsrom, når det er problemer i skolen. Det gis til enkeltelever og forutsetter at problemene kan tilbakeføres til ett eller flere barn. I historiens løp har en rekke ulike betegnelser vært brukt for å forklare egenskaper ved barnet som årsak til mistilpasning i skolen. Det kommer jeg tilbake til i et historisk tilbakeblikk, pkt. 1.5.2.5 og 1.5.3.

Flere undersøkelser fra 1990-tallet viser at også skolen i mange tilfelle har sin del av ansvaret når det blir problemer.<sup>44</sup> En alternativ forståelse er at elevens atferd er en rasjonell reaksjon på måten han eller hun blir møtt på i skolen. En undersøkelse som har fått stor oppmerksomhet, er *Skole og samspillsvansker* av Mari-Anne Sørli og Thomas Nordahl. Den tok sikte på å belyse problematferd blant elever og skolens håndtering av dem. Et funn var at det hyppigst brukte spesialpedagogiske tiltaket overfor atferdsproblemer var timer i norsk, engelsk og matematikk.<sup>45</sup> Motivet synes først og fremst å ha vært å utelukke bråkete elever fra klassen for at de andre skulle få arbeidsro. Når elevene kom tilbake til klassen hadde de ofte et spesielt behov for å hevde seg. Forfatterne hevder at sett i et mestringsperspektiv kan det tenkes at problematferd brukes av noen elever for å kompensere for den sosiale belastningen spesialundervisning kan være i forhold til jevnaldrende.<sup>46</sup>

I en stortingsmelding om foreldremedvirkning i grunnskolen fra 1997 påpekte departementet nødvendigheten av at skolen arbeider med sine egne holdninger omkring barna slik at skolen blir en støtte som barn og foreldre kan regne med.<sup>47</sup> Behovet for å med jevne mellomrom å gjenta disse målsettingene kan gi et inntrykk av at det kan være krefter som motarbeider et krav om omstilling som skolen her har vært stilt overfor i lange tider.

Skolens ansvar for at elever støtes ut av skolen ble fremhevet også i NOU 2003: 16 som lå til grunn for St. meld. nr. 30 (2003-2004). I innstillingen påpekte Søgnetutvalget en rekke dysfunksjonelle forhold ved spesialundervisningen og foreslo at hele ordningen burde avskaffes. Utvalgets syn var at ettersom funksjonsnedsettelse handler om forholdet mellom individet og omgivelsene «... må oppmerksomheten rettes mot miljøet og skolens arbeidsformer. En inkluderende skole stiller store krav

---

<sup>43</sup> Aasen, Petter, Nordtug, Birgit, Ertresvåg, Sigrun K og Leirvik, Birgit (2002): Atferdsproblemer. Innføring i pedagogisk analyse, s. 163

<sup>44</sup> Arnesen, Anne-Lise op.cit. s. 417-419, Sørli, Mari-Anne og Nordahl, Thomas (1998): Problematferd i skolen. Hovedfunn, forklaringer og pedagogiske implikasjoner. hovedrapport fra prosjektet «Skole og samspillsvansker» s. 217-238

<sup>45</sup> Sørli, Mari-Anne og Nordahl, Thomas (1998): op. cit s. 248

<sup>46</sup> Sørli, Mari-Anne og Nordahl, Thomas (1998): op. cit s. 252

<sup>47</sup> I St. meld. nr. 14 (1997-98) Om foreldremedverknad i grunnskolen s. 30

til skolen. Når en elev ikke fungerer, er spørsmålet; hva er galt med skolen? I den tradisjonelle skolen har spørsmålet vært: Hva er galt med eleven?»<sup>48</sup> Departementet opprettholdt retten til spesialundervisning, men understreket betydningen av at den spesialpedagogiske hjelpen måtte være relevant i forhold til elevens problem.<sup>49</sup>

Det er altså ingen enkle årsak-virkningsmekanismer som gjør seg gjeldende når barn har problemer i skolen. Jeg bruker ordet marginalisering for å betegne situasjoner hvor barnets opplæring er i fare. Jeg har vist foran at å sikre at barnet får den opplæring det skal har rett til, er et felles ansvar for skolen, hjemmet i noen tilfelle også barnevernet samt barnet selv. Når det svikter, kan det ha flere mulige årsaker.

Ordet dekker et behov for en samlebetegnelse. Det kan brukes om at skolen eller andre deler av det systemet som skal sikre barnets opplæring enten ikke fungerer i samsvar med, eller fungerer direkte i strid med målsettingene om opplæring i samsvar med evner og forutsetninger og om inkludering eller integrering i skolen. Det kan kanskje virke litt konstruert eller unødvendig, men jeg har valgt å bruke ordet fordi det er nøytralt med hensyn til årsaken og hvor ansvaret ligger. Konkret vil det kunne dekke en rekke ulike situasjonstyper som ofte er kjennetegnet av prosesser i forholdet mellom barnet, foreldrene og skolen som har utviklet seg over tid. Noen ganger kan også barnevernet være involvert. Hvis de ikke griper fatt i, kan de føre til mangelfull opplæring for barnet. I disse prosessene kan barnet være, eller oppfattes som, en mer eller mindre passiv deltaker, eller en handlende aktør.

Hva årsakene kan være og hva som ellers kjennetegner livssituasjonen for barn som ikke, eller bare tidvis går på skolen eller bare har lite utbytte av skolegangen, har vi bare fragmentarisk kunnskap om. Det er grunn til å anta at situasjonen vil kunne oppleves som vanskelig for mange av barna. Barn kan reagere på ulike måter på situasjoner de mistrives i. Noen kan lukke seg inne, noen utagerer på ulike måter, andre gir blaffen i skolen og nyter friheten ved å flykte fra den. Uansett vil det å bli marginalisert i skolen kunne ha store konsekvenser både for hverdagen og fremtidsmulighetene til de barna det gjelder, som barnet kanskje ikke selv overskuer. Dette er sider ved skolen som det er vanskelig å finne dokumentert kunnskap om og som det kan ha vært bekvemt å lukke øynene for. Visse spredte opplysninger har vi likevel fra ulike kilder, som gir grunnlag for å sette søkelyset på temaet.

Jeg vil her omtale noen andre begreper som jeg vil benytte. Både barneloven, barnevernloven og opplæringsloven bruker ordet *barnet*. I barneloven uttrykker det både en slektskapsrelasjon som består uavhengig av alder, og en periode av barnets liv, frem til myndighetsalderen, hvor foreldrene har et særlig ansvar for det. I

---

<sup>48</sup> NOU 2003: 16 I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnpoplæring for alle s. 85

<sup>49</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 88

barnevernloven brukes ordet først og fremst om mennesker i barnealderen, og avgrensner som hovedregel lovens tiltak til barn under 18 år jf. bvl. § 1-3 første ledd, men enkelte tiltak kan utvides inntil barnet har fylt 23 år, jf. bvl. § 1-3 andre ledd.

Opplæringsloven omtaler barnet systematisk som *eleven* mens det har et løpende rettsforhold til skolen. Ordet *barnet* brukes om barn som er i posisjon til å begynne enten i grunnskolen eller i videregående opplæring eller i forhold til skolefritidsordningen jf. opl. § 13-7. Ordvalget er ikke spesielt omtalt i forarbeidene, men det kan oppfattes som et uttrykk for at skolens avgrensner sitt ansvar for barnet til dets sosiale rolle som elev i skolen. Det kan synes å stå i en viss motsetning til den brede utviklingsmålsettingen i formålsparagrafen og læreplanverkets generelle mål. Jeg vil i hovedsak benytte ordet barnet eller den unge som et uttrykk for at barnet også i skolen har krav på å bli betraktet som et helt menneske men for å variere vil jeg også bruke eleven.

Barnevernloven bruker uttrykket «å plassere barn». Enkelte reagerer på språkbruken fordi gir assosiasjoner til tingliggjøring av barnet som et objekt noen «gjør noe med». I undersøkelsen *Flytting i offentlig regi*, som jeg vil vise til flere steder, snakker forfatterne om at barnet flytter. Begrunnelsen er at det som for de voksne er en plassering er for barnet en flytting. Ved å bruke dette ordet vil de signalisere at barnet er i sentrum.<sup>50</sup> Det vil jeg også gjøre der det passer.

I de tre lovene er barnets rettslige posisjon regulert dels som rettsforhold til personer og dels til institusjoner. Barnet vil møte de voksne som *mennesker*; som mor, far, læreren, fostermor eller saksbehandleren i barneverntjenesten. I tillegg til at de har et rettsforhold til barnet, har de i varierende grad også et personlig forhold til barnet. Barnet vil møte dem også i *sosiale roller* som til dels er rettslig regulert i kraft av det ansvar og de oppgaver som påhviler *samfunnsinstitusjonene* de representerer: hjemmet, skolen og barnevernet. For enkelhets skyld vil jeg bruke «de voksne» som en fellesbetegnelse som dekker både personene og institusjonene når det ikke er behov for å spesifisere nærmere hvem det siktes til.

Når det gjelder terminologien ellers, vil jeg bruke *skolen* som betegnelse på både hele institusjonen og den lokale skolen. Med *barnevernet* sikter jeg til hele institusjonen, mens *barneverntjenesten* er den lokale organisasjonen. *Hjemmet* er en mindre tydelig samfunnsinstitusjon enn skolen og barnevernet. I en analyse av hjemmets oppgaver kan det imidlertid være nødvendig å sonde mellom hjemmet som samfunnsinstitusjon og foreldrene. Dette vil jeg gjøre i pkt. 3.1. Frem til da vil jeg bruke hjemmet og foreldrene om hverandre.

---

<sup>50</sup>Andenæs, Agnes og Skollerud, Kåre H. (2003). Flytting i offentlig regi. I: Backe-Hansen, Elisabeth (red.) (2003): Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi s.23-43, se s. 24

Gjennom lovgivningens rettigheter og plikter signaliseres både til barnet og de voksne hva som forventes av dem for at det felles målet skal oppnås. Et kjennetegn ved lovgivningen er at den er institusjonsspesifikk; lovstrukturen er basert på en oppgavefordeling mellom institusjonene. Den gir hver av institusjonene rammer som de både kan definere sin egen rolle overfor barnet ut fra samtidig som de angir hvilke forventninger de kan stille til de andre. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 1.3.5.4.

Med begrepet *rettslige mekanismer* sikter jeg til alle de rettslige ordninger som er tatt i bruk for å sikre at barnets rett blir realisert. I tillegg til materielle plikter for de voksne og eventuelt de institusjoner de representerer, kan det være prosessuelle bestemmelser, kontroll- og tilsynsordninger sanksjonsbestemmelser, finansieringsordninger, beslutningsprosedyrer, samt andre tiltak som kan ha betydning for hvordan pliktene i praksis iverksettes og etterleves. Jeg vil bruke ordet rettslige plikter eller forpliktelser slik at det også omfatter de mekanismene som er etablert for å sikre at pliktene blir oppfylt.

#### **1.1.4 Ambisjonen med avhandlingen**

Min ambisjon med avhandlingen er å utforske betingelsene for dagliglivets rettsanvendelse i forholdet mellom barn og voksne i grenseområdet for det jeg vil kalle den ordinære barndommen. Her er hjemmet og skolen sentrale som oppvekstarenaer som alle har et forhold til. I dette forholdet spiller rettsreglene vanligvis en tilbaketrasket rolle, ofte er de helt usynlige. Etter min mening er det overveiende positivt, men det gjør samtidig barnets posisjon sårbar overfor de voksne. Det er også lett å overse at barnet, for selv å kunne gjøre bruk av sine rettigheter når det har behov for dem, trenger å lære om dem. Det er en oppgave for samfunnets voksne som staten har et ansvar for å legge til rette for at de kan ta, og ikke vike unna. I hovedsak påhviler det foreldrene og skolen, i noen tilfelle også barnevernet, som et felles ansvar.

Denne reguleringen reiser to typer spørsmål, som ikke kan ses uavhengig av hverandre. Det ene er hvor mye innblanding, styring og kontroll barnet må tåle fra de voksnes side. Det andre er hvor mye oppmerksomhet, involvering og engasjement barnet har krav på fra de voksne. Eller hvor mye arbeid og anstrengelser må de voksne finne seg i å tåle.

Det første spørsmålet formulerte opplysningsfilosofene som det pedagogiske paradoks; hvordan oppdra mennesket til myndighet, når oppdragelse både er å være underlagt en annens myndighet og samtidig er det enkelte menneskes egen

frembringelse.<sup>51</sup> Det er søkt løst på ulike måter. Martin Luther bygde på formynderskapet. I sin utlegning av det fjerde bud krevde han lydighet, ikke bare overfor foreldre, mens også overfor andre autoriteter.<sup>52</sup> For Immanuel Kant var løsningen å knytte en forbindelse mellom dannelselse og selvdannelse. Etter hans syn er mennesket utstyrt med alle naturlige anlegg som er bestemt til å utvikle seg til fullkommenhet. Dannelselse til medborgerskap bygger på at evnen til fornuftig resonnement er utviklet og at barnet som selvstendig individ kan delta i sosiale og politiske prosesser.<sup>53</sup> Den voksnes ledelse har som mål ved nødvendig tvang å hjelpe barnet til å forvalte sitt talent som et ledd i dets selvdannelse. Enkelte forfattere snakker om barnets arbeid med å utvikle sin egen personlighet.<sup>54</sup> Spørsmålet som alle oppdragere stilles overfor er forholdet mellom selvstendighet og lydighet og disiplinens plass.

Det andre spørsmålet er hvilket engasjement barnet kan forvente av de voksne og hvor mye de voksne må tåle av barn. Det er synliggjort av Astrid Lindgren i fortellingen om Pippi Langstrømpes første, og eneste, dag på skolen.

Frøken hadde hørt om Pippi og ville gjøre alt hun kunne for at Pippi skulle like seg på skolen. Hun prøvde henne både i regning og staving og tegning, men det gikk ganske dårlig. «Du skjønner det, frøken, at når en har en mamma som er engel og en pappa som er negerkonge, og når en selv har seilt rundt på havet hele livet, så vet en ikke riktig hvordan en skal oppføre seg på skolen blant alle eplene og piggsvinene.» Da sa frøken at hun skjønnte det, og at hun ikke var sint på Pippi lenger, og at Pippi kanskje kunne komme på skolen når hun ble litt eldre.<sup>55</sup>

Vi som kjenner historien vet at Pippi ikke trengte skolen. Hun var verdens sterkeste og hadde også skaffet seg atskillig realkompetanse på de syv hav, selv om den ikke var gyldig i skolen. Poenget her er frøkens løsning. Også for en del andre barn blir løsningen at det holder seg hjemme - det blir enklest for alle parter - i hvert fall på kort sikt. Så får barnet streve med konsekvensene og klare seg med de ressursene det for øvrig måtte ha.

Ansvar for barnets oppvekst er splittet mellom den private og den offentlige sfære. Det offentlige ansvaret er delt mellom flere etater og flere nivåer. For de fleste barn og voksne synes dette systemet å være funksjonelt; ved forente krefter lykkes det å gjøre folk av de fleste barn. Men for noen, som lever på siden av eller helt utenfor det velorganiserte samfunnet, har det ofte vist seg at det systemet som skulle sikre en god barndom ikke har fungert godt nok. Ofte har ikke apparatet som skal tre i funksjon når de ordinære ordningene svikter, klart å kompensere for

---

<sup>51</sup> Korsgaard, Ove og Løvlie, Lars (2003): Innledning. I: Slagstad, Rune, Korsgaard, Ove og Løvlie, Lars (red): *Dannelsens forvandlinger* s. 10-18

<sup>52</sup> Korsgaard, Ove og Løvlie, Lars (2003): op. cit. 12-13

<sup>53</sup> Korsgaard, Ove og Løvlie, Lars (2003): op. cit. s. 17-18

<sup>54</sup> Sørensen, Peer, Møller (2001): op. cit. s. 436-456, se s. 438-442

<sup>55</sup> Lindgren, Astrid (2004): *Pippi Langstrømpe* s. 41-53



manglene. Når problemene kommer på spissen, settes ofte søkelyset på delene av systemet uten at helheten er et tema.

Rettsreglene som regulerer forholdet mellom voksne og barn er nedfelt i enkeltbestemmelser. De er deler av mer overordnede samfunnsmessige strukturer som danner rammebetingelser for de voksnes måte å innrette seg på. Disse strukturene og sammenhengene kan det være vanskelig å få øye på når systemet fungerer som det forventes. Når barnevernet trer i funksjon med streng regelstyring, blir ofte det ekstraordinære og det problematiske fremhevet. Mitt særlige anliggende er å utforske betingelsene for at de ordinære ordningene kan fungere også i de ekstraordinære situasjonene. Det innebærer å synliggjøre trekk ved det som under ordinære omstendigheter går av seg selv.

Avhandlingen er et forsøk på analysere noen linjer i utviklingen av systemet som skal ivareta et vesentlig aspekt ved barnets utvikling til voksen samfunnsborger, for å finne sammenhenger eller mangel på sammenheng mellom strukturene og detaljene. Rettsreglene er sentrale i dette bildet, men de må ses i en kontekst hvor både psykologisk kunnskap, kunnskap om organisasjonenes funksjonsmåte, skoleforskning og barnevernsforskning gir kunnskap om den virkeligheten reglene skal fungere i. Jeg vil derfor trekke veksler på kunnskap langt utenfor mitt eget fagområde.

Lovgivningen som regulerer feltet er i bevegelse. Det er krefter i spill for å styrke barnets rettigheter, men det kan også være mekanismer som motvirker dette hensynet. Min ambisjon er å studere disse kreftene ved å analysere hvordan barnets interesser har blitt, og blir, balansert i møtetpunktet mellom dem. Det er etter mitt syn nødvendig for å forstå betingelsene for å styrke barnets rettslige posisjon. Arbeidet vil derfor også ha et rettshistorisk og et rettspolitisk perspektiv.

### **1.1.5 Fremstillingen videre**

I pkt.1.2 vil jeg som bakgrunn for analysen gi en beskrivelse av noen problemer i dagens skole som jeg mener kan forstås som marginalisering av elever. På den bakgrunn vil jeg operasjonalisere marginaliseringsbegrepet. Deretter vil jeg gi en første oversikt over de sentrale rettslige reguleringene og begrunne valg av perspektiv og metode for den videre analysen, pkt. 0. I pkt. 1.4 følger en oversikt over rettskildene. I pkt. 1.5 vil jeg gi et historisk tilbakeblikk. Det vil bli ganske omfattende. Min begrunnelse for dette er at forstå dagens system er det grunnleggende nødvendig å kjenne hva delene det består av har utviklet seg fra, hvilke krefter som har påvirket og eventuelt motvirket denne utviklingen og hvilke virksomme krefter som peker fremover. Det vil samtidig gi et nødvendig innblikk i spenninger innen hver av institusjonene og i forholdet mellom dem.

Fremstillingen vil ha syv hovedkapitler. I kapittel 2 vil jeg analysere noen sentrale menneskerettsbestemmelser av relevans for barnets rett til opplæring og grunnleggende omsorg og for systemet som skal sikre barnets rettigheter. I kapittel 3 vil jeg analysere barnelovens regler om barnets rettigheter overfor foreldrene og deres plikter overfor barnet og overfor skolen når det gjelder barnets opplæring, og etter hvert barnets eget ansvar for sin opplæring. I kapittel 4 vil jeg analysere opplæringslovens regler om skolens ansvar for barnets opplæring. I kapittel 5 vil jeg analysere barnevernets ansvar for barnets opplæring som ett aspekt ved barnevernets arbeid. I kapittel 6 vil jeg på bakgrunn av disse delanalysene gi en analyse av systemet som helhet, særlig med henblikk på reformene som nå har begynt å virke. I kapittel 7 vil jeg komme med noen avsluttende betraktninger og peke på noen perspektiver fremover.

## 1.2 Marginalisering i skolen

### 1.2.1 Innledning

Som en bakgrunn for den rettslige analysen i de følgende kapitlene, vil jeg i dette punktet beskrive noen faktiske forhold om skolen og skolegang i dagens Norge. Et sentralt poeng er at marginalisering i skolen må forstås som et kontekstuel og kulturelt fenomen. Det må ses i lys både av skolens målsettinger, dens oppgaver og funksjon i samfunnet og de forventninger som stilles til skolen, til barn, unge og deres foreldre i dagens samfunn.

Jeg vil ta utgangspunkt i forventningene om skolegang som barn og unge stilles overfor og redegjøre for noen empiriske data om barn og unges skoleatferd, pkt. 1.2.2. På den bakgrunn vil jeg forklare litt nærmere hvordan marginalisering i skolen kan forstås. Jeg legger til grunn at skolegang er et gode for alle barn. At noen barn støtes ut av eller velger bort skolen, reiser derfor spesielle problemer, pkt. 1.2.3. I pkt. 1.2.4 vil jeg vise noen av de aktuelle problemene skolen står overfor. I pkt. 1.2.5 vil jeg redegjøre kort for empirisk forskning om forhold som har betydning for hvordan barn gjør det i skolen og som dermed er en utfordring når det gjelder å sikre opplæring for alle barn. Ved et par eksempler fra rettspraksis vil jeg illustrere hvordan de krefter som er i virksomhet kan gi seg utslag i forhold til enkelte barn. Det gir noen spredte glimt inn i en virkelighet som vi har liten systematisk kunnskap om. Om de er gyldige som en generell beskrivelse er det rom for ulike oppfatninger om. I pkt. 1.2.6 vil jeg operasjonalisere marginaliseringsbegrepet med henblikk på den videre analysen.

## 1.2.2 Forventninger om skolegang til dagens barn

Et trekk ved utviklingen av den norske skolen er at den obligatoriske opplæringen stadig er blitt utvidet. Tidlig på 1900-tallet ble finansieringen av folkeskolen endret slik at den i praksis ble utvidet fra fem år til syv år. Etter en forsøksperiode fra midten av femtitallet, ble niårig skole frem til 1975 gradvis innført i alle kommuner. Fra 1994 fikk alle rett til videregående opplæring og ved seksårsreformen i 1997 ble grunnskolen utvidet til ti år. Alle barn forventes i dag å gjennomgå 10-årig grunnskole, men det er mange individuelle beretninger om avbrutt skolegang. Vi har likevel ingen offisiell statistikk som viser om det er frafall i grunnskolen eller omfanget av det.<sup>56</sup>

Sosiologene Ivar Frønes og Ragnhild Brusdal viser at de aller fleste, eller 95 prosent, av dem som fullfører grunnskolen, i dag fortsetter over i videregående skole umiddelbart.<sup>57</sup> Men en del faller fra underveis. Av dem som begynte på videregående skole i 1994, oppnådde om lag 68 prosent full yrkes- eller studiekompetanse. Av kullet som begynte i 1997 var andelen sunket til 64 prosent. Gjennomføringsgraden avspeiler systematiske sosiale forskjeller og har sterk sammenheng med de foresattes utdannelsesnivå, med kjønn og med etnisk bakgrunn.<sup>58</sup> Siden har fullføringsgraden økt. Av dem som startet i 2000 hadde 25 prosent ikke oppnådd vitnemål, fag- eller svennebrev i 2005.<sup>59</sup>

Ivar Frønes hevder at en følge av at nesten alle tar videregående skole i dag, er at verdien er blitt deflatert.<sup>60</sup> Videregående skole er blitt en inngangsbillett til arbeidsmarkedet, men den som skal hevde seg, trenger mer utdanning. Fullført grunnsopplæring er for mange begynnelsen på en lang ung-voksenperiode hvor kvalifiseringen til arbeidslivet fortsetter, mens arbeidsmarkedet for personer med bare grunnskole nærmest har forsvunnet. For den som ikke klarer å følge med, er mange dører lukket. Og den som faller fra, får stadig mer å ta igjen senere. Frønes sammenlikner skolen med et maratonløp: Den som ikke satser på å holde følge med de raskeste og de beste, må i hvert fall ikke miste kontakten med hovedfeltet.<sup>61</sup>

Grunnleggende skolegang blir dermed ikke bare en forutsetning for videre utdanning og arbeid, men også for tilgang til de velferdsgoder som følger med deltakelse i arbeidslivet. Selv om mange verdier i livet ikke kan takseres i penger, vil de fleste mene at et minimum av materiell trygghet er en nødvendig forutsetning for en selvstendig tilværelse. Skole og arbeidsliv er i vårt samfunn også viktige møteplasser for å knytte og vedlikeholde sosiale kontakter. Utdanning, arbeid,

---

<sup>56</sup> Opplysning ved henvendelse til Statistisk sentralbyrå.

<sup>57</sup> Frønes, Ivar og Brusdal, Ragnhild (2000): På sporet av den nye tid. Kulturelle varsler for en nær fremtid s. 28

<sup>58</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 21

<sup>59</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 48

<sup>60</sup> Frønes, Ivar (1998): Den norske barndommen s. 106-113

<sup>61</sup> Frønes, Ivar (1998): op. cit. s. 107

familie, bolig, venner, kjæreste, fritidsinteresser og barn er mål på det de fleste mennesker forbinder med verdier som tilhørighet, sosial integrering og et godt liv.

Fra barnet tar sine første famlende skritt på skoleveien som fem-seksåring til det går ut av videregående som 18-19-åring, gjennomlever det omfattende forandringer på mange utviklingsområder. Hvert barn har sin individuelle biografi, men noen utviklingsfaser synes likevel i stor grad å falle sammen i tid. Aldersbestemte forventninger til barnet understrekes av den institusjonaliserte barndommen hvor deltakelse i barnehage, grunnskole og videregående skole er organisert etter barnas alder.

I rollen som skolebarn, tilbringer barnet daglig mange timer på skolen i de årene som er avgjørende for personlighetsdannelsen. Gjennom skolens faginnhold blir barnet kjent med kulturarven, grunnlaget for vår nasjonale identitet og kunnskaper som ellers anses nødvendig for å klare seg i videre utdanning, i arbeidslivet og som demokratisk samfunnsborger.

Opplevelsen av å mestre eller ikke mestre skolefagene har betydning for barnets selvoppfatning og selvbylde. Forskning viser at det er nær sammenheng mellom det sosiale miljøet i skolen og elevenes læring.<sup>62</sup> Å ha venner spiller en avgjørende rolle. Som den viktigste møteplassen med jevnaldrende, har skolen i dag en viktig sosial funksjon ved at et grunnlag for sosial læring og integrering legges gjennom i deltakelse fellesskapet. Her blir de unge kjent med musikk, moter, trender samt sosiale og kulturelle koder som er særegne for sin generasjons ungdomskultur.

Den som ikke får være med på leken, som ikke opplever å bli bekreftet eller verdsatt, vil kunne få en negativ selvopplevelse og vil også kunne gå glipp av mye av den sosiale læringen som hører ungdomsalderen til. Riktignok kan den som ikke har venner på skolen, kompensere med tilhørighet andre steder. Men mange aktiviteter er organisert enten gjennom skolen eller lokalt etter alder. Barnets sosiale posisjon i skolen kan derfor også bli bestemmende for fritiden, på godt og ondt. Den som av en eller annen grunn faller utenfor i skolen, vil ofte stille svakt både når det gjelder sosiale ferdigheter, muligheter til videre utdanning og til å klare seg i arbeidslivet.

En erfaring mange skolefolk gjør, er at niende årstrinn i grunnskolen er en periode hvor «alt skjer». I mange unges liv synes det å være en spesielt utsatt periode. En undersøkelse av skoleskulk på ungdomstrinnet i Oslo viste at det særlig er i det andre året at noen faller ut av skolen, men de som er i faresonen viser det allerede året før, og de har ofte en skoletaperkarriere bak seg fra barneskolen.<sup>63</sup> I følge Ivar Frønes og Ragnhild Brusdal har en spesiell fase i overgangen mellom barn og

---

<sup>62</sup> se f. eks. Havik, Toril (2003): Barnevernsbarna i skolen – hvordan har de det egentlig? Barnas, foreldrenes og klassestyrernes oppfatning. I: Backe-Hansen, Elisabeth (red.): Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi s. 100

<sup>63</sup> Sørensen, Peer Møller (2001): op. cit s. 447-452

ungdom fått sin egen betegnelse - «fjortis».<sup>64</sup> Dens posisjon som eksperimenterings- og utprøvningsfase er en viktig del av den moderne ungdomstiden som særlig er kjennetegnet av vekt på utvikling av sosial identitet. Her legges grunnen for en kompetanse til å lese og anvende kulturelle signaler og distinksjoner som den unge tar med seg videre i livet.

Ungdomstiden markerer i følge de to forfatterne kulturelt og sosialt en avstand til denne perioden og skaper et bilde av kulturelt sett modne unge i motsetning til «typisk fjortis». De hevder at erfaringene ved å ha gjennomlevd denne fasen bidrar til at de fleste som 17-18-åringer vil mestre risikolandskapet og kreve å få en sterk frihet.

Ivar Frønes hevder at den tidlige selvstendigheten som vektlegges i moderne skole, hjem og allmennkultur, utsetter de unge for en *sosialiseringsrisiko*.<sup>65</sup> Deler av ungdomsscenen er glatt og det er lett å begynne å gli, særlig i fjortisfasen og like etter. Økende krav til kompetanse øker også muligheten for ikke å strekke til. Han hevder at de strukturelle forholdene er polariserende: Den lange ung-voksenfasen øker muligheten både for selvrealisering og for ekskludering. Muligheter for noen er risiko for andre. Når en fireåring må passes på er det dels fordi han er en fireåring, men også fordi man kan identifisere mulige senere problemer og risiko for uheldige utviklingstrekk. Sosialisingsrisikoen peker mot betydningen av tidlig forebygging siden problemer ofte utvikles over lang tid.

Befring-utvalget reiste spørsmålet om samfunnet fullt ut erkjenner de risikofaktorer og de påkjenninger som følger med den nye ungdomsalderen som også skolen er en del av. Utvalget uttalte:

«Vi vet at mange ikke makter det pedagogiske karrierejaget, og disse blir ofte kjenninger av både barnevernet og rettsvesenet. Et stort antall unge mennesker klarer rett og slett ikke å komme seg gjennom ungdomsalderen uten å bli påført betydelige personlige og sosiale belastninger. I denne sammenheng er det også viktig å være oppmerksom på at en stor del av det kommersielle livet som er knyttet til ungdomsalderen, også bærer i seg atferds- og imitasjonsmodeller med klare relasjoner til rusmidler og andre marginaliserende krefter».<sup>66</sup>

Selv om det ikke er noen lovmessig sammenheng, vil ofte den som er godt integrert i skolen både være, og bli, godt integrert i samfunnet. Den som ikke lykkes i skolen, vil på den annen side ofte ha problemer med å få tilgang til de goder som følger med utdanning; arbeid og inntekt på lovlig vis. Mange straffedømte har lav utdanning. I grupper som er fattige eller har andre sosiale problemer, finner vi en også overhyppighet av personer med svak skolebakgrunn, svak tilknytning til arbeidslivet, boligmarkedet samt dårlig helse.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Frønes, Ivar og Brusdal, Ragnhild (2000): op. cit. s. 52-55

<sup>65</sup> Frønes, Ivar (2003): Moderne barndom s. 148 - 149

<sup>66</sup> NOU 2000: 12 s. 131

<sup>67</sup> St. meld. nr. 50 (1998-99): Utjanningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge s. 149-152

For den som av en eller annen grunn befinner seg i en marginal posisjon i samfunnet, regnes skolegang i form av voksenopplæring, omskolering eller attføring som viktige steg på veien til en normalisert tilværelse. Det har blant annet fått sitt uttrykk i *arbeidslinja* som har stått sterkt i sosialpolitikken det siste tiåret.<sup>68</sup>

Som samfunnets sentrale virkemiddel for å oppnå utdanning og arbeid, kan skolen både representere veien ut av sosiale problemer og være en del av et problembilde. Skolen antas å ha potensial både til å inkludere og til å ekskludere barn; den kan fungere både som *risikofaktor* og som *beskyttelsesfaktor* for utsatte barn og unge.<sup>69</sup> Sammenhengen mellom skolegang og sosial integrering gjør det nærliggende å anta at sosial marginalisering kan forebygges ved at det legges vekt på at barnet inkluderes i skolen. Det sentrale spørsmålet i avhandlingen er hvor langt de voksnes ansvar rekker for at barnet skal få oppfylt sin rett til opplæring og for å hindre at det marginaliseres i skolen mens det ennå befinner seg i en posisjon hvor dette er mulig, slik at belastningen for den enkelte og omgivelsene blir minst mulig.

Det er grunn til å anta at det kan ha avgjørende betydning for barnets opplevelse av tilhørighet i skolen at det føler seg verdsatt og respektert. Vi må også anta at det er en sammenheng mellom hvordan barnet har det på skolen og hjemme; både på den måten at en vanskelig hjemmesituasjon kan gi seg utslag i skolen og ved at en god skolesituasjon kan kompensere for problemer hjemme. Vi må anta at det har betydning for barnets generelle trivsel og utvikling at helheten fungerer tilfredsstillende.

At skolegangens betydning for de unges muligheter til å klare seg i en selvstendig voksen tilværelse har øket, stiller skolen overfor nye utfordringer. Men endringene har ringvirkninger også for hjemmets oppgaver og dermed også for barnevernets. Når et barn av en eller annen grunn ikke blir «fanget opp» av skolesystemet og ivaretatt på en skikkelig måte, kan det ha sin årsak enten i svikt i ett enkelt eller flere ledd, eller i at helheten i systemet ikke er tilpasset de oppgavene det stilles overfor.

### 1.2.3 Marginalisering som fenomen

I dette punktet vil jeg begrunne nærmere marginaliseringstilnærmingen i analysen av barnets rett til opplæring. Definisjonen av marginalisering i pkt. 1.1.3, omfatter prosesser i forholdet mellom barnet og skolen og i varierende grad også hjemmet som, hvis de ikke gripes fatt i, kan føre til mangelfull opplæring for barnet.

---

<sup>68</sup> St. meld. nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldingen s. 87 flg., St. meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom s. 11

<sup>69</sup> Nordahl, Thomas (2005): Skolens muligheter i møte med utsatte barn og unge. I: von der Lippe, Anna og Wilkinson, Simon R (red): Risikoutvikling. Tilknytning, omsorgssvikt og forebygging. Et jubileumsskrift til Kari Killén, NOVA-rapport 7/05 s. 107-121. Befring, Edvard (2004): Skolen for barnets beste s. 32-36

Fenomenet må ses i lys av forventningene som barnets stilles overfor og skolens målsetting om likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring.

Læringsfellesskapet i skolen eksisterer ikke som et fenomen uavhengig av relasjonene mellom barna som befinner seg der. Det skapes gjennom det daglige samværet mellom barna og de voksne. Skolens oppgave er å legge til rette for samværet, definere innholdet og fastsette og håndheve reglene for atferd i skolen. Men livet i skolen, leves av barna selv. Samtidig og parallelt med at barna arbeider med fagene i skolen arbeider de med sin egen utvikling som mennesker.

I boka *Røtter og føtter* påpeker Thomas Hylland Eriksen at identitetsutvikling i dagens samfunn foregår i en kontekst hvor det er sammenheng mellom de individuelle utviklingsprosjektene og store etniske og nasjonalistiske bevegelser som gjør seg gjeldende i vår tid. Han viser til Peter Normann Waages metafor om «det omvendte kjøleskap» om forholdet mellom den enkelte og gruppen. Kjøleskapet gir kulde innad og varme utad. Hylland Eriksen hevder at det sentrale paradokset ved gruppens identitet er at det skaper varme innad og kulde utad. Bare når vi aksepterer denne innebygde motsetninger er det mulig å gå inn i identitetskonflikter på en konstruktiv og samtidig respektfull måte.<sup>70</sup>

Denne utfordringen står også skolen overfor, i mindre målestokk. Et sentralt innslag i de unges arbeid med sin personlighet er å identifisere seg selv i forhold til andre, for å finne ut hvem han eller hun er, hvem de vil ligne og hvem de ikke for noen pris vil identifiseres med. De voksnes ansvar er å skape rammer for disse prosessene slik at de unge får realisert sine naturlige anlegg, om ikke til fullkommenhet, så i hvert fall på et rimelig nivå.

Å delta i disse prosessene stiller krav til barnas evne til å gå inn og ut av sosiale samspill. Den danske psykologen Dion Sommer bruker betegnelsen «samværskompetanse» om barns evne til både å inngå i forhold til andre og ta hensyn til deres perspektiver og ønsker, og samtidig markere seg selv som person. Det vil si både å ha «sosialt gehør» og selv være i stand til å prege sosiale situasjoner.<sup>71</sup> Denne evnen er forskjellig hos barn, og noen har problemer med å lese de sosiale spillene i dagliglivets episoder.

Som en felles møteplass for alle unge, må skolen gi rom for de brytninger som finner sted de unge i mellom. Den må samtidig ha en årvåkenhet overfor prosesser som kan utvikle seg til skade for den enkelte slik at barn som befinner seg i marginale posisjoner, kan få hjelp til å fanges inn. At det dreier seg om prosesser, vil si at det er et potensial for bevegelse; en utvikling kan endres hvis noen griper fatt i prosessene slik at utviklingen kan snus. Marginalisering i skolen må forstås i

---

<sup>70</sup> Eriksen, Thomas Hylland (2004): *Røtter og føtter*. Identitet i en omskiftelig tid s. 8

<sup>71</sup> Sommer, Dion (2003): *Barndomspsykologi* s. 130-131

en kontekst hvor skolen er en sosial arena hvor en viktig del av de unges identitetsdannelse og personlighetsutvikling foregår, og det kan betegne en dimensjon i forholdet mellom den enkelte og den eller de grupper barnet relaterer seg til.

Marginalisering er ikke synonymt med stigmatisering. Om den som er i en marginal posisjon, også er stigmatisert, vil til dels bero på den subjektive opplevelsen. Barnet kan velge en marginal posisjon ved å stille seg utenfor et fellesskap det ikke ønsker å identifisere seg med. Hvis den som har «meldt seg ut» befinner seg vel, er det ikke nødvendigvis et problem, selv om de andre betrakter det negativt, med medlidenhet, forakt etc. I et fritt samfunn er det lov til å velge å være «alternativ». Men barnet må finne seg i å bli møtt med krav som fremtidig ansvarlig samfunnsborger, herunder at det settes grenser for hvor langt det har lov til å være «alternativ». For barnet kan det ofte være vanskelig å orientere seg om følgene av ulike valg, på kort og lang sikt. Som et fritt menneske må barnet selv foreta sine valg med hensyn til sin egen fremtid. For barnet er det likevel en stor og viktig forskjell om det selv velger seg bort fra fellesskapet, eller om det blir holdt utenfor et fellesskap som det ønsker å delta i. Den individuelle sårbarheten vil kunne variere barn i mellom, og opplevelsen vil kunne skifte over tid for den enkelte.

Marginalisering er et problem særlig når barnet ikke selv har valgt denne posisjonen og når den oppleves som påtvunget, enten av andre mennesker eller av omstendigheter som barnet ikke ser noen annen vei ut av. Det samme gjelder om posisjonen senere viser seg å være uakseptabel, selv om barnet i øyeblikket selv ønsket å stille seg på siden. Et ønske om å skille seg ut, kan også være et resultat av langvarig stress. En kjent mekanisme er at barn som blir mobbet, for å påkalle oppmerksomhet fra voksne som har ansvar for å gripe inn og stanse mobbingen, kan opptre på en måte som bevisst provoserer mobberne.<sup>72</sup> En voksen som ikke er i stand til å tolke disse tegnene hos barnet, kan i sin uforstand bidra til å forsterke marginaliseringen. For noen barn blir den eneste utveien for å berge seg, å forsvinne fra skolen. Enkelte barn velger den dramatiske løsningen; en del selvmord blant barn og unge har sin bakgrunn i mobbing i skolen. Anders Bratholm beskriver dynamikken i en sak hvor en gutt ble alvorlig plaget av medelever over lang tid, og hvor det ikke var hjelp å få verken hos skolen eller politiet.<sup>73</sup>

Marginalisering er ikke noe rettslig begrep. Det har ingen rettslig betydning hvorvidt noe kan karakteriseres som marginalisering eller ikke. Etter min mening er det likevel nyttig som et analytisk begrep for å identifisere og klassifisere situasjoner som påkaller oppmerksomhet og initiativ fra de voksne som omgir barnet. At de tar affære vil kunne være nødvendig for å hindre at barnet holdes

---

<sup>72</sup> Larsson, Eva (2001): Mobbet, det har vi ikke merket s. 145-170

<sup>73</sup> Bratholm, Anders (2004): En særlig alvorlig mobbesak - skolens, politiets og påtalemyndighetens ansvar. I: Juss og humanisme s. 117-144



borte fra, støtes ut av eller velger seg bort fra skolen eller at det av ulike grunner ikke lærer så mye som deres evner skulle tilsi selv om det faktisk er til stede i skolen.

Min hensikt er ikke å studere selve de sosiale marginaliseringsprosessene. Det er de rettslige betingelsene som gjelder når det oppstår problemer eller konflikter om barnets opplæring som er relevante for min analyse. Det jeg er opptatt av er i hvilken grad barnet har krav på at noen griper fatt i situasjonen slik at det sikres opplæring med et utbytte som står i rimelig samsvar med dets evner og forutsetninger. For noen barn kan det også dreie seg om et vern mot å bli fastlåst i en rolle som hindrer dets faglige og sosiale utvikling.

Marginalisering kan forekomme i ulike grader hvor ett ytterpunkt på skalaen kan være «helt ute», hvor problemet kan være at barnet enten ikke får gå på skolen eller ikke vil. Det andre ytterpunktet er at det er inne i skolen, men sosialt isolert eller faglig i fare for ikke å lære noe. Det sentrale rettslige aspektet er at barnet risikerer å tape sin rett til opplæring, ved at det blir utstøtt, hindret fra å gå på skolen eller selv velger den bort. Det skjer som regel ikke akutt eller som et lyn fra klar himmel. Når skolegangen blir avbrutt, har det ofte sin bakgrunn i en utvikling som har skjedd over tid, og som i mange, kanskje de fleste tilfelle kunne ha blitt avverget dersom noen med myndighet til det, som regel vil det si noen voksne, hadde grepet inn for å snu utviklingen.

Målsettingen om at alle skal bli inkludert i skolen, har som sin forutsetning at skolen er et entydig gode for barn. Dette er bestridt av enkelte forskere med litt ulike begrunnelser. Den franske psykologen Michel Foucault beskriver skolen som et av samfunnets instrumenter for ensretting av befolkningen slik at de kan bli føyelige redskaper i makthavernes hender. Han hevder at dens virkemidler er enkle og lite prangende. «Disiplinens suksess skyldes utvilsomt at dens virkemidler er så enkle: Det hierarkiske blikk, den normaliserende sanksjon og deres kombinasjon til en særskilt metode, nemlig eksaminasjonen».<sup>74</sup>

I boka *Det skoleløse samfunn* hevder Ivan Illich at som et universelt trekk når kunnskap formidles innen skolens ramme, følger det med som et skjult pensum, at byråkratier som styres etter vitenskapelige prinsipper er effektive og velgjørende. Det samme pensum innpoder over alt den myten at øket produksjon vil gi en bedre tilværelse. Og over alt understøtter det skjulte pensum det selvødeleggende forbruk av tjenester og fremmedgjørende produksjon, tilvenningen til institusjonell avhengighet og godkjenningen av institusjonelle rangordninger.<sup>75</sup> For å frigjøre menneskene er hans konklusjon at skolen bør avskaffes og at opplæringen må skje i det vanlige samfunnet.

---

<sup>74</sup> Foucault, Michel (2002): Overvåking og straff s. 155

<sup>75</sup> Illich, Ivan (1976): *Det skoleløse samfunn* s. 68-70

Nils Christie har i boka *Hvis skolen ikke fantes* pekt på at skolen ivaretar andre funksjoner enn å lære opp barna.<sup>76</sup> Å holde barn på skolen er også en måte å føre kontroll med dem. Han refererer til stortingsdebatten om innføring av den niårige grunnskolen hvor det kom klart til uttrykk at når barna var ute av skolen, hadde samfunnet mistet taket på dem.<sup>77</sup> I forordet til den norske oversettelsen av Illich' bok, slutter Nils Christie seg til mange av hans synspunkter, men han vil ikke gå fullt så dramatisk til verks som å stenge skolen. Han mener imidlertid at når den først er der, bør man prøve å gi rom for at den kan by på en sosial ramme hvor noen, «egentlig ganske gammeldagse» livskvaliteter kan utfoldes.<sup>78</sup>

Et nærliggende spørsmål er om det kan tenkes tilfeller hvor barn bør spares for å gå på skolen. Etter min mening er det nødvendig å skille mellom elevenes rett til opplæring og deres plikt til å gå på skolen. Vi har i dag som nevnt opplæringsplikt i grunnskolen, jf. opl. § 2-1, ikke skoleplikt. Et lite antall barn oppfyller sin plikt ved at de får opplæring hjemme. Et visst minimum av opplæring som er nødvendig for alle som skal leve et selvstendig liv i det norske samfunnet, skal derfor alle være sikret. Selv om det kan være ulike meninger om hva denne opplæringen skal inneholde, og hvor langvarig den obligatoriske opplæringen skal være, vil jeg hevde at det i vårt samfunn er et entydig gode å være sikret opplæring. Men det krever at den gis på en måte som gjør at barna opplever den som et gode. Kåre Heggens undersøkelse av unge med tidlig skoleslutt viser at den unge i mange tilfelle blir støttet av foreldrene når de skulker eller slutter på skolen fordi de ikke kunne se andre måter å håndtere skolekonfliktene på.<sup>79</sup> Å stille barnet og foreldrene overfor denne valgsituasjon kan etter mitt syn være jevngodt med å nekte barnet rett til opplæring.

At barn har opplæringsplikt de første ti årene i grunnskolen, gjør det nødvendig med høy grad av bevissthet om at den gis et innhold som gir elevene et rimelig utbytte, både faglig og personlig. Det må også tas hensyn til den spesielle sårbarhet som både er knyttet til enkelte aldersfaser og som kan være mer utpreget hos enkelte barn enn hos andre. Det må derfor være rom for at barnet tilegner seg kunnskap på ulike måter innen rammen av skolens organisering.

Et annet spørsmål er om skolen er det eneste sted denne opplæringen skal kunne gis. Etter min mening er det vanskelig å forestille seg et samfunn uten en institusjonalisert skole. Jeg vil derfor ta for gitt i det følgende at skolen er nødvendig. Men skolens hensikt og viktigste berettigelse ligger i at den skal gi de unge nødvendig kunnskap og livskompetanse. De omfattende inngrep den gjør i barndommen, kan bare legitimeres ved at de unge tilføres ressurser i form av

---

<sup>76</sup> Christie, Nils (1971): *Hvis skolen ikke fantes* s. 45

<sup>77</sup> Christie, Nils (1971): op. cit. s 48-52

<sup>78</sup> Christie, Nils (1976): Forord I: Illich, Ivan, op. cit. s. VII-XI

<sup>79</sup> Heggem, Kåre (1999): op. cit. s. 229

kunnskap og sosial og personlig utvikling som står i et rimelig forhold til den pedagogiske tvangen de må tåle.

Målsettingen om inkludering i skolen er begrunnet i at deltakelse i det sosiale fellesskapet i skolen er et virkemiddel for at barnet skal bli inkludert i samfunnet, både mens det er barn og som voksen samfunnsborger. Her ligger det også en begrensning. For noen barn kan det være en forutsetning for å lære at de har en spesielt tilrettelagt opplæringssituasjon, enten innen eller utenfor rammen av den fysiske skolen de hører til. Hvis barnet sikres deltakelse i et sosialt fellesskap gjennom den opplæringen som gis, et det etter min mening i sin orden.

Det finnes en del alternative skoler som er gode eksempler på at barn kan tilegne seg skolefagenes kunnskap i en ramme av praktiske aktiviteter. Det har vært litt ulike meninger om hvor forenlig disse skolene er med inkluderingsmålsettingen. Ut fra siktemålet med dette arbeidet regner jeg ikke dette som noen problematisk marginalisering med mindre eleven opplever tiltaket som en «forvisning» som går ut over dets læring eller som det overveier å flykte bort fra.

Det samme må langt på vei også gjelde i videregående skole. På dette trinnet har barnet en rett, men ikke plikt til opplæring. Den sterke bekymringen for frafall i videregående opplæring, kan likevel gi et inntrykk av at skolen er den eneste eller den mest gyldige måten å tilbringe ungdomstiden på. I lys av at en del unge lider under det pedagogiske presset i skolen, er det grunn til å stille spørsmål ved om skolen i større grad bør tilpasses til de unges forutsetninger, eller om løsningen er gyldige alternative karriereveier for unge utenom det organiserte skolesystemet.

Påpekningen av skolens negative funksjoner er viktige påminnelser om at den langt på vei er i en faktisk monopolsituasjon når det gjelder sertifisering av kunnskap. Gjennom forventningen om skolegang for alle, blir skolens vitnemål det eneste papir på gyldig kunnskap. Det kan føre til at annen kunnskap blir nedvurdert. Med et uttrykk fra den franske sosiologen Pierre Bourdieu kan man snakke om vitnemålenes «symbolske makt».<sup>80</sup> Med det sikter han til «..en makt til å konstituere det gitte gjennom utsagn om det, til å få andre til å se og tro på en verdensoppfatning, til å bekrefte den eller til å forandre den og gjennom verdensoppfatningen også handlingen i verden og dermed verden selv.»<sup>81</sup> I følge Bourdieu fungerer denne makten nærmest magisk og gjør det mulig å oppnå det samme som en kan oppnå med styrke (fysisk eller økonomisk) takket være den spesifikke mobiliseringseffekten som ligger i at symbolsk makt bare virker når den anerkjennes. Samtidig er den så usynlig at den lett tilslører de reelle maktforholdene. Å stille spørsmål ved det gitte, kan dermed synliggjøre maktforholdene.

---

<sup>80</sup> Bourdieu, Pierre (1996): Symbolsk makt s. 38-47

<sup>81</sup> Bourdieu, Pierre (1996): op. cit. s. 45

Alle barn er unike individer og må møtes på sine egne betingelser. Skolens oppgave forutsetter at den er i stand til å møte hele mangfoldet i barnebefolkningen. Den må ha en legitimitet som gjør at foreldre sender barnet sitt dit i tillit til at det blir tatt skikkelig hånd om. En målsetting for skolens tilbud er at det skal være tilpasset slik at det enkelte barn kan få unyttet sine evner og muligheter best mulig.

Det rettslige spørsmålet er i hvilken grad skolen, selv om dens tilbud i noen grad må være standardisert for å oppfylle sitt mandat, likevel har plikt til å ivareta det enkelte barns særlige behov, i samarbeid med hjemmet og eventuelt barnevernet. I analysen av de tre institusjonenes ansvar for barnets opplæring, må det tas utgangspunkt i at de er selvstendige enheter som fungerer på sine egne premisser. Det sentrale fokuspunktet for analysen er deres ansvar for å sikre at barnet ikke taper sin rett til opplæring. Et spørsmål er i hvilken grad de også har et ansvar for å følge med i de sosiale prosessene som det enkelte barn er involvert i, slik at de kan gripe inn for å endre en uheldig utvikling før det kommer så langt at barnets opplæring, eventuelt også dets helse og utvikling, står i fare.

Det forhold at enkelte barn av ulike grunner enten ikke møter opp i skolen, uteblir, eller gjennomgår skolen med svakere utbytte enn deres evner skulle tilsi, kan i dette perspektivet oppfattes som symptomer på en svikt i systemet. Dette kan være et nyttig supplerende perspektiv til den tradisjonelle tilnærmingen om at det er barnet det må gjøres noe med når det er problemer i skolen.

## **1.2.4 Eksempler på marginalisering i skolen**

### *1.2.4.1 Innledning*

I dette punktet vil jeg nevne noen eksempler på marginalisering i skolen. Det kan være mange forhold som gjør at et barn ikke møter på skolen. Noen problemer har det lenge vært oppmerksomhet om, mens andre er kommet på dagsorden i den senere tid. Det er ikke noen uttømmende oppregning, snarere en del spredte eksempler. De viser en kompleksitet og illustrerer at det ikke alltid er snakk om enkle problemer med enkle løsninger.

Jeg vil understreke at problemene må ses på bakgrunn av at de fleste barna har det bra i skolen. Når elevene trives, gir det godt grunnlag for læring, vennskap og samhold. Det er omstridt hvilken betydning trivselen i skolen har for barnas læring. Enkelte hevder at lek er den naturlige måten for barn å tilegne seg kunnskaper og ferdigheter på, men andre mener at det er for lite alvor i skolen. Departementet uttrykker bekymring for at mange kjeder seg på skolen og mangler motivasjon for å lære. Det ser også ut til at norske lærere har større problemer med å holde ro og

orden i undervisningsrommet enn lærere i andre land har.<sup>82</sup> Jeg vil omtale noen spesielle problemer: lærevansker og atferdsproblemer, pkt. 1.2.4.2 mobbing, pkt. 1.2.4.3 og ulovlig fravær fra skolen, pkt. 1.2.4.4 og til slutt nevne noen andre problemer, pkt. 1.2.4.5.

#### 1.2.4.2 Lærevansker og atferdsproblemer

Det er først og fremst i forbindelse med spesialundervisning at lærevansker og atferdsproblemer er et tema i skolen. Av historiske årsaker har grunnskolen utviklet seg som et tilbud først og fremst for barn med alminnelige læringsforutsetninger og tilpasset atferd. Fra slutten av 1800-tallet og frem til integreringsloven i 1975, jf. pkt. 1.1.2.1, ble barn med lærevansker og atferdsproblemer plassert i egne skoler. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 1.5.3.3 og 1.5.3.4. Retten til opplæring i samsvar med evner og forutsetninger tilsier at barnet har krav på å bli vurdert som den det er, og å få opplæring som er tilpasset slik at det kan ha utbytte av den. Om nødvendig har barnet rett til spesialundervisning. Fra rettspraksis er det mange eksempler på at et barn med lærevansker som det ikke får hjelp til, kan få betydelige psykiske og personlige tilleggsbelastninger på grunn av at gjentatte nederlagsopplevelser i skolen gjør at det mister motet og troen på seg selv, se f. eks. Rt. 1970 s. 95. Sakene viser at det er nær sammenheng mellom barnets læring og dets personlige utvikling, og at det relevant for begge aspektene ved barnets utvikling at det får adekvat hjelp.

Også ved atferdsvansker er spesialundervisning det tiltaket loven åpner for. Bruken av spesialundervisning varierer svært mellom skoler, kommuner og fylker. Det antas ikke å skyldes forskjeller i behov hos elevene, men at årsaken ligger i kulturforskjeller i skolen, blant annet i organisering og tilrettelegging av opplæringen for elever med spesielle behov.<sup>83</sup> Spesialundervisning i den vanlige skolen har ofte blitt gitt atskilt fra resten av elevfellesskapet. Om det er et gode eller en belastning vil først og fremst bero på den subjektive opplevelsen for den eleven det gjelder. Fra rettspraksis er det eksempler på at barn som har fått spesialundervisning ikke har benyttet timene fordi det ble opplevd for belastende å gå ut av klassen.<sup>84</sup>

Blant elever som får spesialundervisning ved enkeltvedtak oppgir fem prosent at de trives dårlig i skolen. En undersøkelse viser at lærerne antar at hele 20-30 prosent av disse elevene har få eller ingen venner i skolemiljøet sitt.<sup>85</sup> Hva som skyldes elevens problemer og hva som skyldes skolens løsninger, er det vanskelig å få et klart bilde av.

---

<sup>82</sup> Utdanningsdirektoratet (2004): Utdanningsspeilet s. 10

<sup>83</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 87-93

<sup>84</sup> f. eks. RG 1996 s. 1663

<sup>85</sup> Det er vist til undersøkelsen i Utdanningsspeilet s. 10

I St. meld. nr. 30 (2003-2004) er det redegjort for en studie av effekten av spesialundervisning ved lese- og skrivevansker, matematikkvansker, sosiale og emosjonelle vansker, utviklingshemming, autisme, syns- og hørselshemming.<sup>86</sup> Den viser at kjennetegn ved skoler hvor spesialundervisning ikke virker stigmatiserende er at de har et arbeids- og elevmiljø som er inkluderende og aksepterende, og de bruker fleksible organiseringsformer som gjør at spesialundervisningen er en naturlig del av opplæringstilbudet. Departementet understreker at spesialundervisningen må være relevant i forhold til de problemene eleven har. Det fremhever videre at det ligger et viktig forbedringspotensial i at generelle pedagogiske tiltak og spesialundervisning samordnes og balanseres.

Departementet opplyser at lærerne definerer nærmere halvparten av dem som mottar spesialundervisning, som elever med atferdsproblemer, og antallet synes å være økende. Resultatene fra undersøkelsen *Skole og samspillsvansker* viste at få elever hadde fått tiltak for å styrke sin sosiale kompetanse. Som nevnt i pkt. 1.1.3 mente forskernes at tiltakene hadde andre motiver enn å hjelpe elevene.<sup>87</sup>

I følge departementet deles atferdsproblemer vanligvis inn i tre grupper: opplæringshemmende atferd, fysisk og verbal utagerende atferd og antisosial atferd. Den første typen er den minst alvorlige, men kan ødelegge arbeidsmiljøet i elevgruppen. Antisosial atferd som alvorlig mobbing, hærverk, bruk av rusmidler er den mest alvorlige formen, men departementet mener at også den kan forebygges gjennom reduksjon av andre former for problematferd.

Departementet uttaler at atferdsvansker også kan forstås som manglende mestring av faglige krav, mangel på utfordringer i skolen eller mangel på sosial kompetanse. For noen er det en psykisk komponent og for atter andre kan forholdene i hjemmet ha betydning. Departementets prioritering er at det satses på god opplærings- og læringsledelse for å forbygge atferdsproblemer. Det innebærer at det skapes produktiv arbeidsro i klassen gjennom å fremme og skjerme opplæringsaktivitetene. Spesialundervisning og bruk av alternative skoler kan være nødvendige tiltak for elever med alvorlige atferdsproblemer.

Fra skolens side har det lenge vært hevdet at de store klassene skapte behov for spesialundervisning på grunn av at uro i store elevgrupper gjorde at mange ikke klarte å konsentrere seg. Hensikten med å oppheve klassen, var å åpne for at en del problemer kunne løses ved at skolen blir stilt friere til å disponere lærerkreftene og til å organisere elevene i mindre grupper. Jeg har hørt om at skoler bruker den nye handlefriheten til å undervise hele årstrinnet under ett – opp til 60 elever og tre lærere. Umiddelbart virker disse løsningene påfallende ut fra beklagelsene over gruppestørrelsen tidligere. Men det kan ikke utelukkes at flere lærere sammen kan

---

<sup>86</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 88

<sup>87</sup> Sørli, Mari-Anne og Nordahl, Thomas (1998): op. cit s. 246-250

bidra til en tettere oppfølging av elevene. En undersøkelse fra Riksrevisjonen om opplæringen i grunnskolen viser at andelen elever som mottar spesialundervisning har vært stabil siden 2000/2001. Endringene synes derfor ikke å ha hatt noen effekt på brukes av spesialundervisning.<sup>88</sup>

### 1.2.4.3 Mobbing i skolen

Mobbing i skolen er et problem som først i de seneste årene er satt skikkelig på dagsorden. Det er et alvorlig problem først og fremst for den som rammes og en utfordring for elevenes arbeidsmiljø og utviklingen av elevenes sosiale kompetanse. Fysisk og psykisk plaging eller trakassering vil kunne påføre barnet skader. Å bli holdt utenfor fellesskapet kan bidra til en negativ selvutvikling for barnet ved at det opplever ikke å bli sett og verdsatt og det kan også føre til depresjoner hos barnet.<sup>89</sup> For den som blir satt utenfor i skolen vil også mulighetene til sosial læring sammen med jevnaldrende kunne være begrenset eller helt fraværende.<sup>90</sup> Også for dem som deltar i mobbingen, eller «dilter med» er det en negativ læring at atferden aksepteres i skolen. Som normbærere og rollemodeller for unge mennesker har lærerne og andre voksne et spesielt ansvar for å sette grenser for hva som kan godtas.

Den 23. september 2002 undertegnet Barneombudet, Kommunenes sentralforbund, Foreldreutvalget for grunnskolen, Utdanningsforbundet og regjeringen det første *Manifest mot mobbing*. Etter en toårig innsats for å bedre skolemiljøet og for nulltoleranse mot mobbing, ble det 8. juni 2005 undertegnet et nytt manifest for perioden 2005-2007.

I desember 2002 fikk opplæringsloven et nytt kapittel 9 a som omhandler det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet i skolen.<sup>91</sup> Opl. § 9a-3 andre ledd pålegger skolen å gripe inn ved mobbing og annen krenkende atferd. I forarbeidene er mobbing definert ved tre kjennetegn, 1) det dreier seg om aggressiv eller ondsinnet atferd, som 2) gjentar seg og varer over en viss tid 3) i en mellommenneskelig relasjon som er preget av en viss ubalanse i styrke eller maktforhold. Loven bygger på Dan Olweus' definisjon av mobbing og omfatter både direkte mobbing med forholdsvis åpne angrep på offeret og indirekte mobbing, som sosial isolering og utestengning fra gruppen.<sup>92</sup>

Denne definisjonen har vært brukt av domstolene i saker om erstatning på grunn av mobbing. Rettspraksis viser at det skal svært alvorlige og langvarige krenkelser til

<sup>88</sup> Dokument nr. 3: 10 (2005-2006) Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen s.36

<sup>89</sup> Larsson, Eva (2001): op cit. s. 152-158 og Bratholm, Anders (2004): op. cit. s. 117-144

<sup>90</sup> Tikkanen, Tarja og Junge, Amund (2004): Realisering av en visjon om et mobbefritt oppvekstmiljø for barn og unge. Sluttrapport til evaluering av Manifest mot mobbing. Rapport RF-2004/223 Rogalandsforskning s. 29

<sup>91</sup> Lov 20. desember 2002 nr. 112, i kraft 1. april 2003

<sup>92</sup> Ot. prp. nr. 72 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (om skolemiljøet til elevane) s. 23

før det anses bevist at mobbing har funnet sted. Jeg kommer litt nærmere inn på den i pkt. 4.3.4.3. Det innebærer at til dels grove brudd på alminnelige regler for akseptabel atferd, både fra medelever og lærere, ikke fanges opp av definisjonen. Etter min mening er det uheldig at ikke opplevelsen for den som blir utsatt for handlingene er relevant.

Også Anne-Lise Arnesen kritiserer Olweus-definisjonen fordi den legger mer vekt på handlingen og motivene for den enn på opplevelsen for den som blir krenket.<sup>93</sup> Hun anbefaler en alternativ definisjon er hentet fra et policynotat som ble benyttet for å motvirke mobbing ved en skole i London hvor det het: «Bullying is defined as any action that makes someone feel unhappy or uncomfortable because of their gender, sexual orientation, race, religion, culture, appearance, ability or disability. Verbal bullying is name-calling; non verbal bullying is offensive written comments or physical harassment».

Etter min mening er bruken av ordet mobbing i denne satsningen inkonsekvent og uheldig, selv om tiltaket fortjener all ære. Selv om det er viktig å reagere på de alvorligste handlingene, har det neppe vært hensikten å signalisere at atferd som bryter med vanlige sosiale normer, men ikke så mye at det oppfyller mobbedefinisjonens krav, dermed er akseptabel. Mobbebegrepet burde enten vært reservert for de alvorlige tilfellene eller gitt ett nytt innhold hvis man ønsket å beholde det.

I en evalueringsrapport etter den første manifestperioden ble det gjort et forsøk på å anslå omfanget av mobbing i skolen. Der uttales at det er vanskelig å finne gode måleinstrumenter og å sammenlikne undersøkelser. Likevel antas at ca. fem prosent av elevene opplever å bli mobbet ukentlig eller oftere på barne- og ungdomsskolen, og ca. tre prosent på videregående skole og at forekomsten er økende.<sup>94</sup> Oppmerksomheten har hittil først og fremst vært rettet mot mobbing fra medelever, men det har lenge vært kjent at også mobbing fra lærere forekommer.<sup>95</sup> Også mobbing i fritidsmiljøene ble registrert, noe som har vært lite påaktet tidligere. Et nytt innslag i dette bildet er mobbing med mobiltelefon og over internett.

I rapporten gis det uttrykk for optimisme når det gjelder mulighetene til å snu utviklingen, og at de viktigste tiltakene er de som har skjedd nærmest barna. Forfatterne anbefaler at arbeidet videreutvikles som et permanent, integrert arbeidsområde for Utdanningsdirektoratet og blant manifestpartnerne – samt på skolene, i barnehagene og i fritidsmiljøene. De understreker også behovet for å styrke lærernes kompetanse og skolens årvåkenhet.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Arnesen, Anne Lise (2002): op. cit. s. 214-15

<sup>94</sup> Tikkanen, Tarja og Junge, Amund (2004): op. cit s. 30

<sup>95</sup> Tikkanen, Tarja og Junge, Amund (2004): op. cit. s. 34

<sup>96</sup> Tikkanen, Tarja og Junge, Amund (2004) op. cit s. 119-124



#### 1.2.4.4 Ulovlig fravær fra skolen

Et problem som lenge har vært lite påaktet, men som i de siste par årene har fått oppmerksomhet, er at barn unnlater å møte opp på skolen. Hvor mange det er som ikke går på skolen eller som avbryter skolegangen på grunnskoletrinnet, har vi som nevnt ikke statistikk på. I St. meld. nr. 16 (2005-2006) omtales beregninger av fravær blant 15-åringene fra PISA-undersøkelsen i 2000 som tyder på at rundt 10 prosent av elevene hadde svært høyt fravær. Departementet uttaler at tallene tyder på at skjult frafall i grunnskolen kan være et omfattende problem.<sup>97</sup> Det er første gang jeg har sett dette problemet satt så tydelig på dagsorden.

Det er foretatt undersøkelser av gjennomføringsgraden i videregående skole for tidligere år, se pkt. 1.2.2, men på forespørsel fra FNs barnekomité ved behandlingen av Norges tredje rapport om gjennomføringen av FNB våren 2005, kunne departementet ikke etterkomme komiteens ønske om statistikk blant annet for drop-out i videregående skole. Komiteen beklaget at slike data ikke kunne fremskaffes til tross for landets velutviklede system for datainnsamling.<sup>98</sup>

Etter flere presseoppslag våren 2003 om en elev som var uteblitt fra skolen, viste en kartlegging av oppmøtet i Osloskolen ved skolestart samme høst at det manglet mellom to og tre hundre skolebarn. Kommunen gikk til politianmeldelse i 128 tilfelle hvor den mente foreldrene urettmessig holdt barna borte fra skolen. De fleste barna var fra familier med innvandrer- eller minoritetsbakgrunn. I en stortingsmelding høsten 2004 satte departementet problemet satt på dagsorden.<sup>99</sup> Det ble tatt initiativ til en endring i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (flktrl.) § 21-4 som pålegger skolen rapporteringsplikt til trygdemyndighetene når elever har fravær som kan skyldes utenlandsopphold.<sup>100</sup>

Opplæringen til barn av rom eller sigøynere har vært spesielt i søkelyset. FNs barnekomité uttrykte i sine kommentarer til Norges andre rapport om gjennomføringen av FNB bekymring over at mange barn av rom/sigøynere og barn av andre omreisende grupper ikke fullfører obligatorisk skolegang. Komiteen anbefaler at staten undersøkte hvordan formell opplæring kan gjøres mer tilgjengelig for barn som er omreisende i deler av året, for eksempel ved bruk av mobile kommunikasjonsmidler og fjernundervisning.<sup>101</sup> I et presseoppslag i 2004 fremgår det at disse barna fremdeles får meget mangelfull undervisning.<sup>102</sup>

<sup>97</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring s. 45

<sup>98</sup> CRC/C/15/Add. 262 3. Juni 2005 Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter til Norges tredje rapport, pkt. 12 og 13

<sup>99</sup> St. meld. nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse s. 45

<sup>100</sup> lov 7. april 2006 nr. 7 (bestemmelsen ble ikke videreført ved en endringslov 16. juni 2006)

<sup>101</sup> CRC/C/15 Add. 126 juni 2000 Avsluttende merknader pkt. 46 og 47 til Norges andre rapport, tatt inn i Barnets rettigheter. Norge tredje rapport til FNs komité for barnets rettigheter – 2003 s. 135.

<sup>102</sup> se Dagbladet, Magasinet 20. november 2004 Et liv uten skole s.16-25

Jeg kommer tilbake til håndhevingen av opplæringsplikten i pkt. 4.2.3. Også blant barn med innvandrerbakgrunn har mange systematisk svakere skoleresultater enn sine jevnaldrende. For noen barn skyldes det svak motivasjon hjemmefra eller direkte motvilje mot påvirkningen i skolen av frykt for at barnet blir «for norsk». For andre barn kan det synes som den tilrettelagte norskundervisningen har vært mangelfull.

#### 1.2.4.5 Andre problemer

Eksemplene jeg her har nevnt er spesielt skolerelaterte problemer. Også andre problemer som barn strever med, har betydning for deres utvikling og kan på den måten indirekte berøre skolen. FNs barnekomité har ved vurdering av situasjonen for norske barn uttrykt bekymring også over den hyppige forekomsten av spiseforstyrrelser, den utbredte alkoholbruken blant ungdom i pubertetsalderen og den utbredte forekomsten av selvmord blant barn, også barn under ti år.<sup>103</sup> I hvilken grad problemene også kan ha noe med barnets forhold til skolen å gjøre, har vi ingen kunnskap om. Men selv om problemene isolert sett kan være definert som andre samfunnssektorens ansvarsområde, vil de direkte eller indirekte kunne berøre skolen når de dreier seg om barn i skolealder. Måten skolen møter problemene på vil kunne ha betydning både for de barna de direkte angår og for de andre barna i skolen.

Jeg vil også nevne at en analyse av statistiske data om barn som har vært plassert utenfor hjemmet i 1990-2002 viser at disse barna har høy problembelastning. Dødeligheten er langt høyere enn blant andre barn, 7,6 per tusen barn mot 0,16 i normalbefolkningen. Det gjelder også utbredelsen av voldsomme dødsfall, ulykker, selvmord og drap. Et langt høyere antall barn hadde sykdom eller skade som var så alvorlige at de gav grunnlag for grunn- og hjelpestønad, 9 prosent mot ellers 2,7 prosent. Også foreldrenes helse og dødelighet skiller seg fra normalbefolkningen.<sup>104</sup> Det er kanskje mindre oppsiktsvekkende ettersom barneverntjenesten etter bl. § 63 syvende ledd har et ansvar for barn som blir foreldreløse og som ingen andre kan ta seg forsvarlig av. Hva som er årsak og virkning i disse prosessene fremgår ikke av analysen.

En rekke undersøkelser viser at forholdet til læreren og særlig til medelever har større betydning for barnets opplevelse av å trives på skolen enn barnets faglige mestring i skolen. Det kan synes som om både «vanlige» barn og spesielt sårbare barn kan lykkes faglig og likevel vantrives, mens mange kan trives godt på skolen selv om skoleresultatene ikke er så bra.<sup>105</sup> Elevenes trivsel i skolen synes i særlig grad å bero på hvordan de lykkes i det sosiale samspillet elevene i mellom.

<sup>103</sup> CRC/C/15 Add. 126 juni 2005 Avsluttende merknader pkt. 36-41 til Norges andre rapport, tatt inn i Barnets rettigheter. Norge tredje rapport til FNs komité for barnets rettigheter – 2003 s. 134 - 135

<sup>104</sup> Kristofersen, Lars: Høyere uførerater og flere selvmord blant barnevernsbarn  
www.program.forskingsradet.no/vfo/nyhet/nyhet/651.php3. 29.9.2005

<sup>105</sup> Havik, Toril (2003): op. cit. s. 96-100

Undersøkelsen *Skole og samspillsvansker* viser at elevene har sin egen sosiale agenda i klasserommet som fungerer parallelt med den faglige, og at den bare i begrenset grad er påaktet av læreren.<sup>106</sup>

Jeg nevnte innledningsvis i dette punktet at marginalisering må forstås i lys av skolens målsettinger og dens oppgaver og funksjoner i samfunnet. Det er grunn til å håpe at de senere års reformer vil avhjelpe de problemene jeg her har nevnt. Men det er nødvendig å betrakte rettsreglene lys av at skolen har en lang historie hvor flere av problemene og barna som hadde dem, opprinnelig var definert utenfor skolens sfære. Det kan tenkes at skolen ikke har de nødvendige forutsetninger for å møte disse oppgavene eller at det kan være forhold i skolekulturen som virker imot realisering av reformene. Det kommer jeg nærmere inn på i det historiske tilbakeblikket i pkt. 1.5.

## **1.2.5 Skolens, hjemmets og barneverntjenestens betydning for barnets skolegang**

### *1.2.5.1 Innledning*

I dette punktet vil jeg prøve å gi noen glimt inn i den virkeligheten rettsreglene skal fungere i. I mangel av rettsvitenskapelig forskning på dette området vil jeg bygge på noen samfunnsvitenskapelige studier. Skoleforskning, familieforskning og barnevernsforskning har vært drevet i ulike fagtradisjoner med ulike perspektiver og metoder. Et kjennetegn ved mange undersøkelser er at de er avgrenset til det aktuelle livsområder for barnet, selv om dette bildet ikke er helt entydig. Jeg vil derfor benytte flere undersøkelser som samlet kan bidra til å kaste lys over henholdsvis skolens, hjemmets og barnevernets rolle når det gjelder barnets opplæring. Både utvalget av undersøkelser og tolkningen av dem kan sikkert diskuteres, jeg mener likevel de gir holdepunkter for noen mønstre som har krav på interesse.

Et sentralt poeng er at de tre institusjonene synes å ha ulik betydning for at barnet skal få en god skolegang, og at foreldrene er det som teller mest, pkt. 1.2.5.2. De fleste undersøkelsene bruker kvantitative metoder som viser genererte data. Det kan derfor ikke uten videre slutes fra disse sammenhengene til forholdet for det enkelte barn. Rettspraksis kan supplere dette bildet ved å vise hvordan regelverket slår ut i enkeltsaker. Når foreldrene av en eller annen grunn ikke makter omsorgen for barnet, er det barnevernets rolle å trå støttende til. Ved et par eksempler fra rettspraksis vil jeg illustrere noen av de utfordringer barnet, familien, hjelpeapparatet og samfunnet står overfor når de ordinære ordningene ikke fungerer, pkt. 1.2.5.3.

---

<sup>106</sup> Nordahl, Thomas (2000): En skole- to verdener, s. 318-329

### 1.2.5.2 Funn fra samfunnsvitenskapelige studier

I dette punktet vil jeg redegjøre for noen studier av forhold som har vist seg å være relevante for at barnets skolegang skal bli vellykket. Selv om skolen er et tilbud til alle barn, synes utbyttet av å gå på skolen som nevnt i pkt. 1.1.1 å variere systematisk med barnets kjønn, sosiale og etniske bakgrunn.<sup>107</sup> Departementet har i flere dokumenter de senere årene vist til forskning som dokumenterer at av alle relevante enkeltfaktorer som har betydning for hvordan barn gjør det på skolen, er det den ballast de får med seg hjemmefra som har mest å si både for dets valg av utdanning og dets skolerestater.<sup>108</sup> Dette er kunnskap som har vært velkjent i over 30 år. Skolereformene i løpet av 1990-tallet søkte å kompensere for denne ulikheten, uten særlig suksess.<sup>109</sup> Det hevdes at utviklingen snarere synes å utdype enn å utjevne sosiale forskjeller.<sup>110</sup>

Oddbjørn Raaum har i en makronivåstudie av data fra SSB om nordmenns utdanning, forsøkt å finne ut hva sammenhengen mellom foreldrenes utdanning og barnas kan skyldes. Datagrunnlaget var personer i fødselskohortene 1949-1963 som født i og bosatt i Norge i 1993.<sup>111</sup> Undersøkelsen viser en systematisk samvariasjon mellom foreldrenes utdanning og inntekt og varigheten på barnets utdanning. Blant barn av foreldre med like lang utdanning, er barnas utdanning lengre jo høyere inntekt foreldrene har. Barn fra store familier har noe kortere utdanning enn andre familier, og den eldste i barneflokk har i gjennomsnitt litt lengre skolegang enn yngre søsken.

Forfatteren understreker at en statistisk sammenheng mellom høy utdanning hos foreldrene og hos barna, ikke viser at det er en årsakssammenheng mellom de to fenomenene. Men ulike fag har forklaringsmodeller som kan bidra til å forklare sammenhengene. Han mener at uansett hvor likhetsorientert vårt skolesystem er, må vi likevel forvente at barn av ressurssterke foreldre vil lykkes bedre enn barn fra familier med mindre ressurser. Det må likevel være mulig å utjevne noen av forskjellene.<sup>112</sup> I St. meld. nr. 16 (2006-2007) er skolens muligheter til å kompensere for sosial ulikhet drøftet særskilt.<sup>113</sup>

Enkelte undersøkelser på individnivå kan tyde på at også måten skolen møter elevene på har betydning for hvilken personlig bekreftelse elevene får. I en delstudie av materialet fra undersøkelsen *Skole og samspillsvansker* viser Thomas

<sup>107</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85

<sup>108</sup> St. meld. nr. 33 (2002-2003) s. 46-47, St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 107

<sup>109</sup> Se bl.a. Christie, Nils (1971): op. cit. s. 56 og NOU 1974: 46 Utdanning og ulikhet s. 15 flg.

<sup>110</sup> Læringscenteret (2003): Tilstandsrapport for utdanningssektoren 2002. Grunnskolen, videregående skole og voksenopplæring s. 6

<sup>111</sup> Raaum, Oddbjørn (2003): Familiebakgrunn, oppvekstmiljø og utdanningskarrierer, SSB utdanning 2003 s. 113-132.

<sup>112</sup> Raaum, Oddbjørn (2003): op. cit. s. 130

<sup>113</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 56-61

Nordahl at det er sterke sammenhenger mellom elevenes personlighetstrekk og elevvariabler som skolefaglige prestasjoner og problematferd.<sup>114</sup> Han hevder dette indikerer at skolen har noen implisitte tilpasningsforventninger eller krav til elevene. Elevrollen er kjennetegnet ved å være utholdende, forutsigbar, lydig, tilpasningsorientert, samarbeidsvillig og rolig. Elevene som ikke tilpasser seg denne rollen, blir i langt større grad enn andre elever definert som atferdsproblematisk og deres skoleprestasjoner blir rangert lavere. Han mener det kan være sammenheng mellom elevproblemer og systemproblemer i skolen og påpeker at det kan synes som det er et motsetningsforhold mellom formålsparagrafens mål om selvstendighet og den atferd som belønnes i skolen.

Anne-Lise Arnesen hevder på grunnlag av observasjoner i klasserommet og intervjuer med lærere og elever at skolen systematisk favoriserer middelklassens verdier, og at lærerne er mindre forståelsesfulle og imøtekommende overfor elever og foreldre med annen bakgrunn.<sup>115</sup>

Kåre Heggen har intervjuet unge i tre kystkommuner. De var i alderen 19-25 år hadde avsluttet skolegangen tidlig; noen rett etter grunnskolen og noen før.<sup>116</sup> I livsløpshistorier fortalte de om viktige faser og hendelser i livsløpet. På grunnlag av fortellingene grupperte han elevene som marginaliserte og integrerte unge. Mange i den siste gruppen hadde sluttet skolen fordi det var forhold utenfor som trakk. For mange var det muligheten til arbeid.

Mange av de marginaliserte unge hadde splittede familier og hadde vokst opp med enslige mødre, hos besteforeldre eller i institusjon. Disse erfaringene ble trukket inn i de unges fortellinger om skolegangen som konflikter, savn og tap. I kortere eller lengre perioder hadde de gjort at både barnet og foreldrene i perioder manglet overskudd, tid og ressurser til det som skjedde i skolen.

Et fellstrekk for elevene i M-gruppen var at de opplevde at skolen forholdt seg til dem på en urettferdig måte. Mange opplevde å bli møtt av en allianse mellom læreren og de skoleflinke elevene som de ikke klarte å forholde seg til på en tilfredsstillende måte. På små steder hvor problemene ble synlige, kunne det føre til en stigmatisering av familien som gjorde at de unge kunne føle seg satt på sidelinjen, en opplevelse av «vi og de andre». Særlig utsatt var barn som opplevde en skolestart med lærevesker, familieproblemer og barn med en annen sosial eller kulturell bakgrunn enn flertallet. Gjennom en problemeskalering kunne veien være kort inn i ulike subkulturer som kunne tilby en identitet og en posisjon som de ikke fikk i skolen.

---

<sup>114</sup> Nordahl, Thomas (1998): Er det bare eleven? s. 142-144

<sup>115</sup> Arnesen, Anne-Lise (2003): op. cit. s. 203-208

<sup>116</sup> Heggen, Kåre (1999): op. cit. s. 225-228

Skolen kan, hevder forfatteren, på denne måten bidra til å skape sosiale og kulturelle skiller og gjensidige distinksjoner til bruk i lokalmiljø og klasserom. Han mener vi kan snakke om to nivåer. Noen grunnleggende prosesser starter tidlig i barndommen og tar en farlig retning dersom det eksisterer en problemsituasjon i skolen, i skole-hjemrelasjonen og i jevnaldringsgruppen til samme tid. Vansker i arbeidsliv og videregående skole representerer et annet nivå, her vil ofte problemer videreføres, som ikke ble tilfredsstillende taklet tidligere i livsløpet. Måten skolen møter eleven på, særlig de første skoleårene og skolens samarbeid med foreldrene synes å ha betydning for at problemene kan motvirkes.

I rettspraksis, særlig fra midten av 1990-tallet og utover finner vi en rekke erstatningssaker på grunn av for mangelfull undervisning i grunnskolen som viser fellestrekk med dette bildet. De fleste saksøkerne har vært unge voksne som kan se skolekarrieren i tilbakeblikk. Mange av dem var allerede fra skolestart eller tidlig i skolegangen definert inn i en outsiderposisjon som det ikke var mulig å komme ut av.

Foreldrenes overskudd til å støtte barnet synes å ha sentral betydning for hvordan barnet takler forholdet til skolen. *Skilte familier*, en undersøkelse av Kari Moxnes om barn som opplevde foreldrenes skilsmisse, viste at ca. halvparten av barna flyttet i forbindelse med samlivsbruddet. Der hvor foreldrene hadde så store problemer at de ikke hadde overskudd til å forberede skolebyttet, tok det ofte lang tid før barnet fant seg til rette og fikk venner i skolen og i nabolaget.<sup>117</sup>

Også skolens åpenhet overfor foreldrenes bekymring synes å være relevant for mulighetene til å støtte barnet. Den synes å ha sine grenser. En undersøkelse av skole-hjemsamarbeidet som Thomas Nordahl foretok i 2003 i samarbeid med Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG), viser at møtet med skolen oppleves mest likeverdig og uproblematisk av foreldre som selv har samme sosiale bakgrunn som lærerne og som har barn uten problemer. Det bekreftet funn fra undersøkelser som er omtalt i St. meld. nr. 14 (1997-98).<sup>118</sup> Mange foreldre med barn som sliter på skolen, tør derimot ikke å ta opp problemene med lærerne av frykt for at det vil gå ut over barnet.<sup>119</sup> Han anbefalte sterkt at departementet kom med en avklaring av hvilke krav skolen og foreldrene kunne stille til hverandre. Dette er i en viss forstand fulgt opp i St. meld. nr. 30 (2003-2004).<sup>120</sup> Det kommer jeg tilbake til i pkt. 1.5.5.6, pkt 3.4.3.4 og i kapittel 6.

Kjersti Ericsson og Guri Larsen intervjuet 41 barn i første og syvende klasse ved fire Oslo-skoler og deres foreldre og lærere. De forteller om foreldres erfaringer med å ta opp problemer med skolen:

---

<sup>117</sup> Moxnes, Kari (2003): Skånsomme skilsmisser – med barnet i fokus s. 64-66

<sup>118</sup> St. meld. nr. 14 (1997-98) Om foreldremedverknad i grunnskolen s. 19-21

<sup>119</sup> Nordahl, Thomas (2003): Makt og avmakt i samarbeidet mellom hjem og skole s. 85-94

<sup>120</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 107-108

«Ikke så rent sjelden kjennes det som å stange mot en mur. Kanskje denne muren er dannet av det vi kan kalle «grunnlinja» for hvordan foreldre bør være, sett med skolens øyne: De entydige dårlige foreldrene er de som ikke følger opp, ikke respekterer forpliktelsene som ligger i «det store Vi». De entydige gode foreldrene er de som aktivt og interessert bidrar til å løse problemer lærerne har *definert*. De litt slitsomme foreldrene er de som aktivt prøver å få lærer til å løse problemer *foreldrene sjøl* har definert.»<sup>121</sup>

*Kunnskapsløftet* har som en målsetting at skolen skal kompensere for de sosiale ulikhetene i elevenes bakgrunn. St. meld. nr. 16 (2006-2007) viser departementet at skolen har store uutnyttede muligheter til å legge til rette for arbeidsformer i skolen som gjør barnet mindre avhengig av foreldrenes kompetanse.<sup>122</sup>

At barnet får bistand fra barnevernet er i og for seg ikke relevant for dets rett til opplæring. Men sammenhengen mellom barnets hjemmeforhold og dets skolerresultater, vil kunne begrunne en hypotese om at barn som har behov for bistand fra barneverntjenesten, skulle være i en spesielt sårbar skolesituasjon.

Tine Egelund og Anne-Dorthe Hestbæk har fortatt en gjennomgang av forskning om barn som har vært anbrakt utenfor hjemmet. De har lagt vekt på å få med alle systematiske undersøkelser fra de nordiske land, og har også med en del sentrale undersøkelser fra andre land. De har med noen norske undersøkelser utvalget, men ingen som gjelder barnets skolegang. Jeg kommer inn på noen norske undersøkelser senere i dette punktet og videre i avhandlingen, men først litt om det internasjonale bildet.

Forfatterne viser at sammenlignet med sine jevnaldrende, kommer barn som har vokst opp under barnevernets omsorg, gjennomgående dårlig ut når det gjelder utdanning.<sup>123</sup> Det gjelder både barn som har vokst opp i fosterhjem og i institusjoner. De svake skolerresultatene tilskrives flere forhold som samtidig bidrar til problemer og fungerer som begrunnelse for ansvarsfraskrivelse for de voksne.

Mange barn har skoleproblemer allerede når de kommer i kontakt med barnevernet. Mange barn bytter skole flere ganger, noe som i seg selv kan bidra til å øke problemene. Barnets egen skoleatferd kan spille en rolle ved at det skulker og møter uregelmessig på skolen eller ved at det opplever mobbing og diskriminering i skolen. Videre kan problemene tilskrives at saksbehandlerne i barnevernet ikke har vært spesielt oppmerksom på barnets skolesituasjon. Lavt utdanningsnivå hos fosterforeldre og lave ambisjoner på barnets vegne hos fosterforeldre og institusjonspersonale som har ansvar for barnet, kan også ha betydning. En medvirkende faktor kan i følge forfatterne også være at barnets sosiale nettverk

---

<sup>121</sup> Ericsson, Kjersti, og Larsen, Guri (2000): op. cit. s. 61

<sup>122</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 30-33

<sup>123</sup> Egelund, Tine og Hestbæk, Anne-Dorthe (2003): Anbringelse av børn og unge uden for hjemmet. En forskningsoversigt s. 118-139

som unge voksne, altså i en alder hvor ungs som bor hjemme fortsatt har støtte i sine foreldre, var langt svakere enn jevnaldrendes.<sup>124</sup>

Unntaket blant undersøkelsene av anbrakte barn finnes i enkelte institusjoner som har satset spesielt på barnas skolegang. Forfatterne fremhever særlig en undersøkelse av Quinton og Rutter som viser at i en institusjon hvor det ble lagt spesielt vekt på å sikre barnet en utdanning, kunne den kompensere for vanskelige oppvekstforhold og ruste de unge godt til å møte det voksne livets krav.<sup>125</sup> Tine Egelund og Anne-Dorthe Hestbæk mener at for anbrakte barn er gode skoleopplevelser viktigere enn for andre barn, fordi de har så få andre arenaer hvor de kan gjøre suksess.

Om resultatene fra de utenlandske undersøkelsene uten videre kan overføres til norske forhold, er usikkert. Befring-utvalget uttaler at i barneverninstitusjonene har de unges sosiale fungering generelt blitt sterkere vektlagt enn deres opplæring. Skolegangen har i en del tilfelle blitt forsømt og barnets rett til opplæring har delvis har gått tapt. Enkelte institusjoner som spesielt har vektlagt barnas skolegang, har likevel hatt gode resultater også for unge med store atferdsproblemer.<sup>126</sup> Det kan tyde på at prioriteringene i institusjonenes arbeid har vært temmelig lik her og i andre land.

Jarmund Veland undersøkte i 1993 hvordan det gikk med 109 barn på vestlandet født mellom 1960 og 1970 som hadde vært under barnevernets omsorg. Han viser at de hadde halvparten så lang videregående opplæring som jevnaldrende. Et forsøk på å finne prediktive faktorer viste at kombinasjon av få flyttinger, gode vennenettverk og gode skoleprestasjoner ser ut til å peke mot å klare seg godt i den senere utviklingen.<sup>127</sup>

Den viktigste kilden til informasjon om barnevernets barn har vi i barnevernsstatistikken. Den viser statistiske data for hvert år i aggregert form, men det går ikke frem om de samme barna går igjen fra det ene året til det neste. I to analyser av barnevernsstatistikkenes grunnlagsdata data brutt ned på individnivå, får vi et glimt av «klientkarrierer» i barnevernet for barn plassert utenfor hjemmet i perioden 1992-2000.<sup>128</sup> Det mest uventede resultatet i *Klientkarriereundersøkelsen* er i følge Sten Erik Clausen kanskje at norske barn forblir så vidt kort tid under omsorg, både i fosterhjem og i institusjon.<sup>129</sup> Halvparten av alle barna var ute av plassering etter ett år, en tredjedel var fortsatt plassert etter tre år. Selv om

<sup>124</sup> Egelund, Tine og Hestbæk, Anne-Dorthe (2003): op. cit. s. 133

<sup>125</sup> se Egelund, Tine og Hestbæk, Anne-Dorthe (2003): op. cit s. 126.

<sup>126</sup> NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge s. 167

<sup>127</sup> Veland, Jarmund (1993) Hvordan gikk det med barnevernets barn? s. 16 og s. 28-31

<sup>128</sup> Clausen, Sten-Erik (2003): Plasseringer utenfor hjemmet på 1990-tallet og Kristofersen, Lars B. Barn og unge i fosterhjem og institusjoner i 1990-årene: Hvorfor og hvordan avsluttes tiltakene. I: Backe-Hansen, Elisabeth (red): Barn utenfor hjemmet. Flytting i barneverntjenestens regi s. 203-221 og s. 222-241

<sup>129</sup> Clausen, Sten-Erik (2003): op. cit s. 220



fosterhjemsopphold er mer langvarige enn institusjonsopphold, er mange både ustabile og kortvarige. Det vanligste karrieremønsteret for barnet er kort tid utenfor hjemmet. Deretter kommer lang sammenhengende plassering. Enda færre har såkalt avbrutt plassering, dvs. at de går ut og inn av tiltak to eller flere ganger.<sup>130</sup>

Undersøkelsen *Flytting i offentlig regi* som gjaldt barn i alderen seks til tolv år som ble flyttet på slutten av 1990-tallet viser at for barn i grunnskolealder ser det ut som opplæringen ivaretas etter at det har fått et nytt hjem.<sup>131</sup> For eldre barn har vi mindre kunnskap.

Mange flyttinger skaper dårlige betingelsene for en stabil skolegang. For barn som har fått et nytt hjem i barnevernets regi, viser forskningen at skolegangen gir en mulighet til å orientere seg på nytt i tilværelsen og skape en ny fremtid.<sup>132</sup> Kanskje utfordringen for det norske barnevernet først og fremst er å holde kontinuiteten i skolegangen og å holde kontakt med hjemmeskolen, slik at overgangen er best mulig forberedt når barnet kommer tilbake. Jeg vil komme litt nærmere inn på data fra denne undersøkelsen senere i avhandlingen.

For å oppsummere viser den empiriske forskningen at det er en klar sammenheng mellom foreldrenes utdannelsesbakgrunn og barnets suksess i skolen, målt ved lengden på barnets utdanning og skoleresultater. Men hva denne sammenhengen nærmere består i, vet vi ikke sikkert. Enkelte undersøkelser kan tyde på at måten skolen møter barn fra ulike sosiale lag på, spiller en rolle i dynamikken. Idealet om at vi skal ha en skole for alle, synes ikke alltid å passe med realitetene.

Bildet er altså mer flertydig enn at det er barnet som har problemer og som trenger hjelp for å klare seg på skolen. Undersøkelsene kan tyde på at det kan være forhold både ved hjemmene og ved skolen som virker i samme retning og som bidrar til at skolens tilbud passer best til barn av den utdannede middelklasse. De empiriske funnene gir grunn til å anta at et barn med svak støtte i hjemmemiljøet vil ha et spesielt behov for støtte både fra skolen og fra barnevernet for å få oppfylt sin rett til opplæring og for å mestre problemer som kan føre til at det marginaliseres i skolen.

Hvis skolen tilpasser sitt tilbud til et «borgerlig jevnmålnivå» på oppfølgingen som forventes hjemmefra, vil et formelt sett likt tilbud kunne representere en systematisk videreføring i skolen av ulikheter i elevenes hjemmeforhold. Men når det legges spesiell vekt på det, synes det likevel å ligge innenfor mulighetens rekkevidde for skolen og for barnevernet å kompensere for barnets problemer i hjemmet og for svak støtte i nettverket ellers. For å oppnå resultatlikhet, er

---

<sup>130</sup> Kristofersen, Lars B.(2003): op. cit s. 223

<sup>131</sup> Andenæs, Agnes og Skollerud Kåre H.(2003): *Flytting i offentlig regi I*: Backe-Hansen, Elisabeth. (red): *Flytting i barnevernets regi* s.23-43.

<sup>132</sup> Havik, Toril (2003): op.cit. s. 107-108

utfordringen å finne måter å kompensere for ulikheter i elevenes hjemmebakgrunn, gjennom skolen eller på andre måter.

Selv om vi ser en del statistiske lovmessigheter i samvirket mellom skolen, hjemmet og barnevernet, viser undersøkelsene at det er muligheter for å få til gode løsninger når det legges spesiell vekt på det av noen som engasjerer seg på vegne av barnet. Spørsmålet er hvilke rettigheter barnet har, hvilket handlingsrom lovverket gir og hvilke muligheter som gis til å benytte det på en måte som gagnar barnet.

### 1.2.5.3 To eksempler fra rettspraksis

I dette punktet vil jeg nevne to eksempler fra rettspraksis som hver på sin måte illustrere at området er komplekst og kan være konfliktfyllt. Barnets rettigheter blir satt på spissen særlig når forholdet mellom barn og voksne og mellom de voksne innbyrdes ikke utvikler seg som forventet. De to tilfellene er spesielle, men det er særlig i slike tilfeller man trenger et regelverk som fungerer. Det blir testet når regelverket blir satt på prøve. Begge sakene gjaldt en gutt med store problemer. Ellers er de meget forskjellige og dommene er avsagt med ti års mellomrom. Begge dommene er avsagt på laveste nivå, noen rettskildemessig vekt kan de derfor ikke tillegges. Hensikten med å omtale dem er å illustrere ulike sider ved problemene som kan oppstå.

Den første saken ble behandlet av Hedemarken herredsrett i 1996.<sup>133</sup> Den er den eneste dommen jeg har funnet hvor søksmålet gjaldt både skolens ansvar for barnets opplæring og barnevernets ansvar for dets omsorg. Det ble reist av en gutt som var født i 1977 mens han sonet en dom for drap. Han krevde erstatning fra kommunen for mangelfull opplæring med hjemmel i skadeserstatningsloven av 13. juni 1969 nr. 26 (skl.) § 2-1. Han krevde videre oppreisning fra fylkeskommunen etter skl. § 3-5 nr. 1 første ledd a og b for ikke-økonomisk skade for belastning han var påført gjennom vanrøkt fra barnevernet mens han var under dets omsorg fra han var 13 ½ til 17 år. I løpet av denne perioden «straffet han seg ut av» en lang rekke tiltak som var satt i verk både av skolemyndighetene og barnevernet. Guttens situasjon utviklet seg nærmest som en «programmert katastrofe», og forbrytelsen ble begått kort tid etter at barnevernets omsorg var opphevet.

Han tapte erstatningskravet mot skolen. Retten fant at han i løpet av hele perioden var blitt tilbudt opplæring i det omfang han etter loven hadde krav på. Skolen utarbeidet nye opplæringstilbud etter som oppholdsstedene skiftet, som han etter kort tid droppet ut av. Retten fant at kommunen hadde oppfylt «de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten», jf. skl. § 2-1. nr. 1. Etter at han var fylt 15 år, mente retten at han selv måtte bære ansvaret for å ha unndratt seg opplæringen. Han fikk heller ikke medhold i oppreisningskravet mot barnevernet.

---

<sup>133</sup> Hedemarken herredsretts dom i sak 95-00969 A

Retten fant at barnevernets avgjørelser i saken var truffet på av ansatte på et lavere nivå i kommune og fylkeskommune enn det som var omfattet av organansvaret. Deres handlinger kunne heller ikke regnes som grovt uaktsomme. Om tilbudet samlet sett var forsvarlig og om noen hadde ansvaret for helheten i tilbudet, var ikke noe tema.

Det fremgikk av dommen at de som på barnevernets vegne utøvde omsorgen i foreldrenes sted, ikke hadde ansett det som sin oppgave å sørge for at gutten gikk på skolen. Oppgavene som etter barneloven påhviler foreldrene og som skolelovgivningen forutsetter at hjemmet skal ivareta, var ikke blitt oppfylt for denne gutten. Han ønsket ikke å trekke dem inn i saken. Men heller ikke spørsmålet om hvorvidt barneverntjenestens organisering av omsorgen var egnet til å sikre at det ansvar foreldrene ordinært har for å barnets skolegang ble ivaretatt, ble gjenstand for rettslig vurdering. Det kan også skyldes måten saken ble presentert for retten på. Saksøkeren ble pålagt å betale nærmere en halv million i saksomkostninger og fikk avslag på søknad om fri rettshjelp for å anke saken. Det frister neppe noen i en tilsvarende situasjon til å søke domstolenes bistand for å få avklart hvor langt barnevernets ansvar går.

En del av forhistorien til saken var at gutten hadde vokst opp med skilte foreldre som var i sterk konflikt med hverandre, blant annet om oppdragelsen av gutten. Moren fikk da han var åtte år en samboer som gutten fikk en konfliktfylt relasjon til. Som tiåring var han i et halvt år dagpasient ved en barnepsykiatrisk avdeling på grunn av at han fungerte dårlig både hjemme og i skolen.

Mens han var under barnevernets omsorg, ble gutten utredet ved Statens senter for barne- og ungdomspsykiatri. Det fremgår at det ble vurdert som svært vesentlig at han fikk en varig omsorgssituasjon hvor få, stabile, voksne mennesker kunne gi ham både trygghet og kjærlighet. I tillegg til en trygg miljøramme, ble det uttalt at han kunne profitere på psykoterapeutisk kontakt over lang tid. I første rekke burde den være av jeg-støttende karakter, med muligheter for mer innsiktsorientert aktivitet på lengre sikt. Det ble anbefalt opphold i et miljøhjem. Men der fikk han ikke plass. De tiltakene barnevernet fikk i stand, viste seg klart utilstrekkelige. De endte med et langvarig fengselsopphold.

Det tilbudet som denne gutten i følge utredningen hadde behov for, hadde kvaliteter som det statlige barnevernet i dag tilstreber å sikre i de statlige institusjoner som etableres for barn og unge med atferdsproblemer. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 1.5.4.5 og pkt. 5.3.4.3.

Den andre saken ble reist av en barnevernleder til overprøving av oppsigelse.<sup>134</sup> Den hadde også sitt utspring i at en gutt hadde en langvarig historie med problemer som foreldrene ikke mestret. Det er ikke opplyst noe om hans forhold til skolen. Ut fra de spinkle opplysningene i saken kan det se ut som denne gutten hadde et behandlingsbehov som ikke var så ulikt gutten i den første saken. Forskjellen var at denne gutten som da må ha vært 16 år, fikk opphold i et behandlingshjem som barnevernlederen i kommunen hadde lang erfaring med, som særlig kompetent til å håndtere sterkt relasjonsskadede barn.

Men oppholdet var kostbart. I et møte med bydelsadministrasjonen ble lederen for barneverntjenesten bedt om å revurdere plasseringsstedet, og heller plassere gutten på en institusjon som kostet 1300 kr mindre per dag. Men hun opprettholdt sin primære beslutning. Et sentralt argument for å velge dette hjemmet, var å unngå å utsette gutten for den belastning som et mulig sammenbrudd i plasseringen kunne medføre. Det fremgikk at personalet ved den aktuelle institusjonen hadde vist seg i stand til å gi barna ny relasjonserfaring som hadde gitt dem mulighet til å starte opp en ny utvikling med større tillit og tro på andre mennesker. På den bakgrunn ble den vurdert som best kvalifisert til å løse gutten, som hadde to år igjen til myndighetsalder, gjennom den siste utviklingsprosessen mot voksenlivets utfordringer. Plasseringen ble deretter gjennomført som opprinnelig planlagt.

Kommunen svarte med å si opp barnevernlederen på grunn av ordrenekt. Hun fikk rettens medhold i at oppsigelsen var usaklig. Riktignok hadde saksbehandlingen hadde mangler, men de var uten betydning for saken. Bydelsadministrasjonen kunne uansett ikke instruere eller overprøve barnevernlederen var bydelens øverste myndighet i barnevernfaglige spørsmål.

Disse to sakene viser at når de vanlige ordningene ikke fungerer, kan det føre til store utfordringer både for barnet, omgivelsene og barnevernet. Men løsningene er ikke helt problemfrie, de heller. Omkostningene ved å sette dem i verk kan være store, både i form av utgifter for dem som skal betale tiltakene og i form av personlige belastninger for dem som har det faglige og det økonomiske ansvaret.

## 1.2.6 Bruk av marginaliseringsbegrepet i fortsettelsen

Eksemplene i pkt. 1.2.5 viser at begrepet marginalisering i skolen kan romme et mangfold av situasjoner. Det kan forekomme i flere varianter og årsaksbildet kan være sammensatt. Felles er at det dreier seg om barnets, foreldrenes, skolens og barnevernets rolle i det overordnede prosjektet med å sikre barnets opplæring. For å få en håndterlig tilnærming vil jeg velge ut fire temaer eller problemområder som

---

<sup>134</sup> 06-002279TVI-OTIR/09 Oslo Tingrett

jeg mener er spesielt sentrale. Problemet kan belyses negativt, som et onde som barnet skal beskyttes mot, det er slik jeg bruker det i formuleringen «motvirke at barnet blir marginalisert». Det kan også ses fra den positive siden, å sikre at barnet får rett til en opplæring som inkluderende eller integrerende slik at det ikke blir marginalisert. Avhengig av situasjonen kan den ene eller den andre tilnærmingen passe. De fire områdene er:

1 Å sikre at barnet kommer seg på skolen og deltar i opplæringen. Jeg har vist at lovgivningen sikrer alle barn rett til opplæring. Spørsmål som kan oppstå er for det første hvilke midler som står til rådighet for å fange inn det enkelte barn og hindre at noen uteblir eller glipper, og videre hvilken sikkerhet barnet har for at de blir tatt i bruk når det er nødvendig. For det andre er det et spørsmål hvilken plikt skolen har til å hindre at barn som faktisk går på skolen, blir utstøtt eller velger seg bort fra skolen fordi den oppleves krenkende eller meningsløs. Når barnet er lite vil det ofte være et spørsmål om å hindre at foreldrene holder barnet hjemme. Når barnet er større, kan det være andre problemer som gjør at det flykter bort fra skolen, i fysisk eller mental forstand.

2 Å sikre barnets faglige utvikling. Det innebærer å hindre at barnet blir gående på skolen uten å lære noe, slik at mulighetene til videre utdanning eller arbeid blir dårligere enn dets evner tilsier. Skolen er den nærmeste til å identifisere læringsproblemer hos barnet og til å sørge for at det får bistand til å avhjelpe problemene. Men også foreldrene vil kunne bli oppmerksom på at barnet strever faglig. Det er derfor også et spørsmål hvilken plikt skolen har til lydhørhet overfor foreldrene. Uansett er det skolen som er i posisjon til å avhjelpe problemene, eventuelt ved å ta initiativ til at barnet får spesialundervisning. .

3 Å sikre barnets sosiale utvikling. Det skje ved å utvikle et inkluderende skolemiljø hvor alle er velkomne og hvor atferdsproblemer søkes unngått og begrenset, å stanse mobbing og å sørge for at alle har noen å være sammen med i friminuttene. I dette arbeidet er det nødvendig med bevissthet om de unges behov for å prøve ut grenser og identiteter ved å gruppere seg sammen med likesinnede. Det er et voksent ansvar både å motvirke at utvikling av «inn- og utgrupper» får sette sitt preg på skolemiljøet og å håndheve grenser for hva slags atferd som aksepteres. Det kreves også bevissthet om konflikter i lokalmiljøet slik at de ikke skaper distinksjoner som får konsekvenser innad i skolen.

4 Å sikre barnet en grunnleggende omsorg i hjemmet som ivaretar dets læringsbetingelser. Det dreier seg både om at de grunnleggende behov for fysisk og materiell trygghet er dekket og at det får en psykisk og emosjonell omsorg som gir tilstrekkelig overskudd til skolearbeidet. Undersøkelser om barn som avslutter skolegangen tidlig og som opplever skilsmisse, viser som nevnt at problemer hjemme kan ha betydning for hvordan barnet har det på skolen.

Denne inndelingen er tilsynelatende ryddig. Den stiller noen krav til lovverket gjennom målsettinger som er ukontroversielle og som det er et overordnet samfunnsansvar å sikre.

Det forekommer at problemer dukker opp enkeltvis, at det er klart hva de består i, hvordan de kan løses og hvem som har ansvar for å gripe fatt i dem eller å følge dem opp. Men modellen er sterkt forenklede. Vi finner mange eksempler, både fra forskning og rettspraksis, på at en situasjon kan tolkes forskjellig fra skolens, hjemmets og barnevernets side. Det kan både være ulike oppfatninger av om det er et problem, hva det består i, hva årsaken kan være og hvem som i tilfelle har ansvaret for å gjøre noe med det. Både skolen, foreldrene og eventuelt barnevernet kan ha ulike oppfatninger av om barnet er sykt, om det mangler oppdragelse eller er utsatt for sviktende omsorg.

Prosesser som utvikler seg over tid, kan implisere flere problemområder etter hverandre. Da kan det være flere tolkningsmuligheter av hva som er årsaker og virkninger. Det illustreres i en dom hvor saksøkeren først i voksen fikk konstatert lærevansker, til tross for at han var til utredning flere ganger. Gutten ble frustrert og aggressiv mot andre, han fikk hodepine, andre fysiske plager og dårlig selvbilde på grunn av gjentatte nederlag og trakk seg etter hvert helt tilbake fra skolen.<sup>135</sup> Hver for seg kan både aggresjon, skulking og fysiske plager fremstå som problemer, mens lærevanskene som var årsaken i denne saken ble oversett. Når et problem dukker opp i ett de fire områdene, vil det derfor kunne være nødvendig å finne ut om det kan ha sammenheng med de andre områdene, eller andre forhold. For å gjøre analysen håndterlig, har jeg likevel funnet det nødvendig å forenkle ved å analysere spørsmål som angår de fire områdene hver for seg.

Når jeg bruker begrepet marginalisering i det følgende, vil jeg sikte til disse fire områdene og knytte analysene til hver av dem. Problemstillingene vil dreie seg om hva loven sikrer barnet fra henholdsvis skolen, hjemmet og barnevernet og hvor langt hver av partenes ansvar går for å sikre at barnets rettigheter blir oppfylt. Hvilke aspekter som er mest fremtredende vil kunne variere om saken ses fra hjemmets, skolens eller barnevernets side. De nærmere problemstillingene for hver av institusjonene kommer jeg tilbake til i kapitlene 3-5.

---

<sup>135</sup> Trondheim tingrett 02-00264 A, 28. november 2002

## 1.3 Barnets rettigheter – plikter for personer og institusjoner -perspektivvalg

### 1.3.1 Innledning

I dette punktet vil jeg utdype hovedproblemstillingen noe. Jeg vil gi en beskrivelse av hovedstrukturene i den rettslige reguleringen av barnets forhold til henholdsvis skolen, hjemmet og barnevernet og de voksne aktørene som skal sikre barnets opplæring og motvirke at det marginaliseres i skolen. Det dreier seg om rettigheter og forpliktelser i forholdet mellom på den ene siden barnet og på den andre siden foreldrene, skolen og barnevernet, samt det innbyrdes forholdet de tre institusjonene i mellom.

På bakgrunn av at foreldrenes ansvar for barnets omsorg og den enkeltfaktor som har størst betydning for barnets skolegang, er et nærliggende spørsmål i hvilken grad skolen og barneverntjenesten plikter å tre støttende til for å støtte foreldrene i deres omsorg for barnet. Som påvist fra barnevernsforskningen, jf. pkt. 1.2.5, finnes det eksempler på at institusjonene kan fungere sammen slik at skolen og barnevernet kan kompensere for en vanskelig hjemmesituasjon for barnet. Men et klart mønster i de utenlandske undersøkelsene er at når barnevernet av en eller annen grunn har omsorgen for et barn, går det ofte dårlig med skolegangen også. Et spørsmål er i hvilken grad regelverket er egnet til å motvirke at den som har svak foreldreomsorg, også kommer dårlig ut når det gjelder utdanning.

Et sentralt aspekt ved analysen er i hvilken grad skolen institusjonene forventes å kompensere for hverandre, og om i tilfelle deres funksjonsmåte legger til rette for dette. Det er videre et spørsmål om hvorvidt hver av de tre institusjonene har en selvforståelse og en forståelse av eget og de andres ansvar og oppgaver som samsvarer med en lovgiverens, og om denne i rimelig grad samsvarer med hver av de andres oppfatning av eget ansvar og oppgaver. Det siste er i noen grad et empirisk spørsmål hvor rettspraksis kan gi visse glimt inn i forvaltningens og domstolenes vurderinger, men hvor bildet langt fra er fullstendig.

Sosial inkludering og tilhørighet dreier seg om relasjoner mellom mennesker. I følge opl. § 1-2 sjette ledd skal skolen legge vekt på å skape gode samarbeidsformer mellom blant annet lærere og elever og mellom skole og hjem. Det må skapes en ramme for læringen som gir rom både for de prosesser som foregår mellom de enkelte elevene og for deres arbeid med sin identitetsutvikling. Det tilskrevne samværet gir også en mulighet til å arbeide med konfliktløsning innen en forpliktende ramme. Det rettslige spørsmålet er hvor langt det påhviler de voksne en plikt til årvåkenhet for det enkelte barns utvikling og for å vurdere om det er nødvendig å gripe ved forhold som kan være til skade for barnets læring, trivsel og utvikling og barnet ikke klarer å ordne opp selv.

Jeg vil ta utgangspunkt i at barnet har en lovfestet rett og plikt til opplæring og redegjøre for det særegne ved å gi et barn en rettighet. På den bakgrunn vil jeg antyde hva som kan tilsiktes oppnådd, og hva barnets rettighet må forventes å inneholde av plikter for omgivelsene, pkt. 1.3.2.

Jeg vil gi en oversikt over rettigheter og plikter i forholdet mellom de fire partene som har ansvaret for barnets opplæring: barnet selv, foreldrene, skolen og barnevernet og presentere hovedtrekkene i rettighetene og pliktene i forholdet mellom barnet og hver av de voksne som vil være gjenstand for analysen i det følgende, pkt. 1.3.3. Deretter vil jeg peke på noen trekk ved måten pliktsubjektene for barnets rettigheter er utpekt på, på oppgavedelingen mellom de tre samfunnsinstitusjonene og noen ulikheter i det forholdet hver av dem forventes å fungere på i forhold til barnet, pkt. 1.3.4. På den bakgrunn vil jeg si litt om det helhetlige systemet som de tre institusjonene inngår som deler i, pkt. 1.3.5. Jeg vil også begrunne valget av et barneperspektiv og en systemteoretisk tilnærming for å analysere skolens, hjemmets og barnevernets forhold til barnet og til hverandre.

### 1.3.2 Barnets rettigheter

Et utgangspunkt for den rettslige analysen er at barnet har en lovfestet rett og plikt til opplæring, jf. pkt.1.1.2. Retten og plikten må ses som to reguleringsformer som er kombinert i en bestemt hensikt. Å gi noen en rettighet er en styringsform som både kan regulere forholdet mellom myndighetene og borgerne og det innbyrdes forholdet mellom borgerne. I forholdet mellom den som har rettigheten og den som forventes å yte noe, er et generelt utgangspunkt at en rettighet eller et krav, har som sitt motstykke at noen andre har en plikt.<sup>136</sup> Kravssubjektets posisjon innebærer typisk dels at han er den som kan fremtvinge oppfyllelse av plikten og dels at han er den som nyter godt av at plikten oppfylles.

I forholdet mellom staten og kommunene er lovhjemmel nødvendig for at staten skal kunne styre gjennom å pålegge kommunene oppgaver.<sup>137</sup> I forholdet mellom staten og den enkelte borger regnes det å gi rettigheter som et effektivt virkemiddel både for å sikre likhet mellom sosiale grupper og mellom ulike deler av landet.<sup>138</sup> Grunnen er den sterke graden av pålegg rettigheten innebærer for den som har plikt til å oppfylle den. Å gi barnet en rett til opplæring kan dermed forstås som et sterkt pålegg til henholdsvis kommunen, og fylkeskommunen om å oppfylle rettigheten, jf. opl. §§ 13-1 og 13-3.

Å gi en rettighet til et barn er i denne forbindelse en særegen handling. Det er klart forutsatt at barnet selv skal håndheve rettigheten og også oppfylle plikten ved å

<sup>136</sup>Eckhoff, Torstein og Sundby, Nils Kristian (1991): Rettssystemer s. 79

<sup>137</sup> St. meld. nr. 23 (1992-1993) Om forholdet mellom staten og kommunane s. 26

<sup>138</sup> St. meld. nr. 23 (1992-1993) s. 50



møte opp på skolen og delta aktivt i undervisningen allerede fra det året det fyller seks år, jf. opl. § 2-3 fjerde ledd. Som en mindreårig borger har barnet i andre henseende begrenset rettslig handleevne. I følge lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige (vgml.) § 2 jf. vgml. § 1 andre ledd er barnet ikke selv i stand forplikte seg «ved rettshandel» med mindre annet særlig er bestemt.<sup>139</sup> Barnets posisjon i forhold til skolen er altså en langt mer selvstendig enn i privatrettslige forhold.

Barnet kan normalt ikke selv fremtvinge kommunens oppfyllelse av sin rettighet. Det må derfor være andre motiver for å gi barn rettigheter enn å sikre en posisjon som barnet selv kan ivareta. Det kreves derfor særskilte ordninger som sikrer at barnets rettigheter, slik at det kan nyte godt av den. Mange av barnets rettigheter er såkalte «vernede rettigheter» som må ivaretas av andre på barnets vegne.<sup>140</sup> På grunn av barnets manglende evne til selv å fremme sine rettigheter, vil det være spesielt sårbart for unnlatelser fra de voksnes side.

I norsk rett har det aldri vært trukket i tvil at et barn kan ha rettigheter.<sup>141</sup> Jeg legger det derfor til grunn i det følgende. Grunnlaget for å etablere rettigheter for barnet er at det foreligger en spesielt beskyttelsesverdig interesse på rettighetshaverens hånd.<sup>142</sup> Å lovfeste en individuell rett til opplæring for det enkelte barn, kan ses som et klart uttrykk for at lovgiveren har vurdert barnets interesse i å få opplæring som et så sentralt anliggende at den må omgis av rettslige mekanismer som sikrer nødvendig medvirkning fra voksne for at den skal bli realisert. Et ønske om gode hensikter eller moralske imperativer anses med andre ord ikke å være tilstrekkelig. En plikt for kommunen til å oppfylle retten er en mekanisme som sikrer at tjenesten produseres eller frembringes. Men for at kommunens ytelse faktisk skal nå frem til barnet, er foreldrenes medvirkning nødvendig. De får dermed en dobbelt rolle både som skolepliktens håndhevere i hjemmet og som forvaltere på barnets vegne av dets rettigheter overfor skolen..

En underliggende premiss i denne reguleringen er at barnet både rettslig og faktisk er mer eller mindre avhengig av tilrettelegging fra voksne i omgivelsene for å kunne nyttiggjøre seg sin rett til opplæring. Arten og graden av nødvendig voksen medvirkning, vil være bero på barnets alder og dets øvrige personlige forutsetninger. Hva barnets interesse nærmere består i, kan vi få et første inntrykk av ved å se på hvilke forventninger barnet og de voksne stilles overfor.

For at skolegangen skal kunne gjennomføres, forventes barnet, fra det er seks år, selv å medvirke til å oppfylle sin rett ved daglig å innfinne seg der det skal, når det

---

<sup>139</sup> se også NOU 2004: 16 Vergemål s. 33

<sup>140</sup> Smith, Lucy (1980): Foreldremyndighet og barnrett s. 27

<sup>141</sup> Dette spørsmålet er nærmere diskutert av Gudrun Holgersen (2000): Rettigheter og rettslige forpliktelser i barnevernet s. 26-30

<sup>142</sup> Holgersen, Gudrun (2000): op. cit. s. 28

skal, forberedt til dagens arbeid, uthvilt, mett, kledd for vær og føreforhold og med nødvendig utstyr. Barnet forventes videre å delta i de daglige aktiviteter i skolen og å gjøre lekser når det kommer hjem. Implisitt i forventningene til barnet ligger det også forventninger til de voksne om praktisk tilrettelegging i det daglige. På lengre sikt forventes dette å inngå i et målrettet arbeid med å gjøre barnet i stand til å ta ansvar for de praktiske oppgavene selv.

Parallelt forventes de voksne å bidra til at barnet blir i stand til selv å forvalte sine rettigheter. Allerede ved skolestart har barnet en viss medbestemmelsesrett i personlige spørsmål. Etter hvert som det blir eldre, øker dets rett til medbestemmelse og selvbestemmelse og det får samtidig større rettslig ansvar for sin egen skolegang. Når det er femten år avgjør barnet etter bl. § 32 selv valg av utdanning.

Å bidra til at barnet utvikler kompetanse til selv å forvalte sine rettigheter, til å ta ansvaret for seg og sin skolegang, og til å foreta fornuftige og reflekterte valg for fremtiden, er også en oppgave for voksne. Barnet vil også ha et løpende behov for relevant informasjon om hvilke muligheter som finnes, og hva konsekvensene kan bli av de mulige valg det tar. Uten at barnet er sikret hjelp og veiledning fra voksne, vil en rettighet for barnet lett bli innholdsløs. I verste fall vil det forhold at barnet selv har rett til å bestemme, kunne fungere som en ansvarsfraskrivelse for omgivelsene.

Den rettslige konstruksjonen innebærer at barnets rettigheter motsvares av plikter for voksne. Så lenge barnet er lite, vil de voksnes plikter være det mest fremtredende ved reguleringen. Men etter hvert som barnet vokser til, vil tyngdepunktet forskyve seg slik at barnet selv overtar mer av ansvaret, både på skolen og hjemme. Mellom de voksne er oppgavefordelingen i hovedsak at foreldrene har ansvaret for oppgavene med rent praktisk å tilrettelegge for barnets skoledag i hjemmet, mens skolen har ansvaret for det som skjer på skolen. Det kan virke selvsagt, men delingen skaper noen grensesoner som kan bli kritiske for enkelte barn.

Når foreldrenes omsorg svikter, har barneverntjenesten ansvar for, på samfunnets vegne, å trå til og hjelpe barnet. Men barneverntjenesten befinner seg ikke alltid der barn ferdes. Den er avhengig av å bli informert om med barnets situasjon for å kunne trå i funksjon. Et system for kanalisering av informasjon fra offentlige myndigheter til barneverntjenesten er etablert gjennom adgang til og plikt til å gi melding til barneverntjenesten uten hinder av taushetsplikt. Også private kan gi melding. Når dette systemet fungerer, vil barneverntjenesten kunne komme barnet til unnsetning.

Barneverntjenesten har i sitt arbeid to hovedstrategier. Den ene er å yte hjelpetiltak, enten i form av støtte til foreldrene i deres omsorg mens barnet er i hjemmet eller ved formidling av en plass til barnet utenfor hjemmet mens foreldrene fortsatt har

omsorgen for det. Den andre er å overta omsorgen for barnet og plassere det utenfor hjemmet. Da vil enten fosterforeldre eller en institusjon, i foreldrenes sted, utøve omsorgen for barnet på barneverntjenestens vegne. Et skolebarn som har behov for tiltak fra barneverntjenesten, vil dermed være avhengig ikke bare av barneverntjenestens bistand, men også av at dens forhold til de øvrige delene av systemet fungerer så smidig som mulig.

### **1.3.3 De enkelte rett-pliktrelasjonene**

#### *1.3.3.1 Innledning*

I dette punktet vil jeg gi en første presentasjon av barnets rettsforhold til hver av de tre voksne partene og peke på kontaktpunktene til de andre. Rettsforholdet mellom barnet og de voksne som skal oppfylle dets rettigheter til opplæring, er regulert som rettslige relasjoner mellom fire parter: på den ene siden barnet, og på den andre siden henholdsvis foreldrene, skolen og barneverntjenesten. Forholdet mellom de tre institusjonene er basert på en oppgavedeling hvor bidraget fra hver av dem forutsetter de andres innsats.

Det sentrale spørsmålet er om regelverket danner en helhet som er tilstrekkelig til å sikre at alle barn får ivaretatt sin rett til opplæring og at det blir beskyttet mot marginalisering i skolen. De tre institusjonene er til en viss grad autonome og virker etter sin egen logikk. Det kan derfor tenkes at indre forhold i institusjonene kan motvirke at de tilpasser seg hverandre i et samarbeid om det enkelte barnet.

For å finne ut om regelverket som helhet har en nødvendige indre sammenheng til å sikre at det enkelte barn inkluderes i skolen, er det derfor nødvendig å analysere hvordan hver av de tre institusjonene fungerer i henhold til sin egen logikk. Jeg vil først gi en over de sentrale bestemmelsene som regulerer barnets rettsforhold til henholdsvis skolen, pkt. 1.3.3.2, hjemmet, pkt. 1.3.3.3 og barnevernet, pkt.1.3.3.4. Under hvert av punktene vil jeg si litt generelt om hver av institusjonenes vanlige funksjonsmåte. På bakgrunn av reguleringen av barnets forhold til hver av de enkelte institusjonene vil jeg si litt om helheten og peke på en del ulikheter mellom de tre samfunnsinstitusjonene. Deretter vil jeg si litt om helheten i systemet, pkt 1.3.3.5.

#### *1.3.3.2 Rettsforholdet mellom barnet og skolen*

Den sentrale problemstillingen i rettsforholdet mellom barnet og skolen er hvor langt barnets rett til opplæring rekker, og hvilket ansvar skolen har for å motvirke at barnet marginaliseres i skolen. Det omfatter flere spørsmål. I første omgang er det et spørsmål om og hvor langt skolens plikt rekker, både til å sikre at alle elever har et opplæringstilbud av det omfang og innhold loven krever, og til sørge for at

tilbudet faktisk når frem til barnet. Dernest er det et spørsmål om hvilke mekanismer som finnes for å fange opp barnet når de ordinære ordningene svikter.

I opplæringsloven reguleres først og fremst barnets rettigheter og plikter overfor skolen og skolens plikter overfor barnet, i grunnskolen og den videregående opplæringen jf. pkt. 1.1.2. Oppfyllelsen skjer ved at skolen organiserer et tilbud som tilfredsstillende lovens krav til innhold og omfang, og sørger for at barnet tar aktivt del i det.

Formålsparagrafen i opl. § 1-2 første ledd definerer grunnskolens oppgaver i forhold til barnets hjem. Formuleringen er at grunnskolen i «samarbeid og forståing med heimen skal hjelpe til med å gi elevane ei moralsk og kristen oppseding...». I videregående skole har hjemmet ikke den samme rollen, jf. opl. § 2-1 andre ledd. På dette nivået er barnet eldre og vanligvis mer uavhengig av foreldrene. Men også på dette alderstrinnet forventes unge å ha et hjem.

Når barnet allerede fra det er seks år på egen hånd oppfyller sin rett og plikt til opplæring ved å møte frem på skolen, jf. opl. § 2-1 tredje ledd, forutsettes det at det har et hjem som sørger for at det kommer seg av gårde. Etter barneloven skal foreldrene som ledd i foreldreansvaret for barnet, sørge for dets grunnleggende omsorg, jf. bl. §§ 30- 33. En del av foreldreansvaret er å sørge for at barnet oppfyller sine plikter etter annen lovgivning. Brudd på plikten til å sørge for barnets opplæring er straffesanksjonert ved opl. § 2-1 femte ledd. Den hjemler bøtstraff for foreldrene eller andre som har omsorg for barnet hvis barnet uten å ha rett til det er fraværende fra den obligatoriske opplæringen og fraværet skyldes at de har handlet forsettlig eller uaktsomt. Det er den eneste særbestemmelsen i opplæringsloven som regulerer det forhold at andre enn foreldrene har omsorg for barnet.

Opplæringsloven forutsetter at de ordninger som er etablert med hjemmel i barneloven eller ved barnevernets mellomkomst, ligger til grunn for foreldrenes og barnets forhold til skolen.<sup>143</sup> En del barn tilbringer deler av oppveksten hos andre enn foreldrene. Da forutsettes det fra skolens side at de alminnelige reglene gjelder i forholdet mellom skolen og dem som har omsorgen for det.<sup>144</sup> I St. meld. nr. 30 (2003-2004) brukes ordet «foresatte» for å markere at hjemmet kan representeres av andre enn foreldrene.<sup>145</sup> Ordet brukes ikke i opplæringsloven, men vi finner uttrykket foreldre/de foresatte i den nye barnehageloven av 17. juni 2005 nr. 64 (bhgl.), se f. eks. § 4.

Det kan likevel forekomme at det er uklart både faktisk og rettslig, hvor foreldrenes ansvar er plassert og hvem som representerer hjemmet. At grunnen til at barnet bor

---

<sup>143</sup> NOU 1995: 18 s. 130

<sup>144</sup> St. meld. nr. 14 (1997-98) s. 7 og i NOU 2003: 16 s. 255

<sup>145</sup> Se St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 107

utenfor hjemmet også kan tilsi at barnet kan ha spesielle behov er har lenge ikke vært omtalt i opplæringsloven og i offentlige dokumenter om skolen. I St. meld. nr. 16 (2006-2007) er skolens ansvar for barn som strever med problemer og skolens ansvar for samarbeid med barnevernet og med andre hjelpeinstanser første gang tematisert.<sup>146</sup>

I møtepunktet mellom skolen og barnets hjem er problemstillingen hvor den nærmere grensen mellom deres ansvar for barnet skal trekkes. Den kan belyses både med utgangspunkt i skolens og i hjemmets situasjon. Fra skolens side vil spørsmålet på den ene siden være i hvilken grad den kan basere seg på at hjemmet ivaretar den grunnleggende omsorgen for barnet. Det vil være avgjørende for om den kan avgrense sitt ansvar til de rent pedagogiske oppgaver eller om den også forventes å bry seg med hvordan barnet har det hjemme. Når skolens oppgave beskrives som «å hjelpe til», kan det forstås slik at skolen fungerer innen en ramme hvor hjemmet har hovedansvaret, eller hvor det i det minste forutsettes at barnet har fått grunnleggende omsorg i hjemmet. Spørsmålet blir hva konsekvensene blir for skolens plikter dersom denne forutsetningen ikke er oppfylt.

Et annet spørsmål er om skolens opplæringsansvar også innebærer et ansvar for kontroll med barnets omsorg i hjemmet. Med barnevernloven fra 1992 fikk skolens personale i grskl. § 42 b ansvar for å være på vakt overfor forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Den er en pedagogisk gjentakelse av bvl. § 6-4 andre ledd og er videreført uten endringer i opl. § 15-3.

Opl. § 15-3 andre ledd pålegger personalet av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt, å melde fra til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet jf. bvl. §§ 4-10 – 4-12, når det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt eller når et barn har vist vedvarende alvorlig atferdsvansker, jf. bvl. § 4-24. Kriteriene for skolens meldeplikt er de samme som for barneverntjenestens adgang til å sette i verk tiltak uten samtykke fra foreldrene, eller til med deres samtykke å sette i verk tiltak overfor barnet. Opl. § 15-3 innebærer at skolen ikke kan stille seg likegyldig til barnets hjemmesituasjon, men at den får en rolle som lyttepost for barnevernet.

Hvis skolen ikke vurderer situasjonen så alvorlig at den har plikt til å melde fra til barneverntjenesten, er et spørsmål hva dens ansvar etter opl. § 15-3 første ledd består i. Et velkjent klagemål fra lærerne og deres organisasjoner at de forventes å opptre som sosialarbeidere for barn som ikke får skikkelig omsorg hjemme. Verken loven selv eller forarbeidene gir noen holdepunkter for hvordan skolen nærmere skal håndtere situasjonen. Utover det som følger av lovens generelle prinsipper om samarbeid med hjemmet, pålegger opplæringsloven heller ikke skolen noen spesiell

---

<sup>146</sup> I St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 34-35 og s. 82-83

plikt til å samarbeide med barneverntjenesten, verken i forhold til barn som bor hjemme eller barn som er plassert utenfor hjemmet.

På den andre siden er det et spørsmål i hvilken grad skolen kan påregne at foreldrene stiller opp som medhjelpere for skolen når det gjelder barnets opplæring. Som nevnt i pkt.1.1.1 har det vært stor uklarhet om dette spørsmålet og praksis i skolene synes å variere.

Sett fra foreldrenes side vil det både kunne være spørsmål om hvilken innflytelse de skal ha på barnets opplæring og på driften av skolen mer generelt. Det vil også kunne være spørsmål om hvilke krav skolen kan stille til dem som foreldre om medvirkning til barnets opplæring, og hva konsekvensen vil kunne bli for barnet dersom de ikke følger opp.

Skolens virksomhet er offentlig forvaltning. Den er omfattet av legalitetsprinsippet og underlagt forvaltningsloven og øvrige prinsipper for offentlig myndighetsutøvelse. Forvaltningsrettens prinsipper om likebehandling, rettferdighet og forholdsmessighet mellom formål og inngrep må derfor komme til anvendelse for skolens virksomhet. Det innebærer at lovens hjemler setter rammen for hva den kan foreta seg. Opplæringsplikten kan betraktes som inngrep, i barnets personlige frihet og i foreldreansvaret. Som nevnt har foreldrene plikt til å følge opp barnets skoleplikt i hjemmet. Et spørsmål er hvor langt opplæringsloven gir skolen hjemmel til å gjennom sine ordninger også å styre hverdagen i hjemmet for foreldre og barn.

Mange av opplæringslovens bestemmelser gjelder skolens egenorganisering som en tung samfunnsinstitusjon. Å drive skolen krever en infrastruktur i form av bygninger, personale, bøker og materiell, rutiner for planlegging, innkjøp etc. som er basert på stor grad av stabilitet over tid. Skolens puls er skoleåret. Med oppstart om høsten, høytider underveis, avslutning og sommerferie har skoleåret en rytme som gjentar seg fra det ene året til det neste. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 4.2.2. Samtidig krever skolens kjerneoppgaver viss fleksibilitet slik at den kan ivareta både de individuelle og kollektive kvaliteter i tilbudet til den elevgruppen som til enhver tid befinner seg i skolen. Dette krever også at skolen har en nødvendig beredskap for å møte uforutsette situasjoner.

Bevisstheten om skolens forvaltningsrettslige forankring synes tradisjonelt å ha vært lav i skolen selv. Lærerne har ingen juridisk skolering i sin utdanning, og synes heller ikke å savne det.<sup>147</sup> I Smith-utvalgets innstilling til ny opplæringslov, finner vi et kapittel med den noe oppsiktsvekkende tittelen «Gjelder forvaltningsloven i opplæringssektoren?»<sup>148</sup> Det er neppe begrunnet med at

---

<sup>147</sup> se St. meld. nr. 16 (2001-2002) Kvalitetsreformen. Om ny lærerutdanning. Mangfoldig – krevende relevant.

<sup>148</sup> NOU 1995: 18 s. 75-81

spørsmålet var tvilsomt; det antas snarere å springe ut av et behov for voksenopplæring i skolen.

### 1.3.3.3 *Rettsforholdet mellom barnet og foreldrene*

Den sentrale problemstillingen i forholdet mellom foreldrene og barnet er hvor langt foreldrenes ansvar rekker for å sikre barnets rett til opplæring og for å motvirke at det marginaliseres i skolen. Rettsforholdet mellom barnet og foreldrene reguleres i barneloven. Den har ingen formålsparagraf; dette forholdet har sin egenverdi og lovgiveren har forholdt seg taus.

En primær oppgave for foreldrene er å sørge for barnets grunnleggende omsorg i hjemmet. Men ved at formålsparagrafen i opplæringsloven formulerer skolens oppgave som komplementær til hjemmets, får foreldrene også en rolle som samarbeidspartner for skolen. De blir på denne måten inkludert i et felles ansvar med skolen for å gi barnet nødvendig oppdragelse og kunnskap slik at det kan bli «gagnleg og sjøvtendig i heim og samfunn». Indirekte gjør den lovtekniske plasseringen at foreldrene får et hovedansvar for skolens prosjekt.

En sentral problemstilling blir hva barnet har rett til fra foreldrene, isolert sett og som forutsetning for at skolen skal kunne ivareta sitt ansvar etter opplæringsloven. Barneloven regnes til privatretten og bygger på prinsippet om individenes frihet til å innrette seg som de ønsker, med mindre begrensninger følger av lov. Her er det foreldrenes frihet til å skape et hjem det er tale om; som ramme for sitt eget samliv og for sitt samliv med barnet. Et spørsmål er i hvilken grad skolens forventninger griper begrensende inn i denne friheten.

Barneloven benytter ikke *hjemmet* som et rettslig begrep. Ordet forekommer i loven bare en eneste gang. Bl. § 63 syvende ledd regulerer forholdet når barnet på grunn av dødsfall står uten foreldre med foreldreansvar. Den gir hjemmel til å beslutte at barnet for en tid ikke skal flyttes fra hjemmet der det bor, dersom flyttingen kan være til uheldig for barnet og det ikke er rimelig grunn til å flytte. Hensynet bak regelen må være at hjemmet anses som et sted barnet har særlig tilknytning til og at dets forhold til hjemmet krever en særlig omtanke i en situasjon hvor barnet er ekstra sårbart. Bestemmelsens innhold og kontekst gir et klart budskap om at hjemmet ikke anses uviktig for barnet. Når ordet ikke forekommer i loven, skyldes det snarere at det er tatt for gitt som en ordning som er etablert av de voksne, jf. fro eksempel lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap § 38.

Barneloven regulerer hvem som er barnets foreldre eller hvordan dette skal fastslås. Loven identifiserer på den måten familiens medlemmer og fordeler rettigheter og plikter mellom foreldrene innbyrdes og mellom foreldrene og barnet. Hjemmet skapes av dem, på deres egne premisser. Barnelovens regler er tilpasset samfunnets,

foreldrenes og barnets behov for rettslige rammer om hjemmet og familielivet. Det kommer jeg nærmere inn på i på særlig i pkt. 3.1.3.3.

Loven stiller en del konfliktløsningstilbud til disposisjon for foreldre som er uenige, særlig i forbindelse med samlivsbrudd, og avspeiler at dette er en del av dagens virkelighet. Foreldrenes mulighet til å bringe enkeltspørsmål inn for retten er blitt gradvis utvidet siden loven ble vedtatt. Ved rettergangsreformen i 2003 ble meklingsinnslaget i saksbehandlingen styrket for å dempe konfliktnivået i sakene og motivere foreldrene til å komme frem til minnelige løsninger, jf. pkt. 1.1.1. For å redusere barnets posisjon som tvistgjenstand mellom foreldrene ble det også åpnet for i større grad å la barnets stemme slippe til ved at dommeren eller sakkyndig snakker spesielt med barnet, jf. bl. § 61 nr. 4.

Om mor, far og barn skal bo sammen eller hver for seg, hører til de beslutninger foreldrene normalt gjør selv innen lovens rammer, og i noen tilfelle med rettsapparatets bistand. Hvem som skal ha foreldreansvaret og hvem barnet skal bo hos, vil være avgjørende for hvem opplæringsloven utpeker som «heimen» som skolen skal samarbeide med, jf. opl. § 1-2.

Etter barneloven har barnet visse rettigheter overfor foreldrene som begrunner innskrenkninger i deres frihet. Som ramme for familiens liv er hjemmets rasjonalitet basert på at det skal ivareta en rekke funksjoner. Samtidig stilles foreldrene overfor en forventning fra skolen om å tilpasse sin omsorg for barnet til skolens krav. I en del tilfelle har det skapt grobunn for konflikter mellom skolen og hjemmet. Det har som nevnt vært omstridt både hvor langt foreldrenes rett til innflytelse i skolen rekker og i hvilken grad skolen kan stille krav til medvirkning fra hjemmet for å få utført skolens oppgaver. Fra foreldrenes side har problemstillingen vært i hvilken grad det forventes at familielivet «pensumiseres» for å tilfredsstille skolens krav.<sup>149</sup> Vi har eksempler fra rettspraksis på saker hvor forholdet har tilspisset seg på en måte som er klart til skade for barnet. I St. meld. nr. 30 (2002-2003) har departementet som nevnt søkt å bringe en nærmere avklaring av skolens og hjemmets roller.<sup>150</sup>

De sentrale bestemmelsene om foreldrenes ansvar for barnets opplæring finner vi i bl. §§ 30-32 om foreldreansvarets innhold, om barnets med- og selvbestemmelsesrett. Bl. § 66 om foreldrenes forsørgelsesplikt for barnet omfatter plikten til å betale for barnets opplæring. Den kommer jeg ikke nærmere inn på. Foreldreansvaret er todelt og består av en plikt til omsorg og omtanke for barnet og av rett og plikt til å bestemme for og over barnet. Barnet har på sin side krav på omsorg og omtanke fra dem som har foreldreansvaret.

---

<sup>149</sup> Ericsson, Kjersti, og Larsen, Guri (2000): op. cit. s. 90 flg.

<sup>150</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108



Som ledd i omsorgsplikten er det spesifisert at foreldrene skal gi barnet forsvarlig forsørgelse og oppdragelse. Bl. § 30 andre ledd pålegger foreldrene å sørge for at barnet får utdanning i samsvar med evner og anlegg. Bl. § 31 fastslår at barnet har medbestemmelsesrett fra det er i stand til å danne seg egne synspunkter. Bl. § 32 gir barnet selvbestemmelsesrett ved valg av utdanning ved fylte femten år, mens bl. § 33 bestemmer at barnet skal få økende selvbestemmelsesrett med økende alder, frem til det er myndig. Sett i sammenheng kan bl. §§ 31 og 33 forstås som et krav til foreldrene om å utøve sin bestemmelsesrett over barnet slik at den gradvis kan avvikles og erstattes av selvbestemmelsesrett for barnet.

Innad i familien innebærer lovens regler at barnets rettigheter blir plikter for foreldrene. Men barnets rett til medbestemmelse og selvbestemmelse gjelder også overfor andre som har med barnet å gjøre, blant annet skolen, jf. bl. § 31 første ledd, siste setning.<sup>151</sup>

Barnelovens regler ligger også til grunn for barnets og foreldrenes forhold til omverdenen, selv loven ikke har så mange eksplisitte bestemmelser om det. Skolens krav innebærer at foreldrene må ivareta to roller; en «omsorgforeldrerolle» som går ut på å ivareta ansvaret for barnets grunnleggende omsorg. Etter opplæringsloven får foreldrene, når barnet begynner på skolen, spesielle oppgaver overfor skolen; de blir «skoleforeldre».<sup>152</sup> Det kan ikke trekkes noe skarpt saklig skille mellom oppgaver som hører til rollen som skoleforeldre og de øvrige foreldreoppgavene. Rollen som skoleforeldre stiller likevel krav om at de alminnelige omsorgsoppgavene må utføres slik at de tilpasses skolens rammer og forventninger. Skolen blir på den måten som ledd i samfunnets aldersbaserte oppvekstsystem et strukturerende innslag i hjemmet.

I praksis har det vist seg at noen foreldre også må «gå på barrikadene» for barna sine og kjempe for deres rettigheter overfor skolen eller for å beskytte dem mot krenkelser. Denne tredje foreldrerollen reiser en del spesielle spørsmål, blant annet om hvem som ivaretar denne funksjonen og står opp for barnet når andre enn foreldrene, for eksempel barnevernet, har omsorgen for barnet. Det kommer jeg tilbake til, særlig i pkt. 5.5.

Foreldrenes oppgaver som skoleforeldre er hjemlet som plikter dels overfor barnet og dels overfor skolen. Et spørsmål er hvor langt foreldrenes plikter rekker, overfor barnet og overfor skolen for å sikre barnets opplæring og for å verne det mot marginalisering i skolen. På den ene siden er det et spørsmål om hvor langt de i kraft av sitt generelle omsorgsansvar kan forventes å stille opp for barnet når det har problemer overfor skolen eller medelever. På den andre siden er det et spørsmål om hvilke rettslige virkemidler som står til rådighet overfor foreldre som viser

---

<sup>151</sup> se NOU 1995: 18 s. 83

<sup>152</sup> Uttrykket brukes av Ericsson, Kjersti og Larsen, Guri (2000): Skolebarn og skoleforeldre, se s. 28-30

manglende evne eller vilje til å oppfylle sine plikter overfor barnet og om disse virkemidlene er egnet for formålet.

Det er ikke bare de spesielle reglene om foreldrenes ansvar for barnets opplæring som er relevante for barnets skolegang. Som vist i pkt.1.2.5 kan måten foreldrene håndterer problemer med samlivsbrudd og flytting og konflikter i den forbindelse, ha stor betydning for barnets skoleopplevelser.<sup>153</sup> En analyse av foreldrenes ansvar for barnets opplæring vil være ufullstendig uten en nærmere undersøkelse av samfunnets premisser for samlivet mellom foreldre og barnelovens premisser for reguleringen av forholdet mellom foreldrene og barnet. Jeg vil derfor gi en oversikt over de sentrale bestemmelsene om hvem som er barnets foreldre eller hvordan det skal fastsettes og lovens ordninger for fastsettelse av foreldreansvaret og om hvor barnet skal bo fast og hva foreldrene kan bestemme.

Barneloven er preget av en intensjon om å gi veiledning for god foreldrepraksis.<sup>154</sup> Den har som nevnt mekanismer for å løse, eller i hvert fall ta stilling til, konflikter mellom foreldre. Loven bygger på det syn at foreldre som fornuftige voksne mennesker, stort sett er i stand til å løse de problemer som måtte oppstå.

I tilfelle hvor konflikter foreldrene i mellom ender med at de skiller lag, anses det å ha en egenverdi at de kommer til enighet uten offentlig innblanding. Gjennom meklingsordningen har myndighetene likevel funnet det nødvendig med en viss kontroll med at det blir brakt orden i forhold av betydning for barnets omsorg, men loven åpner ikke for noen generell innholdssensur av foreldrenes ordninger.

Før barneloven ble vedtatt var det påpekt et behov for ordninger for konfliktløsning mellom barnet og en av eller begge foreldrene.<sup>155</sup> Men loven har ingen slike mekanismer. Barnets avhengighet av de voksne som omgir det, gjør det samtidig sårbart for krenkelser fra mennesker som det er avhengig av. Barneloven har ingen kvalitetskrav eller standarder for hva som er forsvarlig foreldreomsorg. Vi finner derfor ingen holdepunkter i barneloven for hva barnet kan kreve av foreldrene. Det må vi i følge lovens forarbeider søke andre steder; i barnevernloven og i straffeloven.<sup>156</sup>

Sett fra samfunnets side representerer foreldrene både en trygghet og en trussel for barnet. Sett fra barnets side er det et mål at lovverket sikrer det både voksen omsorg og støtte i sin utvikling, og en kontroll med at omsorgen har tilstrekkelig kvalitet til å sikre barnets utvikling.

---

<sup>153</sup> se Heggen, Kåre (1999): op. cit. s. 224 og Moxnes, Kari (2003): s. 64-66

<sup>154</sup> NOU 1977: 35 Lov om barn og foreldre s. 45

<sup>155</sup> Bratholm, Anders (1969): Umyndige personer s. 102-104

<sup>156</sup> NOU 1977: 34 s. 45

Kjerneområdet for barnevernets virksomhet er å utøve kontroll med at foreldrenes omsorg er god nok. Hvis ikke er dets ansvar å sørge for at omsorgen kan suppleres der det er mulig og at krenkende relasjoner kan brytes der det er nødvendig og erstattes med andre, fortrinnsvis bedre. Barnevernloven vil danne rammen som foreldrenes utøvelse av foreldreomsorgen må holde seg innenfor.

Barneloven har ingen referanser til barnevernloven. Men forarbeidene forutsetter som nevnt at barnevernlovens standarder for hva som er akseptabel omsorg for barn, i prinsippet må være retningsgivende for den minimumsstandard barnet kan kreve etter barneloven.<sup>157</sup> Barnevernloven har heller ingen eksplisitte referanser til barneloven. Men barnets rettigheter etter barneloven vil også være retningsgivende for barnevernets arbeid når den griper inn i hjemmet og overtar omsorgen for barnet og overlater den til andre i foreldrenes sted. Det kommer jeg tilbake til i kapitlene 5 og 6.

#### 1.3.3.4 *Barnevernets ansvar for barnets opplæring*

Den sentrale problemstillingen når barnevernet kommer inn i bildet, er hvilket ansvar det har for å sikre barnets opplæring og for å motvirke at det marginaliseres i skolen.

Barnevernets formål er i følge bvl. § 1-1 å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. «Barnets helse og utvikling» angir et bredt ansvarsfelt som både omfatter barnets helse- og omsorgssituasjon.

Barnevernloven har i bvl. § 4-11 og § 4-12 første ledd b hjemler som direkte tar sikte på å sikre barnets opplæring. Når det gjelder disse tiltakene vil problemstillingene være hvilke vilkår som skal være oppfylt for at de skal kunne settes i verk og hvor langt barnevernets plikter rekker for å sikre barnets opplæring.

Men også utenom de spesielle «skolehjemlene» vil barnevernets tiltak kunne ha konsekvenser for barnets skolegang. Lovens kapittel 4 omhandler barnevernets tiltaksmeny som byr på tiltak med eskalerende inngrepsstyrke, tilpasset alvorret i barnets problemer. Barnevernets virkemidler og dets tradisjonelle fokus har i første rekke vært rettet mot barnets omsorgssituasjon i hjemmet. For alle barn i skolealder vil forholdet til skolen være et mer eller mindre sentralt tema. Loven har enkelte tiltak rettet mot atferdsproblemer hos barnet; da vil erfaringsmessig skoleproblemer ofte være en del av bildet.<sup>158</sup> Det må ses i sammenheng med at atferdsproblemer

---

<sup>157</sup> NOU 1977: 35 s. 45

<sup>158</sup> se Norges Forskningsråd (1998): Barn og unge med alvorlige atferdsvansker - hva kan nyere viten fortelle oss? –hva slags hjelp trenger de? Ekspertuttalelse etter konferansen 18.-19. september 1997 om tilbud til barn og unge som er spesielt utagerende s. 15-23

ofte defineres av skolen, jf. pkt. 1.2.4.2. De kan også vise seg i skolen eller ved at barnet nettopp ikke befinner seg der når det skulle.

Et spørsmål som loven ikke regulerer direkte, er hvorvidt svikt i skolegangen, isolert sett, gir grunnlag for tiltak fra barnevernet, og om loven i slike tilfelle gir barnet et krav på at barnevernet griper inn for å sikre retten til opplæring.

Barnevernloven gir ikke barnet noen direkte rettigheter til barneverntjenester. Gudrun Holgersen har i en analyse av barnevernlovens regler vist at barnevernets plikter er regulert i en form som likevel indirekte gir barnet et visst rettslig vern.<sup>159</sup> Kirsten Sandberg hevder at barnets rett til omsorg må anses som en grunnrettighet som også har et konvensjonsvern.<sup>160</sup> Denne retten er styrket gjennom inkorporeringen av FNB i norsk rett. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 2.3.2.2. I den grad staten er forpliktet overfor barnet, må plikten forvaltes av de organer som ellers opptrer på statens vegne. Det vil kunne være barnevernet, men avhengig av hvilket rettsområde det dreier seg om, kan det også være andre.

Selv om det primære aspektet i analysen av barnevernloven er spørsmål som gjelder barnets opplæring, vil det for sammenhengens skyld være nødvendig i noen grad å gå inn på barnevernlovens øvrige vilkår for inngrep og på barnevernets arbeidsform. Uansett hva som er grunnlaget for barnevernets inngrep, vil tiltakene kunne ha konsekvenser for barnets skolegang hvis det er i skolealder. Barnets forhold til skolen vil alltid være en del av dets livssituasjon som er relevant for barnevernet. Dets vurdering av om det skal gå inn i saken og eventuelt hvilke endringer som i tilfelle må foretas for at barnets situasjon skal bli forsvarlig, vil skje på basis av de faktiske og rettslige ordninger for barnets omsorg og dets opplæring som foreldrene har etablert. Barnevernet vil på den måten kunne gripe regulerende inn i barnets rettsforhold til skolen også i andre tilfelle enn ved de rene skolehjemlene.

At barnet har behov for, eller faktisk også mottar, bistand fra barneverntjenesten, har ingen relevans for dets rettigheter overfor skolen. Men både situasjonen før og etter barnevernets inngrep vil likevel kunne ha konsekvenser for barnets skolegang. For det første kan problemene som lå til grunn for barnevernets inngrep, ha gått ut over både barnets læringsbetingelser og foreldrenes kapasitet til å følge opp barnet. Det vil da kunne være nødvendig å sørge for at barnet får tatt igjen eller på annen måte får kompensert for opplæring som er gått tapt. For det andre vil barnevernets valg av rettslige hjemler og dets faktiske muligheter etter inngrepet, også kunne få konsekvenser for hvordan barnets rettigheter overfor skolen blir ivaretatt, både hvis det blir værende i hjemmet og hvis det blir flyttet for å endre en uholdbar situasjon.

---

<sup>159</sup> Holgersen, Gudrun (2000): op. cit. s. 80

<sup>160</sup> Sandberg, Kirsten (2003): Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse s. 84-96

Problemer som barnet opplever i hjemmet, vil også kunne gi seg utslag på skolen. Men det er ikke noen nødvendig sammenheng. Barns atferd i skolen er for det første ikke alltid et produkt av hvordan det har det hjemme. For den andre gir ikke alle problemer i hjemmet seg utslag på skolen. For noen barn som strever hjemme, kan skolen tvert i mot være et sted hvor de har mulighet til å lykkes og til å oppleve et fristed fra det som ellers er trist og vanskelig. Når barnevernet griper inn i en sak vil kunnskap om barnets skolesituasjon være nødvendig for å ta stilling til hvilke endringer i barnets situasjon som er ønskelig og hvilke som ikke bør gjøres.

Hvis vilkårene for inngrep er oppfylt, kan barneverntjenesten ved hjelpetiltak med hjemmel i bvl. § 4-4 yte supplerende omsorg for barnet mens det er i hjemmet, eller den kan med foreldrenes samtykke formidle et plasseringssted for barnet utenfor hjemmet. Siktemålet vil i disse tilfellene være å hjelpe barnet ved å hjelpe foreldrene med den grunnleggende omsorgen for barnet, i eller utenfor hjemmet.

Hvis situasjonen ikke kan bedres ved hjelpetiltak, kan barneverntjenesten hvis vilkårene er oppfylt, ta initiativ til å få flyttet barnet fra hjemmet med tvang. Avgjørelsen treffes av fylkesnemnda, jf. bvl. § 7-1. Er grunnlaget alvorlige atferdsproblemer hos barnet, kan vedtaket rettes direkte mot barnet, jf. bvl. § 4-24. Ved omsorgssvikt, mishandling eller manglende omsorgsevne rettes vedtaket mot foreldrene jf. bvl. § 4-12. I begge tilfellene vil hensikten være å flytte barnet bort fra foreldrene slik at andre voksne får ansvaret for å ivareta dets daglige omsorg i deres sted. Inngrepet i foreldrenes rettslige posisjon vil være forskjellig om inngrepet rettes mot dem eller mot barnet.

Det er særlig når barnevernet overveier å flytte barnet fra hjemmet, frivillig eller ved tvang, at spørsmål om dets rettslige ansvar for å sikre barnets skolegang oppstår. En sentral problemstilling er hvilken plikt barnevernet har til å vurdere konsekvensene for barnets skolegang av en eventuell flytting slik at unødige brudd kan unngås. Er flytting uunngåelig, er spørsmålet hvilke plikter barneverntjenesten har i forbindelse med planleggingen og gjennomføringen, for å sikre kontinuiteten i barnets opplæring og i det voksne ansvaret for å ivareta foreldreoppgavene i foreldrenes sted.

Barnevernloven har flere hjemler for å flytte barnet. Bvl. §§ 4-4 femte ledd, 4-12 samt 4-24 og 4-26 som er de mest sentrale, representerer ulik grad av inngrep i foreldreansvaret. Hvilket alternativ som velges vil kunne ha betydning for fordelingen av det rettslige ansvaret mellom foreldrene og barneverntjenesten. Bvl. § 4-4 femte ledd er basert på foreldrenes samtykke. Benyttes den, beholder foreldrene i prinsippet foreldreansvaret ubeskåret. I så tilfellene er det i prinsippet deres disposisjoner som angir mandatet for dem som faktisk utøver omsorgen i deres sted gjennom en slags «avledet» eller «delegert foreldreomsorg» til dem som skal utøve den i deres sted. Når slike ordninger etableres med barneverntjenestens mellomkomst, har barneverntjenesten et særskilt ansvar for å påse at ansvarsforholdene blir klargjort.

Flyttes barnet med hjemmel i bvl. § 4-24, er det et inngrep overfor barnet. Også i disse tilfellene har foreldrene foreldreansvaret ubeskåret, med de praktiske begrensninger som følger av at barnet ikke bor sammen med dem. Det rettslige ansvaret for barnets opplæring må i prinsippet avklares på samme måte som i bvl. § 4-4 femte leddtilfellene, selv om de praktiske omstendighetene vil kunne være svært forskjellige. Bvl. § 4-26 er basert på frivillighet også fra barnets side. Da er foreldrenes rettsstilling i prinsippet den samme som i bvl. § 4-24 tilfellene.

Et inngrep i foreldrenes rettslige ansvar vil først og fremst kunne være nødvendig hvis de motsetter seg at barnet flyttes, eller hvis det i tillegg til fysisk flytting av barnet er nødvendig å begrense deres rettslige innflytelse over barnet. Det sentrale tiltaket som medfører begrensning i foreldrenes ansvar for barnet, er at omsorgen overtas i medhold av bvl. § 4-12. Selv om den daglige omsorgen som følge av omsorgsovertakelsen går over på barneverntjenesten, har foreldrene formelt sett fortsatt foreldreansvaret i behold. Et sentralt spørsmål vil være hva dette restforeldreansvaret innebærer av beføyelser for foreldrene.

Når et barn blir flyttet i barnevernets regi, griper barnevernet først og fremst inn i forholdet mellom foreldre og barn. Det begrenser foreldrenes rett til omsorg for barnet og setter noen andre til å oppfylle de plikter som normalt påhviler dem. Det vil da kunne oppstå spørsmål hvem som i kraft av det avledede foreldreansvaret er i posisjon til å opptre utad. Overfor skolen vil det både kunne være spørsmål om hvem som skal ivareta barnets rettigheter overfor skolen og hvem som er skolens samarbeidspartner.

Barnevernets oppgave dreier seg i første rekke om å organisere barnets dagligliv i en ny ramme som gir barnet bedre utviklingsmuligheter enn det hadde. Dets tiltak vil kunne berøre barnets skolegang som et mer eller mindre klart definert problemområde. At barnet flytter vil også kunne ha konsekvenser for skolens muligheter til å oppfylle sine forpliktelser overfor barnet.

*Hvor* i skoleverket ansvaret ligger, vil i noen grad bero på hvilket av barnevernlovens tiltak som velges og hvor langt barnet flytter geografisk. Betingelsene for at barnets opplæring blir tatt skikkelig hånd om, vil derfor bero på at barnevernets tiltak planlegges og i verksettes i et samarbeid med skolemyndighetene. Hvem som har ansvar for hva i dette samarbeidet, er det ikke så mange bestemmelser om, verken i opplæringsloven eller i barnevernloven. Her må vi langt på vei slutte fra lovens ordinære løsninger. Som nevnt i forrige punkt er det forutsatt fra skolen side at de reglene som gjelder i forhold til foreldrene også gjelder når barnevernet har omsorgen for barnet, selv om de faktiske forholdene kan avvike fra den ordinære situasjonen.

Barnevernets saksbehandlingsregler bygger på en inngrepsrasjonalitet som springer ut av at det forvalter betydelig makt på et av livets mest følsomme områder.

Hensynet til rettsikkerheten var derfor et meget tungtveiende hensyn ved lovens tilblivelse. Hensynet til grundighet i saksbehandlingen kan derfor gjøre at barnevernets beslutninger blir tidkrevende. Dette kan skape problemer for kontinuiteten i barnets skolegang, i tillegg til de andre punkter som gjør av oppfølgingen kan svikte, jf. de utenlandske undersøkelsene i pkt. 1.2.5.<sup>161</sup> For å ivareta kontinuiteten i barnets opplæring, må logistikken i flyttingen derfor tilpasses både hensynet til barnet, hensynet til fremdrift i saken og hensynet til samarbeid med skolen. Det kommer jeg inn på i pkt. 5.1.3.4 og pkt. 5.4. For elever med store behov for tilrettelegging, vil skolens beredskap for å improvisere på kort varsel være avgjørende for dens mulighet til å oppfylle barnets rettigheter uten for store avbrudd.

Mens samhandling med barnevernet rettslig sett langt på vei er et uregulert unntaksområde for skolen, synes det som om ansvaret for barnets skolegang faktisk behandles som et uklart unntaksområde også for barnevernet. Hvor langt ansvaret for hver av de to institusjonene rekker i forhold til hverandre vil derfor være sentrale problemstillinger i de følgende kapitlene.

### 1.3.3.5 *Helheten i systemet*

Oversikten viser at selv om barnets rett- og plikt-forhold til voksne er regulert i tre ulike lover, har de visse, ofte underforståtte, referanser til hverandre. Dels bygger de på og forutsetter hverandre, dels er den enes ansvarsområde en premiss for de andres oppgaver. Den rettslige reguleringen av barnets skolegang utgjør på denne måten et nettverk av rettigheter og plikter med mange deltakere, hvor barneloven, opplæringsloven og barnevernloven griper inn i hverandre på en kompleks måte. De utgjør til sammen et system som regulerer sentrale aspekter ved barnets dagligliv.

Det grunnleggende ansvaret har foreldrene. I skolen møter barnet daglig andre voksne med et profesjonelt ansvar for å formidle kunnskaper og ferdigheter som er nødvendige for å klare seg i samfunnet. Slik som regelverket fremstår i hovedtrekk, forventes barn i skolealder daglig å ha kontakt med minst én annen voksenperson enn foreldrene eller de som er i foreldrenes sted, nemlig læreren. Velger foreldrene å undervise barnet hjemme, vil kontakten mer sporadisk ivaretas av kommunens tilsynsperson etter opl. § 14-2.

Etter lovens system skal barnet på denne måten daglig være sikret en *dobbelt voksen oppmerksomhet* fra personer som har ansvar for å følge med i dets utvikling og læring. I de aller fleste tilfelle synes dette systemet å være tilstrekkelig til å sikre barnet bistand når det oppstår problemer, selv om det i praksis kan oppstå

---

<sup>161</sup> Egelund, Tine og Hestbæk, Anne-Dorthe (2003): op. cit. s. 128-139

situasjoner hvor det er uklart hvilke forventninger skolen og hjemmet kan stille til hverandre eller til barnet.

Men i noen tilfeller kan det, av ulike årsaker, oppstå uklarheter i ansvaret eller konflikter som vil kunne få alvorlige følger for barnets skolegang. Spørsmålet blir da i hvilken grad hensynet til barnet gis prioritet slik at voksennettverket er forpliktet til å ta ansvar der voksent ansvar trengs. Spørsmålet kan komme på spissen dersom hensynet til barnet kommer i konflikt med hensynet til hjemmets, skolens eller barneverntjenestens behov for autonomi og ryddige rammer for egen virksomhet. Ulik forståelse av hva problemet består i og ulike oppfatning av eget og de andres ansvar for situasjonen og for å bringe løsninger, kan skape konflikter.

Et barn som har vanskeligheter, vil være spesielt avhengig av at de voksne er i stand til å håndtere situasjonen slik at problemene kan identifiseres og avhjelpes. Barnet er sårbart både for at det gripes inn for mye eller for lite og av feil instans.

Selv om man ikke skal undervurdere betydningen av lovenes eksistens når det i de fleste tilfellene går greit, er det etter min mening særlig i de problematiske tilfellene at man trenger regler. Da kan det være behov for en klargjøring av hvor langt skolens og hjemmets, eventuelt barneverntjenestens rettslige ansvar går for å sikre barnets omsorg og opplæring og for å motvirke at barnet marginaliseres i skolen. Det er også et spørsmål om hvor langt rettsreglene sikrer et samarbeid mellom de ulike instansene. Som jeg har antydnet i pkt. 1.2.5.3 kan det synes lite realistisk at domstolene i ettertid vil ta stilling til ansvaret for at det gikk galt.

### **1.3.4 Pliktsubjektene for barnets rettigheter – personer eller institusjoner?**

#### *1.3.4.1 Innledning*

I dette punktet vil jeg se litt nærmere på pliktsubjektene for barnets rett og plikt til opplæring og rett til omsorg. Barnets rettigheter motsvares som påvist i pkt. 1.3.2 og 1.3.3 av en plikt til å oppfylle rettigheten og til å gjennomtvinge oppfyllelsen. Plikten er splittet mellom flere instanser, og den er dels regulert som plikter for personer og dels for institusjoner.

For at plikten skal samsvare med barnets rett, er det en forutsetning at summen av delene ikke blir mindre enn helheten. Et iøynefallende trekk ved de tre regelsettene som regulerer barnets rettsforhold til voksne personer som har ansvar for ulike sider av dets opplæring, er at det ikke umiddelbart er enkelt å summere delene. Det skyldes blant annet fremtredende ulikheter mellom de tre pliktsubjektene. Deres forhold til barnet er forskjellig, arten av deres bidrag er også høyst ulik og det knytter seg ulike verdier til barnets relasjoner til hver av dem. En del av bildet er



dessuten at barnet etter hvert forventes å ivareta en del av ansvaret selv. Jeg vil peke på noen trekk ved den ordningen som her er etablert.

Sentralt er at lovgivningen er institusjonelt basert: skolen, hjemmet og barnevernet har hver sin lov som definerer ansvar og oppgaver innenfor hvert område, ut fra en oppgavedeling mellom dem. Jeg vil si litt om hver av dem fra denne synsvinkelen i pkt. 1.3.4.2. Et annet trekk er at de har utøvere som i ulike roller har ansvaret for barnets omsorg og opplæring, pkt. 1.3.4.3.

### 1.3.4.2 *Et institusjonelt nivå*

I dette punktet vil jeg peke på noen trekk ved skolen, hjemmet og barnevernet som samfunnsinstitusjoner. Sett fra samfunnets side har hjemmet sammen med skolen og i noen tilfelle også barnevernet ansvaret for å reprodusere befolkningen og sørge for nødvendig omsorg og opplæring av samfunnets barn.

Jeg vil ta utgangspunkt i at hver av institusjonene har et samfunnsmandat peke på noen kjennetegn ved den rettslige reguleringen av dem. Å betrakte hjemmet, skolen og barnevernet som samfunnsinstitusjoner innebærer å avpersonifisere dem og se på strukturene uavhengig av hvem som til enhver tid befinner seg der og hvilke oppgaver de til enhver tid har. I et institusjonelt perspektiv kan skolen, hjemmet og barnevernet betraktes som en stående struktur med flere deler hvor det innbyrdes forhold mellom delene er gitt, selv om medlemmene skifter. Institusjonene er til en viss grad autonome, med sitt eget lovverk og sin egen styringsordning. Innen disse rammene har de stor frihet til å bestemme at «slik gjør vi det her hos oss» av grunner som de selv finner rasjonelle.

Med skolen som institusjon sikter jeg til hele skolens organisasjon fra Regjeringen til læreren. Jeg vil gi en nærmere presentasjon av den i pkt. 4.1.3. Skolens mandat er å sørge for den organiserte opplæringen av samfunnets barn; for barn i grunnskolealder i samarbeid med hjemmet.

Med barnevernet som institusjon sikter jeg til hele barnevernets organisasjon, fra Regjeringen til medarbeiderne på grunnplanet som kan være både offentlige barnevernsarbeidere og private medarbeidere.<sup>162</sup> Det vil jeg beskrive nærmere i pkt. 5.1.2.2. Barnevernets mandat er i følge bvl. § 1-1 å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp til rett tid.

Av de tre samfunnsinstitusjonene er hjemmet i en særstilling som den minst tydelige. I et institusjonelt perspektiv er hjemmet, på samme måte som skolen og

---

<sup>162</sup> Kjellebold, Alice (1997): Fosterforeldre mellom privat og offentlig rett. I: Kjellebold, Alice, Hærem, Eva, Midjo, Turid og Willumsen, Elisabeth: Samarbeid for barnets beste s. 103- 125

barnevernet, en stabil størrelse som en helhet med ett eller flere barn og ett eller flere andre medlemmer. Men mens skolen og barnevernet er sentralstyrte institusjoner, har ingen myndighet til å instruere hjemmet. Hjemmet har ikke noe mandat eksplisitt uttrykt i en formålsparagraf og har som nevnt heller ingen definisjon i loven. Det er tatt for gitt og lovgiveren har funnet det overflødig å si noe mer om det, jf. pkt. 1.3.3.3. I pkt. 3.1.3.3 kommer jeg nærmere inn på hvordan dette «gitte» utformes av norske foreldre i dag.

Siden midt på 1980-tallet har det vært et politisk mål å opprettholde befolkningen.<sup>163</sup> Den eneste realistiske måten å oppnå det på er å sørge for at kvinner får barn og mulighet til å kombinere omsorgsarbeid og yrkesaktivitet. Ekteskapet ble lenge ansett som den beste måten å sikre barn et trygg oppvekst på. Men i 2003 uttalte Stortinget at det ikke lenger ble ansett som en samfunnsoppgave å regulere samlivet til voksne mennesker.<sup>164</sup> Jeg kommer tilbake til dette i pkt. 1.5.5.5. Hjemmets sentrale samfunnsmandat følger i dag av den avgjørende betydning det har, både for barna og for samfunnet, at alle barn får en god barndom slik at de som gode borgere kan overta og skape fremtidens samfunn.

Menneskerettighetene gir familien og hjemmet en særlig beskyttelse. I følge FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 23 nr. 1 har familien den krav på beskyttelse av samfunnet og staten som den grunnleggende enhet i samfunnet. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8 nr. 1 sikrer enhver rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

Rettsforholdet mellom foreldrene og barnet regnes til privatsfæren hvor legalitetsprinsippets krav om generell tilbakeholdenhet mot innblanding har sitt sentrale nedslagsfelt. Pluralisme og mangfold er uttalte verdier for hjemmenes måte å innrette seg på når det gjelder blant annet livsstil, kultur, religion og filosofi. Hjemmet i barnelovens forstand er knyttet til den personlige relasjonen mellom barnet og foreldrene. Hjemmet kan på den måte oppfattes som et tvetydig begrep; det er samtidig både institusjonelt og upersonlig og meget personlig og nært.

Når opplæringsloven definerer hjemmet som skolens samarbeidspartner, jf. opl. § 1-2, kan det være uklart hvilken av de to betydningene det siktes til. Ordvalget er ikke spesielt begrunnet i forarbeidene. En tolkning er at skolen definerer sin rolle i forhold til hjemmet som en generalisert størrelse, som den tilpasser sine tjenester til. Forholdet mellom skolen og hjemmet kan på den måten regnes som en stående struktur, som er noenlunde stabil over tid og står fast selv om stadig nye årganger av barn går gradene i systemet og etter hver vinker farvel når de går ut skoleporten.

---

<sup>163</sup> St. meld. nr. 50 (1984-85) om familiepolitikken s. 10-11

<sup>164</sup> Innst. S. nr. 53 (2002-2003) Innstilling fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen om familien – forpliktende samliv og foreldreskap s. 20

Det vil innebære at det fra skolens side kan stilles visse standardiserte forventninger til hjemmet som skolen kan basere seg på at hjemmet har ivaretatt. Skolen vil da på sin side kunne holde seg til de oppgaver den kan og løse dem i tillit til at hjemmet har gjort sitt. I denne betydningen er det andre forhold som vektlegges enn de personlige relasjonene som er sentrale i barneloven.

Med denne tolkningen av hjemmet som abstraksjon som det stilles visse institusjonelle forventninger til, vil foreldrenes privatrettslige frihet til å innrette seg krysses av hensynet til skolens forventninger om at de skal tilpasse sin omsorg for barnet til skolens krav.

Alternativt kunne man tolke uttrykket *hjelp til med* i formålsparagrafen i den betydning dette ordet vanligvis brukes og lese den som et krav om tilpasning av skolens tjenester til det enkelte barnets konkrete hjem. Om det menes den ene eller det andre, vil ha betydning både for hvilke krav skolen kan stille til hjemmet og for hvilke krav hjemmet kan stille til skolen. Dette er som jeg har påpekt i pkt. 1.2.5 et punkt som har vært gjenstand for stor uklarhet.

Skolen og barneverntjenesten er etater i offentlig forvaltning. Felles for dem er at deres oppgaver på ulike måter er relatert til hjemmet og foreldrene. Et fellestrekk er også at både skolen og barnevernet opererer med større eller mindre grad av tvang eller pålegg overfor sine brukere, selv om deres målgrupper er forskjellig angitt.

Som offentlige etater er skolen og barneverntjenesten koordinert under sentrale myndigheter og forventes å ivareta blant annet et hensyn til likebehandling. Men begge etater opererer med stor grad av delegasjon og stort ansvar for den enkelte medarbeider som er nærmest publikum. De får dermed stor grad av frihet til å utforme sin egen yrkesrolle. De profesjonelle tjenester som lærere og barnevernsarbeidere skal yte i en forvaltningsrettslig kontekst, har den likhet med behandlingstjenester at de til en viss grad skapes i samarbeid med deres brukere og har som sin hensikt å bidra til en utvikling hos mottakerne. Det er derfor vanskelig å vurdere i hvilken grad likhetshensynet faktisk ivaretas. FNs barnekomité har uttrykt bekymring over at den store graden av delegasjon i kommunal forvaltning kan føre til ulikhet i gjennomføringen av konvensjonens bestemmelser.<sup>165</sup>

Barnevernets virksomhet er rettet konkret mot det enkelte barn og dets foreldre. Virkemidlene har tradisjonelt vært regnet som inngrep i familien og hører under legalitetsprinsippets kjerneområde. Siden midt på 1980-tallet har det vært en sterk vekst i hjelpetiltak av tjenesteytende karakter. På grunn av at barneverntjenestens tiltak har en viss inngrepskarakter, er også hjelpetiltakene likevel som hovedregel basert på samtykke fra foreldrene. Adgangen til å gi pålegg om hjelpetiltak er svært begrenset. Særlig for barnevernets tjenester gjelder at de utøves med stor grad av

---

<sup>165</sup> CRC/C15/Add 126 juni 2000 Avsluttende behandling av Norges andre rapport pkt. 14 og 15

individuell tilpasning til det enkelte barn og dets foreldre. Det hevdes at barnevernet både utfører «beslutningsoppgaver i en behandlingskontekst og behandlingsoppgaver i en beslutningskontekst».<sup>166</sup>

Også skolen driver forvaltningsvirksomhet. I tidligere tider var skoleplikten det primære. I dag kan det virke som den håndheves mer lemfeldig, jf. pkt. 1.2.4.4 og at tjenesteyting er det sentrale. I enkelte sammenhenger regnes opplæring til de velferdsstatlige rettigheter.<sup>167</sup> Skolens rettigheter oppfylles kollektivt, men innen denne rammen krever den enkelte elevs læringsarbeid en viss grad av individuell tilrettelegging. Selv om skolens tjenester er mer standardisert enn barnevernets har også trekk ved lærerens arbeid karakter av «øyeblikkets kunst».

Størrelsen på de to etatene er svært forskjellig. Skolen omfatter alle barn som har nådd skolepliktig alder. I skoleåret 2005-2006 var det 620 000 elever i grunnskolen<sup>168</sup> mens det i 2004 var 174 000 elever i videregående skole.<sup>169</sup> I løpet av 2005 hadde vel 39 200 barn tiltak fra barnevernet, iberegnet både førskolebarn og unge over 18 år under ettervern.<sup>170</sup> Andelen av alle barn i alderen fra 0-17 år med tiltak fra barneverntjenesten var 2,5 prosent.<sup>171</sup>

Skolen hadde i 2003 over 90 000 lærere, mer enn 65 000 i grunnskolen og ca 26 500 i videregående skole.<sup>172</sup> Samme år var det ca. 6 200 årsverk i det kommunale og statlige barnevernet til sammen.<sup>173</sup> Mens barneverntjenesten regelmessig møter skolebarn, vil skolen mer sjelden møte barnevernets barn. Det kan ha følger både for maktforholdet mellom de to institusjonene og for den beredskap hver av dem har for å møte den andre når det oppstår behov for å samhandle om enkeltbarn.

### 1.3.4.3 *Et rollenivå*

I dette punktet vil jeg si litt om oppgavene som påhviler personene som har ansvaret for barnet. Å være lærer, forelder eller barnevernsarbeider er sosiale roller som angir et sett av forventninger til de tre gruppene av voksne som har ansvar for barnets omsorg og opplæring. De forventes å fylle sine roller i møtet med barnet og med hverandre.

---

<sup>166</sup> Christiansen, Øivin og Havnen, Karen. J Skaale (2003): Plassering utenfor hjemmet – sammenbrudd eller gjennombrudd? I: Backe-Hansen, Elisabeth (red.) (2003): Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi, s. 44-69, se s. 63-65

<sup>167</sup> Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak (2005): Velferdsrett I, 3. utg. s. 111 – 122, se også St. meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering s. 105-106

<sup>168</sup> SSB Elevar i grunnskolen, etter årstrinn. Skoleåret 2005/06. Førebelse tal

<sup>169</sup> SSB Elever i videregående opplæring, etter kurstrinn, kjønn og bostedsfylke. 1. oktober 2004.

<sup>170</sup> SSB Barn med barnevernstiltak i løpet av året, på slutten av året og nye barn, etter tiltak og fylke. 1987-2005

<sup>171</sup> SSB Barn med barnevernstiltak i løpet av året 1987-2005

<sup>172</sup> SSB Lærere, etter skoleslag og skolefylke, 2003.

<sup>173</sup> Tall fra SSB Personell i den kommunale barnevernstenesta, 2003 viste at det var 2.860 årsverk i den kommunale barneverntjenesten, mens SSB Grunnlagsdata for statlig regionalt barnevern. Tall for 2003 og 2004 viste 3 340 årsverk

For barnet er møtet med personene det sentrale. På alle de tre rettsområdene er lovgivningen utformet med stor grad av frihet for forvalterne som er nærmeste barnet til å utforme sin rolle. Måten de fyller den på vil kunne ha store konsekvenser for barnet både som skolebarn og for dets videre livsløp.

Av de aktuelle voksne er foreldrene i en særstilling for barnet av svært mange grunner. Lærere og barnevernsarbeidere møter mange barn som kommer og går, og barna møter dem i roller hvor personene kan skiftes ut. Foreldrene har en livslang relasjon til sitt barn. Forholdet mellom foreldre og barn hører til de mest ukrenkelige mellommenneskelige relasjoner i vårt samfunn, som det bare ugjerne gripes inn i.

En annen forskjell mellom hjemmet på den ene siden og skolen og barneverntjenesten på den andre, er at foreldreoppgaven ikke krever noen spesiell formell kompetanse; foreldre kan de bli som fra naturens side er i stand til å sette barn til verden og få skikk på de rettslige formalitetene i den forbindelse. Lærere og barnevernsarbeidere har sitt arbeid i kraft av utdanning og som regel også spesiell motivasjon for arbeidet. Gjennom sine arbeidsforhold har de også et strukturert og avgrenset ansvar for det enkelte barn, som opphører ved arbeidstidens slutt.

Foreldrene lærer seg sin foreldrerolle gjennom sitt samvær med sitt unike barn og har kunnskap om nettopp det, selv om de også generelt har kunnskap om barn. Læreren og barnevernsarbeideren vil vurdere barnet på bakgrunn av kunnskap om barn i sin alminnelighet. Læreren vil også kunne observere barnet i samspill med andre barn og sammenlikne det med jevnaldrende. Barnevernsarbeidere har, i hvert fall inntil ganske nylig, ikke alltid møtt de barna de har ansvar for. Gjennom sin institusjonelle tilknytning vil både lærere og barnevernsarbeidere kunne få del i genererte erfaringer og tradisjoner som de kan anvende i sitt arbeide, mens foreldrenes rolle utvikles i et samspill med barnet etter hvert som det vokser og utvikler seg. I samarbeidet mellom foreldrene, skolen og barneverntjenesten vil foreldrene vil ofte møte «på bortebane», hvor læreren og barnevernsarbeideren kjenner institusjonens koder og regler og som regel vil være i posisjon til å definere premissene for kontakten.

Oppstår det problemer, vil de profesjonelle lett kunne fremstå som eksperter og bedrevitere og foreldrene vil lett kunne føle seg underlegne. Ubalansen i maktforholdet mellom foreldre som strever og de profesjonelle yrkesutøverne i skolen og barnevernet, som dessuten ofte kan oppleves å ha et moralsk overtak, kan være påtakelig. Foreldrene vil både kunne føle seg anklaget over barnets problemer og oppleve skyld og skam over egen tilkortkommenhet.<sup>174</sup> For foreldre som selv har

---

<sup>174</sup> Havik, Toril (2003): op.cit. s. 104-108

dårlige skoleerfaringer kan møtet være spesielt traumatisk, og en del foreldre unngår møtene med skolen.

Et konstruktivt samarbeid må derfor noen ganger etableres ut fra svært ulike betingelser. Når det som blir tatt for gitt oppfattes forskjellig skapes det et rom for det som Pierre Bourdieu kaller symbolsk makt, jf. pkt. 1.2.3.

At foreldrene selv har utdannelse og kompetanse på fagområdet vil kunne gjøre dem til mer likeverdige samarbeidspartnere til fordel for barnet. Det gjelder særlig i skolen.<sup>175</sup> Overfor barnevernet vil ressurssterke foreldre kunne virke truende på fagfolkens autoritet. Det kan gjøre at barnevernet viker unna og unnlater å komme barnet til unnsetning.<sup>176</sup>

### 1.3.5 Perspektivvalg

#### 1.3.5.1 Innledning

I dette punktet vil jeg redegjøre for hvordan jeg vil legge opp analysen av de tre lovverkene. Oversikten i forrige punkt viser at skolens, hjemmets og barneverntjenestens oppgaver har forbindelsespunkter som gjør at de henger sammen, selv om de er selvstendige systemer. For å analysere reguleringene som sikrer barnets rett, er det derfor nødvendig å betrakte dem fra ulike perspektiver. Rettssosiologen Karin Widerberg har påpekt at bildet av lovens virkninger vil kunne ta seg forskjellig ut alt ettersom man betrakter den fra den styrendes eller den styrtes perspektiv.<sup>177</sup> Jeg vil uten videre legge til grunn at det samme synspunktet kan gjøres gjeldende også ved rene regelverksstudier, bare med den forskjellen at det er reguleringsambisjonene som studeres og ikke i hvilken grad de lykkes.

For det første er det nødvendig å analysere barnets rettigheter overfor foreldrene, skolen og barneverntjenesten og deres forpliktelser overfor barnet. Det vil jeg søke å gjøre ved å betrakte regelverket fra et barneperspektiv, det vil jeg omtale i pkt. 1.3.5.2.

Det er også nødvendig å se de tre institusjonenes plikter overfor barnet i lys av deres samfunnsmandat som til dels er basert på oppgavedeling dem i mellom, og som de må løse innen de rettslige rammer som gjelder for deres virksomhet. Her vil det kunne ligge reguleringer som både kan understøtte og komme i konflikt med hensynet til det enkelte barn. Det vil jeg analysere fra et systemperspektiv. For å

---

<sup>175</sup> Nordahl, Thomas (2003): op. cit. s. 85-86

<sup>176</sup> Veland, Jarmund, Barnevern i små og store samfunn. I: Havik, Toril, Larsen, Mette Y, Nordstoga, Sigrid og Veland, Jarmund (2004): Barnevernet – forutsetninger og gjennomføring s. 164 - 172

<sup>177</sup> Widerberg, Karin (1986): Att undersöka lagars verkningar – i vems perspektiv? En lov i søkelyset «revisited». I: Bratholm, Anders, Opsahl, Torkel og Aarbakke, Magnus (red): Samfunn, rett, rettferdighet. Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag s. 744-751

forstå dynamikken i samspillet mellom skolen, hjemmet og barnevernet kan det være hensiktsmessig å velge et systemteoretisk perspektiv. Det innebærer å betrakte rettssystemet som en helhet bestående av enkelte deler som innbyrdes henger sammen og som må forstås i lys av hverandre.<sup>178</sup> Jeg vil redegjøre for hva det konkret innebærer i pkt. 1.3.5.3. Deretter vil jeg redegjøre for lovstrukturen, på dette området, pkt. 1.3.5.4. I pkt. 1.3.5.5 vil jeg oppsummere konsekvensene av disse perspektivvalgene for den videre analysen.

### 1.3.5.2 *Et barneperspektiv*

I dette punktet vil jeg si litt om hva det innebærer å se lovverket fra et barneperspektiv, og hvilke konsekvenser det har for analysen.

Å analysere lovverket fra et barneperspektiv er å undersøke om det er konstruert slik at det er egnet til å verne alle barn mot marginalisering i skolen. Barnets rettslige posisjon må derfor være et sentralt fokuspunkt.

Det innebærer for det første at barnet anerkjennes som et selvstendig individ og ikke som noens eiendom. Det er heller ikke et objekt som kan defineres av andre uten selv å ha rett til å bli hørt. På dette punktet har det de siste 10-15 årene skjedd endringer i synet på barn generelt, og barnets interesser er gradvis blitt styrket. Viktige milepæler i denne utviklingen har vært først ratifikasjonen og senere inkorporeringen av FNB i norsk rett. I forbindelse med barnets skolegang kan det tenkes å oppstå spørsmål om hvilke muligheter barnet har til selv å hevde sine rettigheter dersom foreldrene i fellesskap holder barnet hjemme fra opplæringen eller ignorerer dets rett og plikt til opplæring. Et spørsmål er da om noen andre har et ansvar for å ta initiativ til å sikre barnets skolegang, eller om barnet selv har noen mulighet til å finne noen allierte som kan opptre på dets vegne eller tvinge foreldrene til forhandlingsbordet.<sup>179</sup>

For det andre innebærer et barneperspektiv på reglene at det må undersøkes om de materielle reglene er egnet til å ivareta barnets interesser når loven fungerer som den skal. Videre om det finnes håndhevningsmekanismer som er egnet til å sikre at de materielle rettigheter blir realisert eller oppfylt på en tilfredsstillende måte, eventuelt om det finnes tilsyns- eller overvåkingsordninger som sikrer at systemet fungerer etter hensikten. Man kan ikke uten videre ta for gitt at de voksne ordner opp.

For å analysere lovverket fra barnets perspektiv, vil det være nødvendig både å analysere dets rettigheter overfor foreldrene, skolen og barneverntjenesten, de voksnes plikter overfor barnet og overfor hverandre og de ulike rettslige

---

<sup>178</sup> Eckhoff, Torstein og Sundby, Nils Kristian (1991): op. cit. s. 12

<sup>179</sup> Bratholm, Anders (1969): op. cit. s. 102-104

mekanismene som skal sikre at pliktene blir fulgt opp. I noen grad vil det også være nødvendig å undersøke om arbeidsformer, beslutningsformer og finansieringsordninger er egnet til å fungere slik at institusjonenes rettslige plikter overfor barnet blir ivaretatt når de fungerer etter hensikten.

Stilt alene overfor hver av de voksne, er barnet den svake part. Opp til det har nådd en viss alder, er det fysisk svakere enn de voksne. Et barn vil også ha problemer rent prosessuelt med å hevde sine rettigheter overfor voksne uten andre voksnes hjelp. Et spørsmål vil da være hvilke sikkerhetsmekanismer systemet åpner for hvis en eller flere av de voksne partene ikke opptrer som forventet. Ved at de tre institusjonene forutsettes å fungere i et samspill, vil innsyn og åpenhet dem imellom kunne gjøre at svikt i det ene leddet vil kunne kompenseres ved at de andre trår til for å støtte barnet. Barnet vil være avhengig av at hver av institusjonene har en forståelse ikke bare av sine egne oppgaver, men også av hvor møtepunktene med de andres ansvar og oppgaver er, slik at det kan gripes fatt i situasjonen hvis barnet har problemer. I den grad de unngår å trå hverandres sirkler for nære, vil det kunne føre til handlingslammelse som går ut over barnet.

Et utgangspunkt er at alle barn er avhengige av medvirkning både fra skolen og fra hjemmet for å være sikret at retten til opplæring skal bli realisert. Enkelte barn vil også være avhengig av tiltak fra barneverntjenesten. De plikter det er tale om for de voksne, er både å sikre at barnet faktisk får tilgang til skolen, at det får et tilbud som faglig og sosialt har et innhold som gir et meningsfylt bidrag til dets læring og utvikling og som gjør at det oppnår sosial tilhørighet i skolen slik at det ikke velger den bort. Det forutsetter at barnet har en omsorgssituasjon i hjemmet, fysisk, mentalt og emosjonelt, som gjør at det er i stand til å nyttiggjøre seg opplæringen i skolen. Det er også tale om etter hvert å forberede barnet på selv å forvalte sine egne rettigheter overfor skolen.

En innholdsvurdering av reglene ut fra et barneperspektiv må for det tredje ta i betraktning at voksnes oppgaver er bestemt av at barnet, gjennom barndomsårene gjennomgår en utvikling, fysisk, psykisk, motorisk, emosjonelt og sosialt. I denne prosessen er barnet hovedpersonen i sitt eget liv. Gjennom sin utvikling blir det kjent med sine egne talenter og muligheter og utvikler sin evne til å reflektere over seg selv om sitt forhold til andre. Den voksne kommer inn i barnets liv og følger det en stund og så skal det videre på egen hånd. Spørsmålet er hvilke forpliktelser som påhviler den voksne til å bidra til den unge slik at det kan møte tilværelsen som ung voksen best mulig rustet.

I dette perspektivet vil det være sentralt i hvilken grad lovverket er egnet til å regulere den dynamiske prosessen barnet gjennomgår i samspill med de voksne som omgir det. Barneperspektivet på lovverket vil derfor dreie seg om hvordan det sikrer barnet i balansen mellom barnets egen frihet og på den ene siden den voksne tvangen som ligger i det pedagogiske paradoks, jf. pkt. 1.1.4 og på den andre siden dets rett til tilgjengelige voksne i den avgjørende livsfasen som barneårene er.



### 1.3.5.3 *Et systemperspektiv*

I dette punktet vil redegjøre for hvordan jeg mener det er hensiktsmessig å legge opp en systemteoretisk analyse av delene og helheten i det systemet som skal sikre barnets opplæring. Jeg har ikke ambisjoner om å utvikle en helhetlig analysemodell, eller å analysere systemet i forhold til en Luhmannsk modell, noe som stoffet kanskje kunne invitere til.<sup>180</sup>

Et utgangspunkt er at måten de rettslige forpliktelsene er regulert på, bygger på en oppgavedeling mellom tre samfunnsinstitusjoner. Den første presentasjonen av de sentrale bestemmelsene viser at denne delingen ikke er mer gjennomført enn at det er klare møtepunkter mellom dem, og at barnet som den svake part, i noen tilfeller er helt avhengig av at de tre institusjonene i nødvendig grad kan fungere som et sammenhengende hele.

I systemet som på denne måten dannes, har staten og institusjonene ulike roller. Staten har som lovgiver ansvaret for helheten i lovverket, den er videre bevilgende myndighet og part i internasjonale avtaler. Som utøvende myndighet og leder av forvaltningen har staten ansvaret for å opprette eller nedlegge institusjoner og å fordele ansvar og oppgaver mellom dem. Innenfor sine rettslige og økonomiske rammer får institusjonene ansvaret for å realisere sitt mandat.

Denne måten å organisere lovverket på beror på lovgiverens valg. Innen rammen av demokratiets spilleregler som er rettslig fundert er samfunnets institusjoner hensiktsmessige virkemidler for å styre samfunnet og ivareta vitale velferdsoppgaver for borgerne. Hvordan samfunnsinstitusjonenes makt og myndighet skal avgrenses, beror på et lovgivervalg både når det gjelder strukturelle og materielle spørsmål.

Staten og institusjonene er ikke fullstendig atskilte enheter. Samtidig som samfunnsinstitusjonene er underlagt demokratisk styring, forutsettes de, for å være i stand til å løse sine oppgaver, å ha en viss autonomi. Som vist i pkt. 1.3.3.2 – 1.3.3.4 fungerer skolen, hjemmet og barnevernet på sine egne premisser og med sin egen indre dynamikk. Oppgavene kan være sammensatt slik at institusjonene fungerer parallelt og samtidig på flere områder. De vil også kunne ha sine egne tekniske, faglige, etiske eller profesjonelle normer som kan skape en resistens for påvirkninger utenfra ved at de «kodes om» når de implementeres slik at institusjonen kan fortsette som før. Tregheten med å tilpasse skolen til elevene som jeg har pekt på i pkt. 1.1.3, kan kanskje forklares i dette perspektivet.

---

<sup>180</sup> Sand, Inger Johanne (1996): Styring av kompleksitet, kapittel 3 s. 58-113

Mektige samfunnsinstitusjoner kan gjennom sine kanaler til myndighetene påvirke de politiske prosessene og dermed lovenes innhold. De kan både gjøre sine interesser gjeldende på det politiske plan for å oppnå endringer de ønsker og beskytte seg mot uønskede endringer. De befinner seg også i en maktposisjon som forvaltere av lovverket, som kan skape styringsproblemer. Personer eller grupper som mangler slike forbindelser til det politiske systemet, kan ha vanskeligere for å få gehør for sine interesser i de politiske prosessene, og de kan også møte motstand på realiseringsplanet. «Politisk fattigdom» er en betegnelse på denne posisjonen.<sup>181</sup> I rettsosjologiske analyser har studiet av forholdet mellom rett og samfunn vært nyttig for å forstå betingelsene for at gjennomføringen av reformer skal lykkes.<sup>182</sup>

Med dette utgangspunktet kan man også studere en eller flere deler av rettssystemet som deler av en større helhet, hvor vekselspillet mellom retten og samfunnsinstitusjonene og deres gjensidige påvirkning av hverandre tas for gitt.

Rettstilstanden vil kunne endres både ved at det skjer endringer innen en enkelt sektor som ikke direkte berører de andre, og ved at endringer i en sektor har ringvirkninger i en eller flere av de andre. Det kan også skje ved mer grunnleggende endringer som berører hele rettssystemet. Det er vi vitne til i dag ved at blant annet menneskerettighetene på ulike områder påvirker den nasjonale retten. Også endringer i samfunnsforholdene, i de politiske forholdene og i vitenskapelig forståelse vil kunne endre balansen ved at gammel erkjennelse stilles i et nytt lys eller må vike for ny kunnskap eller teknologi. Innen de enkelte delene av systemet vil det kunne være en iboende spenning mellom hensynet til på den ene siden å tilpasse seg endringer som initieres utenfra, og på den andre siden hensynet til å bevare institusjonenes egen autonomi og å sikre kontinuiteten i deres indre prosesser.

Betrakter vi forholdet mellom foreldrene, skolen, og barneverntjenesten i dette lys, kan vi se dem som bidragsytere i et overordnet samfunnsprosjekt som dreier seg om å sikre at befolkningen reproduseres og nasjonen føres videre. For å nå denne målsettingen må det sørges for at det blir født barn, at de blir tatt hånd om og får nødvendig omsorg, oppdragelse og opplæring slik at de kan bli samfunnsnyttige borgere, skattebetalere, arbeidskraft, omsorgsarbeidere for eldre og fremtidens foreldre. Skolegang for nasjonens barn er et sentralt virkemiddel for å oppnå denne målsettingen. Hjemmet, skolen og barneverntjenesten kan med dette utgangspunktet betraktes som samfunnets redskaper for å realisere målsettingen om videreføring av nasjonen. Den oppgaven de er felles om, er en avgrenset deloppgave i det store prosjektet, nemlig å sørge for omsorg og opplæring av barna mens de er i oppvekstfasen.

---

<sup>181</sup> Jacobsen, Knut Dahl (1970): Politisk fattigdom, I: Lingås, Lars Gunnar (red): Myten om velferdsstaten s. 175-180

<sup>182</sup> Se f. eks. Sand, Inger Johanne (1996): op. cit. s. 58-113

Det tredelte ansvaret for barnets opplæring avspeiles også i lovgivningen: Vi har tre ulike delsystemer for øye: barnelovens system, opplæringslovens system og barnevernlovens system. De er selvstendige samfunnsinstitusjoner, med en viss grad av autonomi og regulert av sine egne lovverk.

Som vist i pkt. 1.3.4.3 er grunnlaget for deres interesse i barnets opplæring av ulik karakter. Barn som krever spesiell oppmerksomhet og omsorg for ikke å falle ut av skolen, vil kunne representere utfordringer både for lærere og medelever i skolen, for foreldrene og eventuelt også for barneverntjenesten. Det langsiktige felles målet er å sikre barnet en god barndom og oppvekst og å forberede det på et selvstendig liv og unngå at det faller sin nærmeste eller samfunnet til byrde. Det kan komme i konflikt med mer kortsiktige mål, å bli avlastet for et barn som sliter ut foreldrene, som forstyrrer undervisningen for sine medelever eller truer budsjettbalansen i kommunen.

Den praktiske organiseringen av hver av de voksne partenes bidrag bestemmes nærmere innen den enkelte institusjon. I hjemmet er den basert på en mer eller mindre klart gjennomarbeidet avtale mellom foreldrene, hva enten de lever sammen eller ikke. I skolen og barnevernet følger arbeidsordningen av organiseringen innen den enkelte etat. I tillegg til lovens bestemmelser vil den enkelte ansatte kunne være underlagt rammer og reguleringer av ulike slag. Mens oppgavene er definert på institusjonelt nivå, er gjennomføringen av dem basert på en omfattende delegasjon innen den enkelte etat. Organisasjonsplan, delegasjonsreglement, delegasjonsvedtak, virksomhetsplaner og personalinstrukser vil derfor i praksis ha stor betydning for den enkelte lærers eller barnevernsarbeiders arbeidssituasjon – i tillegg til oppgavens omfang og tilgjengelige ressurser. Vi finner bare unntaksvis bestemmelser om oppgavene til den enkelte medarbeider, et eksempel finner vi i opl. § 8-1 som sier at hver elev skal være knyttet til en kontaktlærer.

De tre lovverkene griper inn i hverandre ved at det er noen koblingspunkter mellom institusjonene hvor den ene har rettigheter eller plikter i forhold til den andre, og som også kan implisere deltakelse fra en eller flere av de andre partene. I mange tilfelle, kanskje de fleste, synes lovverket å fungere slik at de voksne partene driver med sitt uten omfattende kontakt. Å administrere møtepunktene med de andre vil kunne innebære bare en blant flere oppgaver, og kanskje ikke alltid den som prioriteres som den viktigste. Barnet går imellom som en skyttel i veven og skaper en helhet som er god for seg.<sup>183</sup> Men i noen tilfelle er det av avgjørende betydning for barnet at de tre samfunnsinstitusjonene fungerer i fellesskap som et helhetlig nettverk.

I sitt arbeid med pålagte oppgaver kan institusjonene stilles overfor krav om å balansere forventninger fra andre mot hensynet til egen selvstendighet og egne

---

<sup>183</sup> Ericsson, Kjersti og Larsen, Guri (2000): op. cit. s 146-160.

oppgaver, eller å avveie hensynet til det enkelte barn mot hensynet til ett eller flere andre. For å sikre de barna som er avhengige av et smidig samarbeid mellom to eller flere av instansene, vil det være nødvendig at hver av partene kjenner rammene for eget ansvar. Det er også nødvendig å være oppmerksom på hva de andre bestemmer innenfor sitt område, både for å sikre at de ikke går utover sine fullmakter og for å hindre at forvalterne opererer med selvbestaltede «demarkasjonslinjer».

Måten de tre institusjonene fungerer på, hver for seg og sammen, når de fungerer som forventet, vil være avgjørende for systemets evne og muligheter til å fange opp alle barn og sørge for at de får den opplæring som loven sikrer dem. Kunnskap om hvordan hvert av delsystemene fungerer når de fungerer rasjonelt i forhold til sin egen logikk, er derfor nødvendig for å vurdere om det kan være systeminterne krefter som kan motarbeide løsninger som tjener barn i en marginal situasjon. Hvor atskilt og forskjellige de ulike systemene er, og måten de er koblet sammen på, vil også kunne få betydning for måten de samvirker på.

#### 1.3.5.4 Lovstruktur

Organiseringen av lovverket er lovgiverens ansvar. Etter anbefaling fra lovstrukturutvalget har det siden 1992 vært et mål å samle lovgivningen etter samfunnssektorer/livsområder. Utvalgets begrunnelse var at det gir et oversiktlig bilde for den som har behov for å kjenne reglene på et samfunnsområde. Å samle normene innenfor en sektor gjør det også lettere å se alle relevante forhold i sammenheng når man skal løse et problem innenfor sektoren.<sup>184</sup>

Reformer i lokalforvaltningen la samtidig opp til at den statlige detaljreguleringen innen offentlig sektor måtte vike plassen for rammestyring for å styrke det lokale selvstyret. Mål og resultatstyring erstattet langt på virkemiddelstyring av det offentliges virksomhet, inspirert av ideer fra New Public Management.<sup>185</sup> Styring gjennom rettigheter er særlig forbeholdt tilfeller hvor det er nødvendig for å sikre at visse tjenester ytes når det er behov for dem, og for å sikre likhet mellom sosiale grupper og mellom ulike deler av landet.<sup>186</sup>

Med dette utgangspunktet la lovstrukturutvalget frem konkrete anbefalinger for fremtidige reformer, basert på en samling innen sentrale rettsområder. Ved utarbeidelsen av opplæringsloven ble anbefalingene langt på vei fulgt, ved at flere

---

<sup>184</sup> I NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket. Lovstrukturutvalgets delutredning II s. 105

<sup>185</sup> St. meld. nr. 23 (1992-93) s. 57-62

<sup>186</sup> St. meld. nr. 23 (1992-93) s. 50

lover i opplæringssektoren ble samordnet. Et forslag om å ta med også privatskoleloven ble likevel ikke fulgt opp.<sup>187</sup>

Barnevernet hadde da utvalgets innstilling ble fremlagt, allerede fått sin egen lov etter at barnevernloven var tatt ut av utkastet til sosialtjenestelov. Utvalget uttalte at det kunne betraktes som et tilbakeskritt, selv en egen barnevernlov ble sett som en fordel fra et brukersynspunkt. Og når den først var gitt, lå forholdene til rette for andre lovstrukturelle reformer, i første rekke sammenslåing av barnevernloven med andre lover som angår barns oppvekstvilkår som barneombudloven, barnehageloven og barneloven. Utvalget mente blant annet at det ville kunne bidra til å «normalisere» barneverntjenestens virksomhet.<sup>188</sup> Om det er aktuell politikk er vel usikkert. Men etter min mening er ideen verd å overveie på ny. Det kommer jeg tilbake til i kapittel 7.

Ved inkorporeringen av FNB fikk norsk lov et tilskudd ved et samlet lovverk om barnets rettigheter som dermed utfordret det sektorbaserte systemet. Jeg vil komme nærmere inn på noen av argumentene i diskusjonen i pkt. 1.5.6.4.

FNB pålegger staten et overordnet ansvar for at konvensjonens rettigheter blir realisert. Den overlater til staten å velge hvilke administrative instrumenter som skal brukes. Etter FNB artikkel 4 plikter konvensjonspartene å treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen. Organisasjonen må altså i nødvendig grad tilpasses oppgavene.

FNB artikkel 3 nr. 1 bestemmer at ved alle handlinger som gjelder barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Og etter nr. 2 påtar staten seg å sikre barnet den beskyttelse som er nødvendig for dets trivsel, og skal treffe alle egnede lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål. Dette må forstås også som en plikt til å organisere forvaltningsapparatet på en måte som sikrer at konvensjonens forpliktelser kan oppfylles. Og videre som en plikt for alle samfunnssektorer til å innfortolke konvensjonens forpliktelser i sine oppgaver på områder hvor FNB statuerer positive rettigheter for barnet.

Det må også innbære et krav om at det ikke er tvil om hvem av flere mulige sektorer som skal oppfylle barnets rettigheter. Barnets rettigheter ville være lite verdt dersom staten kunne «organisere dem bort». Barneombudet har etter § 3 andre ledd bokstav b i lov 4. mars 1981 nr. 5 om barneombud et særlig ansvar for å følge med i om barnets rettigheter etter barnekonvensjonen blir oppfylt.

---

<sup>187</sup> NOU 1995:18 s. 63, jf. Ot. prp. nr. 36 (1996-97) Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) s. 136 fl. og Ot. prp. nr. 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) s. 9-10

<sup>188</sup> NOU 1992:32 s.144

Staten har et selvstendig, overordnet ansvar for å sikre at barnets konvensjonsbestemte rettigheter ikke går tapt ved at de blir fragmentert på flere hender. Ansvarsdelingen på dette området med tre samfunnsinstitusjoner som hver har et delansvar for barnets opplæring, er til dels historisk bestemt. Vi må altså kunne legge til grunn at det i noen grad er praktiske grunner til at barnets rettigheter er spredt på flere lovverk. Hvorvidt dette systemet er hensiktsmessig er en del av analysen. For å finne svar på det er det ikke tilstrekkelig å studere delene og legge dem sammen. Det er også et spørsmål i hvilken grad ansvaret for reguleringen av delansvaret for de tre institusjonene samlet sett gir et helhetlig ansvar som sikrer at barnets opplæring ikke glipper.

### 1.3.5.5 *Konsekvenser for analysen*

Gjenstanden for analysen er tre samfunnsinstitusjoner med ansvaret for barnets opplæring hvor oppgavedelingen har røtter tilbake til siste halvdel av 1800-tallet. Deres funksjonsmåte i dag må forstås i lys av at de har utviklet seg i takt med og under press av samfunnsutviklingen i en periode hvor Norge har gått fra å være en fattig liten provins i verdens utkant til å bli et av verdens rikeste land.

I denne perioden er skoletilbudet utvidet. Barn har fått en mer synlig plass, og barnets rettigheter er blitt styrket på en rekke områder. Både oppgavene som påhviler institusjonene med ansvar for barnets opplæring og betingelsene for å løse dem har dermed gjennomgått store forandringer. I denne prosessen hvor de både selv har påvirket og er blitt påvirket av samfunnsutviklingen, har de likevel bevart noen av sine grunntrekk og bærer med seg sine kulturer og tradisjoner som er forankret i fortiden.

Hvordan hver av institusjonene kan forventes å forstå og prioritere sine plikter overfor barnet, vil være avhengig både av deres forståelse av sitt eget ansvar og egne oppgaver og måten de forstår sin rolle i forhold til hver av de to andre. Det vil igjen kunne legge føringer for det handlingsrom deres enkelte medarbeidere får i sitt arbeid med å realisere barnets rettigheter. Barnets rettslige posisjon vil dermed bero på i hvilken grad de tre institusjonene har klart å omstille seg og tilpasse sin virksomhet til de nye oppgavene slik at de hver for seg og sammen både kan ivareta sine interne forpliktelser og hensynet til det enkelte barn.

Ved å kjenne systemenes dynamikk og kreftene som driver endringene, vil vi kunne forstå de tre institusjonenes betingelser for å møte de oppgavene de står overfor. Det handlingsrom som barnets foreldre og fagfolkene i skole og barnevern har når de skal ivareta barnets rettigheter og plikter, er både bestemt av det ansvar og de oppgaver hver av dem har overfor barnet i følge sin egen lov og av oppgavefordelingen mellom de tre samfunnsinstitusjonene, slik den enten er eksplisitt uttrykt eller forutsatt.

Avgjørende for barnets rettsstilling vil være om den enkelte institusjons bidrag til barnets opplæring er tilstrekkelig til at helheten kan fungere på en tilfredsstillende måte. Det må derfor analyseres om måten hver av institusjonene forventes å fungere på er funksjonell i forhold til den spesielle oppgaven som barnets opplæring medfører.

I studiet av samspillet mellom staten, institusjonene og barnet, vil partene ha roller både som styrende og styrte. Vi kan her snakke om et styringshierarki hvor staten står på toppen som den styrende med ansvar for at regelverket er egnet til formålet. Den er forpliktet av menneskerettskonvensjonene til å ha et lovverk som tilfredsstillende de krav staten har påtatt seg gjennom å inkorporere dem.

Institusjonene som de utøvende ledd er i en mellomposisjon hvor rammene er lagt av lovgivningen som styrer dem, men hvor de i noen grad likevel har rom for å utforme måten de iverksetter sine plikter på. Barnets posisjon vil i utgangspunktet være den styrtes. Men et relativt nytt trekk i bildet er at statens suverene posisjon er utfordret av menneskerettighetene som gjennom konvensjonene og konvensjonenes håndhevningsorganer gir de styrtes interesser en posisjon som staten må innordne seg under. Barnet blir på den måten i en viss forstand overordnet staten. Historisk er dette en helt ny situasjon.

Barneperspektivet og systemperspektivet vil jeg ivareta på ulike måter i fremstillingen videre. Et felles utgangspunkt er barnets menneskerettigheter. De legger føringer for staten både gjennom konkrete rettigheter for barnet og gjennom krav til de organisatoriske løsninger som velges. Dem vil jeg analysere i avhandlingens kapittel 2.

De tre samfunnsinstitusjonene vil inngå i hovedstrukturen i avhandlingen. Jeg vil først analysere barnets rettigheter overfor hver av dem og de voksens tilvarende plikter til å oppfylle barnets rett til opplæring og til å motvirke at det marginaliseres i skolen. På grunn av foreldrenes avgjørende betydning for barnets opplæring vil jeg først analysere foreldrene eller hjemmets ansvar, i kapittel 3 deretter skolens i kapittel 4 og barneverntjenestens i kapittel 5. For hvert av systemene vil de andre danne konteksten. I forhold til hver av institusjonene vil jeg behandle barnets rettigheter og plikter.

På bakgrunn av analysen av delene vil jeg i kapittel 6 gi en sammenfattende analyse av helheten i systemet. Det vil både være en analyse av hvordan delene som utgjør det voksne ansvaret er koblet sammen, og dels være et spørsmål om det felles voksne ansvaret dekker barnets behov for voksen omsorg, og nødvendig støtte til etter hvert å ivareta sitt ansvar selv. I kapittel 7 vil jeg komme med noen avsluttende rettspolitiske betraktninger.

## 1.4 Rettskilder

### 1.4.1 Innledning

I dette punktet vil jeg redegjøre nærmere for kildene jeg vil benytte i arbeidet og vise hvordan de kommer inn i bildet ved belysningen av problemstillingene. I pkt. 1.4.2 vil jeg gi en kort oversikt over de sentrale menneskerettslige kildene, pkt.. Deretter vil jeg gi en kort oversikt over lover og sentrale forskrifter, pkt.1.4.3. Til slutt vil jeg kort omtale relevant rettspraksis, myndighetspraksis ombudsmannspraksis og reelle hensyn, pkt.1.4.4.

### 1.4.2 Folkeretten og barnets menneskerettslige vern

De sentrale menneskerettslige kildene finner vi i lov om menneskerettigheter med inkorporerte konvensjoner, jf. mrl. § 2. Menneskerettigheter kan være relevante både når vi skal analysere barnets rettigheter overfor foreldrene, skolen og barnevernet, og ved vurderingen av selve systemet som skal sikre barnets opplæring.

Etter mrl. § 3 skal de ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Carsten Smith har uttalt at forrangsbestemmelsen gir konvensjonene er «semi-konstitusjonell» karakter og at man som et bilde kan tale om en trinnhøyde mellom lov og grunnlov.<sup>189</sup> De skal altså håndheves på samme måte som annen norsk lovgivning, dvs. av domstoler, forvaltning og private.

Fire sentrale menneskerettighetskonvensjoner med noen tilleggsprotokoller er i dag inkorporert i mrl.: Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av grunnleggende rettigheter og friheter (EMK), med fire tilleggsprotokoller, og to FN-konvensjoner begge vedtatt 16.desember 1966; om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, (ØSK) og om sosiale og politiske rettigheter (SP). I 2003 ble FNs barnekonvensjon inkorporert. Diskusjonen om hvorvidt den var egnet for inkorporering kommer jeg nærmere inn på i pkt. 1.5.6.4 og 1.5.6.5.

I tillegg til at konvensjonene skal håndheves som norsk rett, har de sine egne håndhevingsorganer. Deres praksis er, som følge av inkorporeringen, også en del av norsk rett. Av særlig relevans er avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). Den er etablert med hjemmel i EMK del II og behandler enkeltsaker på grunnlag av individuell klage. Av relevans i denne sammenhengen er enkelte avgjørelser saker som gjelder den første

---

<sup>189</sup> Smith, Carsten: Fra menneskerettsloven til grunnlovsfesting av menneskerettigheter. *Juristkontakt nr. 5 2002* s. 30 – 39, se s. 32



tilleggsprotokollen artikkel 2 (P 1-2) om retten til opplæring og enkelte avgjørelser om krenkelser av EMK artikkel 8 om retten til vern av familielivet, både for barnets og de voksnes rett. Dem kommer jeg inn på i pkt. 2.2.2 og i pkt. 2.3.3.3. Også ØSK og SP har egne håndhevingsorganer i FN-systemet. Jeg vil så vidt nevne KRL-saken, men kommer ellers ikke nærmere inn på dem.

FNB håndheves av FNs komité for barnets rettigheter gjennom et system med oppfølging over tid og en åpen dialog med hvert enkelt land. Den har ingen individuell klagerett. I henhold til artikkel 43 skal det enkelte land innen to år etter at konvensjonen trådte i kraft for landet og deretter hvert femte år sende inn en rapport til FNs komité for barnets rettigheter. Den skal gi en status over vedtatte tiltak som får følger for de rettigheter som er anerkjent i konvensjonen, og om den fremgang som er gjort for barns muligheter til å nyte godt av dem. Oversiktene skal gjøres lett tilgjengelige i sine egne land.

Norge har hittil levert 3 rapporter, i 1993, 1998 og 2003. Jeg vil vise til rapportene og barnekomiteens kommentarer til dem. På grunnlag av rapportene fra den enkelte stat kan komiteen komme med anbefalinger til landet og kan dessuten ta initiativ til oppfølging av spesielle spørsmål gjennom FNs særorganisasjoner. Forslag og generelle anbefalinger skal sendes videre til berørte parter og innberettes til Hovedforsamlingen med partenes eventuelle kommentarer. Per desember 2006 har komiteen avgitt åtte anbefalinger eller General Comments. Den første som gjelder *The Aims of Education* er av relevans for mitt arbeid når det gjelder visse sider av innholdet i grunnopplæringen.<sup>190</sup>

Jeg vil også nevne General Comment no. 7 (2005): *Implementing child rights in early childhood*.<sup>191</sup> Den regner åtte år som en passende avgrensning av småbarnsalderen.<sup>192</sup> Den er først og fremst relevant for de minste skolebarna, men erfaringene fra småbarnsårene har betydning for hva barnet har å møte skolen med. Nr. 8 gjelder fysisk avstraffelse av barn, *The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment* (arts.19; 28, para 2; and 37, inter alia).<sup>193</sup>

Det enkelte land har en folkerettslig forpliktelse til å implementere menneskerettighetene i sin nasjonale rett. På grunn av ulikheter i tradisjoner og lokale forhold har statene en viss skjønnsmargin med hensyn til hvordan dette kan gjøres. Konvensjonene har derfor karakter av et rettslig og verdimeslig rammeverk som landene må holde seg innenfor.

---

<sup>190</sup> Committee on Rights of the Child (2001): *The Aims of Education* 12/04/2001. CRC/GC/2001/1.(General Comments)

<sup>191</sup> Committee on Rights of the Child (2005): *Implementing child rights in early childhood* 11/11/2001. CRC/C/GC/7 General Comment no. 7

<sup>192</sup> *Implementing child rights in early childhood*, se put. 4

<sup>193</sup> Committee on Rights of the Child (2006): *The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment* 21/8/2006. CRC/C/G/8 General Comment no. 8

I alle de fire konvensjonene som her er nevnt, finner vi bestemmelser av relevans for barnets rett til opplæring og for dets rett til omsorg. Flere av de inkorporerte konvensjonene sikrer retten til opplæring som en menneskerettighet.<sup>194</sup>

UNESCO, FNs organisasjon for utdanning, står også bak Salamancaerklæringen, The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education, Adopted by the World Conference on special needs education: access and Quality, Salamanca Spain 7-10. June 1994, som også Norge har sluttet seg til. Den er grunnlaget for prinsippet om den inkluderende skolen.

### 1.4.3 Nasjonale lover, forarbeider og forskrifter

I nasjonal lovgivning er opplæringsloven, barneloven og barnevernloven de sentrale rettskildene. Alle de tre lovene har de seneste årene vært gjennom store reformer og en rekke mindre endringer. Forarbeidene både til lovene selv og til endringene som har funnet sted, er derfor betydelige. Jeg vil trekke dem inn der det er relevant ved tokningen av de aktuelle bestemmelsene. De tre lovene har hver på sine områder avløst tidligere lovgivning og har i noen grad videreført etablerte ordninger. Når det gjelder enkelte spørsmål kan derfor historiske forarbeider også være relevante.

Det vil også være relevant å undersøke hva forarbeidene sier i spørsmålet om hvordan de tre institusjonene med ansvar for barnets opplæring er tenkt å fungere i forhold til hverandre.

Både med hjemmel i opplæringsloven og barnevernloven er det gitt forskrifter. Av særlig relevans er forskrift 23. juni 2006 nr. 0724 til opplæringsloven, jeg vil omtale den som *opplæringsforskriften*. Den kom i fornyet utgave ved ikrafttredelsen av *Kunnskapsløftet* og erstattet tidligere forskrift 28. juni 1999 nr. 722. Også Læreplanverket for *Kunnskapsløftet* er en forskrift som er hjemlet dels i opl. § 1-3 når det gjelder de generelle målene og dels i opl. § 2-3 når det gjelder fagene i grunnskolen.

---

<sup>194</sup> Retten til opplæring er også foreslått tatt inn som en av de grunnleggende rettighetene i EU- charteret om sosiale rettigheter. Det er en del av forslaget til EUs grunnlov som ser ut til å gå en uviss skjebne i møte. Hvis den blir vedtatt en gang i fremtiden, vil den bli bindende for Norge i den grad den er omfattet av EØS-avtalen.

## 1.4.4 Rettspraksis, myndighetspraksis, ombudsmannspraksis og reelle hensyn

### 1.4.4.1 Rettspraksis

Rettspraksis om barnets rett til opplæring og inkludering må vi i første rekke søke som avgjørelser etter skolelovgivningen. Her finner vi noen avgjørelser av relevans. Spredt over en periode på over 100 år har Høyesterett avgjort en håndfull straffesaker mot foreldre på grunn av at barnet ulovlig har hatt fravær fra skolen. Domstolene har også tatt stilling til enkelte søksmål som gjelder krav om spesialundervisning. En sak som gjaldt retten til spesialundervisning for voksne ble avgjort av Høyesterett i Rt. 1993. s. 811. Den kommer jeg litt inn på i pkt.4.3.3.6. Søksmål om erstatning for mangelfull undervisning er en sakstype som har gått i bølger. Fra slutten av 1960-tallet ble det reist en rekke søksmål, men de avtok etter at Høyesterett 1970 avgjorde to saker med negativt resultat for saksøkerne, Rt. 1970 s. 95 og Rt. 1970 s.138. I 1990 ble en sak fremmet til behandling for Høyesterett som kom til at erstatningskravet var foreldet, Rt. 1990 s. 441. I alle de tre erstatningssakene som Høyesterett hittil har behandlet, lå saksforholdet tilbake i spesialskolenes tid. Disse sakene er først og fremst av historisk interesse. De illustrerer problemer som kan forekomme, skolens funksjonsmåte den gang og forhold som bidro til at lovverket ble endret. Det kommer jeg litt inn på i pkt. 1.5.3.3.

I løpet av de siste 15 årene har tingrettene og lagmannsrettene avsagt en del dommer i erstatningssaker mot skolen for mangelfull opplæring. I alle disse sakene er saksforholdet fra tiden før opplæringsloven. På grunn av at skolelovgivningen stadig er i forandring, vil disse sakene måtte vurderes på grunnlag av lovgivningen da saksøkerne gikk på skolen. Endringer, særlig i prosedyrene for tildeling av spesialundervisning ved opplæringsloven, og også senere endringer gjør at dommene ikke er direkte relevante ved tolkningen av dagens regler. Erstatningsdommene har først og fremst relevans som illustrasjon av den virkeligheten loven skal regulere. Jeg vil vise til disse avgjørelsene når det gjelder enkelte spørsmål. En del saker er publisert i RG, noen ligger på Lovdatas database for dommer. Enkelte upubliserte dommer har jeg fått direkte ved henvendelse til domstolene, men jeg har ikke gjort noe forsøk på å få dette materialet komplett.

Det sentrale spørsmålet i erstatningssakene har vært skolens ansvar for å sørge for spesialundervisning. Temaet i disse sakene er om skolen «har tilsidesatt de krav som skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten», jf. skl. § 2-1 nr. 1. Jeg har ingen ambisjoner om å analysere de erstatningsrettslige problemstillingene som sådanne. Mitt sentrale spørsmål er hva barnet kan kreve av skolen, ut fra en forventning om at det må være mer enn at skolen unngår å pådra seg erstatningsansvar.

Etter vanlig lære har underrettsavgjørelser ikke avgjørende rettskildemessig vekt, men når det gjelder enkelte spørsmål synes det likevel å ha utviklet seg en temmelig fast praksis i disse sakene. En del av dem har vært påanket til Høyesterett og er nektet fremmet. Det kan være et uttrykk for at Høyesterett er enig i resultatet, selv om avgjørelsene samlet sett gir ett spriker en del..

Ansvar for barnets skolegang vil bero på hvem av foreldrene som har foreldreansvaret og hvor barnet skal bo fast. Tvister mellom foreldrene om barnets skolegang, følger barnelovens regler. Enkeltspørsmål som hører under foreldreansvaret, må domstolene ha særskilt hjemmel for å behandle. Det foreligger ikke her; den som ønsker rettens avgjørelse må ta opp hele spørsmålet om foreldreansvaret og hvor barnet skal bo fast jf. bl. § 36. Retten til å bestemme over barnets skolegang vil da følge resultatet i hovedsaken, jf. Rt. 1997 s. 1853.<sup>195</sup>

På barnevernets område har vi en omfattende rettspraksis. Den gjelder særlig overprøving av barnevernets tvangsvedtak, tilbakeføring og samværsrett, og berører i begrenset grad barnets opplæring spesielt. Jeg har ikke undersøkt i disse sakene om barnets skolegang har vært et tema. I de senere årene er det også reist en del søksmål med krav om erstatning for unnlatt inngripen fra barnevernet, noen saker gjelder også den behandling barnet har vært utsatt for under barnevernets omsorg. Foreløpig har bare en enkelt sak vært behandlet av Høyesterett, Rt. 2003 s. 1468. Der var ikke skolegangen noe tema. Saken fra Hedemarken herredsrett som er omtalt i pkt. 1.2.5.3 er den eneste jeg har funnet hvor både skolen og barnevernet var saksøkt.<sup>196</sup>

#### 1.4.4.2 Myndighetspraksis

Både i barnevernet og i skolen finnes myndighetspraksis i stort omfang. Den er underlagt taushetsplikt og i liten grad tilgjengelig. Et fremskritt er at barnevernspraksis er større åpenhet om fylkesnemndenes praksis ved at en femtedel av deres avgjørelser legges ut på Lovdata i anonymisert form. Jeg har tatt et overblikk over saker som gjelder omsorgsovertakelse og institusjonsplassering av barn med atferdsvansker. Jeg vil referere til enkelte eksempler og ellers til kjennskap jeg har fått om praksis på bakgrunn av interesse for temaet. Men myndighetspraksis spiller ingen rolle som rettskilde i avhandlingen.

#### 1.4.4.3 Ombudsmannspraksis

I årsmeldingene fra Ombudsmannen finner vi en del eksempler på spørsmål fra skolesektoren. Ombudsmannens vurderinger er ikke rettslig bindende for de forvaltningsorganer som har behandlet saken som klagen gjelder, men de har stor

<sup>195</sup> Se også Oslo Tingsretts dom TOSLO-2002-0256

<sup>196</sup> Hedemarken herredsrett 95-00969 A

autoritet og blir som regel fulgt opp av forvaltningen. Ombudsmannens uttalelser har en viss rettskildemessig vekt selv om de ikke vil være bindende for domstolene. Enkelte uttalelser vil jeg komme inn på.

#### 1.4.4.4 Reelle hensyn

Reelle hensyn vil spille en rolle når man skal fastlegge innholdet i en rettsregel eller når man skal treffe enkeltavgjørelser på dette området. Fraværet av presise regler vil gi et vidt rom for rettslig og faglig skjønn. Som reelle hensyn nevner Eckhoff og Helgesen hensynet til harmoni og konsekvens i rettssystemet; både hensynet til konsekvent språkbruk, innholdsmessig konsekvens og harmoni mellom reglene. Andre reelle hensyn kan være rettssikkerhetsbetraktninger, formålsbetraktninger, interesseavveininger og konsekvenshensyn.<sup>197</sup>

Hovedproblemstillingen befinner seg i møtepunktene mellom tre lovverk. På alle områdene kan spørsmålene betraktes som unntakstilfelle i forhold til lovenes kjerneområde. Unntakssituasjonen preger også rettskildebildet. Spørsmålet om å fange inn og følge opp barn som er marginale i skolen, har ikke vært sentralt fremme verken ved reguleringen av forholdet mellom foreldre og barn, av virksomheten i skolen eller barneverntjenesten. Barn som måtte ha vært offer for manglende opplæring har også satt få spor etter seg i rettspraksis, selv om domstolene som nevnt i tidens løp har behandlet noen erstatningssaker.

Når tre ulike lovverk skal virke sammen, kan hensynet til konsekvens og harmoni for det første kunne tale for at begreper som forekommer i to eller flere av lovene, brukes på noenlunde samme måte. Det vil være et argument for å velge et tolkningsalternativ de lege lata som harmonerer med løsningene i en eller begge de andre lovene og med barnekonvensjonens prinsipper.<sup>198</sup>

For det andre vil dette hensynet kunne tilsi at uklarhet om hvor langt den ene institusjonens ansvar rekker i forhold til de øvrige, løses ved at huller og glipper eller overlappinger mellom de enkelte delene i rettssystemet justeres gjennom en tolkning av reglene. Slike spørsmål kan oppstå både i forholdet mellom hjemmet og skolen, mellom hjemmet og barnevernet og mellom skolen og barnevernet. Ofte vil ansvaret for oppgaver som innholdsmessig henger sammen, av praktiske grunner være plassert på ulike steder i rettssystemet. En harmonisering av de ulike regelverkene vil kunne sikre at ikke selve plasseringen får avgjørende konsekvenser for resultatet. Det forutsetter at rettsanvenderne i de ulike delsystemene kjenner helheten som deres regelverk er en del av.

---

<sup>197</sup> Eckhoff, Torstein (2001): Rettskildelære 5. utgave ved Jan Helgesen, 347-349 og 394-396

<sup>198</sup> Haugli, Trude (1998): Samværsrett i barnevernssaker s. 30-32

Men systembetraktninger kan også tale i motsatt retning. Systemet er basert på en oppgavedeling mellom institusjonene. For at det skal fungere, vil det være behov for en viss grad av klarhet i ansvarsforholdene. Ettersom det er tale om lover med selvstendig forhistorie, forarbeider og egen systematikk og egne forvaltere, kan det ved en konkret vurdering tenkes at hensynet til klare linjer bør tillegges utslagsgivende vekt selv om det de lege ferenda kunne vært ønskelig med større grad av helhet og sammenheng.

Også konsekvensbetraktninger vil spille en betydelig rolle i avgjørelser på dette området. Hensynet til barnets beste kan betraktes som en konkretisering av hvilke konsekvenser som skal være relevante selv om det er et mangfoldig begrep.<sup>199</sup> Barnets omsorg og opplæring skal sikres her og nå, men det vil også i stor grad være tale om å treffe framtidsrettede avgjørelser. På den annen side er det ofte vanskelig å komme til noen klar konklusjon på grunn av den usikkerhet som knytter seg til fremtiden. Det er også spørsmål om hvor langt inn i fremtiden man fester blikket når vurderingen skal foretas. Når det gjelder beslutninger om barn, vil ofte konsekvensbetraktninger, formålsbetraktninger og barnets beste kunne trekke i samme retning ved at de dreier seg om vurderinger av hva som tjener barnets utvikling best på kortere eller lengre sikt. Ved slike vurderinger vil det ofte være nødvendig å bygge på kunnskap fra andre vitenskaper, særlig psykologi, pedagogikk, sosiologi eller medisin, og om forhold som kan fremme eller hindre barnets utvikling. Men uansett vil forvaltning, domstoler og foreldre kunne bli stilt overfor vanskelige verdispørsmål på et av livets mest følsomme områder.

## 1.5 Historisk tilbakeblikk

### 1.5.1 Innledning

Problemstillingen i dette punktet er om vi ved å følge utviklingen av hver av de tre institusjonene og forholdet mellom dem frem til i dag, kan identifisere krefter som har bidratt til og fortsatt bidrar til at barn kommer i en marginal situasjon i skolen. Kan trekk ved historien bidra til å forklare spenninger innen institusjonene eller mellom dem som kan fungere som marginaliserende krefter i dagens skole? Og kan det tenkes at disse kreftene også må antas å ha virkning fremover slik at de må tas i betraktning ved en videre utvikling av systemet som skal sikre barnets omsorg og opplæring?

---

<sup>199</sup> Haugli, Trude (2002): Det mangfoldige barnets beste. I: Bull, Kirsti Strøm, Hagstrøm, Viggo og Tjomsland, Steinar (red): Bonus pater familias s. 313-326, se s. 321

Institusjonenes oppgaver, arbeidsform og oppgavefordelingen dem i mellom er til dels bestemt av den tradisjon som disse samfunnsinstitusjonene hver for seg og sammen har utviklet seg i. Jeg vil belyse problemstillingen et historisk tilbakeblikk.

Jeg vil følge to utviklingslinjer. Den ene dreier seg om fremveksten av skolen og hvordan den i tidens løp har definert den sentrale målgruppen for sin virksomhet. Også trekk ved utviklingen av barnevernet og endringer i hjemmet og familiemønsteret er relevant på grunn av deres rolle som skolens samspillspartnere med skolen om barnets opplæring. Som jeg har vist i pkt. 1.3.3 fungerer de også som autonome institusjoner. Det er derfor relevant å ta et blikk på dem på deres egne premisser. Noen fullstendig beskrivelse blir det ikke, verken av skolens, familiens eller barnevernets historie.

Den andre utviklingslinjen vil dreie seg om hvordan de tre institusjonene har utviklet seg i forhold til hverandre.

Denne utviklingen må ses i lys av hvordan skolens samfunnsmessige funksjon og hvordan foreldrenes og barneverntjenestens forhold til skolen i tidens løp har endret seg. Jeg vil derfor trekke noen forbindelseslinjer til samfunnsforholdene mer generelt for å vise skolens plass i samfunnet.

Begrunnelsen for dette tilbakeblikket er at både skolen, familien og barneverntjenesten har en lang historie. Lovene som gjelder i dag, har forgjengere langt tilbake i tid. Reformen har gjerne skjedd gradvis ved at enkeltspørsmål er kommet på dagsorden, og har funnet sin løsning i det systemet som gyldig kan gjøre lovvedtak. Siden 1814 har det vært de folkevalgte organer; regjering og Storting som har utformet lovgivningen etter Grunnlovens prosedyrer. Men en del av dagens ordninger har røtter mye lenger bakover i tiden.

Når lovgivningen vokser frem, er det gjerne som forandringer i det som gjaldt før. For å forstå hvorfor dagens regler er blitt som de er, må vi ha kunnskap om hva de har utviklet seg fra. Ved å studere hvilke interesser som gjorde seg gjeldende da endringene fant sted, kan vi ofte forstå spenninger i lovverket som det er vanskelig å få øye på når vi betrakter dagens regler isolert. På områder som dreier seg om menneskers måte å innrette seg på, kan det også være nødvendig å kjenne kultur, tradisjon og holdninger for å ha en realistisk forventning om hvor raskt endringer kan forventes satt i verk eller få effekt.

Lovreformer som tar stilling til konfliktfylte spørsmål skjer ofte som spenningsfylte kompromisser. Tilsynelatende kan de forene motsetningene, men ofte forflyttes konfliktene over i forvalternes hender. Her kan de leve videre inntil motsetningene «brenner ut», eller finner sin varige løsning gjennom rettspraksis eller på andre måter og blir videreført i ny lov. Skolelovgivningen har mange eksempler på at når en ny lov avløser en gammel, følger gamle ordninger med videre uten at det kommenteres nærmere. Da kan vi finne holdepunkter i eldre forarbeider.

Forarbeidene til skolereformene kan gi oss et innblikk i *de artikulerte stridsspørsmålene* ved lovens behandling; hvilke interesser som sto mot hverandre og hvem som vant frem. Vi kan få et glimt av «det som var før» og danne oss et bilde av spenningene mellom det gamle og det nye og ofte også mellom inkluderende og marginaliserende krefter i skolen. Vi vil også kunne se spenninger i forholdet mellom delene i systemet som danner rammen om barnets opplæring.

Men premisser som var så selvfølgelig at alle tok dem for gitt, finner vi ofte ikke spor av. De positive kildene gir ofte bare et avgrenset utsnitt av en større helhet hvor endringer har skjedd langsomt og mindre merkbart. Det kan også forekomme at ordninger som ble etablert på et gitt tidspunkt lever videre, under nye betingelser etter at det som i sin tid var begrunnelsen for dem, falt bort. Spørsmål som gjelder barns dagligliv i hjem og skole hører til det alle har en oppfatning om. Hvordan disse oppfatninger har blitt dannet og hvordan de overleveres og endres, har betydning for hvilken normerende kraft lovgivningen kan ha. Noen grunnleggende verdier er av en slik karakter at de ikke lett kan påvirkes. Noen grunnleggende rettslige strukturer er også av en karakter som gjør dem stabile over tid; den finske juristen Kaarlo Tuori snakker om «dom rettslige djupstrukturarna» som ligger fast selv om det skjer endringer på overflaten.

Fra dagens ståsted er det et ukontroversielt utgangspunkt at skolen for alle og at dens målsetting er å gi likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring til alle barn. Som jeg har vist i pkt. 1.2.4 lykkes ikke skolen like godt overfor alle. Elevene synes å komme systematisk forskjellig ut etter sosial bakgrunn, kjønn, og etnisk eller kulturell tilhørighet. Andre områder som tradisjonelt har representert sprengkraft i skolen er religion, by-landtilhørighet og ulikhet i evner og atferd.

Det kan gi grunnlag for en antagelse om at skolen fortsatt er påvirket av at noen grupper lenge var utestengt fra den. Parallelt med at den alminnelige skolen er blitt utvidet til å fylle flere år i barnets liv, har den blitt utvidet til å omfatte flere barn. Er det grunnlag for å hevde at ulikheter mellom barn som tidligere gav grunn til å dirigere barn ut av skolen eller mellom ulike skoleslag, etter hvert er blitt omdefinert til spenninger i selve skolen? Kan det tenkes at skolen, når den skal yte sine tjenester kollektivt, utfordres spesielt når den blir stilt overfor ulikhet elevene i mellom? Kan dette i tilfelle bidra til å forklare at skolen er mindre imøtekommende overfor noen og at de kan oppleve seg mindre velkommen i skolen, enn andre?

For å forstå de utfordringer lovgiveren er stilt overfor, må vi ta utgangspunkt i at skolens oppgaver er bestemt både av de forholdene befolkningen lever under og det samfunnet barna skal læres opp til å virke i. Enkelte samfunnstrekk er så stabile og så selvsagte at de oppfattes som naturlige. Ser vi utviklingen i et langt tidsperspektiv, kan bildet nyanseres. Visse forhold som tas for gitt, forblir grunnleggende sannheter, mens andre avdekkes som sosiale konstruksjoner som er foranderlige. Men det kan ta tid.



Ivar Frønes og Ragnhild Brusdal hevder menneskene for alltid blir preget av den tid de vokser opp i. Kulturelle mønstre fra en spesiell fase vil oppfattes som det normale, det naturlige. De dominerende generasjonenes kulturelle og sosiale dominans vil derfor alltid bidra til et *kulturelt etterslep*. Det naturlige sosiale landskap, det selvfølgelige, er forankret et godt stykke tilbake i fortiden.<sup>200</sup>

Ett eksempel er synet på forskjellen mellom kvinner og menn som i tidligere tider ble oppfattet som naturgitt og som ble brukt som begrunnelse for standpunkter som i dag kan virke både forunderlige og opprørende. Siden Harriet Holter i 1970 lanserte begrepet *kjønnsroller*, betraktes mange forskjeller mellom kvinner og menn som kulturelt betinget lært atferd, eller sosiale konstruksjoner. Denne forståelsen kan ha preget den generasjonen som var ung den gang, men om den også påvirket deres foreldre er mer usikkert.

Enkelte forfattere har vært opptatt av den kraft som ligger i våre kulturelle forestillinger om hvordan ting skal være. Jeg har i pkt. 1.3.4 nevnt Bourdieus definisjon av symbolsk makt. Freud brukte mytene for å synliggjøre underbevissthetens krefter. I boka *Det gode nærvær* omtaler psykologen Halldis Karen Leira begrepet *doxa* om det vi tar for gitt.<sup>201</sup> Konteksten er hennes møte med samfunnets tradisjonsbundne aksept av menns rett til å krenke kvinner og barn som hun har erfart i arbeidet med unge som lever med vold i hjemmet og mødre til incestutsatte barn. Hun omtaler det som Agamemnonmyten etter kongen som da han lå vindstille på veien til slaget ved Troja, ofret sin datter Ifigenia for at gudene skulle gi ham bør.

Hun viser til Bourdieu som omtaler det som en betegnelse på *kulturens forevigjørelsesarbeid; det midlertidige blir gjort evig og uforanderlig*. Han hevder at det er de som har definisjonmakten som står for forevigjørelsesarbeidet. Et eksempel er at markedsøkonomien i dag nærmest blir tatt for naturgitt, mens det langt fra var tilfelle for tredve år siden.

Også vitenskapelige sannheter, eller sannheter som fremstår som vitenskaplige, kan ha sterk overbevisningskraft. Raseteorien og rasehygienens som frem til andre verdenskrig hadde mange tilhengere, viste seg å ha destruktive effekter for lang tid fremover. De har satt spor etter seg både i skolens og i barnevernets historie.

Også verdier som ligger i barnekulturen og i barnesangene har også en sterk påvirkningskraft. Margrethe Munthes barnesanger som preget generasjoner, lærte oss at lydighet belønnes. Sangene om Lille Lotte og vesle Herman som er så pene

---

<sup>200</sup> Frønes, Ivar og Brusdal, Ragnhild (2000): op. cit. s. 28

<sup>201</sup> Leira, Halldis Karen (2003): Det gode nærvær. Kulturens psykologiske betydning s. 45-71

når de går til skolen, hadde også et klart budskap om hva som ble forventet både av barnet og av deres mødre og fedre som sendte dem av gårde.

Når vi skal analysere lovgivningens påvirkningskraft, må det være grunn til å tro at treghetsmekanismer i våre forestillinger om hvordan ting er og hvordan de skal være, bidrar til at endringer skjer meget langsomt. Ved å studere hvordan sosiale og politiske spenninger har nedfelt seg i lovgivningen og andre samfunnsstrukturer, kan vi få et bidrag både til å forstå dagens regler og dynamikken som befordre og som motvirker endringer.

Å lese historien baklengs og vurdere fortiden på nåtidens premisser, er som å betrakte den i et speil og se hva vi har lagt bak oss for å komme dit vi er. Å bruke dagens tilstand som fasit innebærer dermed en fare for å glemme at lovene er barn av sin tid. Vi kan dermed overse usikkerheten tidligere tiders lovgivere sto overfor, og undervurdere datidens trusselbilder. Fra dagens ståsted med en skole for alle som et foreløpig endepunkt, vil jeg likevel vise noen milepæler i den norske skolens utvikling, med vekt på å få frem hvordan målgruppen for skolen er blitt avgrenset ved at noen har blitt definert ut og inn.

Jeg vil først og fremst bygge på lovtekster og forarbeider, men jeg vil også bruke skolehistoriske og andre historiske kilder. Hensikten er først og fremst å gi en beskrivelse av noen trekk ved systemet som jeg mener har betydning når vi skal forstå betingelsene som delene av systemet fungerer på i forhold til hverandre i dag. Hvordan systemet har virket for det enkelte barn, har vi begrenset kunnskap om. Historien slik vi kjenner den, har tradisjonelt dreid seg om mektige menn og deres militære og politiske bedrifter. Selv om bildet har blitt nyansert, er det likevel som er som redskap i deres hender at mesteparten av den skrevne skolehistorien kan forstås.

Et kildeproblem er at interessen for barns historie er av meget ny dato. Startpunktet tidfestes gjerne til den franske kulturhistorikeren Philippe Ariès' bok *Barndommens historie* som kom ut i 1960. På grunnlag av kulturhistoriske studier mente han at ideen om barndommen som en egen livsfase, atskilt fra de voksens liv, oppsto omkring 16-1700-tallet. Frem til da hevdet han at folk hadde levd sitt liv mer eller mindre i offentlighet, men på dette tidspunktet trakk familien seg tilbake i egne boliger med barneværelser atskilt fra de voksnes liv. En viktig forandring i denne perioden var at skolen, som hadde rommet alle aldersgrupper, nå ble en institusjon først og fremst for barn.<sup>202</sup> I boka *Barn og barndom* hevder den engelske historikeren Hugh Cunningham at Ariès' bok gav støtet til en omfattende diskusjon om forståelse av barndommen som pågår opp til våre dager.<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup> Ariès, Philippe (1980): *Barndommens historie* s. 31 og s. 170-72

<sup>203</sup> Cunningham, Hugh (1995): *Barn og barndom* s. 30

Et annet kildeproblem er at livet i privatsfæren er lite dokumentert. Men vi finner spor av omsorgen for barn i skolens historie som ledd i omsorgen for barn som ikke hadde foreldre som kunne ta seg av dem. Den norske psykologen og barneforskeren Per Olav Tiller har i boka *Bysamfunnets omsorg for barn* beskrevet en mer eller mindre sammenhengende barneomsorg i Trondheim tilbake til 1200 tallet. Han viser at skole og sosial omsorg for barn var så tett knyttet sammen at beretninger om skolen på samme tid blir en fortelling om undervisning og omsorg. Han hevder at det først og fremst er i skolehistorien at vi også kan finne barnevernets historiske røtter. Temaet «skolen som omsorgsutøver» eller «skolens omsorgsansvar» som oppfattes som en ny og nærmest revolusjonerende diskusjon, dreier seg i virkeligheten om en meget gammel tradisjon.<sup>204</sup>

Med marginalisering i skolen som omdreiningspunkt vil jeg løfte frem noen trekk i lovgivningskronologien om skolen, barneverntjenesten og barn og foreldre som er relevante når vi skal forstå disse institusjonenes ansvar og oppgaver i dag og deres forhold til hverandre.

I pkt. 1.5.2 vil jeg gi en oversikt over noen milepæler i skolens historie frem til folkeskolelovene av 1889. De danner det historiske utgangspunktet som dagens skole gjennom en mer eller mindre sammenhengende rekke av reformer, har utviklet seg fra. I pkt. 1.5.3 vil jeg beskrive noen trekk ved denne prosessen. I løpet av de siste vel hundre årene har det skjedd store endringer i samfunnet, i vitenskapssyn og menneskesyn. Dette har også avspeilet seg i konflikter om skolens form og innhold og om hvem skolen skal være til for. Den vanlige skolens elevgrunnlag har blitt avgrenset på ulike måter. Mange av standpunktene som har vært inntatt underveis i sentrale spørsmål, setter fortsatt sitt preg på skolen. Jeg vil spesielt nevne skolens sortering av elever etter kjønn, evner og atferd og kulturell bakgrunn.

I pkt. 1.5.4 vil jeg vise hvordan enkelte trekk ved barnevernets utvikling er relevant når vi skal se på ansvaret for barnets opplæring. I pkt 1.5.5 vil jeg vise hvordan skolens og samfunnets forventninger til foreldrene og deres roller har skiftet i det siste hundreåret. Deretter vil jeg i pkt. 1.5.6 vise hvordan synet på reguleringen av barnets rettigheter har utviklet seg. I pkt. 1.5.7 vil jeg oppsummere noen trekk ved forholdet mellom skolen, foreldrene og barneverntjenesten som ledd i et system med felles ansvar for barnets opplæring og peke på noen krefter som har påvirket denne utviklingen. Disse forholdene vil bidra til å gi et bilde av den virkeligheten som lovgivningen skal regulere, og vil danne bakgrunn for analysen i de følgende kapitlene. Fremstillingen må nødvendigvis bli glimtvis og uten krav på fullstendighet, men jeg mener likevel den er nødvendig for å forstå de spenninger som dagens regelverk rommer.

---

<sup>204</sup> Tiller, Per Olav (1998): op. cit. s. 19

## 1.5.2 Milepæler i skolens historie frem til folkeskoleloven av 1889

### 1.5.2.1 Innledning

I dette punktet vil jeg trekke opp noen store linjer utviklingen fra en skole for de få til en skole for de mange. Jeg vil starte med de første skolene, pkt. 1.5.2.2 og 1.5.2.3. Innføringen av den obligatoriske skolen følger i pkt.1.5.2.4. Så vil jeg behandle kampen om enhetsskolen som ledet frem til folkeskolelovene fra 1889 og som la grunnlaget for skolen som vi har i dag, pkt.1.5.2.5.

### 1.5.2.2 Perioden 1000 – til reformasjonen

For å følge sporene til den første organiserte skolen må vi gå omtrent 1000 år tilbake, til tiden omkring den første statsdannelsen. Samfunnsordningen den gang var kjennetegnet ved individenes bånd til ætten. Helt frem til det 12. og 13. århundre var storfamilien den sentrale enhet i samfunnsordningen. Den var samtidig bærer av den eksisterende rettsorden slik den kom til uttrykk i landskapslovene. De eldste skriftlige kildene viser at det gamle ættesamfunnet var et standssamfunn.<sup>205</sup> I Eddadiktet *Rigstula* beskrives opprinnelsen til de tre samfunnsklassene; trelen, bonden og jarlen. Fra omkring år 1200 opphørte trelleholdet og småbønder og leilendinger tok deres plass.<sup>206</sup> I *Kongespeilet* fra 1200-tallet omtales fem stender; kongen og kjøpmenn, hirdmenn, geistlighet og bønder. Det skulle også avspeiles i skolens utvikling.

Loven bestemte hvem som ble regnet som barn: I Bjarkøyretten heter det: «Kvar ein mann som er yngre enn femten vintrar, er umyndig. Om han vert ein mann til bane skal han fara bort fra landet, men ha eiga si».<sup>207</sup>

I dette samfunnet var barn helt avhengige av sine slektninger. Foreldreløse barn gikk i arv til sine nærmeste. I Magnus Lagabøtes landslov heter det: «Karle og kjærringer skal man skifte som annen gjeld, men deres børn og gods skal den ta vare på som er deres nærmeste arving». Videre heter det om den umyndige som ikke kunne forsørgeres av egne midler, at han skal «nyte en halv mark årlig, indtil han er 12 aar gammel, da skal han siden være matlønsmænd». Dette er forklart med at da fortjener han maten.<sup>208</sup> En 12-åring ble altså forventet å arbeide for føden.

Barn uten familie var nærmest uten rettsbeskyttelse.<sup>209</sup> Landskapslovene hadde en forsorg for barn gjennom *legdsordningen* som påla tinglagene å ta seg av fattige uten familie. Parallelt med den verdslige fattigunderstøttelsen drev kirken frem til reformasjonen også hospitaler for fattige og syke. Da kirken ble fratatt sine

<sup>205</sup> Bagge, Sverre (2000): Da boken kom til Norge. Norsk idéhistorie bind 1 s. 263- 277

<sup>206</sup> Aubert, Vilhelm (1976): Rettens sosiale funksjon s. 69-70

<sup>207</sup> Hagland, Jan Ragnar og Sandnes, Jørn (1997): Bjarkøyretten. Nidaros eldste bylov s. 69

<sup>208</sup> Magnus Lagabøters landslov. Oversatt av Absalon Taranger, 4. opplag 1970 s.89-90

<sup>209</sup> Sveri, Knut (1957): Barnevernsloven s. 11- 18 med videre henvisninger.

eiendommer og sin formue, sto legdsordningen tilbake. Den ble opphevet ved fattigloven av 1900, men helt frem til barnevernloven fra 1953 ble barn som foreldrene ikke kunne forsørge, tatt hånd om av fattigvesenet, jf. pkt. 1.5.4.2.

I ættesamfunnet var den alminnelige opplæringen av barn for å ivareta sine fremtidige plikter, i hovedsak en oppgave for foreldrene eller for dem som ellers måtte ta seg av dem. Barnas fremtid var bestemt av foreldrenes rettigheter og posisjon som var knyttet til jorden på landet, fisket ved kysten og etter hvert til næringsprivilegier i byene. Hugh Cunningham skriver at barndommen i bondesamfunnet for de flestes vedkommende, fra syvårsalderen var en gradvis innføring i voksenarbeidets verden.<sup>210</sup> Opplæring i handel og håndverk foregikk ved at de unge ble tatt inn i lære hos dem som kunne faget. En del fikk også opplæring i våpenbruk for jakt og forsvar. Det er grunn til å tro at opplæringen for barn var sterkt kjønnsbestemt. I det norske samfunnet hadde kvinnene både innflytelse og selvråderett. Den ble sterkt beskåret ved den kristne ekteskapsretten da den patriarkalske familien ble normen.<sup>211</sup>

Skolegang var verken etterspurt eller nødvendig for å sikre at den oppvoksende slekt fikk de kunnskaper som trengtes for å forsørge seg selv og føre samfunnet videre. Grunnlaget for en skole ble i Norge lagt med innføringen av kongemakten som hang nøye sammen med kristningen av landet. Den brakte også med seg skriftkulturen, slik vi kjenner den i dag. Magnus Lagabøtes landslov fra 1274 fordelte oppgavene mellom Kongen og kirken som de sentrale maktfaktorer. Den gav Kongen ansvaret for krig og rettshåndhevelse, mens kirken fikk ansvaret for sine egne anliggender og dessuten for skolen, fattigpleien og helsestellet.

Som ledd i etableringen av et nasjonalt presteskap, ble det fra omkring midten av 1100-tallet opprettet katedralskoler i Trondheim, Oslo, Bergen, Stavanger og Hamar. Deres funksjon var i første omgang å dekke kirkens behov for arbeidskraft. «Etter Stiklestadslaget skulle et kristent samfunnsliv formes fra grunnen i et vidsveimt land», heter det i Trondheim katedralskoles historie.<sup>212</sup>

Etter at erkebiskop Jon Raude i 1268 hadde fått gjennom et vedtak i Frostating om at kongen ikke skulle drive med lovgivning på kirkens område, utarbeidet han en egen Kristenrett.<sup>213</sup> Her het det:

«Hvo der staaer fadder til barn, pligter at lære det Credo, Pater Noster og Ave Maria. Hvert barn, 7 aar gammelt, er skyldig at kunde Credo, Pater Noster og Ave Maria. Men findes nogen som er 15 år gammel og av forsømmelse ikke kan Credo, Pater Noster og Ave Maria og har han dog vett og forstand, da bøte han 3 øre til biskopen». 214

<sup>210</sup> Cunningham, Hugh (1996): Barn og barndom s. 103

<sup>211</sup> Thue, Helge J. (1978): Hans ekteskap og hennes s. 126-145

<sup>212</sup> Øverås, Asbjørn, Erichsen, A. E. og Due, Johan (1952): Trondheim katedralskoles historie 1152 – 1952 s. 16-17

<sup>213</sup> Bernt, Jan Fridthjof og Doublet, David R. (1998): Juss, samfunn og rettsanvendelse 2. utg. s. 114-115

<sup>214</sup> etter Tiller, Per Olav (1998): op. cit. s. 20

Aldersavgrensningen 7-15 år tilsvarer omtrent det som skulle være skolealderen i århundrer fremover og definerte også barndommen som livsfase.

Skoletilbudet ble utvidet ved at flere byer fikk latinskoler. Innholdet var, på samme måte som i katedralskolene, bestemt av kravene til kirkens medarbeidere. På de første trinnene lærte barna lesing, skriving, regning, kristendomskunnskap, latin og sang. På de høyere trinnene fikk de unge innføring i de syv «artes liberales»: astronomi (kalenderkunnskap), geometri, aritmetikk, musikk, grammatikk (latin), retorikk og dialektikk.<sup>215</sup> På 1800-tallet fikk de et mer verdslig innhold og fikk betegnelsen «de lærde skoler» som vi fortsatt finner i Grl. § 92 andre ledd. Senere ble de omdøpt til gymnas og fra 1974 til videregående skoler.

Rekrutteringen til katedralskolene var først og fremst fra de høyere stender. Den første navngitte eleven ved Trondheim katedralskole var Håkon Håkonsson som i 1217 fikk bud fra birkebeinerne om at de ventet på ham for å kåre ham til konge. Han var da 13 år og hadde gått på skolen i seks år.<sup>216</sup> Prestene, embetsstanden og byborgerskapet utgjorde samfunnets herskende klasse som kunne befeste og opprettholde sin posisjon blant annet gjennom å sørge for utdanning til familiens barn. Men da skolen på 15-1600-tallet ble utvidet til å omfatte andre grupper av befolkningen, hadde det også andre motiver enn å skaffe arbeidskraft, sikre familiens posisjoner og sikre barna nødvendige kunnskaper.

Bondefamilien hadde sitt levebrød av gårdens avkastning. Familien måtte derfor utvikle en strategi som både sikret at eiendommen ble ført videre og at den ble skikkelig forvaltet. Det måtte finnes nok arbeidskraft, men ble det for mange munnar å mette, sto armoden for døren. Tilpasninger som kunne gjøres var høy ekteskapsalder, få barn med store aldersmellomrom, muligheter til å feste arbeidskraft og til å feste bort store barn. Den seksualfiendtlige kristne ekteskapsretten var en måte å begrense barnetallet på. For dem som ikke kunne arve jord, var muligheten til å gifte seg begrenset.<sup>217</sup> Her i Norge sikret odelsretten fremtiden for den eldste sønnen ved at bruket ikke ble delt, mens yngre barn var dårligere stilt.

De eiendomsløse kunne i dette samfunnet utgjøre et ordensproblem og hvis mange av dem var samlet, også en trussel for de fastboende. Men de representerte samtidig en arbeidskraft som i perioder var nødvendig både som tjenerskap for byborgerne og for å få utnyttet landbrukseiendommenes verdi. Løsningen var å sette dem i arbeid. I 1291 kom det et generelt påbud til arbeidsføre om å ta tjeneste.<sup>218</sup> For den som vokste opp uten utsikt til odel og arv, var fremtidsutsiktene bestemt av

---

<sup>215</sup> Øverås, Asbjørn, Erichsen, A. E. og Due, Johan (1952): op. cit. s. 42

<sup>216</sup> Øverås, Asbjørn, Erichsen, A. E. og Due, Johan (1952): op. cit. s. 46

<sup>217</sup> Cunningham, Hugh (1996): op. cit. s. 105-107

<sup>218</sup> Aubert, Vilhelm (1976): op. cit. s. 69-70

tjenesteplikten. Den besto frem til 1854 og ble i mellomtiden innskjerpet i en lang rekke lover.

Den som var i tjeneste, var under husbondens hustukt. Ordensmakten var på den måten delt mellom staten og husbonden. I lov om Almueskolevæsenet i Kjøbstæderne av 12. juli 1848 § 16 ble husbonden på lik linje med foreldrene, pålagt plikt til å sørge for at barnet møtte på skolen.

De som «gikk løs», dvs. unndro seg tjenesteplikten, var i tidens løp gjenstand for omfattende kontrolltiltak fra samfunnets side. Lovgivningsmakten og kirken hadde ulike oppfatninger av tigging.<sup>219</sup> Etter landsloven var det forbudt for arbeidsføre å tigge, se ML, IV kap 29. Den katolske kirken betraktet de fattige som «lemmer på Guds legeme». Dens omsorg for fattige og syke bygde på Matteusevangeliets ord: «Alt hva dere har gjort mot selv den minste av mindre brødre har dere gjort mot meg». Å gi almisser var også en måte å ære Herren på. I følge Per Olav Tiller var et slikt «organisk» syn på i samsvar med læren om samfunnslegemet som var utbredt i Europa og finnes i forskjellige utforminger både i det nye testamente og i latinsk litteratur.<sup>220</sup> Han hevder at denne læren er nært beslektet med moderne nettverkstenking eller «sosial økologi».<sup>221</sup>

### 1.5.2.3 Reformasjonen

Reformasjonen førte til sammenbrudd i den kirkelige fattigforsorgen. Calvins etiske befaling om at veien til velstand og evig salighet var gjennom flid og strevsomhet, erstattet synet på de fattige som Guds lemmer. Calvins lære, som senere er betraktet som grunnlaget for kapitalismens fremvekst, betraktet fattigdom som et utslag av individets dårlige moral.<sup>222</sup> Voksne som ikke kunne forsørge seg selv, ble gjenstand for moralsk forargelse. Men barna måtte tas hånd om og etter hvert ble skolene et egnet redskap.

Martin Luther var en tidlig talsmann for statens rett til å tvinge foreldrene til å lære opp barnet. Hvis ikke de tok seg oppdragelsen og undervisningen, «tilhører barna ikke lenger sine foreldre og tilfaller Guds og samfunnets omsorg», uttalte han.<sup>223</sup> Fra midt på 1500-tallet sendte danskekongen flere oppfordringer til lensherrer og biskoper om å sørge for skrivekoler for gutter og piker og andre som ikke «duer til at læse latin».<sup>224</sup>

---

<sup>219</sup> Kluge, Liv (1973): Sosialhjelp før og nå s. 14

<sup>220</sup> Bagge, Sverre (2000): op. cit. s. 269

<sup>221</sup> Tiller, Per Olav (1998): op. cit. s. 18-19

<sup>222</sup> Tiller, Per Olav, (1998): op. cit s. 28

<sup>223</sup> Cunningham, Hugh (1996): op. cit s. 138

<sup>224</sup> Tiller, Per Olav (1998): op. cit s. 27

På 1600-tallet utgjorde fattige barn en stor del av befolkningen og representerte en «gatens gerilja» i byene.<sup>225</sup> Det skyldtes at kriger og høye skatter førte til både fattigdom og til et overskudd av barn som foreldrene ikke kunne eller ikke ville ta seg av. Det var allment erkjent at barn i en stor del av livsløpet bidro til å øke fattigdommen i stedet for å redusere den.<sup>226</sup> Mange barn ble berget av privat veldedighet. Statlige myndigheter trådte til; å etablere skoler ble et middel for å rydde fattige barn bort fra bybildet.

Også omreisende voksne var et problem. Christian Vs norske lov forbød jøder å komme inn i landet. «Tatere som omløbe og besvige Folk med deris Bedrageri ...» kunne jages av fogden og deres anførere kunne idømmes livstidsstraff.<sup>227</sup> Tiltakene ble regulert av et komplisert nett av forordninger.

En gryende industrialisering i de fleste europeiske landene gjorde at tjeneste hos private ikke lenger var eneste inntektsmulighet for den som var sterk og frisk. Fra midten av 1600-tallet og ca. 100 år fremover ble manufakturer opprettet av driftige byborgere med kapital. De sørget dermed for at de eiendomsløses arbeidsevne ble tatt i bruk. Michel Foucault omtaler fenomenet som «den store innsperringen» som raskt bredte om seg over hele Europa.<sup>228</sup> Å utnytte ledig arbeidskraft var et vesentlig motiv for å opprette tukthus i Norge på 1700-tallet. De var en blanding av oppdragelsesanstalter og fabrikker.<sup>229</sup> Fra disse institusjonene vokste det frem spesialiserte tiltak for avgrensede grupper; syke, kriminelle, arbeidsløse, forrykte samt ungdommer som forstyrret familiefreden. I strafferetten markerte de begynnelsen på en utvikling hvor frihetsberøvelse etter hvert overtok for legemsstraffene.<sup>230</sup>

I Danmark-Norge etablerte Christian IV fra omkring år 1600 «Tugt- Barne- og Manufacturhuse» hvor barn kunne plasseres sammen med andre som ikke klarte seg selv.<sup>231</sup> For å forhindre løsgjengeri og fattigdom påla en forordning fra 1621 at barn skulle sendes i skole eller i håndverkslære. I byene ble det oppnevnt to overformyndere til å holde oppsyn med skolegangen. Presten hadde antagelig en tilsvarende funksjon på landet.<sup>232</sup> Ved en lov av 1683 ble «Den danske skolen» etablert for foreldre som ønsket å sende barna sine på skolen. Et medvirkende motiv var å få gatebarna i hus.<sup>233</sup>

---

<sup>225</sup> Tiller, Per Olav (1998): op. cit s. 28

<sup>226</sup> Cunningham, Hugh (1996): op. cit s. 133-135

<sup>227</sup> Kong Christian den femtis norske Lov av 15. april 1857 i tredje bok 22 kapittel

<sup>228</sup> Foucault, Michel (2000): Galskapens historie s. 48 - 74

<sup>229</sup> Langeland, Nils Rune (2005): Siste ord. Høgsterett i norsk historie 1814-1905 s. 254

<sup>230</sup> Foucault, Michel (2001) op. cit s. 47-74

<sup>231</sup> Sveri, Knut (1957): op. cit. s. 13

<sup>232</sup> Sveri, Knut (1957): op. cit. s. 14

<sup>233</sup> Tiller, Per Olav (1996) op. cit s. 30



Ved innsats «fra Trondhjems Borgere, med Stiftets og Byens Øvrighed i Spidsen» fikk byen i 1635 sitt «Børnehus» som åpnet for 10-12 «i Ørkesløshed omløbende» gutter.<sup>234</sup> «Blådegnene» kunne gjenkjennes på de blå klærne når de kom med tiggerposene sine. De fikk tilbud om plass på Katedralskolen som dermed også ble et tilbud til foreldreløse barn. Gutter som etter en prøvetid viste seg å mangle anlegg eller lyst til slike studier, kunne settes i den danske regne- og skriveskole som var opprettet før loven kom. De fikk dermed det privilegium å bli undervist side om side med bedremanns barn som kunne betale for seg.<sup>235</sup> Samtidig som samfunnet utnyttet de gode hoder også fra lavere stender, ble barna rustet til å klare seg på egen hånd.

Børnehuset ble i 1734 slått sammen med en ny institusjon, «Blåskolen», i stiftelsen Waisenhuset med plass til både gutter og jenter. Den rike kjøpmannen Thomas Angell som døde i 1767, testamenterte sin formue på 300 000 riksdaler til de fattige. Waisenhuset var betenkt med en sjettedel av avkastningen som skulle brukes til barnas omsorg og opplæring.<sup>236</sup> Waisenhuset skiftet gradvis karakter fra barnehjem til undervisningsanstalt; barna ble satt bort på landet, mens skolen ble opprettholdt for barn av velstående foreldre frem til 1812.

Enkelte byer hadde altså en lang skoletradisjon før den obligatoriske skolen ble innført. Her synes skolen å ha vært å være en meningsfylt forberedelse til selvstendig arbeid. På landet ble skolen lenge fremmedelement; den fjernet barna fra det daglige arbeidet uten å tilføre dem relevant kunnskap. For å møte fremtiden i jordbruk eller fiske med *kyndig forventning* var det nødvendig å kjenne årstidenes skiftninger og fiskens gang i havet.<sup>237</sup> Det kunne bare tilegnes ved praktisk deltakelse.

#### 1.5.2.4 Den obligatoriske skolen

Martin Luthers påbud om obligatorisk opplæring ble innført i Norge i 1736 med en forordning om konfirmasjonen.<sup>238</sup> Den ble en betingelse for fullverdig medlemskap i samfunnet. Den ukonfirmerte kunne ikke ha eiendom eller gifte seg, og hadde vanskelig for å skaffe seg arbeid.<sup>239</sup> Innføring av pliktig opplæring gav myndighetene en ny mulighet til å kontrollere og følge opp alle barn.

En forordning tre år senere innførte konfirmasjonsforberedelse med katekismelesing som en skole for hele folket.<sup>240</sup> Hvert prestegjeld skulle ha en skolekommisjon, som riktignok synes å ha hatt liten innflytelse. Det statlige tilsyn

<sup>234</sup> Ribsskog og Svendsen gjengitt i Tiller, Per Olav (1997): op. cit s. 29

<sup>235</sup> Tiller, Per Olav (1996):op. cit s. 30

<sup>236</sup> Tiller, Per Olav (1996): op. cit s. 51

<sup>237</sup> Edvardsen, Edmund (1984): op. cit. s. 136

<sup>238</sup> Forordning 13. januar 1736 om den tilvoxende Ungdoms Confirmation og Bekræftelse i deris Daabes naade

<sup>239</sup> Alfred Oftedal og Mediaas, Odd Asbjørn (2003): Grunnskolen som nasjonsbygger s. 49

<sup>240</sup> Forordning 23. Januar 1739 om Skolerne paa Landet og hva Kløkkerne og skoleholderne derfor maae nyde

ved stiftsamtmann og biskop utøvet en sentral styring av skolen og håndhevet pliktene strengt både overfor barnet, foreldrene og læreren. Foreldre som ikke sendte barnet på skolen, ble nektet adgang til nattverdsbordet, og den som unndro seg konfirmasjonen kunne settes på tukthuset. Det ble regnet som tvang og ikke straff. I boka *Grunnskolen som nasjonsbygger* uttaler skolehistorikerne Alfred Oftedahl Telhaug og Odd Asbjørn Mediås at pietismen som preget den første skolen, holdt sitt grep om den til et godt stykke inn på 1800-tallet; også etter at opplysningstiden fra slutten av 1700-tallet begynte å sette spor etter seg og naturvitenskapene gradvis fortrengete kirkens verdensbilde.<sup>241</sup>

Tiden omkring 1814 var en brytningstid, sosialt og kulturelt, med sterk befolkningsvekst. Eiendomsløse strømmet til byene og søkte lykken i industrien eller ved å drive småhandel. De skapte uro og truet både byborgernes privilegier og stabiliteten i samfunnet. For å holde ro og orden ble husinkvisisjoner regelmessig avholdt hos dem som var mistenkt for å skjule personer som unndro seg tjenesteplikten eller konfirmasjonen, slik at de kunne plasseres på tukthuset.<sup>242</sup>

Oppsetsighet ble slått ned på med hård hånd. De skyldige i Kautokeinoopprøret midt på 1800-tallet ble dømt til døden for sin «Higen efter med Vold og Magt at nedbryde alle naturlige Skranker mellem sig og de høiere Staaende og derved fremtvinge en Lighet som ville tilintetgjøre al Civilisation».<sup>243</sup> De strenge straffene var motivert av så vel pedagogiske som utenrikspolitisk hensyn – blant annet trusselen fra Finland som var en del av det Russiske tsarriket.

Ideene om borgerlige friheter fenget, inspirert av den franske revolusjon og fikk sitt uttrykk i Grunnloven. Det ledet til en heftig debatt om hvorvidt den sosiale kontrollen som ble utøvet gjennom både tjenesteplikten og tukthusforordningene som omfattet store deler av folket, var forenlig med kravet i Grl. § 96 til klar lovhjemmel for all bruk av straff.<sup>244</sup> Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 1.5.3.5. Det førte til opphevelse av tjenesteplikten i 1854. Et avgjørende argument var at den var i strid med næringsfriheten. Også Grl. § 102 som forbød mot husinkvisisjoner, var en rettslig nyskaping til vern om privatlivets fred.

Barna ble holdt under oppsikt gjennom skoleplikten. I 1827 kom den første loven om allmueskolene på landet som innførte omgangsskolen. Samme år ble det første seminar for utdanning av lærere opprettet. Skoleplikten ble innskjerpet ved lov om fattigvesenet av 1845. Lov om allmueskolevesenet for byene fra 12. juli 1848 gav rodemestere og tilsynsmenn ansvaret for den daglige håndhevingen av skoleplikten. Lovens § 16 påla skolekommisjonen å rapportere «Forældre der ere saa likegyldige, uordentlige eller lastefulde, at deres Børn blive forsømte og

<sup>241</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediaas, Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 36

<sup>242</sup> Langeland, Nils Rune (2005): op. cit. s. 254

<sup>243</sup> Rt. 1854 s. 155 etter Aubert, Vilhelm (1976): op. cit. s. 75

<sup>244</sup> Langeland, Nils Rune (2005): op. cit. Kap. 3 «Høyesterett og lausfolket» s. 253-308

fordærvede hos dem» til fattigkommisjonen. Den kunne dekke utgifter til skolemateriell for barn av ubemidlede og skulle om nødvendig søke å få barna utsatt hos familier som ville sørge for deres oppdragelse og holde dem i skole.

Allmueskolene var frem til 1889 det laveste trinnet i et tredelt skolesystem, basert på den sosiale lagdelingen. Her gikk barn som foreldrene ikke kunne betale for og fikk undervisning i kristendom, lesning, skriving og regning<sup>245</sup>. Borgerskapets barn gikk på borgerskolen, en betalingskole med orienteringsfag og moderne fremmedspråk i tillegg til allmueskolens fag. De lærde skoler, katedralskolene og latinskolene var for embetsstandens barn. De var også basert på skolepenger og førte elevene frem til universitetsstudier. Det ukentlige timetall var på om lag 30 timer og undervisningen samlet seg oppover i klassene særlig om språkene latin, gresk og eventuelt hebraisk og ble gitt av universitetsutdannende lærere.

Den som gikk i allmueskolen, kom ikke lenger. Skolesystemet ikke bare forutsatte et standsdelt samfunn; det konserverte standsdelingen ved å bidra til at den enkelte stand rekrutterte seg selv.<sup>246</sup>

Opplysningstidens innflytelse på pedagogikken finner vi i følge pedagogene Ove Korsgaard og Lars Løvlie tilbake til 1700-tallet.<sup>247</sup> *Opplæring og dannelse* var to sentrale begreper i samfunnsomveltningen som ble innvarslet. Sentralt er at dannelse i denne betydningen betyr allmenndannelse, dvs. dannelse for alle; ikke bare for en avgrenset samfunnsgruppe. Dannelsesteorien brøt dermed med forestillingen om stand som det konstituerende samfunnsprinsipp. En rekke forfattere gav sine bidrag til den moderne opplysnings- og dannelsesteori. Felles for dem var en tankemodell som innbefatter tre forhold: menneskets forhold til seg selv, menneskets forhold til verden og menneskets forhold til samfunnet. Denne tankemodellen representerte noe prinsipielt nytt, jeg vil derfor gjengi litt om hva Korsgaard og Løvlie sier om den.

*Menneskets forhold til seg selv* er kjennetegnet ved selvbestemmelse, frihet emansipasjon, autonomi, myndighet, fornuft og selvaktivering. For mennesket er dannelse både veien til og uttrykk for en evne til selvbestemmelse. *Menneskets forhold til verden* er bestemt av at mennesket er en del av menneskeheten. Riktignok tar selvdannelsen sitt utgangspunkt i subjektet, men den klassiske dannelsesteori bygger også på begreper som humanitet, menneskehet, menneskelighet, verden objektivitet og allmennhet. De sammenfatter det dannelsesteorien oppfatter som menneskets høyeste bestemmelse.

*Menneskets forhold til samfunnet* var i følge det moderne dannelsesbegrepet bestemt av at det ikke bare inngår i verdenssamfunnet, men også i et mer avgrenset

<sup>245</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås, Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 68 flg.

<sup>246</sup> Dokka, Hans-Jørgen referert i Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås, Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 40

<sup>247</sup> Korsgaard, Ove og Løvlie, Lars (2003): op. cit. s. 9-23

samfunn. Immanuel Kant hevdet at vi lever i to slags samfunn, i verdenssamfunnet og i staten som statsborgere. Det er ikke bare tale om et forhold mellom subjektet og verden, men mellom subjektet og et kulturelt, sosialt og politisk fellesskap. Om dette fellesskapet brukte dannelseseoretikerne ulike kategorier som nasjoner, stater, kulturer, folk og folkeslag. Sentralt var at de distanserte seg fra eldre fellesskapsformer som slekten, husstanden, menigheten og kongeriket. Hos Rousseau og Kant blir rettsstaten, den frie forfatning og samfunnspakten betraktet som fellesskapets kjerne, mens Herder, Humboldt og Schleiermacher regnet språket og språktilegnelse og -anvendelse som fellesskapets kjerne. Forskjellen innebar at den nye dannelseteorien gav begrepene folk og nasjon nye betydninger. Folk som etnos og folk som demos.

Mens begrepet *folket* tidligere hadde vært underlagt en formynder og var en undersåttskategori, innebar folkesuvereniteten at rollene var snudd. Luther hadde utlagt det fjerde bud om at du skal hedre din far og din mor, som et krav om lydighet overfor alle i autoritetsposisjon. Korsgaard og Løvlie uttaler at da folk og nasjon ble identiske begreper, trådte Norge og Danmark ut av husstands- og slektssamfunnet. Konsekvensene for barnoppdragelsen formulerte Rousseau i den sentrale liberale tanke om at å oppdra til politisk frihet, som krever at pedagogikk og politikk skal baseres på samtykke fra det selvstyrte individ.

### 1.5.2.5 Kampen om enhetsskolen

Det tok lang tid fra disse tankene gjorde seg gjeldende i den politiske debatten til de fikk gjennomslag i den norske skolen. Men fra og med 1840 og -50 årene brøt misnøyen frem med det standsbaserte skolesystemet. Tanken om å slå de tre skoleslagene sammen til en felles skole for folket fikk økende oppslutning både på den politiske venstresiden, hos deler av embetseliten og blant allmueskolens egne lærere.<sup>248</sup> Høyresiden motarbeidet lenge reformen på grunn av at den både ville skade forholdet mellom de sosiale klassene og utsette borgerskapets barn for uheldig innflytelse.<sup>249</sup> Men etter hvert bøyde den av for kravet om at det måtte finne sted en sosial utjevning og en sosial integrasjon, fortrinnsvis ved oppdragelse av de lavere klasser.

Et første steg på veien var allmueskoleloven for landet fra 1860. Den bestemte at skolen skulle ha utdannede lærere og at omgangsskolen skulle erstattes av faste skolebygg etter tegninger som departementet lot utarbeide. Loven innførte en sterkere statsstyring av skolen og representerte bruddet med pietismen og overgangen fra kirkeskole til statsskole.<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås, Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 69

<sup>249</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås, Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 74

<sup>250</sup> Slagstad, Rune (1998) De nasjonale strategier s. 45 og Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås, Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 54

Folkeskolen sto sentralt i det videre reformarbeidet som det første trinn i et felles skoleløp. Da Stortinget i 1869 behandlet loven om den høyere skolen, gav det sin tilslutning til tanken om å bygge en seksårig middelskole og et treårig gymnas på en felles forskole, en *enhets-skole*.<sup>251</sup> Folkeskolen skulle være åpen for alle barn og dens innhold var bestemt av det som fulgte etterpå.

Innholdet i middelskolen og gymnaset var på slutten av 1800-tallet gjenstand for en heftig åndsstrid hvor blant annet Bjørnstjerne Bjørnson spilte en sentral rolle.<sup>252</sup> I 1882 gav Alexander Kielland ut romanen «Gift» som et kraftfullt innlegg mot latinskolens ødeleggende virkning på barna. Også nasjonalromantiske strømninger med brodd mot bykulturen og embetsmannskulturen gjorde seg gjeldende og bidro til bruddet med latinskoletradisjonen og den pietistiske kristendommen.

Etter parlamentarismens gjennombrudd var enhetsskolesaken ved siden av juryloven Venstres store kampsak. Den ble ført frem til seier ved folkeskolene for henholdsvis Kjøbstæderne og Landet av 26. juni 1889 nr. 1 og 2. Landet fikk da en skole for demokrati, nasjonal kultur og sosialt fellesskap.<sup>253</sup> Folkeskolen er omtalt som et virkemiddel i nasjonsbyggingens tjeneste i et felles prosjekt mellom embetsstanden, bøndene og arbeiderklassen.<sup>254</sup> Lovene representerte samtidig et gjennombrudd for den kommunale skolen med folkevalgt styring og for de store lærerpersonlighetene.<sup>255</sup> Prestene ble henvist til sidelinjen hvor de frem til 1930-tallet beklede stillingene som skoledirektører.

Sentralt i enhetsskoletanken var at en felles folkeskole var et middel til sosial mobilitet.<sup>256</sup> Ved den ble standssamfunnets sosiale ulikheter tatt inn i skolen. Men vektleggingen av det sunne, det friske og det norske hadde også sin ekskluderende kraft; en skole for barn av alle samfunnslag måtte skapes slik at også borgerskapet ville sende sine barn dit. Det ble derfor stilt som en «uafbeviselig betingelse» for en felles folkeskole at noen av barn ble holdt utenom.<sup>257</sup> Noen barn fikk allerede opplæring etter annen lovgivning. Den første døveskolen var etablert allerede i 1825, senere kom det flere skoler for blinde og åndssvake barn. Lov om abnorme Børns undervisning fra 1881 sikret disse skolene statlig finansiering. I 1889 trådte i kraft også for åndssvake barn. Elevene som hørte under disse skolene, kunne dermed sendes dit samtidig som kommunen sparte utgiftene.

---

<sup>251</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås, Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 69

<sup>252</sup> Dale, Erling Lars (2003): Dannelsesprogram og enhetsskole. I: Slagstad, Rune, Korsgaard, Ove og Løvlie, Lars (red): Dannelsens forvandlinger s.155 -182

<sup>253</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås, Odd Asbjørn (2003): op cit s. 59-77og Slagstad, Rune (1998): op. cit. s. 93 flg.

<sup>254</sup> Korsgaard, Ove og Løvlie, Lars (2003): op. cit. s. 29

<sup>255</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås, Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 78-81

<sup>256</sup> Slagstad, Rune (1998): op. cit. s.45 flg.

<sup>257</sup> Dahl, Tove Stang (1978): Barnevern og samfunnsvern s. 120-126

Byfolkeskoleloven § 9 og landsfolkeskoleloven § 10 åpnet for å utelukke de evnesvake og andre med legemlige mangler, syke elever som frembød smittefare og elever som «viste saa slet Opførsel av de øvrige Skolebørn derved udsættes for skadelig Paavirkning». Frem til spesialskolereformen i 1975 fikk barn som på grunnlag av evner og atferd, og etter hvert også av etnisk tilhørighet, ikke passet inn i den ordinære skolen, opplæring i egne skoler. Gjennom lover som avløste hverandre, ble de utelukket fra fellesskapet etter kriterier som var definert med basis i vitenskapelig forståelse av barns evner og forutsetninger.

Med hjemmel i folkeskolelovene av 1889 kunne det med kommunestyrets samtykke anordnes særskilt undervisning for barn som etter skolestyrets vurdering ikke hensiktsmessig kunne delta i den alminnelige skolen. Utgiftene kunne helt eller delvis belastes forsørgerne. Sunnhetslovgivningen tok seg av de syke barna. Tuberkuløse barn ble plassert på sanatorier etter tuberkuloseloven av 8. mai 1900.

Tvangsoppdragelse ble løsningen for de vanartede barna. Tove Stang Dahl har i boka *Barnevern og samfunnsvern* beskrevet hvordan skolereformen ble koblet sammen med strafferettsreformene som på 1880-tallet var under arbeid i regi av riksadvokat Bernhard Getz. I et bredt reformprogram som ved siden av juryloven la han frem forslag i tillegg til ny straffelov også resulterte i løsgjengerloven, ny fattiglov samt vergerådsloven.

Reformprogrammet var inspirert av et positivistisk vitenskapssyn som var utviklet i det europeiske kriminalistmiljøet som han selv var deltaker i. Det tok sikte på å overføre den naturvitenskapelige tenkningen til sosialvitenskapene. Gjennom sikker kunnskap om årsak-virkningsmekanismer kunne man løse, og også helst forebygge, kriminalitet og andre samfunnsproblemer.<sup>258</sup> Kriminalistenes syn var at kriminalitet hadde sin årsak i anlegg som fantes hos enkelte «forbrytermennesker» og som kunne de slå ut under ugunstige oppvekstbetingelser. Men hvis de unge ble fanget opp i spiren av sin utvikling og flyttet til et bedre miljø, kunne en kriminell utvikling avverges. Ved et bredt spekter av virkemidler var Getz' ambisjon å stanse rekrutteringen til «Samfundets Forbryderarmé samtidig som kriminalitetsproblemet ville finne sin løsning.»<sup>259</sup> Sentralt var at den unge skulle få oppdragelse istedenfor straff.

Påtaleunntatelse og betinget dom var allerede innført for unge lovbrøyttere i straffeprosessloven fra 1887. I utkastet til ny straffelov foreslo Getz å heve den kriminelle lavalder fra 10 til 15 år. I 1892 la han frem forslag til lov om sædelig forkomne og vanvyrkede Børns behandling. Den innholdt forslag om særlige tiltak for å forhindre at barn som var for unge til å settes i fengsel, startet en kriminell løpebane.

<sup>258</sup> Dahl, Tove Stang (1978) op cit. s. 67-74

<sup>259</sup> Forslag til Lov om vanvyrkede Børns behandling, tatt inn som bilag 1 til Oth. prp No. 6: 1896 Angaaende Udfærdigelse av en Lov om Behandlingen af forsømte Børn s. 93 flg.

Et sentralt argument var at inngrep overfor barn allerede var hjemlet i det etablerte skole- og fattighjelpssystemet. Men med et vergeråd, et statlig oppnevnt organ ledet av sorenskriveren, ville sakene få en mer betryggende behandling. Løsningen vant tilslutning blant fengselsfolk som gjerne ville ha barnegråten ut av fengslene. Da det ble klart at loven også ville løse skolens behov for å bli kvitt de vanskelige elevene, fikk ideen også støtte av lærerne.<sup>260</sup> Etter at kommunene hadde uttalt seg, vedtok Stortinget den 6. juni 1896 lov om forsømte Børns behandling eller vergerådsloven, som regnes som forløperen til vår tids barnevern.

Lovens anstalter fikk betegnelsen *skolehjem* som en tribut til skolefolkene, og de ble underlagt Kirkedepartementet. De var dels tidligere oppdragelsesanstalter som på den måten ble sikret statlig finansiering, og dels nybygde etter mønster av store institusjoner ute i Europa. Lovens vilkår og tiltak kommer jeg tilbake til i pkt. 1.5.3.4.

Det ble ikke vurdert noen koordinering mellom vergerådernes og fattigstyrenes oppgaver. Fattigstyrene fungerte da også i hele vergerådslovens tid parallelt, og til dels i konkurranse med vergerådene.

### 1.5.3 Fra innføringen av folkeskolen frem til i dag

#### 1.5.3.1 Innledning

I dette punktet vil jeg vise hvordan lovgivningen fra 1889 til i dag har trukket og flyttet grensene for folkeskolens målgruppe. Det er hensiktsmessig å behandle denne perioden under ett. Fra enhetsskolen kom på plass, har den utviklet seg nærmest som en organisk prosess gjennom reformer som har avløst hverandre. Milepæler var folkeskolelovene for byene og landet av 16. juli 1936 nr. 8 og 9, folkeskoleloven av 10. april 1959, grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24 og opplæringsloven fra 1998.

Nye lover har ikke alltid innholdt store reformer. Ofte har reformene kommet først; i en lang periode som følge av forsøksvirksomhet i skolen. Ny lov har ofte kommet som et etterfølgende opprydningsarbeid etter at den gamle loven var endret og flikket på. Lovendringene har ikke vært mer omfattende enn at en del av innholdet som gjaldt tidligere har fulgt med uten større diskusjon.

På grunn av skolens sentrale rolle i norsk politikk, vil jeg i pkt. 1.5.3.1 først gi et riss av noen generelle politiske utviklingstrekk i denne perioden. På den bakgrunn vil jeg trekke opp noen hovedlinjer i skolens utvikling frem til *Kunnskapsløftet*.

---

<sup>260</sup> Dahl, Tove Stang (1978): op. cit. s. 128-138

Det sentrale er å vise de marginaliserende kreftene i denne utviklingen. Det vil jeg omtale særskilt i pkt. 1.5.3.6. I punktene i mellom vil jeg i noen spredte glimt følge reguleringen for noen kategorier av barn i skolens randsoner og vise hvordan de har vært ekskludert fra eller inkludert i skolen eller på andre måter vært gjenstand for særbehandling.

Hensikten er verken å gi noen objektiv beskrivelse ikke å felle noen dom over historien. Analysen er vinklet ut fra et ønske om å tydeliggjøre at utviklingen har hatt følger som er relevante for utfordringer som skolen står overfor i dag; både for de enkeltmennesker som har vært berørt av den i grunnleggende år av sitt liv, for deres familier og ofte også for de sosiale gruppene de tilhører. Den har også hatt konsekvenser for skolens identitet.

Som utgangspunkt for den generelle oversikten vil jeg bruke Rune Slagstads analyse i boka *De nasjonale strateger*. Han betegner epoker i den politiske utviklingen i Norge som *regimer*. Fra 1814 til omtrent 1980 omtaler han tre politiske epoker. Den første tiden frem til parlamentarismens gjennombrudd er *embetsmannsstatens regime*. Den ble fulgt av *venstrestaten* som varte frem til andre verdenskrig og *arbeiderpartistaten* som dominerte i etterkrigstiden frem til dens sammenbrudd omkring 1980. Alfred Oftedal Telhaug og Odd Asbjørn Mediås følger i boka *Grunnskolen som nasjonsbygger* denne strukturen og fører utviklingen videre gjennom en fjerde periode frem til årtusenskiftet som *den nye liberalismens tiår*.<sup>261</sup> Hva som blir betegnelsen på vår tid er et åpent spørsmål; vi har en rød-grønn regjering og OECD synes å ha vendt blikket mot den nordiske modellen. Om det innvarsler markedøkonomiens undergang eller er et lokalt blaff, gjenstår å se.

Et sentralt poeng hos Slagstad er at skolen ved overgangen fra arbeiderpartistaten til den nye liberalismen, var i fundamental utakt med resten av det politiske liv. Han hevder at *den styringsteknokratiske tradisjonen* som hadde sine fremste forvaltere blant sosialøkonomene led skipbrudd med sin paternalistiske styringsmodell på slutten av 1970-tallet.<sup>262</sup> Sosialdemokratene ble en «dereguleringsavantgarde» som ulike rettslige former fristilte flere av de store statsinstitusjonene.<sup>263</sup> I følge Slagstad var det karakteristiske for Arbeiderpartiets transformasjon på 80-tallet at det utviklet et dobbeltprosjekt: på den ene siden en deregulering av samfunnsøkonomien som åpnet for markedsideologiens ekspansjon på nye felt. På den andre siden fant det sted en sterkere planstyring av utdanningsfeltet. Den ble ledet med hård hånd av Gudmund Hernes.

Under hans ledelse ble grunnlaget på 1980-tallet lagt for en omstrukturering av skoleverket. I løpet av 1990-tallet kom reformene på løpende bånd i tråd med den

<sup>261</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 273 flg.

<sup>262</sup> Slagstad, Rune (1998): op. cit. s. 442

<sup>263</sup> De rettslige aspektene ved denne reformen er beskrevet av Inger Johanne Sand (1996): Styring av kompleksitet.



styringsteknokratiske tradisjon som hadde vært arbeiderpartiets varemerke siden 1945. Motsetningene mellom disse to retningene kom særlig på spissen når det gjaldt privatskolenes plass i skoleverket.

Ved Kristin Clemets skolereformer etter år 2000 ble elementer i den sterke sentralstyringen av skolen trappet ned. Telhaug og Mediås omtaler det som et siviløkonomisk og individualistisk kunnskapsregime som er kjennetegnet ved at den nasjonale styringen står for fall og at skolens kollektive orientering må vike plassen for individuelle prosjekter.<sup>264</sup> Markedsliberalistiske krefter fikk et visst innpass i skolen på som en parallell til reformer som skjedde på andre samfunnsområder 25 år tidligere, og det ble hevdet at enhetsskolen med kulturell likhet ikke kunne overleve i et samfunn så komplekst som vårt. Styrking av privatskolene var valgkampsak for Høyre ved valget høsten 2001 og fikk gjennomslag med friskoleloven 4. juli 2003. Stoltenberg II-regjeringen som tiltrådte høsten 2005 stanset i realiteten nyetableringen av privatskoler.<sup>265</sup> Det ble også krevd tilpasning til at utdanning gradvis er blitt en kommersiell tjeneste på et internasjonalt utdanningsmarked.

Omstillingene i den offentlige skolen fant sin form i *Kunnskapsløftet* som i disse dager implementeres i skolen. Det ble initiert av Kristin Clemet og fikk bred oppslutning i Stortinget. Men etter 2005 har Øystein Djupedal gjenreist noen av de sosialdemokratiske fellesskapsverdiene.

I skolelovgivningen kan vi følge de historiske epokene fra folkeskolelovene fra 1889 var venstrestatens verk. Den var opprinnelig var den femårig, etterfulgt av en fireårig middelskole og treårig gymnas. Men i 1920 bestemte Stortinget at statsstøtte bare skulle gis til realskole/gymnas som bygget på syvårig folkeskole, som dermed ble normen.

Utviklingen av enhetsskolen hang sammen med utviklingen av moderne statlig og demokratisk styring. Fra århundreskiftet fikk sosialdemokratiske ideer fra en internasjonalt orientert arbeiderbevegelse innflytelse på skolens program. Erling Lars Dale hevder at det skjedde en endring i skolens innhold frem mot mellomkrigstiden. I de første læreplanene var grunnideen av barna skulle lære gjennom egne erfaringer. Arbeidsskolen hadde dannelse gjennom vitenskap som et ledende motiv, med elevforsøkene som eksempler. Frem mot folkeskolelovene av 1936 ble utviklingen knyttet til en mer sosialdemokratisk styring i allianse med et reformpedagogisk skoleregime. Skolen ble på den måten forbundet med en generell interesse for normering og kontroll.<sup>266</sup> Det avpeilte seg i både i lovene og i normalplanene som ble gitt med hjemmel i dem.

---

<sup>264</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 432

<sup>265</sup> Lov 9. juni 2006 nr. 17 om endringer i friskoleloven og fagskoleloven

<sup>266</sup> Dale, Erling, Lars (2003): op cit. s. 182

Etter krigen ble venstrestatens regime avløst av Arbeiderpartiet. Gerhardsen-epoken var kjennetegnet av at den statspaternalistiske styringsformen ble videreført med et sosialdemokratisk innhold. «Statsoppdragerne» kaller Rune Slagstad de store personlighetene i denne perioden.<sup>267</sup> Skolen ble et sentralt virkemiddel med barnet som det nye styringssubjektet.<sup>268</sup> Grunnlaget for gjenreisningspolitikken ble lagt i de politiske partienes fellesprogram fra 1948 hvor skolen fikk en sentral rolle. Samordningsnemnda for skoleverket foretok en omfattende gjennomgang av skoleverket. Den uttalte i sin avsluttende innstilling i 1952: «Vår konkurransedyktighet og vår selvstendighet som folk avhenger i stor utstrekning av undervisningssystemet».<sup>269</sup>

Ved gjennomføringen av politikken satt Arbeiderpartiet i førersetet. Arbeidsformen var fullmaktslovgivning med omfattende delegasjon, noe som var mulig gjort ved partiets flertall i Stortinget. I den økonomiske politikken vakte det storm og mange jurister engasjerte seg både på det akademiske og organisatoriske plan. Men i skolepolitikken var de fraværende.<sup>270</sup>

I skolen gjorde de akademiske pedagogene seg gjeldende fra 1930-årene.<sup>271</sup> Som byråkrater og som medlemmer i de sakkyndige rådene fikk de stor innflytelse på utviklingen og fikk sitt absolutte gjennombrudd på 1970-tallet ved Forsøksrådet for skoleverket. Det ble i følge Rune Slagstad opprettet som en brekkstang for å gjennomføre den niårige skolen uten at byråkratene i departementet fikk forsinket prosessen.<sup>272</sup> I følge Alfred Oftedal Telhaug var et trekk ved den sosialdemokratiske orden i alle de skandinaviske landene i denne perioden at utdanningssystemet ble utbygd på siden av det politiske systemet. Det hadde sin egen vitenskap og sitt eget presteskap som gjennom pedagogisk forskning nøy godt av eksepsjonelt store bevilgninger.<sup>273</sup>

Målsettingen for arbeiderpartistatens skolepolitikk var økte muligheter til utdanning for alle. Niårig grunnskole var et første skritt på veien. Inspirert av en reform i Sverige kjørte regjeringen med Stortingets støtte frem folkeskoleloven av 1959 som åpnet for forsøk med niårig skole. Det var den første felles skoleloven for byene og landet. Grunnskoleloven fra 1969 innførte niårig skole som fast ordning. Det var innført i alle kommuner fra 1975.

I den sosialpolitiske debatten på 1960-tallet ble bruk av institusjoner som tiltak ved ulike former for sosiale avvik utsatt for sterk kritikk. Den rammet også

---

<sup>267</sup> Slagstad, Rune (1998): op. cit. s. 308 flg.

<sup>268</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås, Odd Asbjørn (2003): op. cit s. 104-108

<sup>269</sup> etter Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 159

<sup>270</sup> Slagstad, Rune (1998): op. cit. s. 326

<sup>271</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 433-435

<sup>272</sup> Slagstad, Rune (1998): op. cit. s. 322-326

<sup>273</sup> Telhaug, Alfred Oftedal (1998): Det mangfoldige, seinmoderne samfunnet. I: Skaalvik, Einar. M og Kvelle, Øyvind (red): Barn og miljø s. 38-68, se s. 54

spesialskolene. Da Stortinget behandlet grunnskoleloven, lå det allerede i kortene at spesialskolene skulle avvikles og ansvaret for all spesialundervisning skulle overføres til kommunene. Det ble satt i verk i 1975 samtidig med at grunnskoleloven ble fullt gjennomført.

Året i forveien var NOU 1974: 46 *Utdanning og ulikhet* lagt frem som ledd i Levekårsundersøkelsen, med Gudmund Hernes som medforfatter. Den påviste at utdanning gir klare fordelings effekter med hensyn til det barnet oppnår av øvrige goder i livet.<sup>274</sup> Familiebakgrunn er det som betyr mest for barns utdannelsesprestasjoner og -lengde. Andre forhold som virker i positiv eller negativ retning, har en tendens til å knippe seg sammen slik at fordeler som knytter seg til foreldrenes sosiale status hopper seg opp hos noen, mens ulempene samles opp hos andre.<sup>275</sup>

I en spissformulering het det: «Samfunnet har i dag et uformelt kvoteringsystem basert på forskjeller i private ressurser».<sup>276</sup> Utfordringen var å finne virkemidler for å løsrive adgangen til formell utdanning fra opphavsfamiliens sosiale status, som ikke skulle virke sosialt stigmatiserende.<sup>277</sup> Løsningen måtte finnes ved å øke sjansene i det ordinære skolesystemet, ved obligatorisk opplæring i førskolealder og ved styrket veiledning ved senere korsveier.

Mål og retningslinjer for skolereformene på 1990-tallet ble trukket opp i NOU 1988: 28 *Med viten og vilje* fra et utvalg under ledelse av Gudmund Hernes. I innledningsteksten erklæres at utfordringen for norsk kunnskapspolitikk er at landet ikke får nok kompetanse ut av folks talent.<sup>278</sup> Som Kirke- og undervisningsminister fra 1990 til 1996 sto Gudmund Hernes bak reform -94 med rett til videregående opplæring for alle gjennomført og reform-97 med skolestart for seksåringer, foruten universitets- og høgskolereformen i 1995. Skolens ansvar for mangfoldet i elevgruppene ble dermed utvidet til å omfatte alle barn i alderen 6-19 år. Ved å gjøre hele utdanningssystemet tilgjengelig for alle, mente man at skolen kunne kompensere for ulikhet i elevenes sosiale bakgrunn.

Opplæringsloven kom i 1998 som en juridisk opprydning etter reformene som den første felles lov for grunnskolen og videregående opplæring. Den inneholdt bare mindre justeringer i elevenes rettigheter, men sentralt var at saksbehandlingen ved tildeling av spesialundervisning ble mer detaljert regulert.

Gudmund Hernes fullførte sine skolereformer med læreplanverket for grunnskolen, videregående opplæring og voksenopplæringen, L-97. Både arbeidet med planen og

---

<sup>274</sup> NOU 1976:46 s. 13

<sup>275</sup> NOU 1976:46 s. 15-16

<sup>276</sup> NOU 1976:46 s. 83

<sup>277</sup> NOU 1976:46 s. 79-85

<sup>278</sup> NOU 1988: 28 *Med viten og vilje* s. 7

innholdet var kontroversielt.<sup>279</sup> Fagfolkene i skolen og vitenskapelige pedagoger nærmest ble feid ut over sidelinjen og delvis spilt ut mot hverandre. Ved nedleggelsen av Forsøksrådet på begynnelsen av 1990-tallet ble skolen underlagt ordinær politisk styring.

Blant ankepunktene mot innholdet i L-97 var som nevnt en konflikt mellom det identitetsdannende motivet i de generelle målsettingene og de omfattende og meget detaljerte planene i enkeltfagene. Kravene til egenaktivitet fra elevene gjennom tema- og prosjektarbeid ble også ansett å være uforenlig med det omfattende faginnholdet og stilte også krav til lærerne som de ikke hadde kompetanse til å møte. Det ble også pekt på en motsetning mellom kunnskapsskolen og omsorgsskolen og noen mente at hensynet til de funksjonshemmedes trivsel og selvfølelse veide tyngre enn prestasjonsmotivert i skolen.<sup>280</sup>

Tilliten til at Norge hadde verdens beste skole synes likevel å ha vært utbredt på 1990-tallet. Men den nyliberalistiske markedstenkningen begynte å få innpass i skolen i europeiske land, særlig i England.<sup>281</sup> Den gikk sammen med en motivasjonsfilosofi som bygde på konkurranse og incentiver i en utvikling hvor USA lenge hadde hatt initiativet. Under betydelig fagpedagogisk motstand vant internasjonale sammenlignende prestasjonsmålinger frem. Norge holdt seg utenfor til 1981.

Særlig fra 1990-årene engasjerte OECD seg sterkere og fra 1993 har rapporten *Education at a Glance* vært tillagt spesiell status og betydning. OECD utviklet et eget program og tester for internasjonale elevmålinger særlig i naturfag og matematikk, PISA-undersøkelsen. I St. meld. nr. 28 (1998-99) ble Norges deltakelse i flere undersøkelser forelagt Stortinget av Jon Lillethun i Bondevik I regjeringen. Regjeringen la vekt på å motvirke økt prøvepress i skolen og understreket at ikke alle kvaliteter i skolen lar seg måle ved enkle midler.<sup>282</sup> På bakgrunn av Stortingets behandling ble det besluttet å utarbeide en strategi for kvalitetsarbeid i skolen. Søggen-utvalget ble opprettet av Regjeringen Stoltenberg med Trond Giske som statsråd i 2001 med et bredt mandat til å styrke kvaliteten i grunnopplæringen.

Da den tiltrådte høsten 2001, hadde Bondevik II-regjeringen særlig to saker på den skolepolitiske dagsordenen: å styrke privatskolens stilling og å bedre kvaliteten i den offentlige skolen. Etter at skolen hadde vært sosialdemokratisk unntaksområde i et politisk landskap hvor markedsstyringen ellers bredte om seg, ble Arbeiderpartiets likhets-, frihets og fellesskapstenkning utfordret av liberalismens ideer om variasjon, valgfrihet, egeninnsats, økt kvalitet og sterkere konkurranse.

---

<sup>279</sup> Slagstad, Rune (1998): op. cit. s. 442-443

<sup>280</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås Odd Asbjørn (2003): op. cit s. 319-333

<sup>281</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 297-298

<sup>282</sup> St. meld. nr. 28 (1998-99) Mot rikare mål s. 52-53

I den offentlige skolen dannet Søggen-utvalgets to innstillinger grunnlag for *Kunnskapsløftet*.<sup>283</sup> Kristin Clemet holdt fast ved målsettingen om å få mer kompetanse ut av befolkningens talent. Men strategien var en annen enn Gudmund Hernes.' Mens reformene på 1990-tallet strømlinjeformet skolesystemet under en sentral statlig ledelse, åpnet *Kunnskapsløftet* for en omfattende desentralisering med vekt på at den enkelte skole skulle ha et samlet ansvar for sine elever. Mangfold i skolesystemet og konkurranse skolene i mellom skulle bidra til å styrke kvaliteten på opplæringen. Resultatkontrollen skulle foregå ved nasjonale prøver.

Også forholdet til lærerne ble håndtert forskjellig av to reformatorene. Mens Gudmund Hernes nærmest satte dem på gangen, synes Kristin Clemet etter hvert å ha innsett at de var nødvendige som medspillere for å få reformen gjennomført. Etter flere dokumenter med elendighetsbeskrivelser av skolen, fremhevet hun i St. meld. 30 (2003-2004) lærerne som skolens viktigste ressurs.<sup>284</sup>

I Kristin Clemets statsrådsperiode fikk reformtankene næring gjennom et tilsig av nedslående resultater på de internasjonale elevsammenligningene.<sup>285</sup> Også en evalueringsstudie av L-97 viste at det på mange punkter sto dårlig til i den norske skolen. Sentralt i *Kunnskapsløftet* er en revisjon av skolens faglige mål, innhold og pedagogiske opplegg med sikte på å øke læringsutbyttet for den enkelte elev. De nye læreplanene er strukturert omkring de grunnleggende ferdighetene. De lovendringer som er foretatt, har først og fremst vært av organisatorisk art; elevenes rettigheter er ikke endret. Selv om reformene er av generell karakter, er det grunn til å anta at de vil ha konsekvenser for enkelte elever som har kommet dårlig ut i skolen. Effekten er det for tidlig å si noe om.

Videre i pkt. 1.5.3. vil jeg omtale en del spørsmål som i disse vel hundre årene har vært på dagsorden når det gjelder reguleringen av ulikheter mellom barn. Jeg vil ikke gå nærmere inn på forskjellen i regulering mellom byene og landet, som forsvant ved folkeskoleloven av 1959. Fra da av har det vært lagt vekt på å sikre likhet mellom by og land gjennom finansieringsordningene for skolen. Eventuelle spenninger på dette punktet ble innebygd i loven.

Et annet punkt hvor det var ulikhet innen skolen var mellom gutter og jenter. Det må ses i sammenheng med synet på forskjeller mellom kvinner og menn i samfunnet generelt, noe som fortsatt et aktuelt spørsmål. Håndteringen av dette spørsmålet har hatt, og har kanskje fortsatt konsekvenser for skolens forhold både til elevene og til foreldrene. Det vil jeg behandle i pkt. 1.5.3.2

---

<sup>283</sup> NOU 2002: 10 Førsteklasses fra første klasse og NOU 2003: 16

<sup>284</sup> St. Meld. nr.30 (2003-2004) s. 4

<sup>285</sup> St. meld. nr. 33 (2002-2003) s. 39-44

Etter innføringen enhetsskolen i 1889 ble barna med lærevesker og de vanartede barna som ble skilt ut av folkeskolen, undergitt forskjellig regulering. Ved spesialskoleloven i 1951 ble det foretatt en rettslig samordning, men det var likevel ulikhet i behandlingen av de to kategoriene av elever. Jeg vil derfor behandle dem hver for seg i pkt. 1.5.3.3 og pkt. 1.5.3.4.

Et annet spørsmål som særlig har blitt aktuelt de senere år, er skolens behandling av barn med ulik religiøs og kulturell bakgrunn. Det er aktualisert av innvandring av nye landsmenn fra andre kulturer, med også av at skolen er i ferd med å foreta et oppgjør med sitt ansvar for undertrykkelsen av nasjonale minoriteter, pkt. 1.5.3.5. Jeg vil omtale reformene etter år 2000 i pkt. 1.5.3.6 før jeg oppsummerer noen hovedtrekk i pkt. 1.5.3.7.

### 1.5.3.2 Ulikhet mellom jenter og gutter

I lovene fra 1889 var innholdet i opplæringen forskjellig for jenter og gutter. Men jentene lærte søm, hadde guttene sløyd. Det var ikke tematisert i arbeidet med lovene. Den kjønnsdelte arbeidsdelingen både i samfunnet og i familien var antagelig så selvsagt at det ikke krevde noen nærmere begrunnelse. De som deltok i debatten og i beslutningene var da også menn.

Det patriarkalske familieidealet, med far som familiens overhode med ansvar for inntekter og mor med ansvar for hjemmet, sto sentralt både på landet og i de velstående borgerlige byfamiliene. Men det var en brytningstid hvor idealet ble utfordret av kvinnebevegelsen som noen år senere vant frem i kampen for stemmerett. I arbeiderfamiliene med lave lønninger var det vanligere at begge foreldrene var i arbeid. Men arbeiderbevegelsens lønnskamp med krav om en «familielønn til å leve av» viste at den borgerlige familiens arbeidsdeling var et mål for alle.<sup>286</sup> *Husmorfamilien* kom i lang tid til å prege industrisamfunnet, både som ideal og som faktisk realitet.<sup>287</sup>

Et sentralt anliggende i tiden var helse og hygiene basert på naturvitenskapelig innsikt. Legene var toneangivende i kampen mot tuberkulose og spedbarndødelighet. Betydningen av kosthold og helse ble koblet sammen med oppmerksomheten om jentenes fremtid. I tiden frem mot 1925 ble kravet om å få husstell inn i skolen styrket for å sikre at barna fikk sunn og nærende mat. I våre dager, da skolebarns kosthold og helse igjen er på skolens dagsorden, kan et tilbakeblikk være av interesse.

Forslaget om husstell i skolen ble opprinnelig reist på slutten av 1800-tallet etter en heftig åndsstrid mellom vitenskapelig basert fordøyelseskunnskap og folkelige

<sup>286</sup> Ericsson, Kjersti (1996): Barnevern som samfunnsspeil s. 48-51

<sup>287</sup> Frønes, Ivar (1998): op. cit s. 35-38

mattradisjoner. Den sprang opprinnelig ut av et angrep som Peter Chr. Asbjørnsen rettet mot Hanna Winsnes' kokebøker, men med ulike begrunnelser fikk kravet snart tilslutning fra flere hold.

Et argument var at dyktige jenter måtte hindres i å utdanne seg bort fra kvinnens naturlige kall, nemlig å skape et hjem for mann og barn.<sup>288</sup> Ved å bevisstgjøre husmoren om matlagningens kjemi, kunne hun få glede av sine kunnskaper i hjemmet, het det i forordet til *Den kjemiske kokeboken*. For noen representerte husstellæreryrket en profesjonalisering av husarbeidet og en mulighet til karriere for kvinner som ellers hadde et begrenset arbeidsmarked. Også borgerskapets husmødre støttet kravet, motivert av utsikten til løsning på problemet med mangel på dyktige hushjelpere. Katti Anker Møller var en av dem som ivret for opplysning i *mødrefag* hvor barnestell, ernæring og barnepsykologi skulle ha en bred plass. På Venstres landsmøte i 1918 foreslo hun at obligatoriske kommunale husmorskoler med disse fagene skulle inn på partiets program.<sup>289</sup>

Kjersti Ericsson hevder i boka *Barnevern som samfunnsspeil* at folkeskolen kan betraktes som et oppdragelsesprosjekt både for jenter og for mødrene deres. Den felles folkeskolen forutsatte at skolen og hjemmet opererte som to motpoler i arbeidet med å «skape folk» av arbeiderklassens barn.<sup>290</sup> Mellom disse to polene, «hjemmemoren og skolen», som betinget hverandre gjensidig, vokste det etter hvert frem en ny barndom.

Resonnementet er at skolegang for allmuen like mye som å gi dem kunnskap, var beregnet på å kontrollere og disiplinere de lavere klassers barn. I dette perspektivet ble undervisning av jenter særlig viktig. Den skolen som vokste fram, skapte samtidig en ny samfunnsmessig disiplin og orden. I den nye normale barndommen inngikk skolegangen som en vesentlig faktor, i partnerskap med husmoren. Hvis arbeiderklassekvinnene skulle bygge hjem som skulle bli til velsignelse for barna, hadde de et særlig behov for den støtte skolen kunne gi. Å samle barn fra ulike klasser i en felles folkeskole, førte til at det ble stilt stadig større krav både til skolebarna og til foreldrene deres. I følge Kjersti Ericsson var skoleplikten sannsynligvis motivert av en ny mors- og hustrurolle for arbeiderklassekvinnene, ideologisk og reelt. Hvis barna skulle tilpasse seg skolens krav, måtte moren holde seg hjemme.

Både skolen, og etter hvert vergeråd og barnevern, kontrollerte standarden på det morsarbeidet som ble utøvd og bidro til å definere hva som var en «god mor» og en «dårlig mor».<sup>291</sup> Skolens krav både til jentene og særlig mødrene om å sørge for

<sup>288</sup> Wærness, Kari (2000): Vitenskap og husstell i Norge på 1860-tallet. I: Wærness, Kari: Hvem er hjemme s. 5-23 se s. 19

<sup>289</sup> Kleppe, Ingeborg Astrid og Wærness, Kari: Endringer i kravene til husmorrollen i perioden 1869-1925. I Wærness, Kari (2000): Hvem er hjemme? s. 25-47, se s. 45

<sup>290</sup> Ericsson, Kjersti(1996): Barnevern som samfunnsspeil s. 48-51

<sup>291</sup> Ericsson, Kjersti (1996): op. cit. s. 51

omsorgen i hjemmet, gjorde at den kunne innrette seg på at disse oppgavene var ivaretatt når barnet kom på skolen.

Forskjellen i faginnhold i skolen for gutter og jenter ble videreført til og med folkeskoleloven fra 1959. I forarbeidene til grunnskoleloven slo likestillingstanken igjennom og skolens oppgaver med å forberede både gutter og jenter til arbeidsdeling i hjemmet ble viet stor plass.<sup>292</sup> I formålsparagrafens målsetting het i grskl. § 1 at elevene skal bli gagnlege og sjølvstendige menneske i «heim og samfunn»; forløperen nevnte bare samfunnet. I Mønsterplan for grunnskolen fra 1987 het det at arbeidet med å fremme likestilling mellom kjønnene er et ledd i gjennomføringen av likeverdig undervisning «I dette ligger en erkjennelse av at jenter som gruppe og gutter som gruppe møter skolen med ulike forutsetninger og erfaringer. Både jenters og gutters forutsetninger og erfaringsbakgrunn må danne grunnlag for skolene arbeid med å tilrettelegge undervisningen slik at den passer for alle elevene».<sup>293</sup>

Det kan reises tvil om hvorvidt dette har lyktes. Situasjonen i dag er at stilt overfor de samme forventningene gjør jentene det systematisk bedre enn guttene i skolen, mens guttene utgjør to av tre elever med definerte atferdsproblemer.<sup>294</sup> Noen hevder at det skyldes en feminisering av skolen; at den i økende grad er tilpasset de flinke verbale jentene, mens de bråkete guttene er ille ute. De representerer i beste fall en «litt utdatert og misforstått maskulinitet».<sup>295</sup>

### 1.5.3.3 Ulikhet i evner

I dette punktet vil jeg gi noen glimt av rettsstillingen til barn som ikke fylte folkeskolens krav til evner fra 1889 til 1975 da de fikk innpass i den vanlige skolen. Abnormskoleloven fra 1881 som regulerte opplæringen for dem som ble stengt ute fra folkeskolen jf. pkt. 1.5.2.5, ble i 1915 avløst av lov 4. juni 1915 om døve, blinde og åndssvake barns undervisning og pleiehjem for ikke dannelsesdyktige åndssvake. Sentralt ved loven var å sikre statsstøtte til de to åndssvakehjemmene, Emma Hjorts hjem og Klæbu pleiehjem.

Etter krigen ble skolene som var omfattet av loven, etter forslag fra Samordningsnemnda for skoleverket lagt under felles administrasjon med skolehjemmene. De skiftet navn til spesialskoler og ble regulert av lov om spesialskoler av 23. november 1951 (spl.) avløste loven fra 1915. som besto frem til integreringsloven i 1975. Elevgrunnlaget ble utvidet til også å omfatte tunghørte, svaksynte og evneveike samt barn med lese-, skrive og talevansker.

<sup>292</sup> Innstilling fra Folkeskolekomiteen av 1963 s. 116-117

<sup>293</sup> Kirke- og undervisningsdepartementet (1987): Mønsterplan for grunnskolen – M-87 s. 30

<sup>294</sup> Sørli, Mari-Anne og Nordahl, Thomas (1998): op. cit. s.157-166

<sup>295</sup> Stafseeng, Ola (2003): Gjenreis den sosialpedagogiske debatten i skolen s. 6



Så lenge særordningene besto, fant det sted endringer i den sentrale organiseringen, men systemet for inntak i disse skolene var i prinsippet det samme hele tiden. Etter folkeskolelovene skulle alle barn registreres i folkeskolen i hjemkommunen. Skolestyret hadde ansvar for å sørge for at barn som trengte spesiell opplæring, kom ble meldt til direktoratet for spesialskolene og søkt inn på en passende skole. Skolestyrets kilde til informasjon kunne være enten barnets foreldre, skolelegen eller læreren hvis barnets problemer ble avdekket ved at de ikke mestret oppgavene på skolen eller sakk akterut i forhold til de andre.

Elevgruppen var tredelt etter evnenivå. De fleste fikk opplæring i folkeskolen. Den hadde ansvar for å at barn som hørte under døve-, blinde- eller åndssvakeskolene ble meldt til de rette myndigheter, slik at de kunne søkes inn i en aktuell skole og få sin opplæring der. De som, eventuelt etter en prøvetid i en av disse skolene, ble ansett som «ikke dannelsesdyktige», ble meldt til åndssvakeomsorgen. Der ble det lenge ikke gitt noen form for undervisning. Men erfaringer fra åndssvakehjemmene i årene etter krigen viste imidlertid at ingen barn var helt uten læreevne. Ved et brev i 1962 bestemte helsemyndighetene at barna hadde rett til opplæring etter de vanlige reglene om barn på sykehus. Brevet er omtalt som «et vendepunkt i norsk skolehistorie.»<sup>296</sup> Åndssvakeomsorgen var i mellom tiden blitt omorganisert og omdøpt til Helsevernet for psykisk utviklingshemmede, HVPU og ble regulert av sykehusloven.

Med hjemmel i folkeskolelovene fra 1936 skulle det fastsettes en normalplan med «minstekrav som er bindande for alle skular», jf. landsskoleloven § 9c. Normalplanene som kom i 1939, var influert av de psykologiske teoriene og psykoanalysen som gjorde sitt inntog her i landet på 1920- og 30-tallet.<sup>297</sup> Fysisk avstraffelse ble forbudt i folkeskolen, barna skulle gis utviklingsmuligheter og ikke lenger tuktes til lydighet. Normalplanen anbefalte skolene å bli godt kjent med alle barna og forholdene de lever under og alltid når noe var i veien med et barn, å søke å finne årsakene til det. Skolene burde derfor ha et godt utvalg av psykologisk litteratur tilgjengelig sammen med den pedagogiske.<sup>298</sup>

Normalplanen la vekt på arbeidsskolens prinsipp om «learning by doing» og at læring ikke bare dreide seg om å gjengi verbalt stoff etter hukommelsen. Gjennom selvstendig arbeid og gruppearbeid skulle elevene selv finne frem til det stoffet de hadde bruk for. Det ble understreket at det ville være umulig å gjennomføre arbeidsskoleprinsippet og samtidig holde på de gamle kunnskapskravene.<sup>299</sup> Elevaktive arbeidsformer har altså lang tradisjon i skolens dokumenter og målsettinger. Hvilket gjennomslag de fikk i skolens praksis, er mer uklart.

---

<sup>296</sup> NOU 1976:24 Undervisning ved sosiale og medisinske institusjoner s. 19-20

<sup>297</sup> Dahl, Hans Fredrik (1993): De store ideologiernes tid 1914-1955, tidfester gjennombruddet til 1929 da den norske oversettelsen av Freuds Forelesninger over psykoanalysen ble utgitt på Gyldendal s. 93

<sup>298</sup> Kyrkje- og undervisningsdepartementet (1964): Normalplan for landsfolkeskolen, fjerde opplaget s. 11

<sup>299</sup> Normalplan for landsfolkeskolen s. 8-9

Det er særlig kunnskapsmålingene som har gjort at normalplanene huskes i ettertid, selv normalplanene selv advart mot å legge for stor vekt målingene. I følge skolehistorikeren Eva Simonsen gav de startskuddet til et omfattende ekskluderingsprosjekt i den norske skolen. IQ-tester ble innført for å måle barnas fremgang. De var også grunnlaget for at barnet skulle få særundervisning i skolen, meldes til spesialskole eller til åndssvakeomsorgen hvis det ikke var opplæringsdyktig.<sup>300</sup> Den pedagogiske begrunnelsen for testingen var at de gav et vitenskaplig grunnlag for å differensiere undervisningen i samsvar med elevenes evnenivå. Bare på denne måten kunne skolen kompensere for elevens svakheter. I følge Eva Simonsen førte normalplanens prestasjonskrav til en eksplosiv økning i spesialundervisningen og for spesialpedagogikken som fag i perioden 1945-1965. Hun hevder at enhetsskolen i denne perioden ble skolen for *de normale*.<sup>301</sup>

Bruken av vitenskapelige metoder i sorteringen av barn, og pedagogikkens vitenskapssyn fikk hard medfart av positivismekritikerne på 1970-tallet.<sup>302</sup> Den ble særlig tydelig formulert av Hans Skjervheim i artikkelen *Det instrumentalistiske mistaket*.<sup>303</sup> Hans argument var at man ved ukritisk å ta i bruk eksperimentmodeller fra de empirisk-analytiske naturvitenskapene på mennesker, kan komme til å overse de normative krav til omgang med medmennesker som følger av det kategoriske imperativ. Prinsippet om respekt for andre setter grenser for hva slags eksperimentell pedagogikk som kan benyttes. Det instrumentalistiske mistaket besto i at grensen var overskredet, noe som var et intellektuelt og praktisk problem. At dette var et spesielt kontroversielt synspunkt må ses i lys av at naturvitenskapenes hegemoni både i den faglige og den offentlige kunnskapsforståelse lenge var ubestridt.

Det ble stor avstand mellom normalplanenes intensjoner og måten de faktisk kom til å fungere på i skolen for de svakeste elevene. Ekskluderingseffekten synes å ha blitt forsterket av en rettsliggjøring av skolegangen fra slutten av 1950-tallet. Loven påla skolestyret å melde elever som trengte spesialskoleplass, til direktøren for spesialskolene. Staten hadde ansvaret for å sørge et tilbud til dem som ble meldt. Mange kommuner var lenge nølende til å sende bort barn hvis de ellers hadde det bra hjemme. Men etter at flere kommuner fra begynnelsen av 1960-tallet ble idømt erstatningsansvar for mangelfull undervisning til elever som mente de burde ha vært meldt, innskjerpet kommunene sin tilmeldingspraksis for å unngå å komme i ansvar. Ettersom antallet plasser var begrenset, oppsto lange ventelister.

---

<sup>300</sup> Normalplan for landsfolkeskolen, del D pkt. 11

<sup>301</sup> Simonsen, Eva (1999): Forskning om spesialundervisningens historie i Norge før 1965. I: Haug, Peder Tøssebro, Jan og Dalen, Monica (red): Den mangfoldige spesialundervisninga s. 44-71, se s. 56.

<sup>302</sup> Slagstad, Rune (1998): op. cit s. 405-414

<sup>303</sup> Skjervheim, Hans (1992): Det instrumentalistiske mistaket. I: Mediaas, Ninna, Houge-Thiis, Johan, Haga, Sigurd, Ellingjord, Jarl og Bjørklid, Brynjulf (1972): Etablert pedagogikk – makt eller avmakt s. 45-52

Staten erkjente at tilbudet var for lite og la i 1965 og frem en plan for Stortinget om mer enn en tredobling av antallet plasser, fra 2.500 til 8.250.<sup>304</sup> Stortinget støttet planen og lovt at det skulle bevilges penger til å sette den ut i livet allerede i kommende års statsbudsjett.<sup>305</sup> Men i sin budsjettinnstilling høsten 1968 gjorde Kirke- og undervisningskomiteen helomvending og uttalte at departementet ikke måtte anse seg bundet av tidligere vedtak. Den slo fast prinsippene for videre utbygging av spesialundervisningen, blant annet at flest mulig elever burde få bo hjemme.<sup>306</sup> Da grunnskoleloven ble behandlet av Stortinget våren 1969, var Blomutvalget allerede i gang med arbeidet som resulterte i «integreringsloven» av 13. juni 1975, jf. pkt. 1.1.2.

Bakgrunnen for denne endringen var blant annet at Dagbladjournalisten Arne Skouen hadde satt et kritisk søkelys på spesialskolene. På et møte i Studentersamfunnet i Oslo i februar 1967 holdt han et foredrag med tittelen «Har vi konsentrasjonsleire i Norge?» Her fortalte også Ola Ødegaard og om sine erfaringer som elev på en evneveikeskole. Aksjonen *Rettferd for de handikappede* krevde at spesialskolene skulle legges ned og at barna skulle få sin undervisning i den vanlige grunnskolen.

Samtidig verserte det erstatningssøksmål fra av unge voksne som ikke var meldt til spesialskole. Dommene i disse sakene har ingen rettslig relevans i dag. Men de illustrerer noen sider ved en problematikk som fortsatt er aktuell. Etter min mening er de av en viss historisk interesse som et sammenligningsgrunnlag for de krav som ble stilt på 1990-tallet.

Første gang en elev gikk for til søksmål mot kommunen med krav om erstatning for mangelfull undervisning, var i 1958, RG 1963 s. 229. Saksøkeren, en hørselshemmet jente, født i 1948, krevde erstatning for at hun ikke var meldt til døveskole og dermed hadde gått glipp av opplæring. Lærerinnen som oppfattet henne som evnesvak var usikker på hvilket utbytte hun kunne få av et opphold på skole for hørselssvekkede. Hun hadde derfor unnlatt å melde fra til skolestyret som hadde ansvaret for å melde barnet til direktøren for spesialskolene. Retten fant at det ikke tilkom lærerinnen å foreta denne vurderingen. Kommunen ble holdt ansvarlig for hennes forsømmelse og saksøkeren ble tilkjent erstatning.

RG 1964 s.1 gjaldt en normalt begavet gutt, født i 1930, som hadde gjennomgått folkeskolen uten å lære å lese og skrive. Et sentralt spørsmål i saken var om han var omfattet av skolestyrets plikt til å melde fra etter loven av 1915. Retten kom til at han måtte regnes til «de uegentlige åndssvake» og at han derfor burde vært meldt, selv om foreldrene ikke ønsket at han skulle sendes på skole for åndssvake. Retten

---

<sup>304</sup> St. meld nr. 42 (1965-66) Om utbygging av spesialskolene s. 27

<sup>305</sup> Innst. S. nr. 4 (1966-67) Kirke og undervisningsdepartementets budsjett s. 24

<sup>306</sup> Budsjett-innst. S. nr. 12 (1968-69) Innstilling fra kirke og undervisningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1969 s. 5

fant at verken læreren eller skolestyret direkte kunne lastes. Men mente likevel at kommunens plikt til å sørge for at gutten fikk undervisning var den samme som plikten til å sørge for vanlig folkeskole og at den hadde opptrådt erstatningsbetingende ved å unnlate å melde ham.

I flere saker var det som i den første, at læreren ikke oppfattet at elevene hadde lærevansker og unnlot å melde fra til skolestyret. RG 1965 s. 505 gjaldt en tilbakestående gutt som var oppgitt av læreren. I RG 1966 s. 458 var det diskutert om saksøkeren skulle meldes, men det ble unnlatt. I RG 1966 s. 491 var det skolestyret som unnlot å melde videre en gutt som lærerinnen hadde meldt da hun ble klar over at han trengte spesialskoleundervisning. I alle disse sakene ble erstatning tilkjent. Et tema i disse sakene som fortsatt er aktuelt, er at det ble stilt krav til kommunen om å ha kompetanse og kommunikasjonslinjer som gjorde at skolestyret fikk mulighet til å oppfylle sine plikter.

Kommunens plikt var avgrenset til de tilstander som var omfattet av loven, de ble som nevnt utvidet i 1951. I RG 1970 s. 1 ble kommunen frikjent på grunn av at den ikke hadde meldeplikt for invalidiserende stamming.

RG 1967 s. 272 gjaldt en jente som hadde fått plass på spesialskole, men som foreldrene nektet å sende fra seg. Retten hadde liten forståelse for at faren senere krevde erstatning for at skolen ikke hadde gjennomtvunget vedtaket mot foreldrenes ønske. Denne saken illustrerer to forhold som det i ettertid kan være vanskelig å sette seg inn i. Den ene er at spesialskolesystemet ble regnet som en helt egen skoleetat, med sitt eget håndhevningssystem av skoleplikten, selv om spesialskolene riktignok kunne be kommunen om bistand.<sup>307</sup> I flere senere saker hvor tidligere spesialskoleelever har søkt erstatning for feilplassering, går det tydelig frem at skolens ansvar og selvforståelse knyttet seg til den kommunale folkeskolen. De bortsendte elevene var ««ute av øye og ute av sinn»».

Saken illustrerer også den tids grunnfestede oppfatning om at behov for spesialundervisning var ensbetydende med at barnet skulle sendes bort. Lagmannsretten uttalte: «Hvis det skulle være så at en fortsatt opplæring i spesialskolen kunne ha gjort henne bedre rustet til å møte verden og fremtiden, så faller ansvaret for denne hennes ulykke i første rekke på foreldrene, som paradoksalt nok i egenskap av verger har reist denne sak.» Å både kreve opplæring for barnet og samtidig selv ha omsorgen for henne, synes å ha fremstått som både som urimelige og uforenlige krav fra foreldrenes side.

Punktum for denne første bølgen med erstatningssaker for mangelfull undervisning ble satt i februar 1970 da Høyesterett behandlet to saker, Rt. 1970 s. 95 og Rt. 1970 s. 138. Begge endte med negativt resultat for saksøkerne.

---

<sup>307</sup> RG 1977 s. 288

I Rt. 1970 s. 95 gjaldt en kvinne, født i 1947 som hadde gjennomgått folkeskolen uten å lære å lese og skrive. I våre dager ville hun sannsynligvis blitt regnet som dyslektiker. Hun var ikke blitt meldt til skolestyret, men på grunn av tilfeldigheter hadde hun som ung voksen likevel fått plass ved en spesialskole like tidlig som hun sannsynligvis ville ha fått det om kommunen hadde opptrådt korrekt. Men hun hadde fått store nervøse plager på grunn av sitt skoletaperkompleks, og hun hadde avbrutt oppholdet før folkeskolen var fullført.

Et spørsmål i saken var om staten eller kommunen var rett saksøkt i dette tilfellet. Saksøkeren viste til at staten både gav loven, bevilget pengene og utdannet lærerne slik at det egentlig var staten som hadde styringen. Retten slo fast at kommunen er ansvarlig for feil som begås av lærere i den grad arbeidsgiveren kan trekkes til ansvar for arbeidstakeres handlinger. Når statens tilbud var mangelfullt, kunne man derimot ikke belaste kommunen med de følger dette måtte ha for den enkelte.

Kommunen ble ansett for å ha opptrådt erstatningsbetingende ved at læreren ikke hadde meldt saken til skolestyret, men Høyesterett kom med dissens fra en dommer til at det ikke var årsakssammenheng mellom hennes tap og kommunens forsømmelse. Førstvoterende som representerte flertallet uttalte: «Det må vel kunne fastslås at vårt skoleverk på den tiden – og dette gjelder både det kommunale og det statlige ikke hadde ressurser som var tilstrekkelig til å møte problemer av den art og det omfang som det her gjelder. Det ville ikke være rimelig å la Tjeldsund kommune bli erstatningsansvarlig for de følger av dette som måtte ramme den enkelte elev». Han tilføyde imidlertid at hennes mangelfulle skoleopplæring og de videre følger dette fikk, gav «en sterk oppfordring til våre sosiale og andre myndigheter til å yte den hjelp og støtte som det er mulig å gi henne for at hun kan overvinne de vanskeligheter hun ennå sliter med».<sup>308</sup>

Dommeren som var i mindretall mente at hvis hun var blitt undersøkt tidligere, ville hun ha fått en bekreftelse på at hun var normalt begavet og at det var spesielle grunner som gjorde at hun ikke klarte å lære å lese. Selv om hun ikke ville fått skoleplassen tidligere, ville hun kunne ha blitt spart for tilleggsbelastningene som hadde ført til hennes nervøse lidelse. Han gav sin tilslutning til en uttalelse fra lagmannsretten som hadde gitt saksøkeren medhold:

Det finnes sikkert et meget stort antall mennesker hvis livsskjebne er påvirket av at deres tilfelle på skolen ikke ble behandlet med den tålmodighet, forståelse og klokskap som burde vært utvist. Det vil være urealistisk å forestille seg en skole og en lærerstab så fullkommen at det ikke ble begått feil, noen store og mange små. Men selv de feil som i øyeblikket synes små, kan få ringvirkninger hos barnet. Tilfellenes mangfoldighet kan gjøre det nødvendig å sette forholdsvis snevre grenser for erstatningsansvaret. I den aktuelle saken antas det imidlertid unødvendig å gå nærmere inn på problemet. Her foreligger en feil og feilfølger som er så massive at tilfellet må falle innenfor den begrensingsrammen som kan tenkes trukket.

---

<sup>308</sup> Rt. 1970 s. 100

Flertallets argumentasjon i denne saken er ofte referert til som et uttrykk for at kommunens forpliktelser er undergitt en generell ressursbegrensning.<sup>309</sup> Etter min mening er det likevel grunn til å merke seg at flertallet ikke renonserte på kravet til pedagogisk årvåkenhet for små kommuner nordpå.<sup>310</sup> Det var ansvaret for manglende kapasitet i statens tilbud det ville være urimelig å velte over på kommunen, etter at retten først hadde plassert ansvaret der. I en artikkel om rettstilstanden på området uttalte regjeringsadvokat Michelsen som hadde ført saken for staten, at han hadde atskillig sympati for mindretallets standpunkt.<sup>311</sup>

Saksøkeren i Rt. 1970 s. 138 krevde erstatning for at han var feilplassert på spesialskole og for at han ikke var blitt skrevet ut og overført til vanlig skole. Han hadde vært i overkant av evnenivået for inntak og mente at han på grunn av skolens beskjedne krav hadde fått et dårligere læringsutbytte enn han ellers ville ha fått. Ved vurderingen fant Høyesterett at det var relevant å legge vekt på sosiale problemer da han ble tatt inn, og at guttens mor ikke hadde fremsatt noe ønske, enn si noe krav om at han skulle tilbakeføres.<sup>312</sup> Andre saker av senere dato har i noe ulike varianter bygget på tilsvarende resonnement.<sup>313</sup>

Da disse to sakene kom for Høyesterett, var det allerede enighet om at spesialskolene skulle avvikles. Søksmålene hadde avdekket at rettstilstanden var utilfredsstillende; kommunen hadde plikt til å melde barna og kunne bli erstatningsansvarlig hvis dette ikke ble gjort, men noen undervisning fikk de ikke rett til.

På bakgrunn av de to dommene oppsummerte regjeringsadvokat Michelsen det offentlige ansvar for mangelfull undervisning. Han uttalte at det var «analfabetene eller de tilnærmede analfabeter» som hadde fått erstatning.<sup>314</sup> Han anså disse sakene som en mote som nå måtte anses avsluttet etter at man hadde kunnet spore en utarting i så vel rettspraksis som saksanleggene.<sup>315</sup> Men i likhet med andre moter, kom den tilbake på, i form av en ny bølge med søksmål fra 1990-tallet og utover. Jeg kommer nærmere inn på disse sakene i pkt.3.4.3.4, 4.3.3.2 og 4.3.4.2.

Så lenge spesialskolene var statlige, kunne kommunene «eksportere» både elevene og utgiftene til staten. For Blom-utvalget var det utfordring å finne en finansiering av spesialundervisningen som var mest mulig kostnadsnøytral og dermed unngå at økonomiske hensyn ble avgjørende for kommunenes valg av løsninger. Ordningen

---

<sup>309</sup> Eckhoff, Torstein (2006): Forvaltningsrett, 8. utgave v/ Eivind Smith s. 431- 432

<sup>310</sup> Myhre, Jonas W.: Det offentlige ansvar for mangelfull undervisning, *Lov og Rett 1970* s. 352-355

<sup>311</sup> Michelsen, Hans. M.: Det offentlige ansvar for mangelfull undervisning, *Lov og Rett 1970* s. 339-352 s. 344, og likeledes Kjellemo, Bjørn Tore (1995) Rett til spesialundervisning i grunnskolen. s. 138-147, se s. 144

<sup>312</sup> Rt. 1970 s. 162

<sup>313</sup> Lovdata saker LA-1993-00086 og LG-1999-00364

<sup>314</sup> Michelsen, Hans. M (1970): op. cit. s. 343

<sup>315</sup> Michelsen, Hans. M (1970): op. cit. s. 339-340

som ble valgt kom til å prege kommunenes praksis i lange tider fremover. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 4.3.3.1 og pkt. 4.3.3.6, men jeg omtaler den her.

Grunnskolelovens grunnfinansiering bygde på at kommunene fikk et tilskudd fra staten fastsatt til en viss prosentandel som var fastsatt i loven. Størrelsen var basert på kommunens skolestruktur og elevtall omregnet til timetall. Kommunene hadde hatt et visst tilbud om hjelpeundervisning til de svakeste elevene i folkeskolen som kommunene fra 1955 fikk refundert kostnadene til av staten. Den første tiden bestemte kommunene selv omfanget på hjelpeundervisningen, men statens tilskudd ble etter hvert standardisert til et 10 prosent påslag i overføringen til undervisningsformål. I grunnskolelovens finansieringsmodell ble den lagt inn som et fast tillegg til spesialundervisning skolene selv skulle disponere til ekstratiltak for elever med behov.

Etter forslag fra Blom-utvalget ble det innført en særlig overføringsordning i form av såkalte *b-timer* for å kompensere for kommunenes merutgifter for elever med spesielt store behov, og *normalsatser* som skulle dekke utgiftene til barn blant annet i HVPU-institusjoner. B-timetillegget ble fordelt over statsbudsjettet til skoledirektørene som etter søknad for enkeltelever viderefordelte dem til kommunene. En utilsiktet effekt av denne ordningen var at kommunene på den måten ble «belønnet» for å ha elever med problemer.

Ordningen med øremerking av midler til spesialundervisning falt bort ved overgangen til rammefinansiering i 1986. Men mange kommuner har opprettholdt tilsvarende ordninger.

For barna med lærevansker skulle dette gi opphav til konflikter med kommunen om hvor omfattende rett til spesialundervisning loven sikret dem. Dette har skapt et «diagnosesyndrom» som fortsatt henger igjen både i skolen og i den kommunale skoleforvaltningen. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 4.3.3.

#### 1.5.3.4 Ulikhet i atferd

I dette punktet vil jeg følge reguleringen av opplæringen for barn med atferdsproblemer i perioden fra 1889 og frem til spesialskolereformen i grensesonen mellom skolens, strafferettspleiens og barnevernets ansvar.

Vergerådsloven som trådte i kraft i 1900, jf. pkt. 1.5.2.5, gav i § 1 vergerådet hjemmel til å bortsette barn under 16 år i en «hæderlig og paalidelig Familie», i barnehjem eller i skolehjem, hvis det ikke var tilstrekkelig med en «saadan alvorlig Advarsel og Formaning, som findes paakrævet.» Med hjemmel i vgrl. § 5 kunne et barn som forsømte skolen, anbringes i en kommunal tvangsskole.

Loven hadde tre alternative vilkår; «det [barnet] har forøvet nogen strafbar, om sædelig Fordærvelse eller Vanvyrdd vidnende handling», når det på grunn av «Forældres eller Opdragers Lastefuldhed findes vanvyrddet, mishandlet eller sædelig forkommet og måtte befrygtes at vilde blive sædelig fordærved», eller det fremstilte seg som «nødvendig at bortsette det for at redde det fra sædelig undergang» blant annet «på grund av slet Opførsel fra Barnets side, mod hvilken Hjemmets og Skolens Opdragelsesmidler har vist seg maktesløse»

Vergerådsloven besto frem til den ble avløst av barnevernloven av 1953. En effekt av den ble fulgt med argusøyne allerede fra loven trådte i kraft, nemlig alderen på dem som ble innsatt i fengsel. Bernhard Getz' hypotese om at tilstrømmingen til fengslene av unge lovbrøyttere ville stanse når man fikk grepet de unge rekruttene tidlig nok, viste seg snart ikke å holde. De årlige statistikkene over nyinnsatte i fengsel viste at folk debuterte som kriminelle også etter at de var over vergerådslovens 16-årsgrense.<sup>316</sup> Enkelte undersøkelser viste hvordan det ellers gikk med vergerådets barn. En etterundersøkelse av Artctander og Dahlstrøm i 1932 av samtlige barn under behandling av Kristiania/Oslo vergeråd i perioden 1900-1928 viste at en stor andel av både gutter og jenter ikke ble gjenfunnet i folkeregisteret, noen var døde eller uvandret, men en del hadde funnet seg til rette i samfunnet.<sup>317</sup>

Det ble tidlig fremmet forslag om egne tiltak for unge kriminelle for å unngå å sette dem i fengsel.<sup>318</sup> I 1928 ble det vedtatt en lov om oppdragende behandling av unge lovbrøyttere som gav hjemmel for plassering i arbeidsskole, men først etter krigen ble det funnet lokaler til arbeidsskolen. Den ble i 1965 avløst av ungdomsfengsel.<sup>319</sup> Det besto til 1975 da det ble avvirket sammen med en rekke andre strafferettslige særforholdsregler.

Skolehjemmene var skoleverkets institusjoner, men innslaget av opplæring varierte. Tove Stang Dahl har analysert Stortingets budsjettbehandling de første årene etter vergerådslovens ikrafttreden, og viser at Stortingets egne bevilgninger til institusjonene var knappe. Driften var avhengig av barnas arbeidsinnsats, og institusjoner med god inntjening ble holdt frem som forbilder for de andre.<sup>320</sup>

Det var kjent for Stortingets medlemmer at mange barn ble mishandlet i skolehjemmene. Den første granskningen fant sted etter at en lærer i 1908 under psevdonym hadde skrevet en bok fra Bastøy. Saken ble diskutert i Stortinget og noen tok til orde for å legge ned institusjonene. Men systemet ble ikke endret; man visste rett og slett ikke hva man ellers skulle gjøre med barna. Tove Stang Dahl

<sup>316</sup> Nissen, Hartvig, Nogen kriminalstatistiske opgaver, Vedlegg til Fængselsstyrelsens Aarbog 1912.

<sup>317</sup> Undersøkelsen er omtalt i Dahl, Tove Stang (1978): op.cit. s. 183-185

<sup>318</sup> Ot. prp. nr. 13 for 1928 Lov om oppdragende behandling av unge lovbrøyttere

<sup>319</sup> Lov 1. juni 1928 om oppdragende behandling av unge lovbrøyttere og lov 9. april 1965 nr 3 om strafferettslege åtgjerder mot unge lovbrøyttere opphevet 12. april 1975

<sup>320</sup> Dahl, Tove Stang (1978): op. cit s. 170-190



konkluderer med at skolehjemmene var tiltak for samfunnsvern, ikke barnevern.<sup>321</sup> Det ble foretatt flere utredninger for å bedre på forholdene, men det kom aldri til handling. Tove Stang Dahl har karakterisert perioden frem til 1920 som en «en kontinuerlig reformprosess uten reformer».<sup>322</sup> Bortsett fra vedtakelsen av lov 1. juni 1928 om oppdragende behandlinger av unge lovbrytere, arbeidsskoleloven kom det til praktisk handling først etter krigen.

Skolehjemmene ble ved spesialskoleloven i 1951 omdøpt til spesialskoler for barn med tilpasningsvansker, jf. spl. § 1 nr. 2 og underlagt felles ledelse med spesialskolene for barn med ulike lærevansker. Barnevernloven av 17. juli 1953 nr. 14 (bvl.) ble vedtatt som den første sosiale loven i etterkrigstiden og avløste vergerådsloven. Barnevernloven gav kommunale barnevernsnemnder hånd om all plassering av barn utenfor hjemmet, de kunne blant annet beslutte at et barn med tilpasningsvansker skulle plasseres i spesialskole etter spl. § 2 nr. 1. Spesialskolene for barn med tilpasningsvansker skulle etter spl. § 2 nr. 1 ta i mot barn etter vedtak i medhold av barnevernloven. Men de var fortsatt skoleverkets institusjoner. Unntaket var to institusjonene for spesielt vanskelige unge, Foldin som var for gutter og Bjerketun som var for jenter. De ble kalt verneskoler og hørte under Sosialdepartementet.

Institusjonskritikken rammet alle spesialskolene. Under aksjonen for nedleggelse av dem var det lagt til grunn at alle foreldre med barn på spesialskole hadde en felles interesse i at barna fikk opplæring i hjemkommunen. Men da reformen vel var vedtatt, var det ikke lenger uten videre opplagt at foreldrene til barn med store atferdsvansker på samme måte som foreldrene til barna med lærevansker, var i stand til eller ønsket å få barna hjem. Problemstillingen er illustrert i Rt. 1970 s. 138, jf. pkt. 1.5.3.3. Det oppsto dermed spørsmål både om hva som skulle gjøres med barna med tilpasningsvansker og med institusjonene for dem.

Løsningen ble at ansvaret for barna og for institusjonene skilte lag. Barna ble barnevernets hovedansvar. Kirke- og undervisningsdepartementet argumenterte med at det sjelden var pedagogiske problemer som gjorde at elevene var tatt opp i spesialskolene. Det dreide seg ofte om barn og ungdom med til dels kompliserte personlighetsmessige og følelsesmessige skader med stort behov for behandling.<sup>323</sup> Departementet anså det som et kommunalt ansvar å sørge for at barn og ungdom som har vansker med sin personlige utvikling får nødvendig hjelp. Skoleverkets ansvar var først og fremst å sikre elevene tilpasset opplæring. Det var derfor ikke naturlig å drive de 10 spesialskolene for barn med tilpasningsvansker etter grunnskoleloven.

---

<sup>321</sup> Skandalen på Bastø og den etter følgende stortingsdebatten også beskrevet av Ustvedt, Yngvar (2000): Djeveløya i Oslofjorden s. 95-96 og s. 140-149

<sup>322</sup> Dahl, Tove Stang (1970): 1896-1967. Hva er skjedd med barnevernet? s. 6

<sup>323</sup> St. meld. nr. 50 (1980-81) Om Statens skoler for spesialundervisning s. 40-41

Opprinnelig gikk departementet inn for å foregripe resultatene fra *Buskerudprosjektet* og overføre institusjonene til de sosiale myndighetene, som barnevernsinstitusjoner. *Buskerudprosjektet* var et forsøk med å samordne tiltak under skoleverket, barnevernet og Justisdepartementet. Det resulterte i at tiltak for barn med atferdsproblemer ble barnevernets ansvar. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 1.5.4.<sup>324</sup> Men skoleverket gav ikke fra seg spesialskolene; noen ble nedlagt, noen ble overført til kommunen og andre ble omgjort til spesialpedagogiske kompetansesentra.

En del av historien om spesialskolene dreier seg om forsømmelse og overgrep mot barna som bodde der. I de seneste årene har institusjonene vært gjenstand for granskning med henblikk på erstatning og oppreisning til barna som har vært utsatt for krenkelser. I NOU 2004:23 *Barnehjem og spesialskoler under lupen* som omfatter perioden fra 1945-1980 ble det avdekket at det i hele mandatperioden hadde funnet sted omsorgssvikt og overgrep av til dels alvorlig karakter i barnehjem og skolehjem/spesialskoler med tilpasningsvansker.<sup>325</sup> Tilsvarende funn er gjort av lokale granskningsutvalg i de større byene. Forhåpentlig er dette en tilbaketrukket historie. Men noen som har en oppvekst i disse institusjonene kan møte skolen som foreldre og har krav på å bli møtt med nødvendig forståelse for at deres forhold til skolen kan være vanskelig.

Skolens ansvar for barn med atferdsvansker er i dag å sørge for at de, i likhet med andre barn, får oppfylt sin rett til tilpasset opplæring etter lovens alminnelige regler. De som har behov for det, har også rett til spesialundervisning. . Både problemene og håndteringen av dem vil kunne få store konsekvenser for dets skolegang. Hva de består i og hva som er årsaken til dem, kan det være ulike oppfatninger om, jf. pkt. 1.1.3. Det er erkjent at det er store atferdsproblemer blant elevene i skolen.<sup>326</sup> Det har lenge vært et mål for skolemyndighetene å satse på skolemiljøtiltak for å bedre elevenes sosiale ferdigheter istedenfor å tildele spesialundervisning ved enkeltvedtak, som ofte forutsetter at eleven skilles ut fra gruppen.

Barnets rett til opplæring er ikke betinget av at det oppfører seg skikkelig. Men dets opplæring vil kunne vanskeliggjøres av at det er involvert i uro og konflikter. For å kunne oppfylle barnets rett til opplæring i samsvar med evner og forutsetninger, kan normalplanens råd om å søke å finne årsaken til problemene, fortsatt virke fornuftig. Noen barn har problemer som det kan det være nødvendig for skolen å samarbeide med andre instanser om for å kunne håndtere. Alvorlige atferdsproblemer kan være grunnlag for tiltak etter barnevernloven. Begår barnet kriminelle handlinger, er det fra fylte 15 år strafferettslig ansvarlig. Da kan

---

<sup>324</sup> Innst. S. nr 204 (1980-81) Innstilling fra kirke og undervisningskomiteen om statens skoler for spesialundervisning s. 9

<sup>325</sup> NOU 2004:23 s. 10

<sup>326</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85-93

samvirket mellom barnevernlovens og straffelovens tiltak reise særskilte spørsmål. Det kommer jeg litt nærmere inn på i pkt. 5.3.3.

### 1.5.3.5 Ulikhet i religiøs og kulturell bakgrunn

I dette punktet vil jeg ta et tilbakeblikk på skolens håndtering av ulikheter i religiøs og kulturell bakgrunn og peke på de utfordringer skolen står overfor når det gjelder disse spørsmålene. Svikt i opplæringen har i de senere år også kommet på dagsorden som et ledd i Norges internasjonale forpliktelser for å styrke rettighetene for samer og nasjonale minoriteter. I våre dager er det alminnelig tilslutning om prinsippet om ikke-diskriminering i skolen. Skolen har en historie overfor deler av landets minoriteter som er lite ærefull. I nyere tid stiller nye landsmenn skolen overfor utfordringer. Året 2008 er FNs markeringsår for kulturelt mangfold. Da skal det legges spesiell vekt på likestillingsdimensjonen og på barns og unges behov.<sup>327</sup>

I St. meld. nr. 49 (2003-2004) uttales om mangfold i befolkningen at Norge er grunnlagt på territoriet til to folk: samer og nordmenn. Samene er Norges urfolk og er som sådan omfattet av ILO-konvensjon nr. 169 om rettigheter for urfolks og stammefolk i selvstendige stater.<sup>328</sup> De nasjonale minoriteter er omfattet av Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter som Norge ratifiserte den 17. mars 1999. De nasjonale minoritetene er grupper med etniske, språklige, kulturelle og/eller religiøse særtrekk som har langvarig tilknytning til landets territorium. Konvensjonen gir selv ingen definisjon av hvem som omfattes av begrepet, det er opp til landene. I Norge regnes jøder, kvener, rom (sigøynere), romanifolket (taterne/de reisende) og skogfinner som nasjonale minoriteter.<sup>329</sup> I 2005 ble det vedtatt en egen lov mot diskriminering som blant annet inkorporerer FNs konvensjon mot rasediskriminering.<sup>330</sup> Den gir et helhetlig grunnlag for å bekjempe rasisme og diskriminering på alle områder i samfunnet.

Et bakteppe er en historisk arv med systematisk undertrykkelse av disse gruppene fra storsamfunnets side. Skolen spilte sammen med kirken, de somatiske og psykiatriske helsemyndighetene, barnevernet og politiet, en aktiv rolle i en samlet assimileringstrategi. Også dyrevernmyndighetene spilte en rolle, som håndhevere av et forbud for taterne mot å holde hest.

I de senere årene har myndighetene ved flere anledninger bedt om unnskyldning for de grove overgrepene som disse gruppen har vært utsatt for, av eller med aktiv

<sup>327</sup> St. meld. nr. 17 (2005-2006) 2008 som markeringsår for kulturelt mangfold s. 8

<sup>328</sup> St. meld. nr. 49 (2003-2004) s. 19

<sup>329</sup> St. meld. nr. 15 (2000-2001) Nasjonale minoriteter i Norge – Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar s. 11

<sup>330</sup> lov av 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) i kraft 1. januar 2006.

støtte fra legale norske myndigheter. Det er også etablert erstatningsordninger for dem som ble rammet.<sup>331</sup> I St. meld nr. 49 (2003-2004) uttales: «Fornorskningspolitikken og overgrepene som samene og nasjonale minoriteter ble utsatt for, er et skrekkeeksempel på hvor lang man var villig til å gå for å ville utslette minoriteters kulturelle særtrekk».<sup>332</sup>

Det kan kanskje synes unødvendig å rippe opp i en smertefull forhistorie. Når det likevel er relevant i en analyse av skolen, skyldes det at vi har hatt en lang tradisjon hvor noen folkegrupper som ikke passet inn i bildet av det norske, er blitt oversett, undertrykket, og fornorsket. På grunn av det kulturelle etterslepet, jf. pkt.1.5.1, må vi legge til grunn at virkningene av denne historien vil merkes fremover, til tross for at myndighetene har tatt klart avstand fra den. Den har preget en del enkeltmenneskers oppvekst på en måte som har satt spor for livet og som også har blitt en del av historien til deres familie og den etniske gruppen de tilhører.

For noen folkegrupper dreier det seg om at forholdet til myndighetene, har vært og fortsatt er svært vanskelig, jf. 1.2.4.4. For noen har denne politikken hatt som følge at kontakten med deres egne røtter har blitt brutt. For resten av samfunnet har skaden bestått i at bredden i det kulturelle mangfoldet i Norge systematisk er blitt underslått. For skolens del innebærer det at den har utviklet sin identitet og sin selvforståelse uten disse folkegruppene til stede.

Et blick på historien viser at en del av samfunnsordenen nærmest i uminnelige tider har vært, med forskjellige begrunnelser og virkemidler, å holde minoritetene under kontroll. Tukthuslover og løsgjengerloven ble som nevnt benyttet for å stenge ute jøder og tatere, jf. pkt. 1.5.2.2. Grunnloven § 2 som nektet jødene adgang til riket, besto frem til 1851.

Etter 1814 oppsto som nevnt i pkt. 1.5.2.4 spørsmålet om hvorvidt disse forordningene var forenlige med lovskravet i Grl. § 96. I perioden frem mot midten av 1800-tallet, trakk Høyesterett i noen avgjørende dommer opp de fremtidige hovedlinjene i lovgivningen om «lausfolket».<sup>333</sup> Det ble trukket en grense mellom dem og omreisende håndverkere ved at det ble klargjort hva som var «egentlige håndverk» som var tillatt, og straffbart omstreiferi. Det rammet først og fremst taterne.

På hele 1800-tallet var studier av kjennetegn ved menneskene gjenstand for naturvitenskapens alminnelige interesse.<sup>334</sup> Sammenlikninger mellom raser var en egen studieretning. Et virkemiddel for å styrke den nasjonale identiteten som ledd i

<sup>331</sup> St. meld. nr. 15 (2000-2001) s. 11 og St. meld. nr. 44 (2003-2004) Erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordninger for romanifolk/tatere og eldre utdanningskadelidende samer og kvener

<sup>332</sup> St. meld. nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse s. 29

<sup>333</sup> Langeland, Nils Rune (2005): op. cit. s. 253-308

<sup>334</sup> Bliksrud, Liv, Hestmark, Geir og Rasmussen, Tarald (2001): Vitenskapens utfordringer. Norsk idéhistorie bind IV s. 331-387

nasjonsbyggingen frem mot slutten av 1800-tallet var å fremheve det norske folks og den norske stammes bestemte genetisk betingende kvaliteter. Hans Fredrik Dahl uttaler at det skulle godt gjøres å vokse opp i 1880 og -90-årene uten å bli dypt merket av det. Han hevder at den rasistiske tankegangen slapp taket etter at selvstendighetskampen var kronet med hell i 1905 og at minoritetsgruppene lenge ble betraktet som et eksotisk innslag i kulturbildet.<sup>335</sup> Men bildet synes å ha vært mer sammensatt.

Samiske fortellinger var populære i før- og mellomkrigstiden. Samiske studier hadde sitt motstykke i den akademisk forskning og publisering med utspring i det frittstående Institutt for sammenlignende kulturforskning. Det var opprettet på initiativ av Fredrik Stang i 1922 som et felles faglig forum for forskere fra i ulike land. Formålet var å øke forståelsen mellom folkene for å hindre gjentakelse av verdenskrigens redsler. Men etter hvert skiftet instituttet karakter til å bli et senter for norske naturvitenskapelige samestudier.

Siden århundreskiftet hadde samene vært studert som en mindreverdige utgruppe av det norske folk.<sup>336</sup> Universitetet bygde opp verdens største samling av sameskjeletter ved at Anatomisk institutt med statsbevilgning og med medisinske studenter som feltarbeidere, samlet materiale på kirkegårder i Finnmark. Den ble presentert i instituttets skriftserie i årene 1931-35 i monumentalverket *Zur Osteologie der Lappen*. Blant instituttets klenodier var hodeskallene til dem som ble halshugget etter Kautokeinoopprøret. Kraniene var universitetets eie til de ble tilbakelevert til etterkommerne ved slutten av det 20 århundre.<sup>337</sup> Avstøpninger ble i lang tid brukt som bytteobjekter med andre museer for å utvide universitetets samlinger.

Den naturvitenskapelige menneskeforskningen fikk fremgang ved at genetikken brøt gjennom som vitenskap etter gjenopdagelsen av Mendels arvelover i tiden omkring unionsoppløsningen. En gren av genetikken var den rasehygieniske bevegelse som etter hvert grep om seg med budskapet om faren som truet samfunnene innenfra. Barnebegrensningen gjorde at to- og trebarnsfamilier var i ferd med å slå gjennom i samfunnets øvre sjikt. Man fryktet at bedret hygiene, sosiale reformer og en human rettspleie ville føre til at sosiale minusvarianter formerte seg hurtigere enn plussvariantene, med dramatiske følger for kvaliteten på fremtidens mennesker.

I årene omkring første verdenskrig ble rasehygien en bred samfunnsmedisinsk og til dels også politisk bevegelse i mange land.<sup>338</sup> I mellomkrigstiden ble den en del av radikal sosialpolitikk. Også i Norge ble den dosert av universitetsprofessorer,

---

<sup>335</sup> Dahl, Hans Fredrik (2001): op. cit. s. 194-213

<sup>336</sup> Bliksrud, Liv, Hestmark, Geir og Rasmussen, Tarald (2001): op. cit. 336-339

<sup>337</sup> Bliksrud, Liv, Hestmark, Geir og Rasmussen, Tarald (2001): op. cit. 338

<sup>338</sup> Bliksrud, Liv, Hestmark, Geir og Rasmussen, Tarald op. cit. s. 336

selv om den aldri ble anerkjent som vitenskap ved universitetet.<sup>339</sup> Det som ikke passet inn i bildet av den sunne, norske, ble fortiet eller undertrykket, og en hardhendt fornorskningspolitikk ble drevet med skolen som et viktig redskap. Ideologien gav seg uttrykk i en assimileringpolitikk som er karakterisert som katastrofal for de nasjonale minoritetenes kultur, historie og språk.<sup>340</sup> Erfaringene fra andre verdenskrig har bidratt til at ettertiden har tatt avstand fra læren og dratt et glemselens slør over dens utbredelse, men marginaliseringen og usynliggjøringen har rammet de berørte folkegruppene materielle og immaterielle kulturarv.

Å skille foreldre og barn var et virkemiddel for å bryte den kulturelle kontinuiteten. Skolen ble redskapet for å formidle den rette lære. I Finnmark ble det 1905 til 1940 etablert 50 skoleinternater, et omfang som anses unikt i europeisk sammenheng.<sup>341</sup> Ved siden av å få etablert et stabilt skoletilbud var satsingen motivert av fornorskningspolitikken overfor kvener og samer og behovet for å markere norsk suverenitet i grenseområdene. Også misjonen ble tatt i bruk for å oppdra minoritetene. Samemisjonen og Foreningen til motarbeidelse av omstreifervesenet, senere Norsk misjon blant hjemløse, spilte her en sentral rolle.

Den sistnevnte fikk fra slutten av 1800-tallet ansvaret for å få taterne bofaste. Den opprettet barnehjem for å motivere foreldre til å slå seg ned. Opprinnelig var det meningen at foreldrene skulle levere barna fra seg frivillig, men allerede fra 1904 samarbeidet Norsk misjon blant hjemløse med vergerådene for å få barna plassert med tvang. Synet var at de fleste barn av taterslekt kom inn under vergerådsloven fordi de måtte «befryktes å bli sedelig fordervet», uansett om de levde som reisende eller fastboende.<sup>342</sup> Frem til den ble nedlagt i 1989 benyttet Norsk misjon blant hjemløse både egne institusjoner, andre skolehjem og barnehjem til plassering av barn.

I en intervjuundersøkelse med tidligere barnehjemsbarn med taterbakgrunn påpeker Anne-Berit Sandvik det sterkt motsetningsfylte i å etablere en særomsorg for en gruppe i utkanten av samfunnet og isolere dem med det mål at de senere skulle integreres i samfunnet. Hennes informanter hadde opplevd segregeringen som sterkt negativt og belastende den tiden de var i institusjonen. Den hadde konsekvenser for deres tateridentitet og for deres muligheter for å få fotfeste i den norske samfunnet. Flere av dem opplevde at årene i institusjon hadde gjort dem uegnet til å klare seg selv, stikk i strid med Misjonens uttrykte mål med arbeidet. For mange barn som vokste opp hos sine foreldre, var frykt for misjonens folk en del av barndommens erfaringer.

---

<sup>339</sup> Dahl, Hans Fredrik (2001): op. cit. s. 203-204

<sup>340</sup> Holmesland, Hilde (2006): De nasjonale minoritetene. ABM-skrift nr. 25 s. 12-13

<sup>341</sup> Se Tjelle, Ingjerd (2000): Bortsendt og internert. Møte med internatbarn s. 10-16

<sup>342</sup> Sandvik, Anne Berit (2000): Å være tater i barne- og skolehjem, I: Hvinden Bjørn (red): Romanifolket og det norske samfunnet s.101-129, se s. 102.

Sosialantropologene Lise Bjerkan og Linda Dyrliid har på grunnlag av intervjuer med voksne tater funnet at ulike erfaringsbakgrunn gir forskjellig holdning til sin egen etniske identitet. Trygg identitet som tater har den som har vokst opp i en taterfamilie og som selv har valgt en reisende tilpasning. De som har vokst opp i barnehjem eller fosterhjem og også barn som har vokst opp hos egen familie som har underkommunisert familiens tateridentitet, kanskje på grunn av skamfølelse eller av frykt for at barns skal bli mobbet, mangler denne tryggheten. Felles for mange med slike erfaringer er en opplevelse av å være fratatt sin identitet.<sup>343</sup>

Den samiske befolkningen har etter Alta-konflikten tidlig på 1980-tallet bygget opp et skoletilbud som sikrer barn rett til opplæring på sitt eget språk på alle nivåer. Det har antagelig vært mulig gjort av at samene som en relativt stor folkegruppe, har bevart så mye av sitt eget språk og sine tradisjoner at en investeringsfase har vært tilstrekkelig. Også studier i kvensk er startet opp ved Universitetet i Tromsø og var ved opptaket høsten 2006 blitt det mest søkte språkfaget ved universitetet.

For de mindre minoritetene er dette arbeidet av flere grunner langt mer møysommelig. Gjennom assimileringspolitikken er grunnlaget for en opplæring i de ulike minoritetsgruppens kultur blitt undergravd. Kunnskapen finnes i dag hos den voksne befolkningen. Bare med deres medvirkning kan det skapes et opplæringstilbud i skolens regi som sikrer barna opplæring i sin egen kultur og sitt eget språk. Mange av minoritetsgruppens situasjon kjennetegnes av politisk fattigdom ved at de mangler kanaler for innflytelse i det politiske systemet.<sup>344</sup> Å skape et skoletilbud forutsetter at et tillitsforhold mellom de aktuelle gruppene og myndighetene bygges opp fra grunnen og at det etableres kontakt mellom myndighetene og minoritetene på en måte som gir legitimitet innad i de enkelte minoritetsgruppene.<sup>345</sup>

Like viktig er skolens ansvar for at denne kunnskapen finner sin plass i storsamfunnets felles kulturarv. Vi øyner en sped begynnelse i *Kunnskapsløftets* fagplaner.<sup>346</sup> Enkelte initiativ har blitt tatt for å påbegynne et arbeid som må påregnes å bli langsiktig.

Det etniske og kulturelle mangfoldet i Norge har fra 1970-tallet blitt utvidet også gjennom innvandring fra ikke-vestlige land. I dag bor ca. 100 000 barn og unge under 20 år her i landet som enten selv, eller har mor eller far som er født i utlandet.<sup>347</sup> En oppgave for skolen er å legge til rette for at språkproblemer ikke hindrer at barna får nyttiggjort seg dens tilbud. Samarbeidet mellom skolen og

---

<sup>343</sup> Bjerkan, Lise og Dyrliid, Linda (2001): Om likhet, likeverd – og annerledeshet. Et antropologisk blikk på tateres livshistorier. s. 37

<sup>344</sup> Jacobsen, Knut Dahl (1970): op. cit. s.175-180

<sup>345</sup> Halvorsen, Rune (2000): Etnisk mobilisering i en brytningstid. I: Hvinden, Bjørn (red): Romanifolket og det norsk samfunnet s. 195-226

<sup>346</sup> K-2006 s. 123 og 125

<sup>347</sup> SSB Folkemengde, etter alder, kjønn og innvandrerbefolkningens landbakgrunn. 1. januar 2005

hjemmet om opplæringen for barn med utenlandsk bakgrunn, må i en del tilfelle skje på andre betingelser enn for en del barn med foreldre som selv kjenner det norske skolesystemet. Noen barn lever i familier med andre verdier og holdninger enn norske moderne demokratiske familier med likestilte foreldre. En del av utfordringene som det etniske mangfoldet stiller skolen overfor, er felles for alle minoritetsgrupper. En del av familiene som har innvandret, kan i tillegg ha traumer fra krigsopplevelser og flukt som har rammet både voksne og barn. I en særlig utsatt posisjon er unge, mindreårige flyktninger og asylsøkere som kommer til landet uten familie.

En del av dette bildet er at det religiøse mangfoldet stiller skolen overfor nye utfordringer. Historisk har kirken vært så nær forbundet med skolen at den i lang tid kan sies å ha hatt et eierskap til skolen, jf. pkt.1.5.2.5. Frem til grunnskoleloven av 1969 var grunnskolen også en del av kirkens dåpsopplæring. Fra da av er den religiøse tilknytningen beholdt gjennom den kristne formålsparagrafen. En av grunnene til å etablere private skoler, og ett av grunnlagene private skoler kunne få støtte på før friskoleloven, var at de representerte religiøse alternativer.

Barn som ikke har et kristent livssyn kunne lenge be seg fritatt fra kristendomsundervisningen og få undervisning i livssynskunnskap. Faget kristendoms-, religions og livssynskunnskap var ment som en møteplass for barn av alle religioner, «kulturelt lim».<sup>348</sup> Loven åpnet derfor for fritak bare for den forkynnende delen av undervisningen, se opl. § 2-4. En gruppe foreldre reiste søksmål med påstand om full fritaksrett, idet de hevdet at den begrensede fritaksretten ikke var forenlig med prinsippet om trosfrihet eller livssynsfrihet. De nådde ikke frem for norske domstoler, se Rt. 2001 s. 1006, men har klaget saken inn for EMD. En annen foreldregruppe som klaget til FNs menneskerettighetskomité, fikk medhold i at deres rettigheter etter artikkel 18 nr. 4 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter var krenket.<sup>349</sup> Opl. § 2-4 ble derfor endret og andre ledd bestemmer nå at opplæringen ikke skal være forkynnende og det er utarbeidet ny læreplan for faget. Hvorvidt den kristne formålsparagrafen kan opprettholdes for fremtiden, kan synes noe usikkert.

Et trekk i det globale landskapet er at de religiøse og etniske konflikter tilspisses. Uroen om kring blant annet Muhammed-karikaturene viser at religion er ikke bare et indre personlig anliggende. Diskusjonen om bruk av hodeplagg og andre religiøse symboler viser sterke krefter knyttet til religiøse spørsmål. Som en felles møteplass for alle barn har skolen en rolle med å skape rom for mangfoldet slik at alle opplever tilhørighet i skolen. Det innebærer at den må ha bevissthet om de historiske erfaringene som gjør at noen foreldre kan møte skolen med en bakgrunn

---

<sup>348</sup> Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås Odd Asbjørn (2003): op. cit. s. 343-346

<sup>349</sup> Human Rights Committee, Communication No. 1155/2003



som gjør at de har mangelfull kjennskap til eller et konfliktfylt forhold til storsamfunnet som skolen representerer.

Å møte barna med minoritetskulturell bakgrunn stiller skolen overfor to store utfordringer. Den ene er å skape et rom for det enkelte barn i skolen og møte alle med respekt for sin identitet. På samme måte som når det gjelder barn av forskjellig kjønn, jf. pkt. 1.5.3.2 må skolen i sitt arbeid med å tilrettelegge undervisningen ikke kan ta for gitt at «det norske» er noe som er felles for alle. Den må ta hensyn til at de enkelte barnas forutsetninger og erfaringsbakgrunn er forskjellig. Dette leder til at skolen som den andre store utfordringen, må ta opp til grundig refleksjon sin egen selvforståelse av oppgaven med å være skole i et flerkulturelt samfunn. Denne oppgave har ikke skolen muligheter til å gjøre uten at det skjer i takt med samfunnet omkring. FNs barnekonvensjon innebærer spesielle forpliktelser til å motvirke diskriminering i skolen. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 2.2.3.2 og 2.2.3.3.

De som har sitt arbeid i skolen i dag, har som en del av sitt ansvar å møte barn og foreldre som bærer denne historien med seg. Som representanter for myndighetene vil de representere både dem som har stått bak krenkelsene og dem som har lovet bot og bedring. Det krever at de må ha en forståelse av hvordan krenkelser og manglende anerkjennelse i skolen og samfunnet kan prege forholdet til skolen for dem som selv har opplevd det. Og de må være i stand til å møte barn og foreldre i samarbeidet om barnets opplæring på en måte som kan gi tillit til at skolen kan bidra til deres barns faglige og personlige utvikling og at den vil dem vel.

### 1.5.3.6 *Skolen under Kunnskapsløftet*

I dette punktet vil jeg trekke frem noen hovedpunkter i skolereformen *Kunnskapsløftet*. Jeg vil ta utgangspunkt i departementets syn på svakheter ved skolen som det ble tilsiktet endring i ved reformen da den ble introdusert våren 2006, og også peke på noen målsettinger som er kommet til senere.

Reformen gjelder alle barn. Den har satt søkelyset på en del av de problemene som jeg har pekt på som marginalisering i skolen. Det er derfor relevant å se nærmere på om, og i tilfelle hvordan, reformer av mer generell karakter kan være egnet til å avhjelpe de problemer jeg har pekt på i innledningskapittelet og i denne historiske oversikten.

Behovet for å styrke elevens læringsutbytte i skolen har vært det bærende argumentet for *Kunnskapsløftet*. I tillegg til de internasjonale undersøkelsene har departementet bygget sin satsing fremover på nasjonal empirisk forskning, hvor særlig evalueringen av gjennomføringen av L-97 var sentral. Departementet har også innhentet informasjon fra elever, lærere og skoleiere gjennom nettbaserte tjenester som ble opprettet som et ledd i kvalitetssystemet.

Kunnskapsdepartementet introduserte *Kunnskapsløftet* ved å oppsummere tilstanden i norsk skole, årsaksanalyse og plan for utviklingen fremover.<sup>350</sup> Noen hovedpunkter er at norsk skole er kjennetegnet av store ressurser, god tilgang på utdanning, høyt utdanningsnivå, som regel godt læringsmiljø i skolen og mindre mobbing enn i mange andre land. Men noen problemer krever ekstra satsning. Det er store forskjeller i elevens læring som følge av ulik sosial bakgrunn. På videregående trinn er det utilfredsstillende progresjon. Mange elever har svake faglige resultater, og de er blitt stadig svakere. Elevene skårer dårlig på læringsstrategier og skolen har for liten grad av tilpasset opplæring.

Videre heter det at norske elever får mindre støtte fra lærerne i skolearbeidet, de arbeider mer på egen hånd og leksene følges mindre opp enn i mange andre land. Skolene har god tilgang på IKT, men den brukes for lite. Elever og lærere og skoleledere rapporterer om mye bråk, uro og sløsing med tid. Norske elever synes de har mindre utbytte av skolegangen enn elever i mange andre land. Norske lærere har lite fordypning i sine undervisningsfag og har lite relevant etter- og videreutdanning.

Departementet hevder at årsakene til problemene i følge forskning er endrede lærer- og elevroller på grunn av tema- og prosjektarbeide hvor elevene har ansvar for egen læring, mens læreren forventes å være veileder. Endringene i lærerens oppgaver endret fra undervisning til tilrettelegging for elevenes læring har ikke i nødvendig grad blitt ivare tatt i lærerutdanningen.

Evalueringen av L-97 viste at kombinasjonen av uklare mål, detaljert innhold og fastlagte arbeidsmetoder stilte krav til lærerne og elevene om sammen å utarbeide individuelle læringsmål for den enkelte elev. Mangel på kompetanse hos lærerne for disse oppgavene, gjorde at deres autoritet var sviktende. Løsningen i de nye læreplanene er å presisere opplæringsmålene. Elevene stilles overfor krav om å mestre visse grunnleggende ferdigheter som de skal måles på. Det skal også satses 2-3 milliarder over en periode på fire år til kompetansestyrking for lærere og skoleledere.

I St. meld. nr. 30 (2003-2004) er skolens ansvar for elever med lærevansker og for det sosiale miljøet fremhevet som særskilte innsatsområder.<sup>351</sup> I den grad tiltakene er egnet til å følge opp den enkelte elevs læring og mestring i skolen og det sosiale arbeidsmiljøet, er de etter min mening også egnet til å avhjelpe noen marginaliseringsproblemer skolen. At skolen mangler nødvendig kunnskap og kompetanse til å gjøre opplæringen relevant for barn med minoritetsbakgrunn, må

---

<sup>350</sup> [www.kunnskapsloftet.no](http://www.kunnskapsloftet.no).23.2.2006

<sup>351</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85-92

løses på annen måte. Problemer som kan skyldes vanskeligheter i hjemmet er heller ikke tatt opp spesielt.

Disse spørsmålene er fulgt opp i St. meld. nr. 16 (2006-2007). En hovedstrategi er tidlig innsats for å støtte elevene og for å hindre at problemer som oppstår tidlig i skolelivet får konsekvenser videre i skoleløpet. Ved en rekke eksempler viser departementet blant annet at konsekvensene av foreldrenes utdanningsbakgrunn kan kompenseres ved at skolen hjelper barna å få gode arbeids- og lesevaner. Dette er oppgaver som det faller naturlig for foreldre med utdanning å tilrettelegge for barna.<sup>352</sup> Behovet for tverretattlig samarbeid og sosialpedagogisk rådgivning i skolen for å kunne takle problemer som skolen alt for lenge har strevd med alene er også fremhevet.<sup>353</sup>

Departementet har søkt å bringe en avklaring på den nærmere ansvarsdelingen mellom skolen og hjemmet når det gjelder barnets opplæring.<sup>354</sup> Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 1.5.5.6 og pkt. 3.4.3.4.

Reformene er omstridte; både om det nye er spesielt nytt og om det er spesielt bra. To erfarne skolefolk har uttalt seg svært forskjellig om dem. Edvard Befring hevder i boka *Skolen til barnets beste* at reformene åpner for at skolen kan legge bak seg sine tidligere synder når det gjelder segregering og utstøting i skolen gjennom det han kaller «forløysande pedagogikk».<sup>355</sup>

Alfred Oftedal Telhaug hevder i boka *Kunnskapsløftet* at mye av det som lanseres som pedagogiske nyheter i reformen, er solid forankret i skolens tradisjon.<sup>356</sup> Det som er nytt er først og fremst at den nasjonale styringen av skolen gis opp til fordel for styringsdirektiver fra overnasjonale organer, at tilknytningen til kirken står for fall og at fagfolkenes posisjon i skolen er svekket.<sup>357</sup> Han uttrykker en klar skepsis til tanken om at stor pedagogisk frihet for den enkelte skole skal føre til bedre elevresultater. Han viser til fagfolk som tvert i mot hevder at opplæringen i land som skårer høyt på elevtestene, er preget av et strengt styrt metodisk opplegg.<sup>358</sup>

### 1.5.3.7 Oppsummering. Noen utviklingslinjer

En hensikt med det historiske tilbakeblikket på skolen var å finne ut om strukturelle forhold ved skolens virkemåte kan tenkes å forklare hvordan skolen fungerer overfor barn i en marginalisert skolesituasjon. I dette punktet vil jeg peke på noen

<sup>352</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 56-62

<sup>353</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 34 og 82-83

<sup>354</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108

<sup>355</sup> Befring, Edvard (2004): *Skolen for barnets beste. Oppvekst og læring i eit pedagogisk perspektiv* s. 224 flg.

<sup>356</sup> Telhaug, Alfred Oftedal (2005): *Kunnskapsløftet – Ny eller gammel skole* s. 159 flg.

<sup>357</sup> Telhaug, Alfred Oftedal (2005): op. cit. s.167

<sup>358</sup> Telhaug, Alfred Oftedal (2005): op. cit. s. 175

forhold som er av relevans når vi skal forstå og fortolke situasjonen for barn innen de fire områdene som jeg har valgt ut i pkt. 1.2.6.

Jeg har prøvd å følge to linjer. Den ene er utviklingen av skolens målgruppe, den andre er utviklingen av skolens forhold til hjemmet og barnevernet. Jeg vil først trekke frem noen momenter fra skolehistorien om grensedragningen for folkeskolens ansvarsområde og de som fikk sin opplæring andre steder, og deretter si litt om skolens forhold til henholdsvis barnevernet og foreldrene.

Fremstillingen viser at skolen har vært en tilpasningsdyktig institusjon. Å sikre barna nødvendig kunnskap har langt fra vært det eneste motivet for å utvide skolens ansvar.

Grensedragningen for skolens målgruppe kan ses i lys av at skolen har vært involvert i to parallelle prosesser. Den ene dreier seg om forholdet utad om skolens plass i samfunnet, først som representant for den politiske makten og etter hvert som medspiller i det statlige styringssystemet. Den andre dreier seg om forholdet innad, til barna. De to prosessene har foregått parallelt i en sosial og politisk kontekst hvor skolen, i skiftende tider og på ulike betingelser, har vært tillagt en betydelig makt til å forme samfunnet og dets medlemmer.

Når reformer har funnet sted i skolen, har også sterke krefter utenfor skolen gjort seg gjeldende i det politiske spillet. Noen løsninger har vært et resultat av at høyst ulike interesser har gjort felles sak. Tunge samfunnsaktører har ofte vært høyt på banen, embetsstanden, presteskaper, vitenskapen og politikerne – ofte representert ved de samme personer i dobbeltroller. Resultatet har vært mer skole for flere, selv om formene og organiseringen har variert elevgrupper imellom.

Ideen om standssamfunnet som sivilisasjonens bærebjelke lå til grunn for skolesystemet frem til slutten av 1800-tallet. Allmueskolelovene inkluderte alle barn som ikke fikk sin opplæring bekostet av foreldrenes. Allmueskolens oppgave var særlig å sørge for sjelens frelse, og fattigkommisjonen fikk ansvar å sørge for nødvendig skolegang til barn av moralsk fordervede foreldre.

Enhetskolen, med folkeskole, middelskole og gymnas, som i prinsippet åpnet skolesystemet for alle og muliggjorde sosial mobilitet, hadde som sin forutsetning at noen barn ble holdt utenfor. Sentralt når vi skal forstå den sorteringen som fant sted i folkeskolen som jeg særlig har sett på, er at skolens selvforståelse på 1900-tallet synes å ha vært knyttet til forestillingen om folkeskolen som en *normalskole* og som selve «Skolen». Det fremkommer tydelig i rettssakene fra 1960-tallet at de statlige spesialskolene ikke egentlig ble oppfattet som en del av skoleverket, verken i folkeskolen selv eller hos statlige myndigheter. Det avspeiles både i folkeskolelovene fra 1889 og kanskje med forsterket virkning i lovene fra 1936, og den praksis som sprang ut av dem. Segregeringen av barna ble videreført først i folkeskoleloven av 1959 og i grunnskoleloven av 1969, selv om prinsippet om

integrering av alle elever i den kommunale grunnskolen var en premiss da loven ble vedtatt.

De som ikke var omfattet av det kommunen oppfattet som sitt ansvar, synes ofte å ha kommet dårlig ut. Kommunens adgang til å «eksportere problemelever» til staten og samtidig spare utgiftene, gjorde at mange barn som befant seg i en marginal situasjon av andre grunner, ble flyttet fra et miljø hvor de fysisk og sosialt hørte hjemme, selv om de kanskje ikke var spesielt godt integrert, uten at de fikk noen alternativ tilknytning. I flere erstatningssaker om feilplassering på spesialskole har barnet vært nærmest glemt av hjemkommunen. Hvis vi skulle reise spørsmålet om det i dag finnes barn som er «glemt» eller «oversett» på samme måte som barnehjems- og spesialskolebarna var tidligere, er det nærliggende å peke på barn asylmottak og enslige, mindreårige flytninger. De er her, men de mangler mange av de båndene som gjør at kommunene definerer dem som innbyggere med samme selvsagte rettigheter som andre barn og unge. De kan kanskje sammenliknes med tidligere tiders «lausfolk» som flytter seg over landegrensene.

Etter opphevelsen av spesialskoleloven i 1975 omfattes alle av rett og plikt til opplæring i den kommunale grunnskolen. Men det er fortsatt barn som er marginale i forhold til skolens ansvar. Etter min mening er det vanskelig å forstå fenomenet marginalisering i dagens skole uten å ta i betraktning at barn med noen typer av problemer møter en skole som hadde funnet sin form uten dem. Muligheten til å sende bort barnet kan fortsatt fremstå som en måte å løse problemene på, selv om begrunnelser som i tidligere tider ble brukt for faktisk å gjøre det, ikke lenger er gyldige. Hensynet til barnets læring har etter hvert blitt den eneste akseptable begrunnelsen for særbehandling av enkeltbarn, enten i eller utenfor den ordinære skolen. Samtidig synes det å være en aksept for et skjult frafall i skolen.

I tilbakeblikk kan vi se at skolens forhold til hjemmet har vært forskjellig for ulike grupper av barn. På 1800-tallet hadde borgerskapet sine skoler, for dem dreide enhetsskolen seg om å slippe inn «laverestående klassers barn» på sine enemerker. Mens det forutsetningsvis var et likeverdig forhold mellom borgerskapet og skolen, var motivet for å åpne enhetsskolen også for arbeiderklassens barn at de trengte oppdragelse. Den sosialdemokratiske skolen som preget mesteparten av 1900-tallet, føyde seg inn i den paternalistiske statsoppdragerske tradisjonen.

Det forutsettes en *komplementaritet* i forholdet mellom skolen og hjemmet. I loven kommer den til uttrykk i formålsparagrafens generelle vendinger om «forståelse og samarbeid med heimen». Vi kan lese inn en forventning om at skolen skal supplere hjemmets oppdragelse. Det må innebære at skolens bidrag vil kunne være forskjellig for barn med ulik bakgrunn. Samtidig skal det tilpasses barnets ulike evner og forutsetninger. Det er i dag en klart uttalt målsetting for skolen i større grad å styrke den elevtilpassede opplæringen og i større grad tilpasse sin virksomhet til hjemmet. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt.1.5.5.6.

Barnevernets rolle i dette bildet kan fremstå som tvetydig. På den ene siden var dets oppgave å sørge for barna som foreldrene ikke var i stand til selv å ta seg av. Å skaffe barnet en utdanning var i tidligere tider en hjelp til at det kunne stå på egne ben. Men et motiv for vergerådsloven var å avlaste skolen for de vanskelige barna. De som ikke kunne plasseres i fosterhjem, ble dermed fjernet fra skolen og i en del av skolehjemmene synes skoletilbudet å ha vært svært begrenset. Barnevernets rolle som «håndlanger» for skolen finner vi fortsatt spor av i lovgivningen. Det kommer jeg til i pkt. 1.5.4.6.

Etter spesialskolereformen fikk skolen et rent opplæringsansvar for barn i institusjon, på lik linje med andre barn. I slike tilfelle vil hjemmet som skolen skal utøve sin opplæring i samarbeid med, kunne representeres av andre enn barnets egne foreldre. Også bakgrunnen for at barnet er under omsorg av barnevernet vil også kunne ha konsekvenser for måten det møter skolen på.

Et overordnet mål for skolen i dag er å inkludere alle barn med deres ulikheter i evner, anlegg, atferd og sosial, økonomisk og kulturell bakgrunn. Det er begrunnet både i hensynet til det enkelte barns muligheter og hensynet til samfunnet. Et grunnleggende prinsipp for dagens skole er at den skal gi likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring til alle barn.<sup>359</sup> Utdanning blir regnet som det viktigste innsatsområdet overfor barn og unge for å forebygge et samfunn med store økonomiske og sosiale forskjeller og for å hindre systematiske forskjeller som følger etniske skillelinjer.<sup>360</sup>

Det erkjennes at de store sosiale forskjellene er den største utfordringen for skolen i dag. Selv om utdanningsnivået jevnt over er høyt blant dagens foreldregenerasjon, har noen av ulike grunner svak skolebakgrunn. Å stille like forventninger til foreldre, vil kunne innebære at skolen reproducerer ulikheten i befolkningen. Sentralt i *Kunnskapsløftet* er de endringer som skje i skolens faginnhold. Men det er også lagt vekt på at skolen skal støtte foreldrene i deres oppdragerrolle og deres autoritet som voksne.

Et krav til skolen er at den må ha kompetanse til å møte både foreldrenes og barnas spesielle behov og til å gi en opplæring som er kulturelt relevant for dem. Hvis målsettingen om like muligheter til opplæring skal tas på alvor, må det kompenseres for ulikheter foreldrene imellom, enten ved at skolen tilpasser opplæringen spesielt til barn som har foreldre som ikke kjenner skolesystemet godt eller som mangler ferdigheter man får ved selv å ha hatt en vellykket skolekarriere, eller ved andre tiltak.

---

<sup>359</sup> se St. meld nr. 30 (2003-2004) s. 85

<sup>360</sup> se St. meld nr. 49 (2003-2004) s. 88-99

## 1.5.4 Trekk ved utviklingen av barnevernet

### 1.5.4.1 Innledning

Som jeg har vist i pkt. 1.5.2.5 var det historisk nær sammenheng mellom barnevernets fremvekst og skolens utvikling. Denne koblingen har vart ved, til tross for at barnevernets virksomhet i første rekke har vært rettet mot hjemmet som skolens motpol i arbeidet med barnets opplæring.

I dette punktet vil jeg vise noen glimt av barnevernets utvikling som er relevant når vi skal forstå dets betingelser for samarbeid med skolen og hjemmet. Jeg vil først gi en oversikt over noen historiske milepæler, pkt. 1.5.4.2. Her vil jeg følge opp barnevernets ansvar for atferdsvanskelige barn som det overtok fra skolen, jf. pkt. 1.5.3.4. Deretter vil jeg ta opp to spørsmål som var spesielt omstridte ved behandlingen av dagens barnevernlov; spørsmålet om barnets rett til hjelp fra barnevernet, pkt. 1.5.4.3 og spørsmålet om hvorvidt barnevernet skulle overta hele foreldreansvaret eller bare omsorgen for barnet, pkt. 1.5.5.4. I pkt. 1.5.4.5 vil jeg si litt om barnevernet etter århundreskiftet. Til slutt vil jeg si litt om hvordan barnevernet og skolen som delsystemer er forventet å forholde seg til hverandre, pkt. 1.5.4.6. Hensikten er å gi et grunnlag for å forstå forholdet mellom disse institusjonene i dag.

### 1.5.4.2 Trekk ved barnevernets utvikling

I dette punktet vil jeg gi en oversikt over noen trekk ved barnevernets utvikling fra vergerådsloven og frem til loven av 1992. De atferdsvanskelige barna får en sentral plass; de var lenge barnevernets særlige fellesanliggende med skolen. Jeg vil også vise hvordan barnevernets kunnskapsgrunnlag og forståelse av barnets problemer endret seg og de følger det fikk for barneverneloven.

Som nevnt i pkt. 1.5.2.4, er det vanlig å regne det norske barnevernets historie til vedtakelsen av vergerådsloven i 1896, men fattigkommisjonen hadde som nevnt allerede lang tid i forveien hatt adgang til å sette i verk tiltak for å sikre at barn fikk nødvendig skolegang. Barnevernet hadde altså også røtter i fattigpleien som gikk mye lenger tilbake.

Når vi søker forløperen til dagens barnevern var vergeråd og fattigstyre sentrale. Vergerådet var et kommunalt beslutningsorgan med syv medlemmer med stedets underdommer og prest som faste medlemmer. Kommunestyret valgte de øvrige fem etter forslag fra formannskapet. Blant dem skulle det være en lege som bodde eller arbeidet på stedet og en eller to kvinner, jf. vgrl. § 6. Vergerådet hadde sekretærhjelp, bare enkelte store byer fikk etter hvert en barnevernssjef. I sin bok om barnevernets historie inkluderer Gerd Hagen i omtalen av barnevernets virksomhet i tiden frem til 1953, også den barneomsorgen som ble drevet i

fattighjelpens regi, av barnehjemmene, kommuner, organisasjoner og private, samt innsats fra personer og yrkesgrupper med interesse for barn.

Gerd Hagen skriver at vergerådene tidlig ble utsatt for kritikk.<sup>361</sup> Den sprang dels ut av at vergerådene ble identifisert med den statlige øvrigheten. Den sosiale avstanden gjorde at vergerådernes medlemmer ofte manglet forutsetninger for å sette seg inn i livssituasjonen til familiene de behandlet.<sup>362</sup> På grunn av at sorenskriveren dekket flere kommuner, kunne det også være både kostbart og tidkrevende å sammenkalle det. I mange kommuner møttes vergerådet sjelden. Av landets 751 vergeråd var bare 25-30 prosent i funksjon i 1935, særlig i større kommuner.<sup>363</sup>

Parallelt med vergerådet hadde fattigstyret hjemmel i fattigloven til å anbringe barn i privat forpleining når foreldrene ikke kunne forsørge dem. Som kommunenes egne organer synes de å ha nytt større tillit i befolkningen, og de økte etter hvert sin andel av alle plasseringer utenfor hjemmet. Før vergerådsloven ble opphevet ble godt over halvparten av alle plasseringer utenfor hjemmet besluttet av forsorgsstyret, som betegnelsen var fra 1948.<sup>364</sup>

Ved barnevernloven fra 1953 ble vergerådene erstattet av barnevernsnemnder som besto av fem kvinner og menn, utpekt av kommunestyret. De fikk myndighet til å foreta all plassering utenfor hjemmet. I barnevernsnemnda ble både lekmannsinnslaget og den kommunale forankringen styrket. Øvrighetens plass ble redusert ved at nemnda etter bvl. § 5 bare skulle tiltres av en dommer ved behandlingen av tvangssaker. Barnevernloven ble i en viss forstand en videreføring både av forsorgsloven og vergerådsloven. Adgangen til å flytte barn fra foreldrene på grunn av at de ikke kunne forsørge dem, ble opprettholdt, men det opphørte gradvis med utbyggingen av de generelle velferdsordningene. I forarbeidene til dagens lov er det referert til en dom fra 1970 hvor Malangen herredsrett uttalte at det måtte være tindrende klart at et barn ikke kunne tas fra foreldrene fordi de ikke kunne forsørge det, hvis forholdet kunne rettes på ved å gi økonomisk hjelp.<sup>365</sup>

De toneangivende yrkesgrupper i barnevernet på slutten av 1800-tallet og i den første tiden etter århundreskiftet var i følge Gerd Hagen pedagogene og prestene med «prek og pryl».<sup>366</sup> Etter hvert gjorde også leger og sykepleiere seg gjeldende. De hadde ledet kampen mot barnedødelighet og tuberkulose og fattet snart interesse også for skolebarnas helse.

---

<sup>361</sup> Hagen, Gerd (2001): Barnevernets historie- om makt og avmakt i det 20. århundre s. 65-72

<sup>362</sup> Ustvedt, Yngvar (2000): op. cit. s. 95-96

<sup>363</sup> Hagen, Gerd (2001): op. cit s. 65

<sup>364</sup> Hagen, Gerd (2001): op. cit s. 68

<sup>365</sup> NOU 1985:18 s. 156

<sup>366</sup> Hagen, Gerd (2001): op. cit s. 33, se også Rudberg, Monica (1983): Dydige, sterke, lykkelige barn s. 109 flog



Mange kommuner fikk skoleleger som i første omgang var opptatt av barnas legemlige utvikling og var sterke talsmenn for renslighet, frisk luft, riktig ernæring og fysisk aktivitet både i skolen og i fritiden.<sup>367</sup> De uttalte seg med største autoritet også om barneoppdragelse. Disse yrkesgruppene hadde også en viss formell innflytelse gjennom representasjon i vergerådene. Enkelte barnehjem var dessuten ledet av sykepleiere. Deres syn på barn var i følge Gerd Hagen preget av at hensynet til den hygieniske oppdragelsen var viktigere enn behovet for lek og kos.

Omkring 1930-tallet begynte psykologien og psykiatrien å gjøre sitt inntog i barnevernet på samme måte som i folkeskolen gjennom Normalplanene, jf. pkt. 1.5.3.3. Det åpnet for en økende forståelse for at også barnets personlige forutsetninger måtte tas i betraktning når det skulle legges til rette for utvikling og læring. Legenes og sykepleiernes kunnskap måtte gradvis vike plassen i barneoppdragelsen. Nic. Waal og Åse Gruda Skard var pionerer som bidro til at disse fagene fikk den sentrale plass i barnevernet som de siden har beholdt.

Barnevernloven var tenkt som et aktivt redskap i et samarbeid mellom barnevernet og barnepsykiatrien. Før loven trådte i kraft, ble Utvalget for psykisk barnevern opprettet for å legge opp strategien fremover. I sin innstilling fra 1957 uttalte utvalget at mens man tidligere hadde heftet seg ved symptomene på mistilpasning, hadde «en etter hvert i sterkere grad konsentrert seg om å finne årsakene til tilpasningsvanskene for å kunne gi en individuelt tilpasset behandling. Utviklingen av den psykiatriske og psykologiske vitenskap har i dette arbeidet vært av avgjørende betydning».<sup>368</sup> Juristen Knut Sveri uttrykte i en kommentar til innstillingen skepsis til de nye vitenskapene som han mente befant seg nærmest på eksperimentstadiet.<sup>369</sup>

På bakgrunn av innstillingen ble det etablert en rekke behandlingshjem for barn og unge. Men tilbudet var begrenset og utvalget mente det var et problem for at barnevernet at det ikke hadde egne institusjoner slik at behandlingen kunne tilpasses barnevernets behov. I en viss forstand har dette problemet fått sin løsning først ved den statlige overtakelsen av barnevernet i 2003.

Saksbehandlingen i det kommunale barnevernet ble snart utsatt for kritikk. På samme måte som vergerådene var barnevernsnemndene vedtaksorganer, med formannen som saksforbereder. Domstolspreget som var vergerådernes garanti for rettsikkerheten, var erstattet av en mildere behandlingsideologi. Bvl. § 17 bestemte at nemnda ved samtale med barn og foreldre så vidt mulig skulle betjene seg av personer med særlige forutsetninger for dette arbeidet (sosialkuratorer eller lignende). Barnevernlovens forutsetning var at psykologer og psykiatere skulle

---

<sup>367</sup> Hagen, Gerd (2001):op. cit s. 33-35 og Rudberg, Monica (1983): op. cit s. 135 flg.

<sup>368</sup> Siteret etter Sveri, Knut: (1957): op. cit s. 32

<sup>369</sup> Sveri, Knut (1957): op. cit. s. 33

kunne brukes som sakkyndige, men de var få og vanskelig tilgjengelige. Det kommunale barnevernet var lenge utskjelt og ressursfattig.

I boka *Rettsikkerheten i barnevernet* foretok jurist og journalist Gerd Benneche en gjennomgang av sakene i et utvalg nemnder de første ti årene. «Det kan ikke være et rettssamfunn verdig at denne gruppe medmennesker som selv lite forstår å hevde sin integritet skal være beskåret den rettsikkerhet de sterke tar som et selvfølgelig fundament» var hennes konklusjon.<sup>370</sup> I et foredrag i 1970 beskrev Tove Stang Dahl barnevernet som en «underskuddssektor», dvs. en sektor som fikk sine oppgaver bestemt av andre instanser.<sup>371</sup>

Barnevernets administrasjon ble styrket ved lov om sosial omsorg av 5. juni 1964 nr. 2 (soml.) § 11 som påla alle kommuner innen 1970 å opprette et sosialkontor. Det ble administrasjon også for barnevernsnemndene i tillegg til sosialstyret og edruskapsnemnda. I årene som fulgte fikk sosialkontorene tilsatt utdannede sosialarbeidere. Soml. § 9 innførte prinsippet om familiebehandling slik at innsatsen kunne samordnes når en familie hadde problemer som berørte flere av de sosiale nemndene. Det ble likevel tidlig klart at det kommunale hjelpeapparatet var for oppsplittet til å fungere effektivt. For å vurdere en samordning av de sosiale tjenestene ble sosialreformkomiteen oppnevnt i 1969. Det inngikk i mandatet å overveie om det ville være hensiktsmessig med en felles lov og komme med et forslag.<sup>372</sup> Den la frem sitt forslag i 1972, men på grunn av tidspress fikk den ikke utarbeidet sitt forslag i detalj.<sup>373</sup> Først i 1980 ble sosiallovutvalget oppnevnt for å utarbeide forslag til ny lov. I mellomtiden sto en rekke sosialpolitisk spørsmål på dagsorden.

Ett gjaldt behandlingen av de atferdsvanskelige barna. Spørsmålet berørte både barnevernet, skoleverket, psykiatrien og kriminalomsorgen.<sup>374</sup> Barnevernets delansvar for disse barna var frem til spesialskolereformen i 1975 å avlaste skolen for barn som ikke hørte under kriminalomsorgen. Eller kanskje rettere: å avlaste skoleverket for å treffe beslutningene om dem. For barna fikk ikke barnevernet noe ansvar for. Spesialskolene for barn med tilpasningsvansker hørte under Kirke- og undervisningsdepartementet og, som påpekt av utvalget for det psykiske barnevernet, hadde Sosialdepartementet, ingen innflytelse over behandlingen av barna. Det hadde heller ikke noe ansvar for opplæringen mens det måtte sørge både for omsorg og opplæring for barn i barnehjem og fosterhjem.

---

<sup>370</sup> Benneche, Gerd (1967): *Rettsikkerheten i barnevernet* s. 291

<sup>371</sup> Dahl, Tove Stang (1970): op.cit. s. 17-19

<sup>372</sup> NOU 1972: 30 Sosiale tjenester. Om de sosiale tjenesten på kommune- og fylkesplanet s. 7-8

<sup>373</sup> NOU 1972: 30 s. 10

<sup>374</sup> Gunwald, Gori (1967): Bjerketun, Morset, Helge og Loraas, Erling (1967) *De vergeløses verden. To innlegg om spesial- og verneskolene*. Nyhus, Per (1970): *Organiseringen av arbeidet med asosiale og kriminelle barn og ungdommer, Lov og rett* 1969 s. 358-368

Etter spesialskolereformen lå initiativet i Justisdepartementet som hadde ansvaret for *Buskerudprosjektet*, jf. pkt. 1.5.3.4. Det var en oppfølging av et forslag i kriminalmeldingen om å heve den kriminelle lavalder fra 14 til 15 år, etter «en rimelig tilpasningsperiode» på 2-3 år.<sup>375</sup> Prosjektet som pågikk i perioden 1980-1984, hadde som formål å prøve ut alternativer til fengsel for atferdsvanskelig ungdom. Buskerud var valgt ut som et prøvefylke. Alle ungdommer i fylket i alderen 14-15 år som i forsøksperioden var involvert i kriminelle handlinger, fikk tiltak i regi av prosjektet. De ble fulgt og deres utvikling ble systematisk evaluert. Unikt for dette prosjektet er at deltakerne også er blitt fulgt opp med etterundersøkelser. Rapporten fra prosjektet ble lagt frem i NOU 1985: 3 *Tiltak for ungdom med atferdsvansker*. En strafferettsreform skulle igjen bli retningsgivende for barnevernets kurs.

Etterundersøkelsene har vist at de langsiktige resultatene har vært gode, målt både ved tilbakefall til kriminalitet og rusmisbruk, tilhørighet i arbeidsliv, familieliv og blant venner.<sup>376</sup> Men de varierte med tiltakene. De som kom best ut var ungdommer som fikk opphold i forsterkede fosterhjem og i bo- og arbeidskollektiver. Felles for disse tiltakene var at de innebar tett kontakt med noen faste voksne personer som holdt fast ved dem og ikke sviktet. For dem var barnevernets inngrep et vendepunkt som åpnet for nye muligheter. De som fikk tiltak mens de bodde hjemme kom dårligere ut. Aller dårligst gikk det med ungdommer som ble plassert i barnevernsinstitusjon. For noen av dem bidro institusjonsoppholdet til sosialisering inn i et kriminelt nettverk som har vart ved helt til voksen alder.<sup>377</sup> Den viktigste erfaringen synes å være at *en nær personlig relasjon til en eller noen få voksne som ikke svikter*, må være et sentralt element i behandlingen av ungdom med atferdsvansker.

Prosjektgruppen anbefalte å åpne for fleksible løsninger, hvor tiltaket i den grad det var mulig, ble tilpasset den enkelte unges behov; gjerne som mellomløsninger mellom tradisjonell institusjonstenkning og fosterhjemsløsninger. Gruppen understreket at skoleverket måtte stå sentralt i arbeidet for barn og unge, men det ble fremhevet at *omsorgsbehovet* og ikke skolens behov, måtte ligge til grunn når barn ble flyttet. Eventuell institusjonsplassering måtte være begrunnet i et behandlingsbehov som da måtte inneholde et tilpasset opplæringstilbud.

Erfaringene fra prosjektet avdekket at de eksisterende organisasjonsstrukturene gjorde en samordning på tvers av nivåer og etater meget vanskelig. I prosjektperioden ble det opprettet en fylkesbase med et felles ansvar for skole, helse, sosial- og justismyndighetene. Dens oppgave var å samordne innsatsen slik at de vanskeligste og mest sammensatte problemene kunne løses ved *tiltakskjeder*

---

<sup>375</sup> St. meld. nr. 104 (1977-78) Om kriminalpolitikken s. 109.

<sup>376</sup> Helgeland, Ingeborg Marie (2003): Ungdom med atferdsvansker – hvordan går det med dem som 30-åringer. I: Backe-Hansen, Elisabeth (red.) (2003): Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi s. 147-166

<sup>377</sup> Helgeland, Ingeborg Marie (2003): op. cit. s.163-164

og *samhandling på alle nivåer*.<sup>378</sup> Denne løsningen ble anbefalt for den videre organiseringen av tiltaksapparatet for barn og unge. Å gjøre fylkeskommunen til en handlekraftig aktør som en tverretattlig andrelinjetjeneste ble ansett som et hensiktsmessig virkemiddel for å komme ut av uføret med et krisedrevet tiltaksapparat.<sup>379</sup>

NOU 1985: 3 ble fulgt opp av St.meld. nr. 72 (1984-85) *Om barne- og ungdomsvernet*. Departementet pekte på at oppdragelsesmønsteret var i endring og at familielivet hadde fått nye idealer for oppdragelse og sosialisering. Tidligere skulle barn lære å føye seg under ytre autoritet og disiplin, noe som krevde stabile ytre autoriteter i og utenfor familien. Det nye oppdragelsesidealet bygde på indre autoritet og selvdisiplin. «Barn og unge som skal mestre omskiftelige familieforhold, selvstendig arbeid i skolen og nye relasjoner i fritid og nærmiljø, må være selvregulerende, tilpassede og selv identifisere mål og mening med tilværelsen», het det i meldingen. I følge departementet førte disse endringene til nye utfordringer for barnevernet. Oppdragelsesmetoder som tidligere var gyldige, ble nå regnet som barnemishandling. Og barnevernets problemer ble i stor grad bestemt av barn som nettopp ikke hadde indre styring over sin tilværelse.<sup>380</sup>

For å styrke barnevernet la St. meld nr. 72 (1984-85) opp til en femårig handlingsplan for perioden 1985-1990.<sup>381</sup> Gerd Hagen uttaler om handlingsplanen at den brakte barnevernet som hadde ført en bortgjemt tilværelse, «ut av velferdsstatens skygge».<sup>382</sup> Den åpnet for forsøk med tiltakskjeder. Barnevernets utviklingssentra ble etablert for forskning og fagutvikling og ble i de kommende årene en kilde til systematisk kunnskap om barnevernets arbeid, noe som frem til da hadde vært omtrent fraværende, bortsett fra rene statistiske data.

Et ledd i handlingsplanen var også systematisk registrering på sosialkontorene av alle innkomne barnevernssaker som grunnlag for en vurdering av om bemanningen var i samsvar med behovet. Statistikken fra 1985 av viser en sterk økning i barnevernets aktivitet, særlig i antallet barn med forebyggende tiltak. Ved utløpet av planperioden var det likevel nærmere 6 000 ubehandlede meldinger på sosialkontorene.<sup>383</sup>

Disse «mappebarna» bidro til at diskusjonen om barnevernet tok en ny vending. Pressen hadde med jevne mellomrom oppslag om barnevernet som unødig grep inn og tok barna fra folk. Oppmerksomheten rettet seg nå mot barnevernets unnlatelser.

---

<sup>378</sup> NOU 1985: 3 Tiltak for ungdom med atferdsvansker s. 13

<sup>379</sup> NOU 1985: 3 Tiltak for ungdom med atferdsvansker s. 126

<sup>380</sup> St. meld. nr. 72 (1984-85) Om barne- og ungdomsvernet s. 37 jf. NOU 1982: 26 Barnemishandling og omsorgssvikt s. 125-127

<sup>381</sup> St. meld. nr. 72 (1984-85) s. 78-115

<sup>382</sup> Hagen, Gerd (2000): op. cit. s. 216

<sup>383</sup> St. meld. nr. 39 (1995-96) Om barnevernet s. 8

Barnemishandling og omsorgssvikt kom på dagsorden fra midten av 1970-tallet og ble utredet i NOU 1982: 26 om barnemishandling og omsorgssvikt. I 1980 kom boka *Barn uten tilhørighet* med dokumentasjon av barnevernshistorien til 29 unge rusmisbrukere som levde som uteliggere i Oslo.<sup>384</sup> Mappebarna var nok et argument for at barnevernet ved å verne foreldrene, kunne komme til å svikte barna. Det ble fremhevet at foreldre og barn ikke nødvendigvis hadde sammenfallende interesser i saker hvor barnevernets innsats var nødvendig. Det rammet det sentrale argumentet for familiebehandlingsprinsippet i sosialtjenesten smuldret og dermed også begrunnelsen for å ha en felles lov.<sup>385</sup> Sosiallovutvalgets lovutkast i NOU 1985:18 *Lov om sosiale tjenester mv.* møtte motbør fra sosialarbeidernes organisasjoner som mente barnevernet fortsatt burde ha sin egen lov.

Deres anbefaling ble i første omgang ikke hørt og proposisjon til felles sosiallov ble lagt frem våren 1989.<sup>386</sup> Men etter regjeringsskiftet høsten 1989 ble den trukket tilbake av regjeringen Syse. Samtidig ble ansvaret for barnevernet overført fra Sosialdepartementet til Familie og forbrukerdepartementet. Høsten 1990 tiltrådte Gro Harlem Brundtlands tredje regjering og gjorde barn til et særskilt satsningsområde. Den omdisponerte midler som Syse-regjeringen hadde budsjettert med til kontantstøtte, til et treårig utviklingsprogram for barnevernet for å følge opp handlingsplanen. Det var nødvendig for å avhjelpe flaskehalsen som var oppstått ved at mappebarna som var ferdig utredet, nå ventet på tiltak.<sup>387</sup>

Departementet skiftet navn til Barne- og familiedepartementet og det ble bestemt at det skulle utarbeides en egen barnevernlov. Et medvirkende hensyn var å styrke barnets posisjon overfor foreldrene. Det ble også reist spørsmål om barnet skulle få en lovfestet rett til hjelp fra barnevernet. Bakgrunnen var at Justisdepartementets lovavdeling hadde gitt et negativt svar på en forespørsel fra Familie- og forbrukerdepartementet om hvorvidt barnevernloven fra 1953 hjemlet en rett til hjelp for barnet.<sup>388</sup>

Barne- og familiedepartementet sendte ut et høringsutkast til separat lov 17. juni 1991, Ot. prp. nr. 44 (1990-91) ble lagt frem 22. mars 1992 og loven ble vedtatt 17. juli 1992 og trådte i kraft 1.1.1993, samtidig med lov om sosiale tjenester og den nye kommuneloven.

Verken høringsutkastet eller proposisjonen nevner FNs barnekonvensjon som i mellomtiden var blitt vedtatt av FNs hovedforsamling 20. november 1989 og

---

<sup>384</sup> Svensson, Njål Petter (1980): *Barn uten tilhørighet. Om barnevern og stoffmisbruk*

<sup>385</sup> Ericsson, Kjersti (1996): *Barnevern som samfunnsspeil* s. 161 flg.

<sup>386</sup> Ot. prp. nr. 60 (1988-89) Om lov om sosiale tjenester mv (Sosialloven)

<sup>387</sup> Hagen, Gerd (2001): op. cit. s. 221

<sup>388</sup> Brev fra Justisdepartementets lovavdeling til Familie- og forbrukerdepartementet 7. november 1990

ratifisert av Stortinget. 8. januar 1991.<sup>389</sup> Det kan virke påfallende av en regjering som hadde barn som satsningsområde. En forklaring kan være regjeringsskiftet; ratifiseringsproposisjonen var oversendt Stortinget av regjeringen Syse før den fratrådte og var ute av regjeringskontorene da barnevernloven ble påbegynt. Ratifikasjonssaken var dessuten fremmet av Utenriksdepartementet. Den hadde derfor ingen forhistorie i barne- og familiedepartementet som behandlet barnevernloven. Mange forbandt sikkert også menneskerettigheter med noe det var behov for i fjerntliggende diktaturer. Tanken på at norske barn skulle ha behov for menneskerettigheter kan ha virket fremmed for mange.

Ved reguleringen av ansvaret for barnevernets institusjoner i barnevernloven kapittel 5 ble erfaringene fra Buskerudprosjektet lagt til grunn. For å unngå institusjonsplassering og å tilby skreddersydde løsninger ut fra den enkelte unges behov, fikk ikke loven regler om godkjenning av institusjoner.<sup>390</sup> Kvalitetskontrollen skulle ligge i fylkeskommunens plan og i at den ved plassering av barnet i det enkelte tilfelle, skulle vurdere om tiltaket var godt nok. Hvordan det gikk, kommer jeg tilbake til i pkt. 1.5.4.5.

### 1.5.4.3 Rett til barneverntjenester?

Allerede ved Stortingets behandling av barneloven i 1981 ble det fremhevet at barns rettsstilling overfor barneverntjenesten var svært svak. Den kommer jeg nærmere inn på i pkt. 1.5.5.3.

I Odelstingsdebatten om barneloven ble det fremhevet at den nye loven styrket barnets rettigheter overfor foreldrene. Justisminister Bjørn Skau uttalte i et innlegg at det offentliges ansvar var for dårlig ivaretatt og innrømmet at han etter lesningen av dokumentene satt igjen med et spørsmål som kunne føles litt ubehagelig:

«Vi sier at vi gir barn større rettigheter. Vi setter barns rettsstilling i sentrum. Men hvor sterke er disse rettighetene når de settes på prøve? Hvor sterkt vil barn stå i framtida når den foreldremakt som ligger i begrepet «foreldreansvar» kolliderer med foreldreplikten i forhold til barna som også er en del av begrepet? Hva vil skje når foreldre i framtida vil ha foreldremakt, men ikke gir barnet omsorg og varme, ikke gir barnet utviklingsmuligheter?»<sup>391</sup>

Det kan ha vært de unge uteliggernes og gatebarnas situasjon han siktet til. Men Justisministeren satte sin lit til den fremtidige barnevernloven; det syn som preget innstillingen til barneloven, som han mente måtte få følger når grunnlaget for at barnevernet skal gripe inn for å verne barn, skulle fastlegges:

---

<sup>389</sup> St. prp. nr 104 (1989-90) Om samtykke til ratifikasjon, med visse forbehold, av De forente nasjoners konvensjon av 20. november 1989 om barnets rettigheter

<sup>390</sup> Ot. prp. nr. 44 (1991-92) s. 70

<sup>391</sup> Ot. forh. (1980-81) s. 210-211

«Det er få tilfelle det dreier seg om, men det er i disse tilfelle barns rett skal prøves. Når barneloven skal vedtas i dag, har vi på et viktig område fastslått hvilken rett vi mener barn skal ha til oppvekst og utvikling. Det er en nødvendig del av et arbeid for å styrke barns rettsstilling i vårt samfunn. Men på dette punkt må loven være et program for den videre utvikling, et startsignal for et viktig arbeid – ikke en sluttstein».

Barne- og familiedepartementet foreslo i sitt høringsutkastet til barnevernloven at formålsparagrafen skulle slå fast barnets rett til hjelp.<sup>392</sup> Forslaget fikk stor støtte, men i proposisjonen gikk departementet selv i mot det og fikk Stortingets tilslutning.<sup>393</sup> Noen eksplisitt lovfestet rett til hjelp gir loven ikke, men barnet var likevel ikke helt rettsløst, jf. pkt. 1.3.3.4.

Med utgangspunkt i Gudrun Holgersens analyse av barnets rettigheter foreslo Befring-utvalget at barnet burde få en lovfestet rett til hjelp.<sup>394</sup> Men departementet opprettholdt sitt tidligere standpunkt om at de plikter loven påla barnevernet var tilstrekkelige til å sikre barnet.<sup>395</sup> Forslaget ble forgjeves tatt opp av et mindretall i av Fremskrittspartiet og SV.<sup>396</sup> Konsekvensene for dette spørsmålet av at Stortinget senere samme år inkorporerte FNs barnkonvensjon kommer jeg inn på i pkt. 2.3.2.2.

#### 1.5.4.4 *Hele foreldreansvaret eller bare omsorgen?*

Et omstridt spørsmål da barnevernloven ble forberedt, var hvor alvorlige inngrep som måtte gjøres i forholdet mellom foreldre og barn for å sikre barnet.

---

<sup>392</sup> Barne- og familiedepartementet 13. juni 1991. Høringsnotat om ny barnevernlov s. 22-24

<sup>393</sup> Ot. prp. nr 44 (1991-92) s. 6-7 og Innst. O. nr. 80 (1991-92) s. 8-9

<sup>394</sup> NOU 2000:12 s. 186

<sup>395</sup> St.

Utviklingen hadde vist at en del foreldre kunne hjelpes ved råd og veiledning. Men da barnemishandling kom på dagsorden på 1970-tallet ble det klart at noen barn trengte å beskyttes mot sine foreldre.<sup>397</sup> Også gatebarnproblematikken hadde satt søkelyset på at noen foreldre ikke ivaretok sine oppgaver.

Et annet ankepunkt mot den gamle loven var at ansvarsfordelingen mellom foreldrene og barnevernet var uklar når omsorgen for barnet var overtatt, mens foreldrene fortsatt hadde foreldreansvaret. For å få klare linjer foreslo Sosiallovutvalget at når foreldrene først ble fratatt barnet, skulle hele foreldreansvaret overtas, jf. lovutkastet § 6-1. Foreldrene kunne eventuelt, etter en nærmere vurdering, få noe tilbake.<sup>398</sup> Mange høringsinstanser uttalte seg mot forslaget. Det ble likevel fremmet, først av Sosialdepartementet<sup>399</sup> og senere også av Barne- og familiedepartementet i § 4-12 i proposisjonen til egen barnevernlov.<sup>400</sup>

Men i Stortinget vant motforestillingene frem og den gamle ordningen ble opprettholdt.<sup>401</sup> At sosialarbeidernes organisasjoner hadde gått mot forslaget på dette punkt var et tungtveiende argument for komiteen. Institusjonsansatte fremhevet foreldreansvarets betydning for samværet mellom barnet og foreldrene. Komiteen la vekt på den uheldige følelsesmessige og psykologiske effekt det ville ha for foreldrene å bli fratatt foreldreansvaret. Visse oppgaver mente den at foreldrene kunne ivareta selv om de ikke hadde omsorgen for barnet. Det gjaldt blant annet beslutninger om barnets opplæring, dersom de ønsket å ha innflytelse på den. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 5.5.

Standpunktet om å bevare tilknytningen mellom barnet og foreldrene på denne måten kan tolkes på flere måter. Det kan ses som uttrykk for at blodets bånd er uerstattelige og må bevares, selv om foreldrene ikke mestrer ansvaret for barnet på kort sikt. Det kan også ses som en mer pragmatisk erkjennelse av at samfunnet ikke har lyktes med å finne fullgode erstatninger for barnets foreldre på lengre sikt og at det er ubekvemt for barnevernet formelt å sitte med ansvaret for barn som i praksis ingen tar seg av, som de unge uteliggerne. Løsningen innebærer at samfunnet ikke har gitt avkall verken på det elementet av samfunnskontroll eller den sosiale tilhørighet som foreldrene som samfunnsinstitusjon representerer for barnet, selv om de ikke er i stand til å ta seg av det mens det vokser opp.

Problematikken inviterer til meget vanskelige avveininger. Den sterke vektleggingen av foreldre-barnforholdet beskytter på den ene siden tilknytningen mellom dem. På den andre siden innebærer det også et press på foreldre om å ta seg

<sup>397</sup> NOU 1982: 26 Barnemishandling og omsorgssvikt s. 48-60

<sup>398</sup> NOU 1985: 18 s. 156-160 og s. 372

<sup>399</sup> Ot. prp. nr. 60 (1988- 1989) s. 114

<sup>400</sup> Ot. prp. nr. 44. (1991-1992) s. 50-51 og s. 127

<sup>401</sup> Innst. O. nr. 80 (1991-92) s. 26

Christiansen, Øivin og Karen J. Skaale Havnen (2003): op. cit. s. 51-53



av de barn de setter til verden. Enkelte foreldre gir likevel uttrykk for at barnevernet presser dem for lenge med hjelpetiltak før det endelig avlaster dem for ansvaret for en omsorgsbyrde de ikke makter.<sup>402</sup> Også Landsforeningen for barnevernens barn har kritisert barnevernet for å vente for lenge med å hjelpe barn bort fra uholdbare hjemmeforhold.

Rettstilstanden kan tolkes dit hen at å finne balansepunktet mellom hensynet til foreldrene, til barnet, til samfunnet og til omgivelsene, til enhver tid skal ligge i forvaltningens hånd, representert ved fylkesnemnda. En rettighet for barnet skal ikke være førende for hva resultatet skal bli i det enkelte tilfelle.

#### 1.5.4.5 *Barnevernet under barnevernloven*

I dette punktet vil jeg peke på noen forhold som har påvirket barnevernets utvikling etter at barnevernloven trådte i kraft og som ventelig vil prege utviklingen fremover. Det var flere forhold som satte barnevernet på dagsorden og gav støtet til den utvikling som preger barnevernet etter århundreskiftet. Jeg vil først si litt om hjelpeapparatet og deretter litt om problembildet.

Menneskerettighetene var som nevnt ikke spesielt påaktet under behandlingen av barnevernloven. De ble for alvor på satt på barnevernets dagsorden da Adele Johansen i august 1996 vant frem med sin klage til EMD over at norske myndigheter hadde krenket EMK artikkel 8 da hun i 1989 ble fratatt sitt nyfødte barn for at det skulle adopteres bort..<sup>403</sup> Barnevernets praksis med hensyn til tvangsadopsjon ble dermed et hett tema.<sup>404</sup>

Også barnevernets bruk av institusjoner overfor barn med atferdsvansker fikk oppmerksomhet. Det viste seg snart at fylkeskommunens styringsmidler ikke var sterke nok, jf. pkt. 1.5.4.2. Økning i forekomsten av atferdsproblemer blant ungdom skapte en etterspørsel etter institusjonsplasser som oversteg det offentlige tilbudet og skapte et marked for private institusjoner. Loven gav ikke hjemmel for å forhåndsgodkjenne dem, bare for å stenge dem i tilfelle de var uforsvarlige. I noen tilfelle ble det gjort etter at unge hadde vært plassert der.<sup>405</sup>

Et presserende behov for alternative tiltak synes å ha vært noe av bakgrunnen for at Norges Forskningsråd i 1997 arrangerte en ekspertkonferanse om barn med atferdsvansker. Formålet var å samle tilgjengelig kunnskap om årsaker og å finne egnede metoder for forebygging og behandling. I følge konferanserapporten er det veldokumentert at unge og voksne med alvorlige atferdsproblemer ofte har vist

---

<sup>402</sup> Christiansen, Øivin og Karen J. Skaale Havnen (2003): op. cit. s. 51-53

<sup>403</sup> EMD dom i saken Johansen v. Norway, dom 7. august 1996

<sup>404</sup> St. meld. nr. 39 (1995-96) Om barnevernet s. 19-20

<sup>405</sup> Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak (2005): op. cit. s. 444-445

tegn til dem tidlig, mange allerede ved tre års alder. Ved å gripe tidlig inn, er erfaringen at en uheldig utvikling kan avverges.

På grunnlag av resultatene fra konferansen ble det anbefalt å satse sterkt på de foreldrestøttende tiltakene Multisystemisk terapi, MST og Parent Management Training, PMT og på forebygging i nærmiljøet.<sup>406</sup> Begrunnelsen var blant annet et behov for å styrke foreldrenes kompetanse til å mestre krevende barn, og å gjenreise foreldreautoriteten. Tiltakene bygger på en sosialøkologisk forståelse hvor barnet ses i en større sosial sammenheng slik at også nærmiljøet herunder skolen, naboer og jevnaldrende trekkes inn. Disse tiltakene kommer jeg tilbake til pkt. 5.3.6. Vi kan se en parallell til *Kunnskapsløftets* satsning for å gjenreise lærerens autoritet overfor elevene jf. pkt.1.5.3.6. Sentralt i mandatet for Befring-utvalget som ble oppnevnt kort tid etter, var å styrke grunnlaget for forebyggende arbeid.

Befring-utvalget rettet i sin innstilling en nærmest drepende kritikk mot institusjonsbruken i barnevernet: «Slik dette området i dag fungerer, er det grunnlag for å si at disse tiltakene for en stor del har preg av en perspektivløs prøving og feiling, noe som er både faglig og etisk uholdbart».<sup>407</sup> Et av ankepunktene var at det kunne være tilfeldig om elevenes rett til opplæring ble ivaretatt.<sup>408</sup>

Utvalget la i sine tilrådinger stor vekt på å bygge opp tiltak i nærmiljøene rundt barna for å unngå at de «eksporteres» bort fra hjemstedet. Det fører til at de mister tilhørigheten i hjemmemiljøet, de anses ofte som uønskede uroelementer i institusjonenes nærmiljøer og får ikke tilhørighet andre steder. Skolens klare ansvar for det sosiale miljøet og for å motvirke disse konsekvensene ble sterkt understreket.<sup>409</sup>

Utvalget rettet også kritikk både mot barnevernets ensidige familiefokus og på dets snevert utviklingspsykologiske fokus på forholdet mellom barnet og foreldre, hvorav en stor andel er enslige mødre. Utvalget hevdet at det trekker oppmerksomheten bort fra krefter utenfor familien som truer de unges utvikling.

Utvalget pekte videre på at dagens arbeidsliv stiller foreldrene overfor omfattende krav til praktisk organisering for å mestre hverdagens oppgaver.<sup>410</sup> Kunnskapen om omsorg for barn er større enn noen gang tidligere, det gjør at også kravene til foreldrene er større enn før. Samtidig møter barnevernet familiene med et husmorsamfunnsfokus, det betrakter mødrene utelukkende som

---

<sup>406</sup> Norges Forskningsråd (1998): op. cit. s. 3-9

<sup>407</sup> NOU 2000: 12 s. 176

<sup>408</sup> NOU 2000: 12 s. 21

<sup>409</sup> NOU 2000: 12 s. 69

<sup>410</sup> NOU 2000: 12 s. 75-80

omsorgsinstitusjoner og vurderer dem ut fra 1950-tallets sosiale premisser med nåtidens omsorgskrav. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 3.1.3.3. og pkt. 5.1.3.2.

Utvalget mente at hvis sosialarbeideren ensidig er opptatt av det personlige forholdet mellom mor og barn, kan det være lett å lukke øynene for både hva moren faktisk makter. Barnevernet kan også overse problemer som belaster mødrene i hverdagen, som fattigdom og voldelige ektefeller og behov for økonomisk og praktisk hjelp som kan avlaste dem for strev og bekymringer som kan synes for trivielle til å fortjene bistand. Uten nødvendig hjelp, kan følgen over tid bli at foreldrene slites ned. Utvalget anbefalte også sterkt at det ble satset på de foreldrestøttende tiltakene. De er senere satt i verk over hele landet og kan ytes som hjelpetiltak med hjemmel i bvl. § 4-4.

Ved den statlige overtakelsen av barnevernet ble for første gang ansvaret både for å utvikle institusjonstilbudet og for formidle plass til barna samlet, uten fylkeskommunen som et mellomliggende nivå, noe som utvalget for det psykiske barnevernet for snart 50 år siden påpekte behovet for, jf. pkt. 1.5.4.2.

I regi av det statlige barnevernet er det åpnet statlige atferdsinstitusjoner i hver av barnevernsregionene, basert på empirisk kunnskap om hva ved institusjonsarbeid som fungerer bra for unge med atferdsproblemer. Grunlaget er en forskningsgjennomgang av psykolog Tore Andreassen som riktignok viser at bildet er lite entydig. Men programmer som inneholder en kognitiv komponent, som benytter en atferdsteoretisk tilnærming og legger vekt på at de unge skal lære seg nødvendige livsferdigheter ser ut til å være de som lykkes best for behandling av alvorlige atferdsproblemer både i og utenfor institusjon.<sup>411</sup> Jeg kommer litt tilbake til dem i pkt. 5.3.3.2.

Et fenomen som har vakt interesse blant forskere er såkalte «løvetannbarn». I kvantitative studier av samvariasjon mellom påkjenninger barn utsettes for og problemer som har manifesterte seg, ble det først registrert som en feilkilde at blant barn som vokste opp under tilsynelatende de samme belastende betingelsene, klarte noen selv likevel bra. Et spørsmål ble dermed hva det var ved disse barna som gjorde at de lykkes i livet.. Senere studier har vist at det er særlig to forhold som er av betydning, barnets temperament og nærværet av en eller flere andre voksne. Det samsvarer med funnene i etterundersøkelsene fra Buskerudprosjektet, jf. pkt 1.5.4.2. Jeg kommer litt tilbake til disse undersøkelsene i pkt. 3.1.3.3.

Boka *Løvetannbarn* er en samling fortellinger fra barn med en barnevernshistorie som de ønsker at andre skal få innsikt i. Mange handler om forholdet til denne ene voksne som trodde på dem. Men det er samtidig fortellinger om voksne som sviktet, mange omkring barnet som så, men ikke gjorde noe og et hjelpeapparat

---

<sup>411</sup> Andreassen, Tore (2003): Behandling av ungdommer i institusjoner. Hva sier forskningen? s. 186-189

som ikke lyttet til barna og ikke tok dem med når det ble gjort beslutninger på deres vegne.<sup>412</sup>

Boka *Sammen om barnevern* er samarbeidsprosjekt mellom fagfolk og unge voksne barnevernsbarn som har klart seg bra. Hensikten har vært å analysere hva de selv mener om betingelsene for at de klarte seg. Den viser at også barn som har vært utsatt for store påkjenninger, kan klare å forsone seg med sin fortid og se fremover når de får hjelp av kloke voksne til å reflektere over hva som skjedde og få sammenheng i livet. En av dem sier «..men om jeg ikke hadde opplevd det har gjort, er det ikke sikkert at jeg hadde vært den jeg er i dag.»<sup>413</sup> Det dreier seg også om å forstå hvorfor foreldrene handlet som de gjorde. Samtidig trenger de tro på seg selv, hjelp til å mestre ferdigheter som de trenger for å klare seg på egen hånd og til å legge sine fremtidsplaner fra det ståsted de har.

Barnevernstatistikken viser at det skjer en jevn økning av antallet barn som har fått bistand fra barnevernet. Fra 1987 til 2005 økte antallet barn med en eller annen form for tiltak fra barnevernet ved årets utgang fra vel 12 000 til 29 900, altså godt og vel en fordobling. I hovedsak fant økningen sted i form av hjelpetiltak. Regnet i tiltak per tusen barn i alderen 0-17 år var økningen fra 11 per tusen i 1987 til 25 i 2005.<sup>414</sup>

Av de 12 000 barna med tiltak ved utgangen 1987 hadde 8 700 hjelpetiltak mens ca. 3 800 var plassert utenfor hjemmet. At tallet samlet overstiger 12 000 kan skyldes at et barn kan få ett eller flere hjelpetiltak i tillegg til plassering utenfor hjemmet. Ved utgangen av 2005 var antallet barn med hjelpetiltak økt til nærmere 24 000. Vel 8 500 barn var plassert utenfor hjemmet, hvorav vel 2 500 som hjelpetiltak med hjemmel i bvl. § 4-4 femte ledd.

FNs barnekomité har gjentatte ganger uttrykt bekymring for det høye antall barn som blir fjernet fra foreldrene.<sup>415</sup> Den økte bruken av hjelpetiltak er derfor i samsvar med de politiske målsettingene om å unngå unødig å skille foreldre og barn. Men det var også en økning i omsorgstiltak fra 3 800 til ca 6 000 i denne perioden. De fleste barna utenfor hjemmet var plassert i fosterhjem, over 80 prosent i 2005.<sup>416</sup>

I ca. fjerdeparten av sakene som resulterer i tiltak, tar foreldre selv kontakt med barnevernet, skolen sto som melder i 11 prosent. Noen funn fra *Klientkarriereundersøkelsen*, som er basert på barnevernsstatistikkens data, jf. pkt.

<sup>412</sup> Christiansen, Kikkan Utsvedt (1997): Troverdige barnevernsbarn. I: Ringheim, Gunnar og Throndsen, Jane (1997): Løvetannbarn. De klarte seg – mot alle odds s. 163-183

<sup>413</sup> Follesø, Reidun (red.) (2006): Sammen om barnevern. Enestående fortellinger, felles utfordringer s. 36

<sup>414</sup> SSB Barn med barnevernstiltak 31. desember, etter tiltak og fylke. 1987-2005

<sup>415</sup> Kommentarer til Norges andre rapport om Barnekonvensjonen CRC/C/15/Add126, juni 2002 pkt. 34 og 35 og CRC/C/15/Add. 262. 3. juni 2005 pkt. 4

<sup>416</sup> SSB Barn plasserte i fosterheimar og barnevernsinstitusjonar på slutten av året, etter type tiltak. 1993-2005

1.2.5.2 er av interesse når vi skal se på barns skolegang. De viser at aldersfordelingen på barna ved første plassering utenfor hjemmet er ujevn; mange er i førskolealder og mange er i alderen 14 -17 år, mens det er færre i aldersgruppen i mellom, på grunnskolens barnetrinn.

De fleste barna som er plassert utenfor hjemmet, flytter flere ganger; mange debuterer i beredskapshjem før de flytter videre. De fleste kommer som nevnt i fosterhjem - nesten alle de små barna og en del av de større. Få barn under 13 år blir plassert i institusjon, men fra 13-årsalderen øker antallet sterkt. For tiltakene forsterket fosterhjem og familieplassing viser barna en jevnere aldersfordeling. Disse tiltakene brukes overfor for barn som har store problemer i hele oppveksten og for barn som har kortvarige opphold hos slektninger og hvor behovet er uavhengig av barnets alder.

For barn i skolealder representerer de korte oppholdene utenfor hjemmet en utfordring når det gjelder å holde kontinuiteten i skolegangen. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 5.4.

Sten Erik Clausen uttaler at det har vært vanlig å tenke at vektleggingen av hjelpetiltak generelt fører til at man venter så lenge med å plassere barn at det vanskeliggjør tilbakeføring. Det synes å stemme først og fremst for de yngste barna, der foreldrenes problematikk fremtrer som langvarig og alvorlig. Det dreier seg ofte rusmisbrukere med psykiske problemer eller barn som viser tegn på å ha vært utsatt for omsorgssvikt.<sup>417</sup>

Når inngrepsgrunnlaget var «forholdene i hjemmet» ble det gitt hjelpetiltak i 40 prosent av tilfellene. I en tredjedel av sakene hvor grunnlaget var foreldrenes manglende omsorgsevne, hadde barna fått hjelpetiltak før de ble flyttet. Av de ca. 25 000 som ble plassert utenfor hjemmet i perioden, debuterte over 10 500 med plassering direkte, uten at hjelpetiltak var brukt først. Det skjer ofte når grunnlaget for inngrepet er atferdsproblemer eller mishandling. Jeg kommer tilbake til disse undersøkelsene i pkt. 5.1.5.

Forfatteren ser den sterke økningen i plasseringen av ungdommer med atferdsproblemer i sammenheng med kriminalstatistikkens tall som viser en økning på 27 prosent i antall siktede under 18 år perioden 1997-2000, fra ca 4 800 til 6 671. Han uttaler at dette underbygger det mediaskapte bildet om økte andeler av marginalisert ungdom og vekst i ungdomskriminaliteten.<sup>418</sup> Kriminalstatistikken viser at et betydelig antall barn under 15 år er i kontakt med politiet og har atferd som gjør at de ved 15-årsalderen har fått en eller flere straffereaksjoner for relativt

---

<sup>417</sup> Clausen, Sten Erik (2003): op. cit. s. 209-210

<sup>418</sup> Clausen, Sten Erik (2003): op. cit. s. 206

alvorlig kriminalitet.<sup>419</sup> I årene 1993-2000 ble årlig mellom 90 og 160 personer i alderen 15 – 17 år satt i fengsel.<sup>420</sup>

En undersøkelse viser at noen få står bak mange kriminelle forhold. Av alle som ble født i 1977 sto 155 gutter og 10 jenter bak 35 prosent av forbrytelsene. Undersøkelsen viser at jo mer alvorlig lovbruddskarriere man har, desto dårligere skårer man på sosiale indikatorer i undersøkelsen. Personer med langvarig lovbruddsmønster har svært ofte ikke fullført videregående skole, mange er langtidsmottakere av sosialhjelp og har ustabil tilknytning til arbeidslivet. Undersøkelsen konkluderer med at lovbruddskarrierer i stor grad må ses i sammenheng med personens allmenne livssituasjon og med marginaliseringsprosesser i samfunnet.<sup>421</sup>

Befring-utvalget var foruroliget over økningen av barnevernssaker for 13-åringer og eldre barn. Utvalget antyder at det kan dreie seg om barn som har vært utsatt for omsorgssvikt, men som har vært oversett av hjelpeapparatet fordi de har gjort lite av seg. Men når de passerer 13 år, mister foreldre og læreren kontrollen over dem og kobler inn barnevernet. Utvalget hevdet at det er grunnlag for å si at det skjer et perspektivskifte i barneverntjenesten når barn kommer i 12-13-årsalderen. Fra denne alderen og oppover betraktes de som atferdsvanskelige og da er det lett å overse omsorgssvikten de har vært og er utsatt for.<sup>422</sup>

Befring-utvalget var bekymret over barnevernets henleggelsespraksis i disse sakene. Det reiste spørsmål om hvorvidt barnevernets tiltak har nødvendig «treffsikkerhet» i forhold til de problemer det står overfor, slik at tiltakene settes inn der behovet er størst. Studier av barnevernets undersøkelser og beslutninger, viste etter utvalgets mening at det på den ene siden fremsto som høyst diskutabelt om alle de som mottok hjelpetiltak, hadde behov for det.<sup>423</sup> På den annen side var det alarmerende at et mønster i henleggelsespraksis syntes å avspeile at barnevernet ikke prioriterer de alvorligste sakene.

Et aspekt ved barnevernets treffsikkerhet som bekymrer noen, er at barneverntjenestens sterke familiefokus kan bidra til at dens oppmerksomhet og ressurser prioriteres etter hvor samarbeidsvillige foreldrene er, istedenfor etter alvoret i barnets problemer. En del av barna med atferdsvansker kommer fra bra hjem. Tradisjonelt har terskelen for å gripe inn vært høyere her enn i ressursfattige hjem. Av dem som fikk tiltak i Buskerudprosjektet kom ca 30 prosent fra familier med middels eller høy sosial status. Forholdene så tilsynelatende helt normale ut, men de mellommenneskelige forholdene hadde vært vanskelige og foreldrene

<sup>419</sup> se St. meld. nr. 42 (2004-2005) Politiets rolle og oppgaver s. 25-26

<sup>420</sup> Bergh, Johannes (2003): Ungdommer i norske fengsler. Kriminalitet blant barn og unge del 3. Statistisk sentralbyrå Notater 2003 s. 11

<sup>421</sup> Resultatene er gjengitt uten nærmere referanse til undersøkelsen i St. meld. nr. 42 (2004-2005) s. 26

<sup>422</sup> NOU 2000: 12 s. 106

<sup>423</sup> NOU 2000: 12 s. 240 og 112

hadde nok med sitt og manglet overskudd til de unge.<sup>424</sup> Det representerer en spesiell utfordring for skolen og barnevernet.

Det kan det se ut som en del barn kunne ha trengt hjelp tidligere, både barn som har atferdsvansker og andre. De forventes å ha sin daglige ferd i skolen og læreren møter dem daglig i skolen i kraft av sin rolle som en «annen voksen», jf. pkt. 1.3.3. Å legge til rette for at barnet kan ha en god skolesituasjon vil kunne være til hjelp for barnets utvikling.

#### 1.5.4.6 *Forholdet mellom barnevernet og skolen som systemer*

Dette tilbakeblikket på barnevernet viser at det vokste frem i mellomrommet mellom strafferetten og skolesystemet, for å hindre at barn skulle settes i fengsel og for å unngå at de skulle belaste skolen. Frem til iverksettelsen av spesialundervisningsreformen frem mot 1980-tallet hadde barnevernet en formell kobling til den ordinære skolen ved at den avlastet den for de atferdsvanskelige barna.

Denne rollen er i en viss forstand blitt videreført under dagens lovgivning. Dels har det skjedd i form av en forventning fra skolens ansatte om at barnevernet skal ta over når skolen har gjort sitt. Opplæringsloven har også en kobling til barnevernet i opl. § 15-3 om melding til barnevernet. Den kom opprinnelig inn i grskl. § 42 b ved bvl. i 1992 som en tydeliggjøring av en plikt som generelt påhvilde offentlige tjenestemenn etter § 12 i den gamle loven.<sup>425</sup>

Det er også en kobling den andre veien. Bvl. §§ 4-10 og 4-11 gir barnevernet hjemmel for å gi pålegg for å sikre barnets skolegang. Under forberedelsen av opplæringsloven tok ett medlem i Smith-utvalget til orde for å normalisere barnevernets oppgaver ved å flytte hjemmelen i bvl. § 4-11 til å gi pålegg om spesialundervisning til opplæringsloven. Det fikk ingen støtte i utvalget og ble senere ikke nevnt. Oppfatningen var at foreldrenes tillit til skolen ikke skulle belastes ved at denne myndigheten ble lagt til skolen. Å bruke påleggshjemmelen var dessuten bare aktuelt i tilfelle hvor det uansett ikke var noen tillit tilstede.<sup>426</sup> Man skulle derfor tro at det ikke ville være så mye å tape om myndigheten ble i skolen i disse tilfellene. Men det var altså ikke aktuelt å foreta noen endring på dette punktet.

At lovene som regulerer skolen og barnevernet på denne måten legger premisser for hverandre, innebærer at også opplæringslovens forarbeider er relevante rettskilder

---

<sup>424</sup> Helgeland, Ingeborg Marie (2003) op. cit. s. 151

<sup>425</sup> Ot. prp. nr. 44 (1991-92) s. 81-83

<sup>426</sup> NOU 1995: 18 s. 118

for barnevernets tolkning av sine egne bestemmelser og vice versa. Det kommer jeg tilbake til i kapittel 5 og 6.

Denne koblingen indikerer at de to institusjonene forutsettes å fungere i en viss sammenheng med hverandre, men av ulike grunner synes samarbeidet mellom skolen og barnevernet å være spesielt vanskelig. Befring-utvalget viser at de organisatoriske løsningene i den kommunale førstelinjetjenesten ikke alltid ligger så godt til rette for et samarbeid. Også koordinering av innsats på tvers av forvaltningsnivåene skaper ofte problemer.<sup>427</sup> Kompleksiteten i ansvarsforholdene illustreres særdeles tydelig i Buskerudprosjektets arbeid, jf. pkt. 1.5.4.2.

Denne oversikten viser at barnevernet, på samme måte som skolen, er en institusjon i forandring, og at det er mange likhetstrekk i de forholdene som vektlegges i de to institusjonene. Både skolen og barnevernet har som en målsetting å gjenreise den voksne autoriteten overfor de unge. I skolen satses det som nevnt store midler på å styrke lærernes kompetanse. Betydningen av samhandling med hjemmet understrekes sterkt begge steder. I barnevernet forventes det også at skolen og nærmiljøet kobles inn, både ved at skolens ansvar for det sosiale miljøet vektlegges og ved at skolen kan trekkes inn direkte som medspiller ved bruk av MST-tiltak i barnevernets regi. Også i skolen er behovet for deltakelse i tverretattlig samarbeid fremhevet i etter at skolen lenge synes å ha hatt et fjernt forhold til sine omgivelser.<sup>428</sup> Det kan se ut som det avtegner seg nye samhandlingsformer, eller i hvert fall et behov for det, mellom skolen og barnevernet hvor det voksne ansvaret for de unge blir mer vektlagt og hvor også foreldrenes rolle blir mer sentral.

## 1.5.5 Hjemmet og foreldrene

### 1.5.5.1 Innledning

I dette punktet vil jeg trekke opp noen utviklingslinjer i forholdet mellom foreldrene og barnet, særlig med henblikk på barnets opplæring. Men heller familien lar seg avgrense fra samfunnet den lever i. Jeg vil se kvinners og menns relasjon til skolen og til hverandre etterkrigstidens og industrisamfunnets skole, jf. pkt. 1.5.3.2 i perioden fra omtrent 1970 og frem mot i dag. Jeg vil peke på noen trekk ved samfunnsutviklingen som har ført til endringer, både i skolens forventninger til foreldrene og i deres betingelser for å ivareta sitt ansvar som skoleforeldre.

Overgangen mellom industrisamfunnet og kunnskapssamfunnet spiller her en vesentlig rolle. Det er vanlig å tidfeste dette omslaget til omkring 1970, da antallet

---

<sup>427</sup> NOU 2000: 12 s. 41-60

<sup>428</sup> St. meld nr. 16 (2006-2007) s. 34-35



industriarbeidsplasser var på det høyeste. Fra da av sank det og noen hevder at det innvarslet overgangen til kunnskapssamfunnet.<sup>429</sup> Det falt sammen med at den første generasjonen etterkrigsbarn var vokst opp med krav om like rettigheter for kvinner og menn. Det innvarslet også slutten på husmorsamfunnet. Det patriarkalske hegemoniet i familien sto for fall. Skolens målsetting ble å lære opp likestilte gutter og jenter, jf. pkt 1.5.3.2.

Fra midten av 1970-tallet ble barn et tema på den politiske dagsorden, særlig gjennom arbeidet med barneloven som ble fullført i 1981. FNs barneår som kom i 1979 mens diskusjonen gikk om barnelovutvalgets utkast, bidro også til å synliggjøre hvor usynlige barn hadde vært.

Ved barneloven var koblingen til skolen et lite fremtredende tema. På grunn av foreldrenes betydning for barnets skolegang er det likevel relevant å følge utviklingen i den rettslige reguleringen av forholdet mellom foreldre og barn som et parallelt løp med skolens utvikling i denne perioden, jf. pkt. 1.2.5 og pkt. 1.5.3.6. Selv om det siden 1970-tallet har vært en målsetting for skolen å utjevne sosiale forskjeller, tyder forskningen på at dette ikke har lyktes.<sup>430</sup> *Kunnskapsløftet* synes å bygge på en bred enighet om at det har skjedd et faglig forfall i skolen. At også endringer i hjemmet kan ha betydning for barnas situasjon i skolen, er det mindre oppmerksomhet om, eller kanskje mindre politisk korrekt å snakke om.

Foreldrene kan på flere måter øve innflytelse på barnets skolegang. En er gjennom generell politisk deltakelse. Det er ikke mulig å forstå den norske skolens utvikling uten å ta i betraktning at de som har hatt og har makt og innflytelse i politikken bruker den til å skape en skole de ønsker å sende sine barn til. I hvilken grad ulikhet i muligheter ønskes kompensert gjennom rettslige ordninger, vil i noen grad også være et politisk spørsmål. Denne formen for innflytelse vil jeg ikke gå nærmere inn på her. Men den kan både gjøre at noen foreldre føler et større fellesskap med de verdier skolen står for, enn andre, og at minoriteter med liten politisk innflytelse opplever skolen mindre relevant for seg og for sine barn.

I pkt. 1.5.5.2 vil jeg vise noen utviklingstrekk ved forholdet mellom barn og foreldre ved overgangen fra industri- til kunnskapssamfunnet. I pkt. 1.5.5.3 vil jeg vise noen interesser som knyttet seg til behandlingen av barneloven. I pkt. 1.5.5.4 vil jeg si litt om det offentliges ansvar for barns oppvekst og i pkt. 1.5.5.5 vil jeg si litt om foreldrenes roller i kunnskapssamfunnets skole. I pkt. 1.5.5.6 vil jeg redegjøre for noen spenninger som har vært i skole-hjemsamarbeidet.

---

<sup>429</sup> Slagstad, Rune (1998): op. cit. s. 430 og Frønes, Ivar og Brusdal, Ragnhild (2000): op. cit. s. 27

<sup>430</sup> St. meld. nr. 33 (2002-2003) s. 46-47

### 1.5.5.2 *Barn og foreldre i overgangen fra industrisamfunnet til kunnskapssamfunnet*

Foreldrenes betydning for barnets skolegang ble vel dokumentert og satt på dagsorden som en skolepolitisk utfordring på 1970-tallet jf. pkt.1.5.3.1. I dette punktet vil jeg vise hvordan samfunnsendringer som kan knyttes til overgangen fra industrisamfunnet til kunnskapssamfunnet også har påvirket betingelsene for foreldrenes roller som skoleforeldre.

Industrisamfunnet trengte husmødrene, mens etterkrigssamfunnet hadde behov for arbeidskraft med utdanning. Det sosialdemokratiske dannelsesprosjektet gikk ut på å sørge for mulighet til høyere utdanning også for arbeiderklassens barn.<sup>431</sup> Kapasiteten i realskoler og gymnas var lenge begrenset. På 1960-tallet fant det sted en tredobling av antallet studenter ved universitetene.<sup>432</sup> Men så sent som midt på 70-tallet gikk bare halvparten av ungdomskullet direkte over på videregående skole.

I industrisamfunnets arbeidsmarked sto fabrikkportene åpne.<sup>433</sup> Den som ikke hadde evner eller interesse for videre skolegang, kunne likevel forsørge seg selv. Også den som hadde levd et utagerende liv i ungdommen hadde mulighet til å etablere seg med et normalisert voksenliv med arbeid, hus, hjem og familie. Ungdomstiden var i denne perioden kort og hektisk, fra avsluttet skolegang i 15-16-årsalderen frem til omkring 20-årsalderen da de fleste var gift eller forlovet.

Inngangen til 1970-tallet markerte et vendepunkt for unge menneskers livsvalg. Både gutter og jenter ble stilt overfor forventninger om å ta ansvar både i hjem og arbeidsliv. Opprøret mot autoritetene fra 68-generasjonen rammet også ekteskapet. Det hadde siden middelalderen vært den eneste legitime ramme om barnets oppvekst som en institusjon innstiftet av kirken. Sentralt i institusjonstankegangen står at institusjonen utgjør en helhet hvor individene er underordnet helheten.<sup>434</sup> Det kristne ekteskapet var en patriarkalsk institusjon med mannen som den dominerende.<sup>435</sup> Å gifte seg var for kvinner ensbetydende med et livsprosjekt hvor en mann spilte en sentral rolle, om ikke alltid hovedrollen.

Muligheten til utdanning og eget arbeid gav kvinnene frihet til andre valg, med endrede betingelser for ekteskap, samliv og foreldreskap. Tilstrekkelig mange i gifteferdig alder hevet seg over både samfunnets monopoliserte samlivsregime og den synd og skam som i tidligere tider hadde vært forbundet med utenomekteskapelige forhold og uekte barn, til at det sosiale landskapet forandret

---

<sup>431</sup> Slagstad, Rune (1998): op. cit. s. 318 flg.

<sup>432</sup> SSB Historisk statistikk – utdanning Tabell 5.16. Universiteter. Studenter viser at det var 9 600 studenter i 1960, i 1970 var antallet over 30 000

<sup>433</sup> Frønes, Ivar og Brusdal, Ragnhild (2000): op. cit. s. 27

<sup>434</sup> Thue, Helge J (1978): op. cit. s. 140

<sup>435</sup> Thue, Helge J (1978): op. cit. s. 65 flg.

karakter. Samboerskap ble vanligere, antallet barn født utenfor ekteskap økte og det ble reist krav om en ny barnelov for å få slutt på den rettslige forskjellsbehandlingen av barn i og utenfor ekteskap.<sup>436</sup>

Barns betydning i kvinners og menns liv var et sentralt tema i den organiserte kvinnekampen tidlig på 1970-tallet. Selvbestemt abort og utbygging av barnehager ble fremhevet som forutsetninger for likestilling i utdanning og arbeidsliv. Også «myke menn» gjorde seg gjeldende, med krav om økende deltakelse i omsorgsoppgavene i hjemmet. Barnet fikk større oppmerksomhet som selvstendig individ, ikke bare som foreldrenes avkom. Det kom til uttrykk blant annet ved at Stortinget i 1972 opphevet lov av 20. juni 1891 nr. 1 om Indskrænkning i Anvendelsen av lægelig Revselse mv. som tillot foreldrene å slå barn.<sup>437</sup>

FNs erklæring om barnets rettigheter fra 1959 hadde satt barnets rettigheter på den internasjonale dagsorden. Den kommer jeg tilbake til i pkt. 1.5.6.3. Men barnets rettigheter var et relativt ubearbeidet rettsområde her i Norge frem til Anders Bratholms bok *Umyndige personer* i 1969. Oppmerksomheten om barns betydning både for foreldrene og samfunnet, ble også forsterket ved arbeidet med barneloven. Utkastet i NOU 1977:35 utfordret både ekteskapet som samfunnsinstitusjon og mødrenes fortrinnsrett til barnet. I ettertid er det lett å se at denne debatten først og fremst dreide seg om foreldrene og tok mye av oppmerksomheten bort fra barnet.

Sentralt i debatten var unge menneskers kamp for å styre betingelsene for sin foreldreskap. Det skulle vise seg at det ikke lenger utelukkende var en privatsak. Etter de første etterkrigsårene hvor det årlig ble født over 70 000 barn, holdt det årlige antall fødsler seg lenge på over 60 000, men fra 1969 begynte antallet å gå nedover. I 1974 ble det født færre enn 60 000 barn og nedgangen fortsatte til tross for at de store etterkrigskullene kom i fertil alder. Man øynet et mulig demografisk problem i fremtiden.

Også husmorrollen sto for fall. Samtidig ble kvalitetene i «det usynlige omsorgsarbeidet i hjemmet» et sentralt tema i kvinneforskningen som utfordret etablert kunnskap med nye perspektiver. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 1.5.5.5 og pkt. 3.1.3.3. På grunn av det kulturelle etterslepet levde forestillingene om husmorsamfunnet videre. Befring-utvalget påpekte at husmorsamfunnets forventninger til kvinnene består, lenge etter at husmødrene selv toget ut av kjøkkenet og ingen kom og tok deres plass.<sup>438</sup> Det kan synes som de endrede realiteter i liten grad har fått konsekvenser for skolens forventninger til skolebarnas fedre og mødre og for barnevernets forventninger til hjemmet, jf. pkt. 1.5.4.5.

---

<sup>436</sup> Kjørstad, Asbjørn: To slags barn? i *Lov og rett* nr. 9 1973 s. 385-386

<sup>437</sup> lov 25. februar 1972 nr. 3

<sup>438</sup> Frønes, Ivar (1998) op. Cit. S. 38-40

### 1.5.5.3 Barneloven – for barn og foreldre

I dette punktet vil jeg peke på noen hovedspørsmål i forholdet mellom foreldre og barn som kom på spissen under behandlingen av barneloven. Den sosiale og politiske konteksten var en brytningstid mellom tradisjonelle patriarkalske familieverdier og likestilte familieidealer. Jeg vil også peke på noen trekk ved den videre utviklingen. Barnelovutvalget ble nedsatt i 1975 med mandat å utarbeide en felles lov for alle barn. Et siktemål var blant annet å fjerne all forskjellsbehandling mellom barn i og utenfor ekteskap som ikke var saklig begrunnet.<sup>439</sup> Etter at utvalgets innstilling forelå i NOU 1977: 35, gikk diskusjonens bølger høyt i nærmere fire år.

Mest oppmerksomhet fikk forslaget om å gjøre foreldreskapet ekteskapsnøytralt ved å oppheve pater-estregelen. Dette angrepet på ekteskapet vakte så sterke protester at det satte resten av barneloven nesten fullstendig i skyggen.<sup>440</sup> Også forslaget om felles foreldreansvar for gifte foreldre etter skilsmisse vakte intens motstand.<sup>441</sup>

Når det gjaldt barnets opplæring foreslo barnelovutvalget at de sentrale reglene i lov 21. desember 1956 nr. 9 om barn i ekteskap (bie.) Ble videreført uten omfattende endringer. Det ble knapt nok kommentert under høringen. Men to år etter at høringsfristen var gått ut, og like før proposisjonen gikk i trykken, avgav Kirke- og undervisningsdepartementet en uttalelse med forslag om at barnet når det var fylt 15 år, selv fikk rett til å avgjøre valg av utdanning.<sup>442</sup> Det ble vedtatt i bl. § 32.

Pater-estregelen overlevde. Stortinget brakte saken i havn til de flestes tilfredshet, og det ble politisk ro om saken. Et viktig bidrag til at komiteen kom frem til en enstemmig innstilling, synes å ha vært at den fikk til disposisjon Lucy Smiths avhandling *Foreldremyndighet og barnerett*.<sup>443</sup> På en del punkter kom Stortinget likevel til andre konklusjoner enn hennes anbefalinger.

Én representant, Erland Asdahl fra Høyre, stemte mot loven i sin helhet i Odelstinget. Han karakteriserte den som en «nekrolog over en feilslått familiepolitikk» og anså den som «bortimot skreddersydd for et samfunn hvor barna er overtatt av samfunnet og hvor foreldrene har en mer eller mindre begrenset samværsrett».<sup>444</sup>

<sup>439</sup> Kgl. res. 21. mars 1975 jf. NOU 1977: 35 s. 10-11

<sup>440</sup> NOU 1977: 35 s.18-20 og Ot. pr. nr. 62 (1980-81) s. 12-13

<sup>441</sup> NOU 1977: 35 s. 62-63, Ot. pr. nr. 62 (1980-81) s. 23-25 og Innst. O. nr. 30 (1980-81) s. 10-14

<sup>442</sup> Ot. prp. nr 62 (19879-80) s. 9

<sup>443</sup> Innst. O. nr. 30 (1980-81) Innstilling fra Justiskomiteen om lov om barn og foreldre (barnelova) s. 3

<sup>444</sup> Stortingsforhandlinger (1980-81) Forhandlinger i Odelstinget s. 223 og votering s. 240

Lucy Smith hadde også drøftet forholdet mellom samfunnets og familiens ansvar for barnas omsorg. Hun stilte opp familieautonomi og statspaternalisme som to mulige alternativer, og konkluderte med at det ikke kan være tvil om at familieautonomi er utgangspunktet her i landet. Et sentralt argument er at foreldrene etter vanlig oppfatning også vil være bedre i stand til å ta seg av barna enn det offentlige.<sup>445</sup>

Erland Asdahl synes å ha oppfattet barneloven som et angrep på dette prinsippet. Om dette isolert sett en korrekt observasjon, kan kanskje diskuteres, men etter min mening er det ikke tvil om at barneloven innvarslet en epoke med større statlig ansvar for barn. Det kan kanskje hevdes at utviklingen siden har gått videre i statspaternalistisk retning. En milepæl er FNB som markerer et utvidet offentlig ansvar for barn, riktignok subsidiært til foreldrenes ansvar. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 2.3.3.

Ved senere endringer i barneloven er flere av barnelovutvalgets mest omstridte forslag blitt vedtatt. Men pater-estregelen har overlevd og ble i 2005 utvidet til å omfatte samboere.<sup>446</sup> Samfunnets interesse er ikke lenger først og fremst knyttet de voksnes ekteskap, men til omtanke for barna. De voksne får seg i mellom gjøre opp skyld og ansvar og økonomiske mellomværender, med mulighet til å benytte rettsvesenet hvis de ikke blir enige.

Ved ekteskapsloven av 4. juli 1991 nr. 47 (el.) falt ordningen med obligatorisk mekling som vilkår for oppløsning av ekteskap bort. Nå er det utelukkende påkrevd for ektefeller med felles barn under 16 år, jf. el. § 26 første ledd. Også for ugifte foreldre må mekling foretas før barnefordelingssaker kan bringes inn for retten. Etter en endring i lov 8. mars 2003 om barnetrygd (btrl.) § 9 femte ledd, må det legges frem meklingsattest for utvidet barnetrygd kan tilstås etter samlivsbrudd mellom samboere med felles barn.<sup>447</sup>

Hensikten med meklingen er i første rekke å hjelpe foreldrene til å komme frem til skriftlig avtale om spørsmål som gjelder barnet, dvs. om foreldreansvar, om hvor barnet skal bo fast og om samvær.<sup>448</sup> Avtalen skal rette seg etter hva som er det beste for barnet. Det anses å ha en egenverdi at foreldrene kommer til enighet. Meklingen innebærer derfor ikke noen innholdskontroll med hva foreldrene blir enige om, og mekleren får heller ikke noe ansvar for innholdet i avtalen, jf. meklingsforskriften § 2. Også ved domstolenes behandling er meklingsinnslaget styrket.<sup>449</sup>

---

<sup>445</sup> Smith, Lucy (1980): op.cit. s. 329-331

<sup>446</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 63

<sup>447</sup> Lovendring 7. april 2006 nr. 6

<sup>448</sup> Forskrift 19. september 1994 nr. 969 om mekling etter barnelova

<sup>449</sup> Lov 20. juni 2003 nr. 40 (i kraft 1. april 2004)

Ekteskapet er ikke lenger den eneste akseptable eller foretrukne rammen om barnets oppvekst. I familiemeldingen som ble lagt frem våren 2003, uttalte regjeringen om begrepet familien at det omfatter «ektepar med og uten barn, homofile partnere med og uten barn, aleneforeldre som bor sammen med barn, samværsforeldre, familier med fosterbarn og enslige, aleneboende».<sup>450</sup> Stortingskomiteen oppfattet meldingen som en fornyelse av familiepolitikken og uttalte at storsamfunnet ikke kan ta valget om samlivsform for voksne mennesker, men det er samfunnets ansvar å ivareta barns rettigheter, og samfunnet kan legge til rette for å gi de best mulige forutsetninger for et stabilt samliv.<sup>451</sup>

#### 1.5.5.4 Offentlig ansvar for barns oppvekst

I dette punktet vil jeg peke på noen trekk ved diskusjonen om det offentliges ansvar for barnets oppvekst forut for barneloven. Det inngikk i barnelovutvalgets mandat å vurdere en ordning hvor barnet og foreldrene ved utenforståendes hjelp kunne løse eller blegge konflikter. Bakgrunnen var et initiativ fra Anders Bratholm som mente at en slik ordning ville kunne forebygge større problemer for barnet.<sup>452</sup>

Barnelovutvalgets foreslo at det burde opprettes et barneombud, og gav det eget kapittel i lovutkastet.<sup>453</sup> Begrunnelsen var at ansvaret for den oppvoksende slekt ikke utelukkende kunne anses som en privatsak for barn og foreldre. Det ville tvert i mot gi et helt feil inntrykk hvis det ikke ble tatt hensyn til at det offentlige både gjennom velferdsstatlige ordninger og den generelle bolig- og arbeidsmarkeds politikken har et betydelig medansvar både for barnas oppvekst og for foreldrenes mulighet til å dra omsorg for dem. I innledningsparagrafen til utkastets kapittel 8 ble det derfor slått fast at offentlige myndigheter i sin politikk skal legge vekt på å skape gode og harmoniske oppvekstmiljø for barn.<sup>454</sup>

Barnelovutvalget var i sitt arbeid i kontakt med Ungdomsutvalget som under ledelse av Eva Nordland utredet en samlet offentlig oppvekstpolitikk.<sup>455</sup> Ungdomsutvalget la senere frem et utkast til lov om oppvekstmiljø med forslag om at kommuner og fylkeskommuner skulle pålegges å opprette *oppvekstmiljøutvalg*. Deres oppgave skulle være å samordne det offentliges ansvar for oppvekstmiljøet og ellers være vaktbikkjer for barns interesser.<sup>456</sup> Også barnelovutvalget mente at det burde opprettes et politisk organ med ansvar for å ivareta barns og ungdoms

---

<sup>450</sup> St. meld. nr. 29 (2003-2004) Om familien - forpliktende samliv og foreldreskap s. 5

<sup>451</sup> Innst. S. nr. 53 (2002-2003) Innstilling fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen om familien – forpliktende samliv og foreldreskap s. 20

<sup>452</sup> Bratholm, Anders (1969): op. cit s. 103-104

<sup>453</sup> Se NOU 1977: 35 s. 98 -101

<sup>454</sup> NOU 1977: 35 s. 162

<sup>455</sup> NOU 1977: 35 s. 11, jf. NOU 1977:6 Ein samla politikk for oppvekstmiljøet

<sup>456</sup> NOU 1978: 1 Om lov om oppvekstmiljø s. 33-35

interesser mer generelt og pekte på en rekke forhold som begrunnet behovet for et slikt organ.<sup>457</sup>

Justisdepartementet som hadde ansvaret for barneloven, var i og for seg ikke uenig i disse synspunktene, men mente at reguleringen ikke hørte hjemme i barneloven. Saken ble derfor sendt over til Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Justisdepartementet viste til at Barneombudet etter forslaget var tenkt som et talerør for barn bl.a. i planleggingssaker og uttalte at reglene om barneombudet hadde en nokså forskjellig karakter fra resten av lovutkastet. Mens loven ellers i alt vesentlig gjelder forholdet mellom foreldrene og barnet, tar reglene om barneombud sikte på forholdet mellom barnet og samfunnet mer generelt.<sup>458</sup> Når barneombudet først var tatt ut av barneloven fant Justisdepartementet at heller ikke innledningsparagrafen om det offentliges ansvar hørte naturlig hjemme der. Dermed ble barneloven en mer rent privatrettslig lov enn det som var barnelovutvalgets ambisjon, og avstanden til den øvrige lovgivningen ble tydeligere markert.

Barneombudsloven fikk en trang fødsel.<sup>459</sup> I følge Anders Bratholm hadde departementet mye annet å foreta seg, og to juridiske studenter måtte påta seg jobben med å forberede den. I Stortinget ble det en kampsak for den borgerlige opposisjonen å hindre at den ble vedtatt.<sup>460</sup> Den gikk likevel igjennom med fem stemmers overvekt og ble sanksjonert den 6. mars 1981. Men Kåre Willoch varslet omkamp. Før valget samme høst lofte han å nedlegge ombudet hvis det ble borgerlig flertall.<sup>461</sup>

Det skulle imidlertid snart bli enighet om at det var behov for en offentlig politikk på dette området. Nedgangen i fødselstallene som hadde begynt i 1974, fortsatte år for år. I 1983 ble det for første gang siden krigen født færre enn 50 000 barn. Det vakte alvorlig bekymring for fremtiden og noen fryktet at det norske folk ville dø ut hvis det fortsatte på den måten.<sup>462</sup> Et eget utvalg fikk i oppdrag å foreslå tiltak for å stimulere unge mennesker til å fortsette å føde barn.<sup>463</sup>

På bakgrunn av befolkningsutvalgets forslag ble det i løpet av 1990-tallet iverksatt en rekke tiltak til støtte for barnefamilier. Felles for dem var at de var forenlige med utdanning og arbeid; småbarntillegg til barnetrygden, utvidet foreldrepermisjon, fortgang i utbyggingen av barnehager samt utvidelse av tilsynstiden i småskolen.<sup>464</sup> Samtidig ble stønadsordningene til enslige forsørgere begrenset som ledd i styrking

<sup>457</sup> NOU 1977: 35 s. 98-102 og Bratholm, Anders (1979): op. cit. s. 103-104

<sup>458</sup> Ot. prp. nr. 62 (1979-80) s. 10-11

<sup>459</sup> Bratholm, Anders (1991): Vår kollektive blindhet. I: Flekkøy, Målfrid Grude og Fretheim, Tor: Det er så urettferdig, altså! – da barna fikk sitt eget ombud s. 10-11

<sup>460</sup> Se Ot. prp. nr. 2 (1980-81) Om lov om barneombud og Innst. O. nr. 26 (1980-81) Innstilling fra sosialkomiteen om lov om barneombud s. 2-5

<sup>461</sup> Flekkøy, Målfrid Grude og Fretheim, Tor (1991): op. cit. s. 15

<sup>462</sup> SSB Historisk statistikk. Tabell 3.13. Folkemengde, fødte, døde, ekteskap, flyttinger og folketilvekst

<sup>463</sup> NOU 1984:26 Befolkningsutviklingen s. 212

<sup>464</sup> St. meld. nr. 50 (1984-85) s. 6

av «arbeidslinja» i velferdspolitikken.<sup>465</sup> Et grunnsyn i disse reformene har vært at samfunnet gjerne vil ha barn, men det trenger også mødre som kan forsørge dem og samtidig yte en innsats i arbeidslivet.

Befolkningen synes å ha svart på myndighetenes ønsker. Kvinnenes tilpasning er å utsette sine fødsler til senere i livet. Etter en tiårsperiode med årlige fødselstall på bare så vidt over 50 000, økte gjennomsnittlig antall fødsler til 56 000 per år i siste halvdel av 1980-tallet og til nærmere 60 000 gjennom hele 1990-tallet. Etter århundreskiftet har antallet fødsler så falt igjen og holdt seg stabilt på ca. 55 000 per år med en økning i 2005 til 56 750 og til 58 500 i 2006.<sup>466</sup> Fødselstallene avspeiler individuelle livsstilsvalg blant voksne, generert på samfunnsnivå. Norske kvinner og menn prioriterer både barn og arbeid, et bilde som er unikt i forhold til nesten alle andre vesteuropeiske land hvor fødselstallene har gått ned, til dels dramatisk.

Svingningene i de årlige fødselstallene gir seg utslag i elevtallene i skolen noen år senere. I skoleåret 2005-2006 befant årskullene fra hele 1990-tallet seg i grunnskolen. Når de går over i videregående skole, vil de erstatte kullene fra slutten av 1980-tallet som var på ca. 56.000 pr. år. Det innebærer en økning på ca. 4000 elever i den videregående skolen i tre år fra skoleåret 2006-2007. Deretter vil tallet holde seg stabilt i videregående skole i de kommende syv årene.

I grunnskolen vil årskullene fra 1990-tallet som går ut, etter hvert erstattes av barn født etter år 2000. Det gjør at elevtallet vil synke med ca. 5000 pr. år i de neste seks årene. Sett på landsbasis står vi altså foran en periode med trengsel i videregående skole, eller, om man vil, et marked for private alternativer, mens det gradvis vil bli romsligere i grunnskolen. Men det vil slå ujevnt ut kommunene i mellom. De fleste barn blir født i sentrale strøk; skoler i utkant-Norge vil oppleve en nedgang i rekrutteringen og være nedleggingstruet. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 4.1.2.3.

Siden midten av 1980-tallet har altså reproduksjon av befolkningen har vært gjenstand for offentlig politikk. Men noen statlig ungdomspolitik har lovgiveren ikke ønsket. Befring-utvalget mente at behovet for å samordne innsatsen i oppvekstpolitikken var større enn noensinne og foreslo at Ungdomsutvalgets gamle forslag ble hentet frem igjen.<sup>467</sup> Barne- og familiedepartementet anbefalte kommunene å legge oppgavene til barnevernet, men ville ikke pålegge kommunene å opprette et folkevalgt organ.<sup>468</sup>

---

<sup>465</sup> St. meld nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldingen s. 17

<sup>466</sup> SSB Levendefødte og dødfødte. 1951-2004 og Befolkningsstatistikk. Fødte, 2006

<sup>467</sup> NOU 2000: 12 s. 132-134

<sup>468</sup> St. meld. nr. 39 (2001-2002) Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge s. 94



### 1.5.5.5 Foreldreroller i kunnskapssamfunnet

I dette punktet vil jeg peke på noen trekk ved de betingelser dagens foreldre og barn møter skolen ut fra, og skolens forventninger til hjemmet. Jeg vil beskrive dem som forandringer fra 1970-tallet til i dag.

Et forhold er forandringene i mødrenes liv. Mens mange kvinner på 1970-tallet ønsket utdanning, arbeid og barnehager, er bildet i dag at mange norske kvinner har fått det. Samtidig stilles mødrene overfor større krav om å forsørge seg selv som ledd i arbeidslinja i velferdspolitikken.<sup>469</sup> Stønadstiden for enslige forsørgere ble midt på 1990-tallet forkortet slik at stønaden falt bort når barnet var tre år eller fem, hvis moren var under utdanning, mot tidligere ti år. Begrunnelsen var at de fleste småbarnsmødre var i arbeid. Samtidig er mødre i arbeid barnets viktigste vern mot fattigdom. Dagens kvinner har høy utdanning, de har barn, de er i arbeid og de er politisk aktive. Men de er i følge myndighetene for svakt representert i lederposisjoner, med bare 16 prosent. I følge maktutredningen er en mulig forklaring på mennenes ledende posisjon, den skjeve arbeidsdelingen i hjemmet.<sup>470</sup>

Det har også skjedd endringer i familieidealene, selv om ikke alle har innrettet seg i samsvar med dem. Sterkt forenklet var hjemmet i den patriarkalske familie basert på foreldrenes ekteskap. Det var trygt etablert en gang for alle av de voksne, før barnet ble født, med far i arbeid og mor på kjøkkenet. Der holdt de seg til barnet var voksent og flyttet hjemmefra.

Dagens familier beskrives i større grad som organisasjoner i forandring. Det er vanligere at familiene flytter i forbindelse med utdanning, arbeid og karriere. Mange barn opplever også familieføringer i løpet av oppveksten i form av samlivsbrudd mellom foreldrene. Rammene for hjemmet må reorganiseres og samværet mellom barnet og foreldrene finne en ny form. Ca. 75 prosent av alle barn lever i dag sammen med begge foreldrene. Men også i disse familiene vil det skje løpende forandringer i dagliglivets organisering etter hvert som barnet blir større.

Kvinneforskningen fra 1970-tallet og utover bidro til forståelsen av det usynlige omsorgsarbeidet i hjemmet. Betydningen av mødrenes arbeid for barnets utvikling ble studert særlig av kvinnelige psykologer som utfordret den tradisjonelle utviklingspsykologiens syn på barnet som et behovsvesen som er født med kapasitet til utvikling som stimuleres av foreldrenes, særlig mødrenes omsorg.

Freud hadde påvist mødrenes betydning for utviklingen av nevrotiske tilstander i barndommen. Men *hva* ved mødrenes omsorg som i positiv eller negativ retning hadde betydning for barnets utvikling, var det lenge ingen som stilte spørsmål ved.

<sup>469</sup> St. meld nr. 35 (1994-95) s. 121 flg.

<sup>470</sup> St. meld nr. 17 (2004-2005) Makt og demokrati s. 91

Det sentrale var at de var der. I flere kulturpsykologiske studier av barns og voksnes dagligliv studerte forskerne mødrenes samvær med barnet og betydningen av deres tilrettelegging for barnets vekst og utvikling.<sup>471</sup> Livsformintervjuet som analyseredskap ble utviklet og tatt i bruk i studiene av hverdagslivet i familiene.<sup>472</sup> Denne forskningen representerte samtidig et fagkritisk supplement til det maskuline vitenskapshegemoniet.<sup>473</sup>

Siden 1970-tallet har en rekke undersøkelser av menns, kvinners og barns dagligliv gitt bidrag til kunnskap om hvordan tid, penger, ansvar og omsorg er temaer som forhandles mellom kvinner og menn og mellom foreldre og barn i det som gjerne omtales som «den moderne, demokratiske familien».

Forhandlingene dreier seg om organiseringen av hverdagen i hjemmet og forholdet til omgivelsene. Denne tilretteleggingen «back-stage» danner rammene for det direkte samspillet med barnet. Hanne Haavind og Agnes Andenæs har studert forholdet mellom foreldre og små barn og viser at mødre legger til rette for barnet gjennom dagens gjøremål for at barnet for å støtte det i dets arbeid med å «greie selv». Liv Mette Gulbrandsen har studert åtte-åringene og viser at tilretteleggingen av skolestart og skoleslutt og samvær med venner før og etter skoletid er noe som barnet gradvis tar regien på selv – innen rammene av de voksnes regi. Gjennom disse undersøkelsene trer barnet frem som en aktiv deltaker i sin egen utvikling, først gjennom samarbeid og samspill med moren og andre omsorgspersoner og etter hvert med venner. Dette kommer jeg nærmere inn på i pkt. 3.1.3.3. Denne tilnærmingen kan også være relevant for barnevernets arbeid. Det kommer jeg litt inn på i pkt. 5.1.3.2.

En konsekvens av de voksnes valg av utdanning, arbeid og familieliv er at foreldrene gjennomgående er eldre og kanskje mer motiverte for foreldreoppgaven enn husmorgenerasjonens mødre var. De har også høyere utdanning enn foreldre har hatt før, og er dermed i stand til å skaffe seg nødvendig kunnskap om barn og barneoppdragelse. Flere barn har begge foreldre i arbeid. For mange familier medfører studie- og boligkjøp at budsjettet er trangt mens barna er små, både når det gjelder penger og tid. «Tidsklemma» er betegnelsen på småbarnforeldres tidsbudsjettering i presset mellom familie, karriere, venner, trening og kjøring til og fra barns fritidsaktiviteter. Men det gjelder ikke alle. Ulikheten i forholdene barn vokser opp i er derfor sannsynligvis større enn før.

Når barna er i skolealder, vil barn med foreldre i arbeid, gjerne gå på skolefritidsordning. Da vil tilsynsutgiftene som regel gå ned og foreldrene vil få bedre råd. Men mange foreldre vil være i karrierfasen når barna er over

---

<sup>471</sup> Haavind, Hanne (1980): op. cit., Andenæs, Agnes (1996): Foreldre og barn i forandring, Gulbrandsen, Liv Mette (1998): I barns dagligliv.

<sup>472</sup> Haavind, Hanne (1987): op. cit. s. 113-123

<sup>473</sup> Haavind, Hanne (1980): Liten og stor s. 50-84

barnetilsynsalder, og tidsbudsjettet vil fortsatt være trangt. Barna vil klare seg mer på egen hånd og organisere stadig større deler av hverdagen selv sammen med venner. Hvilket miljø barnet lever i på dette stadiet i livet vil kunne få stor betydning for hvilken retning utviklingen tar.

Mange er bekymret for hva det travle familielivet gjør med barna. Agnes Andenæs uttaler i et intervju at foreldre gjennomgående er flinke til å beskytte barna mot stresset i omgivelsene; tidsklemme er et uttrykk for foreldrenes arbeid med å tilpasse omsorgen for barnet til dets sosiale omgivelser.<sup>474</sup> For mange barn er bilturen til og fra aktiviteter en stund for dype samtaler, for da er det ikke noe som forstyrrer. Hun er mer bekymret for dem som ikke opplever tidspress. Det kan være et uttrykk for manglende tilknytningspunkter til livet utenfor familien som dagliglivet må tilpasses til.

I den forbindelse er det verdt å merke seg at de familiene som deltar som informanter i mange av dagliglivsundersøkelsene, ofte er kontaktet nettopp gjennom sin tilhørighet til skolen, helsestasjonen, barnehagen altså de vanlige tilknytningspunktene til livet utenfor familien. Denne metodiske tilnærmingen vil ofte ekskludere familier som er marginale i forhold til disse institusjonene, de som ikke møter opp på helsestasjonen, ikke sender barnet i barnehagen, ikke kommer på foreldremøter, som ikke leser eller ikke svarer på skriftlige meldinger som kommer med «ranselposten». Resultatene fra disse undersøkelsene kan derfor ikke uten videre generaliseres til å gjelde alle.

Familieforandringene har følger for samhandlingsbetingelsene mellom hjemmet og skolen. Skolen kan ikke lenger forvente at alle barn har en hjemmeværende mor. Mange mødre er utarbeidende og har organisert ulike varianter av tilsynsordninger for barnet. Ikke alle barn har to foreldre som lever sammen. For mange barn må det tas hensyn til at de har to hjem, og at skolen på samme måte må forholde seg til to foreldre som kan ha ulike interesser. Skolen må også påregne og møte en del barn i en oppbruddsfase og noen foreldre kan ha langvarige konflikter som på ulike måter kan prege barnet.

Utdannelsesnivået blant mødre har endret betingelsene for skolens oppdragermandat overfor foreldrene. I St. meld. nr. 14 (1997-98) *Om foreldremedvirkning i grunnskolen* er det opplyst at i 1950 hadde 80 prosent av de fødende kvinnene bare grunnskoleutdanning. I 1990 var andelen sunket til 11 prosent, og for 22 prosent av barna i grunnskolen hadde begge foreldrene høyere utdanning enn læreren.<sup>475</sup> I 2004 hadde 40 prosent av kvinnene i alderen 25-39 år utdanning på universitets eller høgskolenivå.<sup>476</sup> Det fremgår ikke hvor mange av dem som er foreldre, men vi må anta at de som er det, har ambisjoner på vegne av

---

<sup>474</sup> Tidsklemma gir barna frihet. Adresseavisen 22. august 2005

<sup>475</sup> St. meld nr. 14 (1997-98) s. 30

<sup>476</sup> SSB Utdanningsstatistikk. Befolkningens høyeste utdanningsnivå, 1. oktober 2004

barna sine.<sup>477</sup> Det kan være grunn til å tro at barn med høyt utdannede foreldre allerede har fått med seg hjemmefra mye av koden for skolens arbeidsform, blant annet bruken av språket som redskap.

En stor del av barna har altså foreldre som kjenner skolesystemet av egen erfaring. Barn som hjemmefra blir møtt med større krav om selvstendighet enn tidligere tiders lydighetskrav, kan bli mer krevende for læreren. Som jeg har vist i de foregående punktene, er det trekk ved skolen som tyder på at den er spesielt innrettet på å møte barn av velutdannede foreldre. Mange foreldre og barn vil sannsynligvis ha et felles verdi- og referansesystem med læreren og vil oppleve en gjenkjennelse i skolens kunnskapsstoff som barn med annen bakgrunn ikke vil få. I den grad læreren forventer denne oppfølgingen fra alle hjem, vil noen lett kunne oppleve en allianse mellom lærerne og de skoleflinke som de ikke er en del av.

Skolen møter, som vist i de foregående punktene, barn av begge kjønn, med ulike evner, ulik atferd, ulik religiøs og kulturell bakgrunn. Vi har sett at det er en systematisk samvariasjon mellom disse bakgrunnsvariablene og barnas opplæringsresultat. Dette kan også ha sammenheng med måten skolen møter de ulike barna på, jf. pkt. 1.2.5. Utfordringen for skolen er å møte barn som har foreldre med mindre utdanning, mindre kunnskap om skolesystemet, språkkunnskaper eller materielle og intellektuelle ressurser enn de andre foreldrene har. Noen barn har også andre kulturelle referanserammer enn læreren og har ikke den samme opplevelsen av gjenkjennelse i lærestoffet som norske barn, med mindre skolen spesielt har lagt til rette for det.

I den politiske debatten har det vært stor oppmerksomhet om de små barna, om deres omsorgsbehov og om småbarnsforeldrenes arbeidstid. Men som jeg har påvist, stilles også større barn overfor situasjoner hvor de trenger voksen veiledning. I industrisamfunnets skole var konsekvensene mindre alvorlige enn i dag for den som ikke klarte seg så godt i skolen, selv om de ikke skal undervurderes. Guttene klarte alltid å få seg en jobb, jentene kunne gifte seg. I dag, hvor ungdomstiden er blitt lenger, trenger de unge både en voksen støtte i den første skoletiden som kan bære dem igjennom den kritiske fjortisfasen som for mange unge kan være avgjørende for om de klarer å følge med videre i skolen. Noen trenger også støtte i årene på videregående. Oppgavene både for foreldrene og for skolen har på denne måten i løpet av en relativt kort periode blitt svært forandret. Det kommer jeg tilbake til, særlig i pkt. 3.1.3.

---

<sup>477</sup> Frønes, Ivar og Brusdal, Ragnhild (2000): op. cit. s. 67

### 1.5.5.6 Samhandlingen mellom skole og hjem

I dette punktet vil jeg redegjøre for betingelsene for samhandling mellom skole og hjem. Den har som nevnt flere steder vært et omstridt spørsmål. Hvilke gjensidige forventninger skolen og hjemmet kan stille til hverandre er et tema som det har vært stor uklarhet om, og som rommer flere ulike spørsmål.

Som nevnt er grunnskolens oppgave i følge opl. § 1-2 første ledd «i samarbeid og forståing med heimen hjelpe til med» å gjøre barna til gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn. I formålsparagrafens femte ledd står det at det skal legges vekt på å skape gode samarbeidsformer blant annet mellom skolen og hjemmet. Et første spørsmål er om det innebærer at skolen kan fastsette en standard for hva som skal forventes av hjemmet og innrette sin opplæring etter det, eller om den konkret på tilpasse sine tjenester til det enkelte barnet. Det må være helt klart at loven forutsetter at retten til tilpasset opplæring ut fra elevens evner og forutsetninger innbærer en konkret tilpasning til den enkelte barn. Det må i rimelig grad balanseres mot hensynet til skolens kollektive oppfyllelsesform.

Spørsmålet er hva dette samarbeidet nærmere består i og hvem som legger premissene for det. Det er både spørsmål om hvilken innflytelse foreldrene skal ha i skolen og hvilke forventninger skolen kan stille til hjemmet om medvirkning til barnets opplæring. I St. meld. nr. 30 (2003-2004) er det søkt å gi en avklaring på disse spørsmålene.<sup>478</sup> I *Prinsipper for opplæringen* er dette bildet supplert. I dette punktet vil jeg oppsummere noen av spørsmålene og argumentene i saken.<sup>479</sup>

Foreldrenes innflytelse i skolen har tradisjonelt vært regulert gjennom deltakelse i skolens organer; foreldreråd, samarbeidsutvalg og foreldrerådets arbeidsutvalg, se opl. kapittel 11. I disse organene er foreldrene i mindretall. På 1990-tallet gjorde en del kommuner forsøk med organer hvor foreldrene var i flertall, såkalte foreldrestyrte skoler. Motivet var dels at foreldrene ønsket større innflytelse, dels at skolene ønsket å ta i bruk foreldrene som ressurser i skolen. Disse organene fungerte greit mange steder inntil de ønsket innflytelse på skolens økonomiske disposisjoner. Enkelte steder kom det til konflikt med skolen og de kommunale myndighetene når det ble stilt krav som krevde økonomiske uttelling, som vedlikehold og rengjøring.

I St. meld. nr. 14 (1997-98) ble det klargjort at grunnskolens økonomi hører under det kommunale selvstyre og kommunens myndighet kan ikke delegeres.<sup>480</sup> Utvalgene kunne ikke påføre kommunen utgifter; de er avhengige av budsjettmidler fra skolen. Enkelte utvalg ble nedlagt og andre døde hen av mangel på interesse.

---

<sup>478</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 107-109

<sup>479</sup> K-2006 s. 34-35

<sup>480</sup> I St. meld. nr. 14 (1997-98) Foreldremedverknad i skolen s. 33 flg.

Andre steder er foreldre aktive deltakere i skolens nærmiljø sammen med skolens folk.

I «Broen» i L-97 het det om skole- hjemssamarbeidet at det tok utgangspunkt i at skolen skal støtte foreldrene i oppfostringen av en ny generasjon og at foreldrene i kraft av sitt hovedansvar for barnet også skal ha innflytelse i skolen.<sup>481</sup> I *Prinsipper for opplæringen* hvor hovedinnholdet er gjennomført, heter det i punktet om samarbeid med hjemmet at det må legges til rette for at foreldre/de foresatte får nødvendige opplysninger for å kunne delta i reelle drøftinger om utviklingen av skolen. Men noen myndighet kan de ikke få når det gjelder spørsmål som hører under kommunens økonomi.

Den andre siden av saken er hvilken innflytelse skolen kan ha på hjemmet, og hvilke krav den skal kunne stille til hjemmets fungering. På dette punktet har departementets signaler vært tvetydige nor som må forstås i lys av at det er en viss partipolitisk uenighet om disse spørsmålene.

I St. meld. nr. 14 (1997-98) refererte departementet til forskning om skole-hjemssamarbeidet som viste at foreldrene i samarbeid med skolen hadde to roller: *en administrativ rolle* og *en opplæringsrolle*. Den administrative rollen utøves gjennom deltakelse i skolens organer for brukermedvirkning. Opplæringsrollen går ut på å være et sosialt forbilde og legge til rette for barnets læring i hjemmet. Dette var en kilde til uklarhet om hvor langt hver av partenes ansvar går.

Opplæringslovens ordning for foreldredeltakelse i skolens styring, har lenge vært kritisert som kanaler for enveiskommunikasjon fra skolen til hjemmene. I St. meld nr. 14 (1997-98) ble det referert til undersøkelser som viser at det fungerer særlig dårlig når barnet har problemer. Departementet uttalte at det ønsket å styrke begge disse rollene og å øke foreldrenes innflytelse i skolen. Det understreket spesielt at skolen måtte få til et godt samarbeid med foreldrene til barn som har funksjonshemninger og til barn med fremmedspråklige foreldre.<sup>482</sup>

De to forelderrollene som ble omtalt i St. meld. nr. 14 (1997-98), har siden fått ulik skjebne. Departementet foreslo i St. meld. nr. 30 (2003-2004) at lovens regulering av organer for brukermedvirkning i skolen skulle oppheves slik at de kunne stå fritt til utvikle sine egne ordninger. Dette gikk flertallet i Kirke- og undervisningskomiteen imot. Flertallet som besto av blant annet Arbeiderpartiet og SV fryktet for det ikke ville bidra til økt foreldreengasjement, men snarere til en utvikling hvor de enkelte foreldre blir et ombud for sitt eget barn og ikke deltakere i et foreldrefellesskap. Et foreldreengasjement som fremmer foreldrenes interesser kan bidra til å skape et godt skolemiljø som inkluderer alle elevene.<sup>483</sup> Men en

<sup>481</sup> L-97 s. 60

<sup>482</sup> St. meld. nr. 14 (1997-98) s. 40-42

<sup>483</sup> Innst. S. nr. 268 (2003-2004) Innstilling fra kirke- kultur og forskningskomiteen om kultur for læring s. 44

forutsetning er at selve systemet for innflytelse fast etablert. Disse synspunktene ble fulgt opp i *Prinsipper for opplæringen*.<sup>484</sup>

Når det gjelder samarbeidet mellom foreldrene og skolen om det enkelte barn, synes det å være stor variasjon både i oppfatningene om hva som gjelder, og i praksis. Et kjent ankepunkt fra lærere har som tidligere nevnt vært at de må være sosialarbeidere for barn som ikke får tilstrekkelig omsorg hjemme. I boka *Skolebarn og skoleforeldre* viser Kjersti Ericsson og Guri Larsen at det også skjer en oppgaveforflytning den andre veien. «Pensumiseringen av familielivet» består blant annet i økte forventninger til foreldre om å stimulere barnas intellektuelle utvikling. Men den går også ut på at mange foreldre, i tillegg til arbeid i skolemiljøet, forventes å gjøre oppgaver som læreren ikke har tid til.<sup>485</sup>

Søgnen-utvalget gikk på grunn av foreldrenes store betydning for barnets læring, inn for å styrke og utvikle foreldrenes *opplæringsrolle* ved å utvide antallet foreldresamtaler fra to i året til tre, jf. opplæringsforskriften § 3-2.<sup>486</sup> Videre foreslo utvalget at det burde organiseres egne kurs for foreldre slik at de kunne bli bedre i stand til å følge opp barna i skolen.<sup>487</sup>

En undersøkelse som Thomas Nordahl foretok i samarbeid med Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG), som ledd i evalueringen av reform-97, bekreftet erfaringene fra St. meld. nr. 14 (1997-1998) om at samarbeidet fungerer best når elevens skolegang går på skinner og det egentlig ikke er behov for det.<sup>488</sup> Han viste at mange foreldre opplever motstand fra skolen når de prøver å ta opp barnets problemer. En del tør heller ikke ta opp problemer med læreren, av frykt for at det skal gå ut over barnet. Han anbefalte at det ble foretatt en klargjøring av grensene for skolens og hjemmets ansvar så hver av partene visste hva de kunne kreve av hverandre.

I St. meld. nr. 30 (2003-2004) kommer det frem at Søgnen-utvalgets forslag om å legge mer ansvar på foreldrene møtte stor motstand under høringen, og det ble ikke fulgt opp av departementet. I form av en 15-punkts opplisting av konkrete enkeltoppgaver foretok departementet en klargjøring av henholdsvis skolens og hjemmets roller i skole-hjemsamarbeidet.<sup>489</sup> Her slås det blant annet fast at de foresatte har oppdrageransvaret og skal sørge for at barna kan oppfylle sin plikt til opplæring etter evne og forutsetninger. De foresatte har ansvar for at barna møter forberedt på skolen, og med mat og egnet påkledning. De skal se til at barna gjør sine lekser, men skolen kan ikke forutsette at de foresatte har kompetanse til å gi barna faglig hjelp. På bakgrunn av den diskusjon som har vært, er oversiktens

<sup>484</sup> K-2006 s. 34-35

<sup>485</sup> Ericsson, Kjersti, og Larsen, Guri (2000): *Skolebarn og skoleforeldre* s. 90 flg.

<sup>486</sup> se Forskrift 23. juni 2006 nr. 0724 til opplæringslova

<sup>487</sup> NOU 2003: 16 s. 265

<sup>488</sup> Nordahl, Thomas (2003): *Makt og avmakt i samarbeidet mellom hjem og skole* s. 114 -120

<sup>489</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108

sentrale funksjon at den slår fast hva som *ikke* skal endres. Departementets syn ble ikke kommentert i Stortinget.

Ut fra at formålet med den er å avklare ansvarsområdet for henholdsvis skole og hjem når det er konflikt, er det naturlig å tolke den som departementets utdyping av forskriften. Jeg vil derfor referere til den når slike spørsmål oppstår, særlig i pkt. 3.4.2.2 og 3.4.2.3 som gjelder foreldrenes ansvar for barnets opplæring. Jeg vil da omtale den som *Rolleerklæringen*.

I *Mål og prinsipper* i K-2006 er skole -hjemsamarbeidet tatt inn i læreplanverket og har dermed fått forskriftsform, jf. pkt. 1.1.2.1 Her understrekes det gjensidige ansvaret i forholdet mellom skolen og hjemmet og betydningen av god kommunikasjon mellom dem. Det heter blant annet.<sup>490</sup>

Foreldrene/de foresatte har hovedansvaret for egne barn og de har stor betydning for barnas motivasjon og læringsutbytte. Samarbeidet mellom skole og hjem er sentralt både i forhold til å skape gode læringsvilkår for den enkelte og et godt læringsmiljø i gruppen og på skolen. En forutsetning for godt samarbeid er god kommunikasjon. I samarbeidet vil gjensidig kommunikasjon om elevenes faglige og sosiale utvikling og deres trivsel stå sentralt. Samarbeidet mellom skole og hjem er viktig i hele grunnopplæringen, men vil endre karakter og form etter hvert som elevene blir eldre og får større ansvar for egen læring og utvikling.

Samarbeid mellom skolen og hjemmet er et gjensidig ansvar, men skolen skal ta initiativ og legge til rette for samarbeidet. Opplæringsloven, forskrift til loven og Læreplanverket danner grunnlaget for samarbeidet, og foreldrene/de foresatte skal ha reell mulighet for innflytelse på egne barns læringsarbeid faglig og sosialt. Hjemmet skal få informasjon om målene for opplæringen i fagene, elevenes faglige utvikling i forhold til målene og hvordan hjemmet kan bidra til å fremme elevenes måloppnåelse. Videre skal hjemmet ha informasjon om hvordan opplæringen er lagt opp og hvilke arbeidsmåter og vurderingsformer som brukes.

Innholdsmessig er det stort sett en videreføring av «Broen» i L-97, men med den endring at det ikke står noe om barnets rolle. I L-97 het det at samarbeidet skal baseres på gjensidig respekt og vilje til å sette eleven i sentrum: «Elevane må ta del i arbeidet mellom heimen og skulen som aktive og sjølvstendige deltakarar og ha høve til å vise initiativ og ta ansvar».<sup>491</sup>

I K-2006 henvises til opl. § 1-2 og til opplæringsforskriften kapittel. 3 som gjelder grunnskolen, hvor § 3-2 spesielt regulerer skole hjemsamarbeidet. Her bestemmes at barnet har rett til å delta i foreldrekonferansene når det er fylt 12 år. Denne regelen er ikke endret i den nye forskriften, selv om 12-årsgrensen ellers i lovgivningen ble erstattet av en syvårsgrense ved inkorporeringen av FNB.<sup>492</sup>

Den komplementaritet som foreligger i forholdet mellom skolen og hjemmet må altså forstås slik at skolen har et ansvar for å imøtekomme foreldre spesielt slik at

<sup>490</sup> K-2006 s. 34-35

<sup>491</sup> L-97 s.60

<sup>492</sup> Forskrift 23. juni 2006 nr. 0724 til opplæringslova § 3-2



ikke barnets opplæring ikke blir skadelidende ved at ikke de har nødvendig pedagogisk kompetanse til å hjelpe barnet. Hvis det er mangler ved barnets grunnleggende omsorg, er det derimot gjort klart at skolen ikke skal ta over hjemmets oppgaver. Et sentralt spørsmål vil da være hvor grensen mellom disse oppgavene går og hvem som har myndighet til å definere den.

## 1.5.6 Barnets rettigheter og FNs Barnekonvensjon

### 1.5.6.1 Innledning

I dette punktet vil jeg peke på noen trekk i synet på reguleringen av barnets rettigheter etter norsk rett. Jeg vil innledningsvis peke på noen spørsmål som kan gi holdepunkter for at Justisdepartementet har et grunnsyn på barnets rettigheter som er utfordret ved FNs barnekonvensjon.

Historisk har forholdet mellom foreldrene og barnet i mange europeiske samfunn vært preget av at lovgivningens sentrale oppgave var å regulere rettsforholdet mellom frie menn. Deres affærer på hjemmebane, forholdet til ektefeller, barn, gamle, arbeidsfolk og eventuelt trelle hørte på samme måte som andre eiendeler under husbondens jurisdiksjon, jf. pkt 1.5.2.2. Anders Bratholm nevner foreldremyndigheten tidligere nærmest ble behandlet som en subjektiv rettighet for foreldrene og at barna hadde en ubetinget lydighetsplikt overfor foreldrene.<sup>493</sup>

Christian den femtis norske Lov av 1687 satte straff på livstid for den som «bander sine Forældre» og dødsstraff for den som slo sine foreldre. Så sent som i 1837 ble to barn dømt til tukthus på livstid for «ubluelig at have tiltalt sin Moder». I tråd med dette synet hadde foreldrene rett til fysisk avstraffelse av barnet. I 1891 ble den begrenset til måteholden legemlig refselse som besto frem til 1972.

I den eldste lovgivningen gjaldt de spredte reguleringene av barns rettsstilling foruten barnets familierettslige status, forholdet til kirken og skolen, først og fremst materielle forhold. Bie. § 12 inneholdt en plikt for foreldrene til å gi barn forsvarlig oppdragelse og oppfostring og utdanning etter foreldrenes kår og etter evne og givnad. Det mer personlige forholdet mellom barnet og foreldrene var ikke berørt i loven. Men vgml. § 40 første bestemte at vergen når barnet hadde fylt 12 år, skulle høre dets mening før det ble tatt avgjørelse om personlige forhold, og når det var fylt 15 år i andre spørsmål av viktighet. Vergemålsloven var altså ikke strengt avgrenset til økonomiske forhold.

---

<sup>493</sup> Bratholm, Anders (1969): op.cit. s. 80

Det nærmere innholdet i forholdet mellom foreldre og barn ble lenge ansett som uegnet for rettslig regulering.<sup>494</sup> Lucy Smiths avhandling *Foreldremyndighet og barnerett* var et pionerarbeid som hadde som målsetting å bidra til en forskyvning av interessen til de ikke-materielle verdier i forholdet mellom foreldre og barn.<sup>495</sup>

Videre i pkt.1.5.6 vil jeg peke på noen trekk ved lovgiverens håndtering av barns rettigheter, pkt. 1.5.6.2. Deretter vil jeg si litt om FNB og dens forhistorie, pkt. 1.5.6.3, og redegjøre for noen av innvendingene mot å inkorporere den i lovgivningen, pkt. 1.5.6.4. I pkt.1.5.6.5 vil jeg deretter si litt om virkningene av at den er inkorporert. Jeg vil avslutte med noen bemerkninger om synet på barnets rettigheter i dag, pkt.1.5.6.6.

### 1.5.6.2 *Barnets rettigheter i barneloven og barnevernloven*

I dette punktet vil jeg peke på noen forhold som jeg mener kan tolkes som en viss motvilje hos lovgiveren mot å gi barnets rettigheter som ikke korresponderer med klare plikter for voksne. Det er særlig Justisdepartementet som har representert denne innstillingen som jeg, kanskje med noe spinkle holdepunkter, vil omtale som et grunnsyn. I noen grad har Stortingets syn vært mindre restriktivt.

I resolusjonen til oppnevningen av Barnelovutvalget ble det uttalt at det kan «reises spørsmål om barns rettsstilling i mer personlige forhold er for lite selvstendig i dag».<sup>496</sup> Det kan tolkes som et uttrykk for at lovgiveren var åpen for å gå et skritt videre i å gi barnet en mer selvstendig rettsstilling i forhold til sine foreldre enn det hadde.

Barneloven ble oppfattet som et fremskritt for barnets rettigheter. Endringene besto særlig i at ordet *foreldremakta* ble erstattet av *foreldreansvaret* og at barnet fikk lovfestet med- og selvbestemmelsesrett. Barnets krav på omsorg ble skjøvet i forgrunnen for foreldrenes plikter, og loven slår som en prinsipperklæring fast at barnet har krav på omsorg og omtanke fra foreldrene.<sup>497</sup> Justisdepartementet var enig i bestemmelsens innhold, men omformulerte den noe for å presisere at kravet rettet seg mot den som hadde foreldreansvaret, ikke alle foreldre.<sup>498</sup>

Utvalget drøftet ikke nærmere på hvilket nivå barnet kunne kreve omsorg fra sine foreldre. Det nøyde seg med å vise til at barnevernloven og straffeloven etter gjeldende rett satte rammer for utøvelsen av foreldreansvaret og ønsket ikke å gjøre noen endring i det.<sup>499</sup> Barnevernloven befant seg på dette tidspunkt i en slags

<sup>494</sup> se Arnholm, Carl Jacob (1958): *Familierecht* 3. utgave (optrykk 1967) s. 11-12.

<sup>495</sup> se Smith, Lucy (1980): op. cit, s. 25

<sup>496</sup> NOU 1977: 35 s. 11

<sup>497</sup> NOU 1977: 35 s. 46 jf. s. 122-123

<sup>498</sup> Ot. prp. nr. 62 (1979-80) s. 49

<sup>499</sup> NOU 1977: 35 s. 45

«ventemodus»; det var full enighet om at den trengte avløsning, men sosiallovutvalget ennå ikke var nedsatt da barnelovutvalget leverte sin innstilling, jf. pkt. 1.5.4.2.<sup>500</sup>

Reglene om selvbestemmelsesrett og medbestemmelsesrett som vi i dag finner i bl. §§ 31 og 32, kom inn etter forslag fra barnelovutvalget.<sup>501</sup> Det foreslo at barnet skulle ha medbestemmelsesrett fra fylte syv år i saker som gjaldt personlige forhold.<sup>502</sup> Høringsinstansene gikk massivt imot, men departementet støttet forslaget.<sup>503</sup> Stortinget satte likevel grensen til 12 år.<sup>504</sup> Men den ble senket til syv år ved inkorporeringen av FNB i 2003.

Barnelovutvalget foreslo også at barnet skulle gis større selvbestemmelsesrett ved økende alder frem til det er myndig. Justisdepartementet innvendte mot en slik bestemmelse «at den er vag, og derfor kan være vanskelig å bruke som et klart argument i konkrete konflikter. Men departementet legger vekt på at den gir uttrykk for et verdifullt prinsipp, og at den derfor kan være et visst bidrag i en holdningsskapende prosess». Departementet viste også til at en liknende bestemmelse var foreslått i en svensk utredning.<sup>505</sup>

Selv om Justisdepartementet fulgte opp barnelovutvalgets intensjon om at loven skulle gi veiledning til foreldre om utøvelse av godt foreldreskap, og dermed åpnet for regler av en viss skjønnspreget karakter, er et generelt inntrykk at departementet stilte seg nølende til en lovgivningsstrategi som gikk ut på å gi barnet rettigheter som ikke samtidig var klare forpliktelser for noen voksne.

Et klarere uttrykk for dette synet finner vi i motforestillingene mot å gi barnet en rett til hjelp etter barnevernloven som kom til uttrykk i Justisdepartementets brev om den gamle loven, og som også ble fulgt i den nye jf. pkt. 1.5.5.3. Denne grunnholdningen synes departementet å ha opprettholdt da barnekonvensjonen over 20 år senere skulle innarbeides i norsk rett.

### 1.5.6.3 FNs barnekonvensjon og dens forhistorie

FNs barnekonvensjon er et dokument av en helt annen karakter enn den nasjonale lovgivningen om barnets rettsstilling. Dens bakgrunn var også en helt annen. Den nasjonale retten har vokst frem i et noenlunde velordnet samfunn som i løpet av over 1000 år har utviklet det seg fra et standssamfunn hvor fattige barn utgjorde en del av trussel mot de besittende klasser, til en gjennomregulert velferdsstat hvor det

<sup>500</sup> NOU 1977: 35 s. 16

<sup>501</sup> NOU 1977: 35 s. 48-50

<sup>502</sup> NOU 1977:35 s. 48

<sup>503</sup> Ot. prp. nr. 62 (1979-80) s. 22

<sup>504</sup> Innst. O nr. 30 1980-81 s. 9

<sup>505</sup> Ot. prp. nr. 62 (1979-80) s. 20

ikke fødes mange nok barn. FNs barnekonvensjon hadde sitt utspring i krigens redsler hvor et stort antall barn hadde behov for organisert innsats fra voksensamfunnet for å sikres en mulighet til å vokse opp og til et verdig liv.

Den første internasjonale erklæringen om barnets rettigheter ble vedtatt av Folkeforbundet i 1924. Initiativet kom fra Eglantyne Jebb, en engelsk lærerinne, som i 1920 i samarbeid med Røde Kors, var med på å etablere Redd Barnas internasjonale union. Hennes engasjement sprang ut av de lidelser hun hadde vært vitne til at barn var påført under første verdenskrig. Hun innså at for effektivt å verne barn i krig, var det nødvendig å gi arbeidet internasjonal status. Hun la frem ideen for Folkeforbundet i Genève i 1922 hvor den raskt vant tilslutning. Men den var aldri ment som en rettslig bindende erklæring.<sup>506</sup>

Genèveerklæringen påla menn og kvinner fra alle nasjoner ansvar for å beskytte barn «recognising that mankind owes to the child the best it has to give». I fem korte punkter ble det slått fast hva barnet «must be given» for å være sikret alminnelig omsorg og spesiell beskyttelse i nødstilstander. Opplæring er ikke spesielt omtalt, men i pkt. 4 het det at barnet skulle bli satt i stand til å tjene til livets opphold og hadde krav på beskyttelse mot enhver form for utnyttelse. Etter pkt. 5 skulle barnet oppdras i bevissthet om at det må bruke sine evner til beste for sine medmennesker. Disse rettighetene skulle sikres alle barn uavhengig av rase, nasjonalitet eller religion. Pliktsubjekter etter erklæringen var de voksne som enkeltindivider; erklæringen påla verken staten eller organisasjoner noen rettslige plikter. Barnet ble betraktet som en mottaker av goder fra voksne, snarere enn som innehaver av spesifikke rettigheter.

Etter oppløsningen av Folkeforbundet ble spørsmålet om barnets rettigheter tatt opp i FN i 1946. Det resulterte i at FNs generalforsamling den 20. november 1959 vedtok den andre Erklæringen om barnets rettigheter.<sup>507</sup> På grunn av motvilje fra medlemslandene mot en bindende traktat, ble også den en rettslig uforpliktende erklæring; dens styrke lå i første rekke på det moralske plan. I følge Geraldine van Bueren hadde erklæringen på langt nær den samme betydning som Verdenserklæringen, men den fikk etter hvert gjennomslag i medlemslandenes interne rett, og representerte et viktig fremskritt i tenkningen og begrepsdannelsen omkring barnets rettigheter.<sup>508</sup>

Erklæringen fra 1959 består av en preambel hvor det vises til FNs Charter og til Erklæringen om de universelle menneskerettigheter. Passusen om at «mankind owes the child the best there is» er gjentatt i erklæringen og den gir frivillige

---

<sup>506</sup> Van Bueren, Geraldine (1994): The International Law on Rights of the child. International Studies In Human Rights Volume 35 s. 7

<sup>507</sup> Declaration of the Rights of the Child (1959). G.A res 1386 (XIV), 14 U.N GAOR Supp. (No.16) at 19, U.N. Doc. A/4354. (referatene i teksten er mine oversettelser)

<sup>508</sup> Van Bueren, Geraldine (1994): op. cit. s. 12.

organisasjoner, lokale myndigheter og regjeringer et spesielt ansvar for å anerkjenne rettighetene og for å kjempe for at lovmessige og andre tiltak settes i verk for å fremme dem.<sup>509</sup>

Deretter følger 10 prinsipper som gir barnet rett til beskyttelse på grunn av dets spesielle sårbarhet. Innholdsmessig videreføres prinsippene fra den første erklæringen i noe omarbeidet form og noen nye rettigheter er lagt til. Rent språklig er uttrykksformen slik at barnet ikke lenger fremstår som en passiv mottaker av de voksnes omsorg, men en aktiv innehaver av rettighetene. Men prinsippene er vage både med hensyn til hva barnet har rett til og hvem som skulle bære de korresponderende forpliktelsene.

Av særlig interesse i denne sammenhengen er prinsipp 7, som sin helhet lyder i norsk oversettelse:

«Barnet har rett til undervisning som skal være gratis og tvungen, i det minste på de grunnleggende trinn. Det skal gis en allmenndannende undervisning, som skal sette det i stand til - på grunnlag av like muligheter for alle - å utvikle dets evner, dets personlige dømmekraft, og dets moralske og sosiale ansvarsfølelse, samt til å bli et nyttig samfunnsmedlem. Barnets eget tarv skal være rettesnoren for dem som har ansvaret for dets utdanning og rettleiding; dette ansvar påhviler i første rekke foreldrene. Barnet skal ha full anledning til lek og atspredelse, som bør fremme de samme formål som undervisningen; samfunnet skal søke å fremme utøvelsen av denne rettighet.»

I denne erklæringen er undervisning fastslått som en rettighet for barnet, men altså uten bindende virkning.

Da FNs barneår i 1979 ble arrangert ved 20-årsjubileet for erklæringen om barnets rettigheter, var motstanden mot en bindende traktat begynt å svekkes. Det var en økende erkjennelse at forbud mot diskriminering ikke var tilstrekkelig for å gi barnet nødvendig beskyttelse. På samme måte som for kvinner, flyktninger og andre minoriteter var det behov for spesielle rettigheter som sikret en positiv særbehandling av barn.<sup>510</sup> For at rettighetene skulle få gjennomslag, var det også nødvendig med spesielle tolkningsprinsipper som tok hensyn til det særegne ved barnets situasjon. Det tok ti år å komme frem til enighet. Barnekonvensjonen ble vedtatt av FNs generalforsamling 29. november 1989. Det nærmere innholdet i sentrale bestemmelser kommer jeg tilbake til i kapittel 2, her er reguleringsformen temaet.

FNB skiller seg fra de tidligere barnerettserklæringene ved at den forplikter staten som part og ved at spekteret av rettigheter er utvidet til å gjelde alle livsområder. Konvensjonen har sitt eget håndhevningsystem basert på rapportering fra medlemslandene og dialog. Men den har ingen særskilte prosessuelle remedier for det enkelte barn som mener at dets rettigheter er krenket eller ikke oppfylt.

<sup>509</sup> Van Bueren, Geraldine (1994): op. cit. s. 11

<sup>510</sup> Van Bueren, Geraldine (1994): op. cit. s. 13

FNB artikler 1-41 inneholder materielle menneskerettigheter for barnet. Den bruker andre formuleringer enn FN-erklæringen fra 1959; mens 1959-erklæringen betoner barnets rettigheter, legger FNB hovedvekten på «partenes» dvs. statenes forpliktelser etter konvensjonen. Det slås fast at staten er forpliktet til å respektere, garantere, anerkjenne mer eller mindre presist angitte rettigheter. Videre angir den i ulike vendinger større eller mindre grad av forpliktelse for staten til å følge dem opp med egnede tiltak for å sikre at barnets rettigheter blir ivare tatt på det nivå som følger av bestemmelsenes innhold. Den gir ingen uttømmende oppregning av hvilke tiltak det kan være, men angir selv lovgivningsmessige, administrative og andre egnede tiltak. Selv om både rettighetene og virkemidlene er skjønnsmessige, er det likevel ingen tvil om at FNB gir barnet større rettigheter enn de tidligere erklæringene.

Barnekonvensjonens måte å angi barnets rettigheter på, kan betegnes som «mer offensiv» enn det som har vært norsk tradisjon, hvor lovgiveren som nevnt har vært tilbakeholdende med å statuere rettigheter for barnet som ikke har klare motstykker i plikter for voksne.

Artikkel 4 pålegger konvensjonspartene å treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen. Det må forstås slik at den innebærer en aktiv handleplikt for staten til eventuelt å initiere nye tiltak der dette er nødvendig for å sikre gjennomføring av konvensjonen. Staten kan altså ikke uten videre slå seg til ro med at gjeldende lovgivning ivaretar barnets rettigheter tilstrekkelig.

Det er kanskje ikke så oppsiktsvekkende at Justisdepartementet hadde motforestillinger mot å slippe denne konstruksjonen inn i det norske rettssystemet.

#### 1.5.6.4 *Innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk rett*

Allerede ved forberedelsen av menneskerettsloven ble det vurdert om FNB burde inkorporeres i loven, men den ble vurdert som for generell til å egne seg.<sup>511</sup> Etter sterkt påtrykk fra FNs barnekomité,<sup>512</sup> ble inkorporeringsformen likevel valgt.<sup>513</sup>

I et høringsnotat om innarbeiding av konvensjonen anførte Justisdepartementet flere argumenter mot inkorporering. På grunn av at det ville passe best med det sektorbaserte forvaltningssystemet hvor hver sektor har sin lov, jf. pkt. 1.3.5.4. gikk

<sup>511</sup> NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter s. 133-135

<sup>512</sup> Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter CRC/C/15/Add. 23 25. april 1994 pkt. 14 og CRC/C/15 Add. 126 juni 2000 pkt. 13

<sup>513</sup> Ot. prp. nr. 3 (1998-99) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) s. 31 og Ot. prp. nr. 45 (2002-2003) Om endring i menneskerettsloven (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov) s. 24-26

Justisdepartementet som sitt foreløpige standpunkt inn for, at innarbeiding burde skje i form av såkalt «delvis aktiv transformasjon – synliggjøring» av konvensjonen.<sup>514</sup>

Et argument var at det særlig for rettsanvendere som ikke er jurister, ville kunne skape problemer med et eget regelverk som ville kreve at de måtte søke kildene utenfor egen sektor. I en artikkel som ble publisert mens loven var under arbeid, advarte ekspedisjonssjefen i departementets lovavdeling, Inge Lorange Backer, sterkt mot konsekvensene av inkorporering.<sup>515</sup> Han uttalte blant annet at en mulig konsekvens kunne bli at myndighet ble overført fra lovgiverne til domstolene. På områder hvor ressursinnsatsen også påvirker det som kan gjøres på andre områder, ville forrangsbestemmelsen i mrl. § 3 føre til at domstolenes utlegning og prioritering av de selvkræftige rettighetene ville bli noe nær ugjendrivelig for lovgiverne.

Høringsinstansene gikk massivt inn for inkorporering. Det ble også departementets løsning i proposisjonen og Stortingets standpunkt.<sup>516</sup> Samtidig ble det vedtatt en rekke endringer i flere bestemmelser om barnets rett til å bli hørt, blant annet slik at den alminnelige aldersgrensen i bl. § 31 ble senket fra 12 til syv år.<sup>517</sup>

I proposisjonen uttalte departementet at en del problemer langt på vei kan unngås hvis lovgiver lojalt innarbeider konvensjonens bestemmelser i det regelverk hvor de naturlig hører hjemme.<sup>518</sup> Med den klare markeringen av departementets standpunkt i høringsbrevet kan det etter mitt syn ikke være tvil om at både departementet og Stortinget valgte inkorporeringsformen vel vitende både om de selvkræftige bestemmelsenes gjennomslagskraft og de forpliktelser som følger av de øvrige bestemmelsene til å følge opp barnets rettigheter med plikter for de voksne.

### 1.5.6.5 *Konsekvenser av inkorporeringen av FNB*

Ved inkorporeringen er hele konvensjonsteksten tatt inn som del av menneskerettsloven og den er omfattet av forrangsbestemmelsen i mrl. § 3. Den sentrale rettsvirkningen er at FNB på alle rettsområder gis anvendelse som norsk rett, i tillegg til de nasjonale rettskildene. En konsekvens er at prinsippet om barnets beste gis anvendelse også på rettsområder hvor det tidligere ikke var spesielt nevnt. I skolen, hvor prinsippet ikke var nedfelt, er altså barnets beste-prinsippet innført

<sup>514</sup> Justisdepartementet: Høringsnotat av 14. februar 2001 om innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov pkt. 3.2.2

<sup>515</sup> Backer, Inge Lorange (2002): Om gjennomføring av barnekonvensjonen i norsk lov. I: Bull; Kirsti, Hagstrøm, Viggo og Tjomsland, Steinar (red): Bonus Pater Familias. Festskrift til Peter Lødrup 70 år s. 69-88, se s. 82

<sup>516</sup> Ot. prp. nr. 45 (2002-2003) s. 24-25

<sup>517</sup> Ot. prp. nr. 29 (2002-2003) Om lov om endringer i barneloven mv. (Nye saksbehandlingsregler i barnefordelingsaker for domstolene mv.) s.57-63

<sup>518</sup> Ot. prp. nr. 45 (2002-2003) s. 26

som et grunnleggende hensyn. Formålsparagrafen i opplæringsloven var allerede ved utarbeidelsen av loven brakt i samsvar med barnekonvensjonen.<sup>519</sup>

En følge av inkorporeringsformen er at innholdet i norsk rett vil endres i takt med den internasjonale rettsutviklingen på menneskerettskonvensjonenes område. For Justisdepartementet var det et av de sentrale argumenter *mot* å bruke inkorporeringsformen. Som det fremgår av pkt. 1.5.6.4, var det ulike oppfatninger av hvem som skal bestemme takten i denne utviklingen. Justisdepartementets understrekning lovgiverens forpliktelse til å holde seg à jour med konvensjonsorganenes aktivitet og sørge for nødvendige tilpasninger i lovgivningen, er sentral som veiledning for rettsanvenderne i et vanskelig felt. Men formelt sett har lovgiveren sagt sitt ved valget av innarbeidingsform. Ytterligere medvirkning fra lovgiver er ikke nødvendig for at forvaltningen og domstolene kan anvende konvensjonen, med mindre konvensjonsteksten krever det. Kirsten Sandberg uttaler at man ikke er «prisgitt lovgiverens forutseenhet, fantasi og vilje med hensyn til konvensjonens bruksmuligheter».<sup>520</sup>

En annen rettsvirkning av inkorporeringen er at den som en del av landets interne rett kan håndheves gjennom det ordinære forvaltningsapparat og domstoler på lik linje med de nasjonale rettskildene, og med den vekt som følger av forrangsbestemmelsen. Det må også innbære at de vanlige reglene om prosessdyktighet må komme til anvendelse slik at barnet ikke har noen større adgang til å opptre på egen hånd i saker som gjelder barnekonvensjonen enn i andre saker. Hovedregelen er derfor at foreldrene eller vergen opptrer på vegne av barnet både i forvaltningssaker og i saker for domstolene, med mindre barnet selv har partsstatus, eller noen andre kan føre saken på barnets vegne.

Forvaltning og domstoler har i sin praksis et generelt ansvar for at de relevante rettskilder blir hentet frem og brakt til anvendelse. Ved anvendelsen av konvensjonen må de ta stilling til om den aktuelle bestemmelsen tar sikte på å sikre rettigheter for den enkelte samt om den uttrykker et mål eller en minimumsstandard som forutsetter en iverksettende handling fra myndighetene. Konvensjonens bestemmelser «overrisler» på den måten det øvrige lovverket og supplerer de øvrige rettskilder på de livsområder den gjelder. På enkelte områder positiverer den rettigheter som ikke er så klart uttrykt i norsk rett.

Om de enkelte rettighetene i konvensjonen uttaler departementet i forarbeidene til inkorporeringsloven at norsk lov gjennomgående oppfyller barnekonvensjonens krav. Det hevdes at norsk lov på mange områder gir barnet bedre beskyttelse enn barnekonvensjonen gir, f. eks. at barnevernloven § 4-1 bestemmer at barnets beste skal være «det sentrale hensyn» ved tiltak etter bvl. kapittel 4, loven benytter

---

<sup>519</sup> NOU 1995: 18 s. 32-34 og s. 71

<sup>520</sup> Sandberg, Kirsten (2004): Inkorporeringen av FNs barnekonvensjon i norsk rett. *Hefte for kritisk juss* 2004 nr. 4.



formuleringen «avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet», mens kravet i FNB artikkel 3 er «et grunnleggende hensyn», men altså ikke nødvendigvis det avgjørende.<sup>521</sup>

Etter mitt syn er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig å sammenlikne enkeltbestemmelser for å undersøke om konvensjonens krav er oppfylt. Det må også ses hen til helheten i konvensjonen og i det norske lovverket.

#### 1.5.6.6 *Synet på reguleringen av barnets rettigheter i dag*

Ser vi utviklingen i tilbakeblikk, ser vi at barnets rettsstilling har gjennomgått en betydelig endring de siste 150 årene. Det må ses i sammenheng med at barn har fått en annen samfunnsmessig verdi enn tidligere.

Erkjennelsen av at barna er nødvendige for å bringe samfunnet videre er større enn noen gang. Nødvendigheten av at den oppvoksende slekt får brukt sine evner til samfunnsgagnlig innsats i fremtiden har vært sterkt fremhevet ved skolereformene. I familien er det tegn til at foreldrenes forhold til barna representerer sterkere bånd enn til ektefeller og samboere. Samtidig er det trekk ved samfunnsutviklingen som stiller større krav til de voksne om deltakelse utenfor hjemmet. Det gir barnet både større frihet og ansvar for sin egen situasjon i oppveksten enn i tidligere tider. Det kan også innebære større press på barnet.

Særlig fra 1970-tallet og fremover har barn fått en tydeligere posisjon som selvstendige rettssubjekter i lovgivningen enn tidligere. Men barnet er fortsatt langt på vei avhengig av at andre enten respekterer og oppfyller dets rettigheter selv, eller bistår barnet med å fremme dem. Det er derfor grunn til å tro at måten det enkelte barn opplever betydningen av disse rettighetene på i stor grad beror på hvordan de forvaltes av deres nærmeste.

At foreldre gjennomgående er eldre enn for noen tiår siden, at de har høyere utdanning og på ulike måter investerer mer i barna sine enn tidligere generasjoner har gjort, kan gi grunnlag for en antagelse om at de forvalter sin foreldrerolle med større modenhet enn sine forgjengere. Samtidig forekommer det konflikter i hjemmet, mishandling og trusler og vold som kan gå ut over barnet. Om det har et større omfang enn tidligere eller om åpenheten om det er større er umulig å vite.

Denne utviklingen har skjedd parallelt med at barna i et lengre tidsrom enn tidligere er avhengige av sine voksne forsørgere jf. pkt. 1.2.2. Større ulikhet mellom foreldre kan gjøre at det også kan være stor ulikhet mellom måten barna opplever sin situasjon på.

---

<sup>521</sup> Ot. prp. nr. 45 (2002-2003) s. 25

Det er i denne forbindelse grunn til å minne om at barnets rettigheter ikke bare dreier seg om barnets frihet til å bestemme selv eller gjøre som det ønsker. Barnet har også forpliktelser. De kommer dels til uttrykk gjennom langsiktige forventninger til barnet om hva det skal være forberedt på å mestre som ung voksen, og gjennom kortsiktige forventninger til det mens det er barn, for eksempel fra skolens side.

Det er ikke noen motsetning mellom at barnet har rettigheter og at det har ansvar. Et barn vil trenge både å utvikle sin selvstendighet og trygge rammer som dette kan skje innenfor. Å legge til rette for at balanse mellom frihet og ansvar endres etter hvert som barnet vokser til er en sentral omsorgsoppgave for de voksne som omgir barnet.

## **1.5.7 Oppsummering av det historiske tilbakeblikket**

### *1.5.7.1 Innledning*

Hensikten med å kaste blikket bakover har vært å trekke opp noen linjer i utviklingen av skolen, hjemmet og barnevernet og forholdet mellom dem, for å bidra til å forstå den tradisjon hver av dem bærer med seg når de under dagens vilkår møter barn som befinner seg i en marginal situasjon i skolen, eller kan være i fare for å komme i en slik situasjon.

Selv om de tre institusjonene ikke er predestinert av sin fortid, er det grunn til å tro at betingelsene de har utviklet seg på, kan ha nedfelt seg i rutiner, ordninger og strukturer som fortsatt vil kunne prege deres arbeidsform, selvforståelse og forventninger til de andre institusjonene. Medarbeiderens sosialisering inn i etablerte institusjonskulturer og vil kunne skape et kulturelt etterslep som bidrar til at det kan ta tid før vedtatte endringer får effekt.

Historien viser at utviklingen har funnet sted i et komplisert vekselspill med gjensidig påvirkning mellom retten og samfunnsutviklingen. Sentrale drivkrefter har vært internasjonal påvirkning, ideologisk og vitenskapelig innflytelse. Vi må forvente at de også vil øve innflytelse på utviklingen fremover. Ved å velge et så langt tidsspenn som 1000 år ser vi at internasjonal påvirkning har preget utviklingen både av nasjonen og av skolen. Skolen har hatt tette bånd til samfunnsmakten, først gjennom kristendommen, så dansketiden og eneveldet. Opplysningstiden ledet til en epoke med nasjonal oppblomstring på 1800-tallet som mot slutten av århundret også gjorde seg gjeldende i skolelovgivningen inn på 1900-tallet. Det er hevdet at midten av 1960-tallet markerte slutten på en epoke

ved at rettskildebildet har blitt internasjonalisert i takt med fremveksten av menneskerettighetene og vår økende deltakelse i europeisk integrasjon.<sup>522</sup>

I dette tidsperspektivet er det iøynefallende at den demokratiske norske staten har en kort historie. Lovgivningen har likevel funnet sin særegne form tilpasset norsk tradisjon. Ideene om barnets rettigheter er av ny dato, og gjennomføringen av dem i norsk rett har i stor grad skjedd etter påtrykk utenfra, og de har bare gradvis fått innpass. Som nevnt var FNB ikke noe tema da barnevernloven ble behandlet. Det var Adele Johansen-saken som i 1996 satte menneskerettighetene på dagsorden i barnevernet. Der synes til gjengjeld EMDs praksis å ha fått plass i både i offentlige dokumenter og i domstolens praksis. Hvilket gjennomslag de har i barnevernets praksis for øvrig, har vi mindre kunnskap om.

I skolereformene etter århundreskiftet kan det synes som om dokumenter fra WTO, OECD og EU har hatt større innflytelse enn FNB. Bortsett fra at friskl. § 1 ble tilpasset til FNB artikkel 29 var foreldreretten til velge alternative skoler til de offentlige, den menneskerettigheten som ble flagget høyest i Kristin Clemets skolereformer. Det kan se ut som barnets rettigheter står svakere i skolen enn før reformene og svakere enn i barnevernet. Vi må påregne at det vil skje en endring, men tidsforløpet kan synes uvisst.

Også vitenskapen og dens profesjoner har gjennom ulike kanaler, vært sentrale premissleverandører i prosessene som har ledet frem til reformene, samtidig som de har vært utøvere innen de store institusjonene. I de store linjenes løp kan vi se teologenes innflytelse på kirken og i skolen frem til folkeskolelovene i 1889. De var lenge toneangivende også i barneoppdragelsen. På slutten av 1800-tallet ble den moralske forståelsen av «lastefulde og fordærvelige» foreldre fortrent av det naturvitenskapelige paradigme, med medisinen som typisk eksponent. Legene spilte en viktig rolle rundt forrige århundreskifte gjennom sin kunnskap om helse og hygiene. Strafferettsjuristene øvet innflytelse gjennom den kriminalistiske positivismen som lå til grunn for barnevernet og de fikk støtte av lærernes organisasjoner.

Pedagogene gjorde seg sterkt gjeldende i skolene for døve, blinde og åndssvake barn, og de fikk hovedansvaret for åndssvakeomsorgen som i andre land var legenes domene.<sup>523</sup> Den positivistiske tradisjonen preget lenge den pedagogiske forskningen som særlig etter 1930 fikk stor innflytelse på skolens utvikling. Den var utsatt for sterk kritikk på 1960 og -70-tallet. Men det kan synes som det er blitt sementert i skolen i den diagnostiske spesialpedagogikktradisjonen.

---

<sup>522</sup> Langeland, Nils Rune (2005): op. cit. s. 10

<sup>523</sup> Simonsen, Eva (1999): op. cit. s.57-61

Det naturvitenskapelige paradigmet sto sterkt også i den rasehygieniske bevegelsen som rammet mange enkeltmennesker svært brutalt. Vår tid er preget av et ønske om oppgjør med fortidens overgrep.<sup>524</sup> For skolen representerer den historiske arven spesielle utfordringer når det gjelder å realisere rettighetene for noen grupper av barn, og for å møte noen grupper av foreldre.

Legenes hegemoni ble gradvis utfordret av psykologien og psykiatrien som utover i etterkrigstiden overtok som de ledende autoriteter i forståelsen av barn. I barnevernloven fra 1992 fikk psykologene og andre sakkyndige en formalisert posisjon i barnevernet gjennom kravene til sakkyndighet og sakkyndig deltakelse i fylkesnemndene. Samtidig fikk juristene sterkere innflytelse i barnevernet.

I tiden etter ca 1980 har også skolen og barnevernet på ulike måter blitt påvirket av de økonomiske styringsmodellene som preger offentlig forvaltning gjennom New Public Management. Skolen var på 1990-tallet sentralstyrt unntaksområde, mens en markedstilpassing fant sted i deler av den øvrige statsforvaltningen. Med Bondevik II-regjeringen fikk markedskreftene for en stakket stund også innpass i skolen gjennom friskoleloven, men nyetableringer etter 15. desember 2005 ble stanset av Øystein Djupedal.

Ser vi dette landskapet under ett, er det vanskelig i dag å peke ut noen toneangivende autoriteter. Det kan snarere sammenliknes med en biotop hvor en rekke profesjoner har funnet sine nisjer og opererer ved siden av og til dels uavhengig av hverandre, og hvor ulike teorier og metoder har en plass.

Utviklingen er søkt styrt gjennom politiske prosesser hvor adgangen var forbeholdt dem som hadde stemmerett. Lenge var den norske offentligheten et samfunn av menn og for menn med eiendom. Stemmerett for arbeidere og kvinner utfordret for hundre år siden hegemoniet til den besittende klasse av menn og endret det politiske og det sosiale landskapet. Men det gikk lang tid fra kvinnene fikk stemmerett til de gjorde seg massivt gjeldende i politikken.

I norsk innenrikspolitikk har skolen en sentral plass. De særordninger den har vært omgitt av i forhold til den øvrige forvaltningen, er gradvis blitt fratatt den. Hvordan det vil påvirke skolens posisjon fremover gjenstår å se.

Synet på skolens mandat og hva som er relevant kunnskap, har endret seg i tidens løp. Det avspeiles i forståelsen av oppgaver og arbeidsmåter både i skolen og i barnevernet. Industrisamfunnets skole var preget av den paternalistiske

---

<sup>524</sup> St. prp. nr. 89 (1995-96) Billighetserstatninger av statskassen s. 8-18 og Innst. S nr. 75 Innstilling fra justiskomiteen om billighetserstatninger av statskassen, NOU 2004: 23 Spesialskolene og barnehjem under lupen, Rapport fra granskningsutvalget for barnevernsinstitusjoner i Bergen, Barnevernsinstitusjoner benyttet av Oslo kommune 1954 – 1993, Gransking av overgrep, omsorgssvikt, tilsyn og tvangsplasseringer, St.meld. nr. 24 (2004-2005) Erstatningordninger for barn i barneheimar og spesialskular for barn med åtferdsvanskar

oppdragelsen av folket. Kravet til lydighet overfor autoritetene passet med et arbeidsliv styrt av planøkonomisk rasjonalitet hvor den enkelte kunne vente belønning for lang og tro tjeneste. Det krysses av en forventning til barna om å utvikle sine talenter som gründere og forskere for å kunne møte kravet til omstilling i fremtidens samfunn.

På bakgrunn av de omfattende forandringene som har funnet sted i løpet av historisk sett relativt kort til, vil jeg fremheve noen trekk ved utviklingen av det systemet som i dag dannes av skolen, hjemmet og barnevernet, sett utenfra, og som fortsatt kan komme til å gjøre det fremover, blant annet som følge av reformene som er satt i verk etter århundreskiftet, pkt. 1.5.7.2. Jeg vil også peke på noen kjennetegn ved synet på barnet i dagens samfunn, pkt. 1.5.7.3.

Det vil igjen danne rammen for analysen på individnivå av de menneskerettslige forpliktelsene som påhviler Norge i kapitel 2, og barnets rettsstilling overfor hjemmet, skolen og barnevernet i kapitlene 3, 4 og 5. Et utgangspunkt er at ulike forhold ved de rettslige reguleringene vil være relevante om de studeres fra de styrendes eller fra de styrtes perspektiv, jf. pkt.1.3.5.3.

### *1.5.7.2 Utviklingen av forholdet mellom staten, skolen, hjemmet og barnevernet*

I dette punktet vil jeg trekke frem noen hovedpunkter i utviklingen av de tre institusjonene og deres forhold til hverandre sett fra et stats- og styringsnivå. Utkikkspunktet er dels utenfra, hvor blikket er rettet mot statens rolle som stat, og dels fra statens rolle som den styrende i et hierarki hvor staten, institusjonene og barnet danner de tre nivåene.

Et kjennetegn ved staten er at dens ansvar for borgerne stadig er blitt utvidet. I dag faller det naturlig å betrakte skolen, hjemmet og barnevernet som instrumenter for statens politikk. Et sentralt felles anliggende for dem er å sikre reproduksjon av befolkningen og oppdragelsen av den oppvoksende slekt. Betingelsene for statens styring av de tre institusjonene er svært forskjellige. Skolen og barnevernet er som forvaltningsorganer, underlagt statens styring. Mange vil kanskje hevde at denne konstruksjonen ikke passer for familien og at privatsfæren er, og bør være, unntatt fra politikk og rettslige reguleringer.

I en viss forstand kan det kanskje sies at den rettslige reguleringen av familien i dag likeså mye er et produkt av hvordan folk innretter seg som av et paternalistisk ønske om å styre familiene. Det kan likevel ikke være tvil om at rammene for det private bestemmes gjennom politiske prosesser som har nedfelt seg i kompromisser mellom blant annet i hensynet til foreldre og hensynet til barnet. Det synes å være stor grad av sammenfall mellom de politiske målsettingene for reproduksjon av

befolkningen og måten unge og ikke helt unge voksne nyttiggjør seg de statlige virkemidlene for å muliggjøre kombinasjonen av barn og arbeid.

Sett fra et styringsperspektiv, skiller hjemmet seg fra skolen og barnevernet ved at det formelt er unntatt fra offentlig styring. Det finnes ingen formelle instruksjonslinjer eller informasjonskanaler som det er til skolen og barnevernet. Det er et mål at hjemmene selv skal ha hånd om hva de ønsker av kunnskap om barns utvikling og hvilken retning de ønsker å orientere seg i. Et sentralt spørsmål vil imidlertid være hvor fritt hjemmet står til å velge sin identitet og profil i et samfunn hvor både skolen og barnevernet har sentrale roller i barnets oppvekst.

Tar vi et langt tilbakeblikk på de tre institusjonenes fremvekst, ser vi at ætten var utgangspunktet for samfunnsorganiseringen som den gryende statsdannelsen under kirkens innflytelse sprang ut av for 1000 år siden. Skolen ble etablert som statens redskap for å sikre nye medarbeidere, og har vist seg som en meget levedyktig institusjon som gradvis har overtatt en del av oppdragelsen av alle oppvoksende samfunnsborgere. I tidens løp har stadig flere oppgaver blitt definert ut av familien, produksjon og distribusjon av varer og tjenester, håndheving av ordensmakten og velferdsordninger. Familiens oppgave er særlig å ivareta de nære og emosjonelle forholdene mellom medlemmene. Men samtidig har den en oppgave med å organisere familiens sosiale liv, som ofte synes undervurdert, og som blir synlig først og fremst når den ikke fungerer.

Av de tre institusjonene er bare barnevernet en frukt av det nasjonale demokratiet, selv om det hadde en forløper i fattigkommisjonen med ansvar for barn som foreldrene ikke kunne forsørge eller skaffe skolegang for. Siden etableringen av vergerådene omkring forrige århundreskifte har det vokst frem som en mer synlig deltaker i en tredelt struktur med ansvar for barnets omsorg og opplæring. Men den er fortsatt en meget liten institusjon.

Selv om hver av de tre institusjonene har gjennomgått store forandringer, har den strukturen de danner, holdt seg forbausende stabil i de hundre årene den har eksistert. Betrakter vi historien for hver av dem som sideløpende linjer, er et iøynefallende trekk at rettslige reformer innen hver av dem har i stor grad foregått uavhengig av utviklingen i de andre. De har skjedd i utakt og til ulike tider, med forskjellige profesjoner og aktører som deltakere.

Lovgivernes oppmerksomhet om barna i skolen har vært forskjellige ettersom det dreide seg om barn som lå deres hjerte nær eller «de andre», som med kraftfulle virkemidler og med språklige uttrykk som i dag må anses som særdeles lite politisk korrekte, ble definert som annerledes og truende, både for sine medmennesker og for samfunnet. Ved at de ble sortert ut, kunne skolen finne sin normalskoleidentitet. Friskoleloven var tenkt som en mulighet til å velge bort den offentlige skolen for den som ønsket det, men denne muligheten ble begrenset ved etableringsstoppen i 2005.

Hjemmet som skolens samspillspartner har også forandret seg. Det patriarkalske familieidealet har veket plassen for det demokratiske, senmoderne eller postmoderne familieideal med likestilte foreldre og med barna som selvstendige familiemedlemmer med en egen stemme. Den kan beskrives som en levende organisasjon som skal ivareta og forene mange individuelle interesser. Blir motsetningene for store, kan løsningen være at foreldrene oppløser eller rekonstruerer familien og dermed også barnets sosiale omgivelser.

Den rettslige reguleringen av forholdet mellom foreldre og barn var lenge preget av at barna var foreldrenes anliggende når slektskap og ansvaret for forsørgelsen var sikret. Barnets posisjon er blitt noe mer synlig, men det er fortsatt svært avhengig av sine foreldre.

Barnevernet ble etablert som et organ for å ivareta barn som spesielt trengte oppdragelse for å unngå en kriminell løpebane, og samtidig å avlaste skolene og fengslene. Det er karakterisert som en underskuddssektor, det vil si at det får sine oppgaver fra andre og i begrenset grad kan definere dem selv. I tidens løp er barnevernet blitt styrket både målt ved antall stillinger, de ansattes kompetanse og antall barn det når frem til. Samtidig er bredden i virkemidlene økt. Ved barnevernloven fra 1953 fikk det hjemmel til å sette i verk forebyggende tiltak. Særlig fra midten av 1980-tallet har hjelpetiltakene i barnevernet økt sterkt, mens antallet barn under omsorg lenge holdt seg stabilt, men har vist en økning de seneste årene. Det har vært et uttalt mål ved de senere års reformer at barnevernet skal satse på tiltak for å støtte hjemmet. Selv om barnevernet som institusjon har vokst, stilles det fortsatt overfor krav om smidig å tilpasse seg de ordinære oppvekstsystemets betingelser.

Det historiske tilbakeblikket viser at de tre institusjonene har vært gjennom til dels omfattende reformprosesser. Et inntrykk av disse prosessene er at når en av dem har stått på dagsorden har institusjonens kjerneoppgaver vært det sentrale. Samtidig viser oversikten at det har vært vanskelige grensesoner mellom dem, men det synes om lovgiveren ofte gått utenom dem eller skjøvet dem over til andre lovverk. Et eksempel er påpekningen av barnets rettsstilling overfor foreldrene som under behandlingen av barneloven, ble henvist til barnevernloven. Bortsett fra de konkrete møtepunktene som har vært på dagsorden, har det vært relativt få kontaktpunkter med de andre. Den eneste klare grenseendring som har vært på tale var overføring av myndigheten til å gi pålegg om spesialundervisning fra barnevernet til skolen, jf. pkt. 1.5.4.6, men den ble stanset.

I hovedtrekk har hver av institusjonene snarere utviklet seg *som en fortsettelse av seg selv* enn som en del av en gjennomregulert, organisert helhet. Det betyr ikke at de andres betydning er oversett eller undervurdert. Det er kanskje snarere slik at oppgavedelingen mellom har vært tatt for gitt uten at den i særlig grad har vært tematisert eller stilt spørsmål ved. I utviklingen av hver av institusjonene kan det se

ut som en del av de underforståtte samhandlingsbetingelsene mellom dem vært at de andre gjør sitt, uten at det har vært sagt så mye om hva det dermed ble forventet at de skulle foreta seg.

Tanken på å betrakte de tre institusjonene som en helhet, kan kanskje også synes fremmed så lenge man betrakter dem fra de voksnes perspektiv eller fra et institusjonelt utgangspunkt. En mer nærliggende karakteristikk kan være *en løs allianse*, med noen klare koblingspunkter og ellers skjønnsmessige grensesoner mellom. En nærliggende tanke kan være at disse grensesonene kan ha fungert stabiliserende på selve strukturen, slik at den har blitt bevart ved at institusjonene har fungert fleksibelt i forhold til hverandre.

I den grad de som helhet ikke har lykkes med sine oppgaver, har det gått ut over enkeltbarn og deres foreldre. Når vi ser på historien med nettopp dette for øye finner vi mange eksempler på at barn har kommet dårlig ut. Samfunnet har med forskjellige begrunnelser hatt behov for å beskytte seg mot de trusler barn representerer, og har samtidig lenge vist en velutviklet evne til å beskytte seg mot kritikk for måten det ble gjort på. Granskning og unnskyldninger fra det offentlige for fortidens overgrep er historisk sett en nyskapning.

Det er særlig behovet for å analysere regelverkets funksjonsmåte *fra barnets perspektiv* som gjør det nødvendig å se de tre institusjonenes evne til å fungere som en helhet som fanger opp alle barn. Et fellestrekk ved mange av de barneskjebnene som avdekkes i granskningsrapporter og rettspraksis er at det har vært et misforhold mellom den voksne støtten de har hatt behov for og den de faktisk har fått. I graverende tilfelle har de som på samfunnets vegne skulle stilt opp for barnet i foreldrenes sted, også forgrepet seg på det eller forsømt det grovt. I noen tilfelle har samfunnet sviktet både barna og foreldrene.

Noen barn stiller store krav til omgivelsene, som de to guttene som jeg har omtalt i pkt. 1.2.5.3. De kan være helt avhengige av omgivelsenes evne og vilje til å supplere foreldrenes omsorg eller til å yte alternativ omsorg. Et sentralt spørsmål er om nettverket av rettigheter og plikter i forholdet mellom foreldrene, skolen, barnet og barnevernet er betryggende nok regulert til at barnet får den voksne omsorg det trenger for å utvikle seg til en selvstendig ung samfunnsborger.

Lovendringene og de politiske målsettingene fra de seneste årene kan tyde på at de tre institusjonene som danner kjernen i samfunnets organiserte ansvar for barnas oppvekst, forventes å opptre i et tettere samarbeid med hverandre enn de hittil har gjort. Både skolen og barnevernet forutsettes i større grad enn tidligere å tilpasse sine tjenester til foreldrene og utøve sitt ansvar i samarbeid med dem. Et sentralt siktemål er å styrke foreldrenes kompetanse til å ta seg av barnet. Det synes å være grunnlag for å hevde at skolens og barnevernets oppgaver overfor foreldrene er i ferd med å endre karakter fra kontroll og oppdragelse til mer hjelp og støtte.



En kilde til bekymring for hvordan de voksne forvalter sitt hegemoni er blant annet økningen i gruppen av marginaliserte barn og unge jf. pkt. 1.5.4.5. Det snakkes om både foreldre og lærere som «abdiserer» fra sitt voksne ansvar for barnet. Å gjenreise den voksne autoriteten er et mål både for barnevernets arbeid med foreldrestøttende tiltak og for *Kunnskapsløftet* i skolen. Reformene som på ulike måter representerer en skjerping av de voksnes ansvar for barnet, kan betraktes som en milepæl både for skolen, hjemmet og barnevernet og for deres felles ansvar. Det neppe tilfeldig at søkelyset ble spesielt rettet mot barnet det året FNB ble inkorporert i norsk lovgivning.

Ser vi på skolen, hjemmet og barnevernet under ett som et samlet system, ligger det noen spenninger i forholdet mellom dem. Skolen forutsettes i henhold til opplæringslovens formålsparagraf å utøve sin virksomhet i forståelse og samarbeid med hjemmet. Barneloven forutsetter at foreldrene sørger for at barnet utnytter sin rett til og oppfyller sin plikt til opplæring. Skolen og hjemmet fremstår på denne måten som samfunnets sentrale ordinære oppvekstinstitusjoner for barn. Barnevernets rolle er å trå til overfor barn som ikke har foreldre eller som foreldrene av ulike grunner ikke klarer omsorgen for, og dessuten for de vanskelige barna, som det i noen grad har overtatt både fra foreldrene og skolen.

Når partene innfrir forventningene fra de andre, oppstår det sjelden samhandlingsproblemer. Det er når noen ikke opptrer som forventet at problemer kan oppstå. Når et barn befinner seg i en marginal posisjon i skolen, vil det lett kunne oppstå spørsmål om hvor langt ansvaret går for hver av partene for å sørge for at barnet får den omsorg eller den opplæring det trenger og har krav på.

Det er grunn til å anta at forventningen om et tettere samarbeid mellom henholdsvis skolen og barnevernet og hjemmet, vil kunne skape behov for en nærmere avklaring av hvile gjensidige forventninger partene kan stille til hverandre, slik vi har sett det i forholdet mellom hjemmet og skolen jf. pkt. 1.5.5.6. En sentral problemstilling i avhandlingen er hvordan de institusjonelle betingelsene i forholdet mellom de tre institusjonen legger til rette for at det skal kunne være mulig.

En betingelse for at en tilnærming mellom henholdsvis skolen og barnevernet til hjemmet skal lykkes, er etter mitt syn høy grad av bevissthet om at institusjonene møter disse utfordringene med et historisk utgangspunkt hvor segregasjon i skolen har vært en del av skolens ordinære funksjonsbetingelser. I den skolepolitiske debatten hører en fortsatt det argument at «integreringen har gått for langt». Selv om det er neste 30 år siden alle fikk rett til å gå i den samme skolen, kan det tenkes at det er spenninger mellom de nye oppgavene og gamle mekanismene for å holde ro og orden i skolen. Opplysningene om skjult frafall gir grunn til bekymring.

Et forhold som også er relevant er at utstengning fra skolen og krenkelser i skolen og barnevernet ikke ligger lenger tilbake i tid enn at den er en del av historien eller familiehistorien til mange av dagens voksne. Det stiller store krav til institusjonene

og til deres medarbeidere om å møte foreldre og barn på en respektfull måte og yte tjenester som er relevante ikke bare for majoritetsbefolkningen. Dette kommer jeg inn på i analysene i kapitlene 2, 3, 4 og 5.

### 1.5.7.3 *Synet på barn i dag*

I dette punktet vil jeg peke på noen trekk ved synet på barn i nyere forskning som i varierende grad har fått gjennomslag i lovgivningen. Det er særlig relevant som bakgrunn for en forståelse av i hvilken grad barnets utvikling er en frukt av de voksnes innsats og hva som kan tilskrives barnets eget arbeid med sin utvikling.

Synet på barn har skiftet over tid. De store universelle teoriene om barns utvikling er i dag forlatt og barnets utvikling forstås i større grad som et kontekstuel og kulturelt fenomen. Den forstås som noe særegent for det enkelte barn, ut fra dets familie, den tid og sted det har vokst opp på og hvordan det opplever seg selv. Det synes å være en spenning mellom den positivistiske vitenskapsforståelsen i samfunnsvitenskapene og et konstruktivistisk vitenskapssyn som går ut på at kunnskap betraktes som flytende og konstrueres sosialt. I disse konstruksjonene spiller språket en sentral rolle. Det avspeiles også i lovens ord og uttrykk.

Over tid ser vi store forandringer, men de viser seg også i det små. Da bl. § 31 ble endret i 2003, ble formuleringen «etter kvart som barnet utviklas og mognast», erstattet med «Etter kvart som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkt på det saka dreier seg om». At passivformen i den opprinnelige formuleringen er erstattet av en aktiv setning, kan ses som et uttrykk for en endring i synet på hvordan barnets utvikling skjer. Ordvalget ble ikke kommentert i forarbeidene, utover at det ble konstatert at det ikke var tilsiktet en realitetsendring.<sup>525</sup> FNs barnekonvensjon kan forstås i en tradisjon hvor barnet ses som en aktiv deltaker i sin egen utvikling. Dette synet kommer til uttrykk i vektleggingen av barnets kompetanse til å påvirke sine omgivelser og anser barnets selvforståelse og opplevelse av sine omgivelser som relevant ved avgjørelser om barn.

Å betrakte barnet som «et relativt kompetent individ» har vært sentralt i spedbarnsforskningen som særlig fra slutten av 1990-tallet viser at helt små barn lenge synes å ha vært undervurdert.<sup>526</sup> En rekke undersøkelser kan tyde på at barnet fra naturens side er utstyrt med en beredskap til å ta imot og bearbeide og huske inntrykk, som er i funksjon allerede i fosterlivet.<sup>527</sup> Noam Chomskys språk teori går ut på at språket er et biologisk organ og at barnet er født med en grammatisk evne og at barnets morsmålsopplæring går ut på å utforske språket.<sup>528</sup> En språkevne er nedlagt i barnet på samme måte som fuglens evne til å fly, og den gjør at alle barn,

<sup>525</sup> Ot. prp. nr. 29 (2002-2003) s. 81

<sup>526</sup> Sommer, Dion (2003): op. cit. s. 185- 190

<sup>527</sup> Smith, Lars og Ulvund, Stein Erik (1999): Spedbarnsalderen s. 31-33

<sup>528</sup> Faarlund, Jan Terje (2005): Revolusjon i lingvistikken. Noam Chomskys språk teori s. 30-32 og 10-11

uansett hvor på kloden de bor og uansett hvilken opplæring de får, omtrent ved fireårsalderen er i stand til å beherske grammatikken i sitt morsmål. Å stimulere og aktivisere barnets beredskap slik at dets evner ikke går tapt, er sentralt for omsorgen i de første leveår. Tiltak for tidlig språkstimulering er et sentralt i St. meld. nr. 16 (2006-2007) som foreløpig er siste tilskudd til *Kunnskapsløftet*.<sup>529</sup>

Barnehageloven fra 2005 bygger på det syn at barnets arbeid med sin utvikling starter på et meget tidlig stadium i livet og at kunnskap om barnets behov for støtte i dette arbeidet er relevant også både for foreldre og for barnevernets arbeid med støtte til foreldre til småbarn. I proposisjonen til barnehageloven vurderte departementet anbefalinger fra høringsinstanser om at formålsparagrafen burde bestemme at barnehagen skal bistå barna i deres dannelsesprosess. Departementet uttalte:

«Danning er en personlig kultiveringsprosess som innbefatter livslang læring og demokratisk bevisstgjøring. I den forbindelse er det verdt å merke seg det synet på barnet som vokste fram på grunnlag av den internasjonale spedbarnforskningen på 1990-tallet der ikke minst norske forskere har vært sentrale bidragsyttere. Her dokumenteres det grundig at også spedbarnet er aktivt i sin subjektskaping og deltagelse i kulturen.»<sup>530</sup>

Departementet vek likevel tilbake for å bruke dette ordet i loven. Men bhgl. § 3 gir barnet en lovfestet rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet og til å delta i planleggingen. Det er en klarere uttalt rett til medbestemmelse enn skolebarn har etter opplæringsloven. I *Prinsipper for opplæring* er elevmedvirkning fremhevet som særskilt ansvarsområde for skolen som forberedelse til å delta i demokratiske prosesser.

Sammenlignet med barnehageloven er fraværet av refleksjon om dannelse, utvikling og læring påfallende i skolereformene. Læring fremstilles nærmest som en instrumentell prosess som barnet gjennomgår og måles på når det kommer ut. Det innbærer ikke at den personlige kultiveringsprosessen anses som viktig, men dokumentene er tause om hvilken plass den skal ha og hvordan den skal kobles til fagene. Dette var spørsmål som den enkelte skole ble regnet som den rette til å ha hånd om. Oppmerksomheten har først og fremst vært rettet inn mot styringen av skolen og styrking av lærernes kunnskap i fagene for å øke elevenes prestasjoner.

Barnehagene er det første nivået i det organiserte opplæringssystemet, men verken i *L-97* eller i *Kunnskapsløftet* er det lagt opp til noen strukturert overgang fra barnehagen til skolen. Etter at barnehagene og skolen nå er lagt til samme departement, kan vi kanskje vente at det kan skje en påvirkning, men hvilken retning den kan ta er uvisst. Barne- og familiedepartementet har vist større omtanke både for barnets dannelse og for barnets rettigheter enn Kunnskapsdepartementet hittil har gjort.

<sup>529</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 23-27

<sup>530</sup> Ot. prp. nr. 72 (2004-2005) Om lov om barnehager (barnehageloven) s. 31-32

Det er grunn til å tro at en utfordring for både skolen, foreldrene og barnevernet vil være at de raske samfunnsendringer som gjør at den voksne autoriteten som tidligere sprang ut av at de kjente fremtiden, må bygges på et annet grunnlag enn før. Deres mandat er snarere å dyktiggjøre barnet til å forvalte sin egen fremtid i en usikker verden, gjennom selv å møte utfordringene sammen med barnet. Det er stort rom for den enkelte voksne som omgir barnet til å finne sin lokale og individuelle tilpasning, men forventningene kan synes både forvirrende og motstridende.

Enhetsskolen stilles overfor krav om både å være en skole for alle og å ivareta utviklingsmulighetene for hele barnebefolkningen, med de ulikheter mangfoldet av barn representerer. Den forventes å ivareta både barn som har spesielle behov i form av lærevesker, problemer i hjemmet eller atferdsproblemer som gjør at de trenger ekstra oppfølging, og barn som trenger spesielle utfordringer for å få noe å strekke seg etter. Hvilke rettigheter barnet har og hvilke forpliktelser som påhviler henholdsvis staten, foreldrene, skolen og barnevernet, vil være de sentrale temaene i de følgende kapitlene.

## 1.6 Plan for fremstillingen videre

Barnets rett til opplæring og vern mot marginalisering i skolen er regulert i tre lovverk som et ansvar som påhviler skolen, hjemmet og barnevernet, hver for seg og samlet. Det systemet som de danner sammen, i en løs allianse, jf. pkt. 1.5.7.3, har som sitt felles samfunnsoppdrag å gi alle barn nødvendig opplæring slik at de rustes til å møte livet som unge voksne som selvstendige, demokratiske samfunnsborgere. De tre institusjonene har forskjellig innfallsvinkel til dette området.

I den følgende analysen er jeg spesielt ute etter hvilke regler som gjelder når barnet er i en marginal situasjon i skolen. Det som kan skape problemer, kan være forhold ved barnet, forhold ved foreldrene, forhold ved skolen eller forholdet mellom en eller flere av partene, eller helt utenforliggende forhold. Jeg har i det foregående vist til noen problemområder som er aktuelle i skolen i dag, pkt. 1.2.4, noe som til dels kan tilskrives historisk bestemte spenninger i skolen, jf. pkt. 1.5, mens som også må ses i sammenheng med at skolens oppgaver er i stadig forandring.

Dagens lovgivning er i stor grad gitt med normalsituasjonen for øye. Å finne ut hva som gjelder i de marginale situasjonene, vil derfor dreie seg om å analysere hvor egnet de alminnelige reglene er til å bringe løsninger i de uvanlige eller ekstraordinære faktiske situasjonene, og om løsningene er betryggende nok. Her vil det være spørsmål om hvor langt spørsmålene er regulert i lovgivningen. Hva er klare rettigheter for barnet eller plikter for de voksne, hva er rettslig skjønnspreget eller uklart og hva er ikke rettslig regulert i det hele tatt?

Jeg vil her gi en kort oversikt over hovedpunktene i kapitlene videre i avhandlingen. Problemstillingene vil bli utdypet i de enkelte kapitlene utover.

I kapittel 2 vil jeg analysere en del relevante menneskerettlige bestemmelser. Hensikten er å bringe på det rene om de sikrer barnets rett til opplæring og til en omsorg som ivaretar dets grunnleggende læringsbetingelser, eller om de på andre måter legger føringer for hvordan staten skal ivareta sine plikter.

Deretter vil jeg etter tur sette søkelyset på hvert av de tre systemene som har ansvar for barnets opplæring: I forhold til hvert av systemene vil jeg analysere de rettslige mekanismene i forholdet mellom barnet og den aktuelle voksne part, som er relevante for barnets opplæring, og for å motvirke at det marginaliseres i skolen. Ved behandlingen av det enkelte systemet vil det bli nødvendig å trekke forbindelseslinjene til de andre. På grunn av måten lovverket henger sammen på, vil det i noen grad kunne bli nødvendig å komme inn på de samme spørsmålene flere steder, dels som rettigheter for den ene og som plikter for den andre. Dette vil jeg løse ved å henvise i teksten der hvor dette er nødvendig. Noen gjentakelser er likevel vanskelig å unngå.

På grunn av hjemmets sentrale funksjon i omsorgen for barnet, vil jeg i kapittel 3 starte med analysen av foreldrenes ansvar. Jeg vil ta utgangspunkt i hjemmets rolle og oppgaver som samfunnsinstitusjon og de generelle plikter som følger av foreldreansvaret om barnets grunnleggende omsorg. Det vil danne bakgrunn for en analyse av foreldrenes plikter overfor barnet og overfor skolen. Jeg vil også analysere de rettslige samhandlingsbetingelsene i forholdet mellom foreldrene og skolen. Et spørsmål er hvor langt denne analysen vil være relevant også som retningslinje for barneverntjenestens arbeid.

I kapittel 4 vil jeg analysere skolens ansvar. Jeg vil ta utgangspunkt i barnets rett til opplæring i pkt. 1.1.2. Jeg vil først analysere kommunen plikt til å sikre barnet tilgang til et opplæringstilbud. Deretter vil jeg analysere barnets rett til en opplæring som motvirker at det marginaliseres i skolen, og skolens ansvar for å følge med barnets omsorgssituasjon i hjemmet. Så vil jeg ta opp spørsmålet om reguleringen av samhandlingsbetingelsene med hjemmet, sett fra skolens side. Her vil jeg berøre en del av de samme spørsmålene som i kapittel 3.

Kapittel 5 handler om barnevernets ansvar. Et utgangspunkt er at barnevernet fungerer på sine egne premisser som er bestemt av dets tiltakshjemler, saksbehandling og beslutningsprosedyrer. Jeg vil først avklare hvilke rammer det gir for barnevernets ansvar for barnets opplæring og deretter analysere hvordan barnevernet kan komme i posisjon til å ha et ansvar for barnets opplæring.

I kapittel 6 vil jeg på bakgrunn av konklusjonene i analysene av de tre regelsettene vurdere om de samlet sett gir et tilfredsstillende system for å sikre barnets

opplæring og voksen støtte til å forvalte sitt eget ansvar for sin opplæring og hjelp til å hindre at det marginaliseres i skolen. Et spørsmål er om møtepunktene mellom de tre institusjonene er klart nok definert for hver av dem til å sikre barnet at en eller begge av de andre institusjonene kan trå til dersom den som har det primære ansvaret svikter? Er beslutningsprosedyrene betryggende nok til å sikre nødvendig kontakt mellom to eller alle tre institusjonene om barn som vekker bekymring hos en av dem, og er dette en klart prioritert oppgave på alle nivåer i beslutningssystemet, fra lovgiveren, til institusjonsledelsen og den enkelte utøver?

Tåler systemet møtet med virkeligheten slik som vi kjenner den, har det mangler som kan avhjelpes ved rettslige reformer, eller er det nødvendig med andre virkemidler for å sikre barnet?

I kapittel 7 vil jeg avslutte med noen rettspolitiske betraktninger.



## 2 Menneskerettslig vern av barnets opplæring og vern mot marginalisering i skolen

### 2.1 Innledning

#### 2.1.1 Problemstillingene

Hovedproblemstillingen i dette kapittelet er hva vi kan utlede av menneskerettighetene av relevans ved analysen av om de nasjonale bestemmelsene som regulerer skolens, hjemmets og barnevernets ansvar for barnets opplæring, hver for seg og samlet er egnet til å sikre at barnets rett og plikt til opplæring blir realisert og til å motvirke at det blir marginalisert i skolen.

Det faktiske utgangspunktet for analysen er at systemet som synes å fungere bra for de fleste barn, ikke forhindrer at marginalisering i ulike former rammer noen barn i den norske skolen, jf. pkt. 1.2.4. Av pkt. 1.5 fremgår det at fenomenet delvis kan forstås på bakgrunn av at forholdet mellom hjemmet, skolen og barnevernet som samfunnsinstitusjoner er historisk bestemt. Men de strukturelle rammene gir likevel et handlingsrom som gir den enkelte voksne som møter barnet, et selvstendig personlig og dels også profesjonelt ansvar for å utforme sin rolle, som forelder, som lærer, som barnevernsarbeider eller fostermor eller -far. Når barn marginaliseres i skolen, kan det altså både dreie seg om individuelle feil og om systemfeil som rammer enkelte barn.

Barnets rettslige posisjon i dette systemet vil dels være bestemt av dets rettforhold til hver enkelt av de tre samfunnsinstitusjonene og de voksne som representerer hver av dem, og dels av de strukturelle reguleringene av forholdet mellom de tre institusjonene.

Menneskerettighetene er relevante i begge disse sammenhengene. For det første inngår de som en del av kildematerialet ved tolkningen av de nasjonale bestemmelsene som regulerer barnets rettsforhold til hver av institusjonene. For det andre vil konvensjonsbestemmelsene også kunne legge føringer for lovgiveren for reguleringen av forholdet mellom institusjonene som har ansvar for barnets rettigheter.

Menneskerettighetene dreier seg først og fremst om forholdet mellom den enkelte borger og staten. Deres opprinnelse var individenes behov for vern mot krenkelser fra en eneviddig stat. Gradvis er de blitt utvidet til også å omfatte velferdsstatlige



goder. De pålegger også staten har også et ansvar for å verne borgerne mot overgrep fra andre borgere. Retten til opplæring har visse likhetstrekk med velferdstjenester og regnes i enkelte sammenhenger som det. Men skolen representerer samtidig statens maktapparat. Skolens enkeltvedtak, for eksempel om karakterer, er avgjørelser under offentlig myndighetsutøvelse, jf. fvl. § 2 a og b.<sup>531</sup> De avgjør hvilke dører som er åpne for det enkelte barn og hvilke som er lukket - til videre utdanning, arbeid, og dermed inntekt og andre goder som forbindes med å være integrert i samfunnet og får på den måten store konsekvenser for det enkelte barns fremtidsmuligheter. Også erfaringene fra møtet med medelever og lærere i det påtvungne samværet i skolen, kan ha avgjørende betydning for selvoppfatning og for livskvalitet for den enkelte, på godt og på ondt.

Selv om skolen i tidens løp har blitt mer barnevennlig, er det likevel grunn til å fremheve barnets rett til vern mot krenkelser i skolen. Historisk har skolen, som vist særlig i pkt. 1.5.3.5, vært brukt som et maktmiddel til å undertrykke grupper av befolkningen.

I et system basert på like muligheter, viser likevel forskningen at elevenes resultater i skolen systematisk varierer med elevenes kjønn og med foreldrenes sosiale, etniske og økonomiske bakgrunn. Det skyldes ikke nødvendigvis en bevisst sortering fra skolens side. Det er kanskje snarere et spørsmål om hvorvidt skolen når den forvalter sin makt håndterer ulikhet elevene imellom på en måte som viderefører ulikheter i elevenes bakgrunn.

For et skolebarn vil menneskerettighetene derfor kunne ha betydning både som vern mot overgrep fra staten og fra medborgere og som sikring av tilgang til goder som omsorg og opplæring på en måte som ikke diskriminerer.

I dette kapitlet er spørsmålet hvilke føringer som følger av menneskerettighetene som er relevante ved analysen av barnets rettigheter og av det norske systemet som skal sikre barnets opplæring og vern mot marginalisering i skolen. Fravær av reguleringer på konvensjonsnivå innebærer at spørsmålet er overlatt til nasjonal lovgivning.

Siktemålet med analysen er tosidig. For det første vil jeg klarlegge om staten har påtatt seg noen menneskerettslige forpliktelser overfor barnet som er egnet til å kompensere for forhold som kan fungere marginaliserende i skolen. Det kan både være tale om bestemmelser som gjelder barnets omsorg og dets opplæring. Slike rettskilder vil være relevante ved tolkningen av de nasjonale reglene om barnets rettigheter og de voksnes forpliktelser innen hver av de tre institusjonene.

---

<sup>531</sup> se NOU 1995: 18 s. 82

For det andre vil jeg analysere om menneskerettighetene legger føringer for reguleringen av forholdet mellom hjemmet, skolen og barneverntjenesten som får konsekvenser for hvordan systemet som dannes av de tre nasjonale institusjonene, kan forventes å fungere. Til slutt i dette kapitlet vil jeg foreta en vurdering av om det norske systemet tilfredsstillende de krav som stilles gjennom menneskerettighetene. Konklusjonen fra denne vurderingen vil være premisser for analysene av de tre nasjonale delsystemene i kapitlene 3, 4 og 5.

Av relevans vil være barnets menneskerettigheter overfor skolen og skolens plikter overfor barnet, både når det gjelder tilgang til opplæring, innhold i opplæringen og opplæringsbetingelser i skolen. Videre hva som er bestemt eller forutsatt om skolens forhold til barnets hjem og fordeling av ansvar og oppgaver mellom foreldrene og skolen. At barnet har en tilfredsstillende omsorgssituasjon vil normalt være en forutsetning for at det med utbytte kan delta i opplæringen. Det vil derfor være relevant om barnet har et menneskerettslig krav på omsorg på et nivå som er tilstrekkelig til å sikre dets grunnleggende læringsbetingelser. Det vil også være et spørsmål om barnet har krav på at foreldrenes omsorg ved behov suppleres eller erstattes hvis den utøves på en måte som er til skade for barnets utvikling. I tillegg til å være bestemmende for barnets rettsstilling, vil barnets menneskerettigheter også kunne legge føringer av betydning for den nasjonale reguleringen av forholdet mellom hjemmet, skolen og barnevernet.

I det norske lovverket er barneloven, opplæringsloven og barnevernloven samlet sett egnet til å gi barnet en *dobbelt voksen oppmerksomhet* i sin utvikling, jf. pkt. 1.3.3. Forholdet mellom de tre institusjonene har av historiske grunner karakter av en *løs allianse* som synes å fungere bra i normaltillfellene. Men oppstår det problemer hvor barnet har behov for at de voksne tar grep også utenfor sitt eget kjerneområde, kan det være fare for at ansvaret for barnet glipper.

I dag er sentrale menneskerettighetskonvensjoner inkorporert i mrl. og er dermed en del av norsk rett, jf. pkt. 1.4.2. Begrunnelsen for likevel å fremstille dem i et eget kapittel i avhandlingen er at de i en viss forstand danner et eget regelverk som er systematisert på en annen måte enn de nasjonale reglene.

Konvensjonene har bestemmelser som er relevante både for barnets rett til opplæring og til omsorg. I dette kapitlet er det derfor hensiktsmessig å analysere opplæring og omsorg som to hovedtemaer, selv om ansvaret i norsk rett er fordelt på tre institusjoner. Det er opp til den enkelte stat å avgjøre hvilke forvaltningsrettslige instrumenter den skal benytte seg av for å ivareta sitt ansvar. Å ha et eget barnevern med en egen lov er én mulig måte å løse oppgaven på innen det handlingsrom som menneskerettighetene åpner for.

Bestemmelser om retten til opplæring finner vi i den første tilleggsprotokollen til EMK artikkel 2 (P 1-2) med tittelen *rett til utdanning*, i ØSK artikkel 13 og i FNB artiklene 28 og 29. I konvensjonstekstene brukes uttrykket utdanning om

skolegangen på alle nivåer. I norsk rett er språkbruken litt annerledes. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 3.4. Jeg vil her bruke ordene *utdannelse* og *opplæring* om hverandre.

Hva barnet er sikret av omsorg, er regulert særlig i EMK artikkel 8, ØSK artikkel 10 og SP artikkel 23 og 24 samt i FNB artiklene og 3, 5, 7 8, 9, 12, 18, 19, 20, 25 og 39. De sistnevnte bestemmelsene må ses i en kontekst hvor flere av konvensjonens øvrige bestemmelser også er relevante som rettigheter for barnet, som retten til en forsvarlig levestandard i artikkel 27. Dem vil jeg i begrenset grad komme inn på.

To av FNBs artikler står i en særstilling; artikkel 3 om barnets beste og FNB artikkel 5 om barnets rett til støtte tilpasset dets gradvise evner og utvikling under utøvelse av sine rettigheter etter konvensjonen. I følge Geraldine Van Bueren inneholder disse to artiklene tolkningsprinsipper som må gjøres gjeldende også ved tolkningen av andre artikler i konvensjonen.<sup>532</sup> De er derfor relevante både for analysen av barnets rett til opplæring og dets rett til omsorg. Jeg vil avpraktiske grunner behandle dem sammen med omsorgen, hvor de etter min mening har mest sentral betydning.

I den videre fremstillingen vil jeg behandle fire hovedproblemstillinger. De vil bli utdypet med underspørsmål i de enkelte punktene utover.

Den første er hvor langt barnets rett til opplæring er beskyttet som menneskerettighet. I konvensjonene finner vi reguleringer både av negativ art, i form av begrensninger i statens bestemmelsesrett, og av positiv art i form av rettigheter for barnet. Spørsmålet er hvor langt barnets rettigheter og statens plikter rekker for å sikre barnet tilgang til opplæring og til å beskytte det mot marginalisering, faglig og sosialt. Den vil jeg behandle i pkt. 2.2.

Den andre problemstillingen er hva vi kan utlede av menneskerettighetene om hvilken omsorg barnet er sikret, og om denne i tilfelle er tilstrekkelig til at barnet kan nyttiggjøre seg sin rett til opplæring. Statens sentrale forpliktelse er å sørge for at barnets menneskerettigheter blir oppfylt. Det naturlige utgangspunktet er at foreldrene har omsorgen for sine barn. Et spørsmål blir da hva konvensjonene bestemmer om forholdet mellom statens ansvar og foreldrenes ansvar for barnets omsorg. Er det elementer i forholdet mellom foreldrene og barnet som er gitt et særskilt vern og som det er lagt vekt på å styrke, bevare eller erstatte for å sikre barnets utvikling og opplæring når staten utøver sitt ansvar for barnet? Det vil jeg behandle i pkt. 2.3.

---

<sup>532</sup> Van Bueren, Geraldine (1995): op. cit. s. 45-51

Den tredje problemstillingen gjelder rettsforholdet mellom barnet og foreldrene. Her vil jeg analysere hvorvidt barnet har et krav på omsorg fra sine foreldre og hva barnets rettigheter i tilfelle består i. Ved tilnærmingen må det legges til grunn at omsorg for barn er et gode som kan ikke analyseres isolert; verken fra den sosiale konteksten den utøves i eller fra barnets personlige relasjon til den som utøver omsorgen. Et spørsmål er om det stilles noen krav til kvaliteten på foreldrenes grunnleggende omsorg for barnet, og hvilke krav dette i tilfelle er. Det er også et spørsmål om menneskerettighetene vektlegger noen spesielle dimensjoner i forholdet mellom foreldrene og barnet som ikke uten videre kan overtas av andre. Videre er det et spørsmål om det kan utledes rettigheter for barnet eller plikter for foreldrene spesielt med henblikk på barnets opplæring. Har foreldrene en eksplisitt plikt til å følge opp barnet i skolen og beskytte det mot krenkelser eller nederlag i skolen eller hindre at det velger seg bort fra skolen? Disse spørsmålene vil jeg behandle i pkt. 2.4

Den fjerde problemstillingen gjelder statens subsidiære ansvar for barnets omsorg. Den har også flere underspørsmål. Det første er av organisatorisk art: Statens subsidiære omsorgsansvar kan ikke betraktes løsrevet fra det faktum at staten har en rolle på systemnivå, både som lovgiver og for å organisere forvaltningen som utøvende myndighet. Et spørsmål er hvilken plikt slike rollekombinasjoner medfører for staten til å koordinere innsatsen overfor et barn den har omsorgen for, fra ulike instanser som staten har et overordnet ansvar for.

Det andre underspørsmålet dreier seg om statens ansvar i tilfelle hvor foreldrenes omsorg er mangelfull. Aktuelle tiltak fra statens side kan da være å yte bistand til foreldrene eller å fjerne barnet fra hjemmet og skaffe det alternativ omsorg. Et spørsmål er hvordan disse alternativene er prioritert i forhold til hverandre. Det er også et spørsmål hvordan kvaliteter som ellers vektlegges i foreldre-barnforholdet håndteres i tilfelle hvor barnets behov for omsorg må ivaretas av andre.

Et tredje underspørsmål er om barnet kan stille noen krav til omsorgen og til planlegging og oppfølging av skolegangen når statens omsorgsansvar medfører at barnet må flyttes. Og videre om det er bestemt noe om hvilke vurderinger som må gjøres på kort og lang sikt for best mulig å sikre barnets situasjon som ung voksen når det forventes å stå på egen ben.

Et fjerde underspørsmål når det gjelder statens ansvar for barn som er flyttet fra foreldrene, er om det har noe krav på oppfølging etter at de tiltak som er satt i verk for det i barnealderen, er utløpt. Disse spørsmålene vil jeg behandle i pkt. 2.5.

Den femte problemstillingen er om vi kan utlede noen krav fra menneskerettighetene som den norske løsningen med å fordele oppgavene mellom tre samfunnsinstitusjoner, kan måles opp mot. Jeg vil her vurdere om den norske løsningen fyller disse kravene. Ellers vil jeg ikke komme inn på de norske reglene i dette kapitlet. Stilles det i tilfelle spesielle krav som de norske institusjonene må

ivareta når de løser sine oppgaver eller står myndighetene helt fritt til å innrette disse ordningene som de ønsker. Ved denne vurderingen vil jeg bygge på analysen i de foregående punktene, pkt.2.6.

## 2.2 Meneskerettslig vern av barnets rett til opplæring

### 2.2.1 Innledning

Problemstillingen i dette punktet er hvor langt barnets rett til opplæring er beskyttet som menneskerettighet. Det er for det første et spørsmål om staten har en plikt til å sørge for skolegang til alle barn, og på hvilken måte det er sikret. Er barnet sikret en adgang til skolen eller har det også en plikt til å møte opp? Har staten en plikt til å sørge for at alle barn blir fanget opp slik at de kan få opplæring? Er foreldrenes medvirkning nødvendig og kan de i tilfelle hindre barnets opplæring. For det andre er det et spørsmål om hvilket ansvar staten har for at barnet får en opplæringssituasjon i skolen som gjør at det får utnyttet sine evner og forutsetninger. Videre er det spørsmål om barnet er sikret en behandling i skolen som gjør at det ikke faller ut av skolen, blir støtt ut eller selv velger seg bort fra den. Kan skolen stille vilkår som kan føre til at barnet blir nektet adgang til skolen hvis det ikke oppfyller dem? Har skolen en plikt til å fange opp en elev som ikke møter opp og i tilfelle sørge for på aktiv oppfølging slik at det ikke faller ut av skolen?

Opplæring som menneskerettighet omhandlet i tre konvensjoner eller protokoller og er regulert på litt ulik måte. EMK som er den eldste, omhandler ikke utdanning i selve konvensjonsteksten, men i første tilleggsprotokoll til EMK av 20. mai 1952 setter artikkel 2 (P 1-2) grenser for statens regulering av skolen. I ØSK artikkel 13 og FNB artiklene 28 og 29 finner vi retten til utdanning regulert som en positiv rettighet.

Konvensjonene er av ulik dato og har delvis ulik forhistorie. Også håndhevningsystemene er forskjellige. De er likevel del av en felles tradisjon med utspring i artikkel 26 i FNs Verdenserklæring og i barnekonvensjonens forløpere, jf. pkt. 1.5.6.3. De bygger til dels på hverandre og er til dels overlappende og må derfor ses i sammenheng når de skal forvaltes av norske myndigheter.

Gjennom konvensjonsorganenes praksis er forståelsen av bestemmelsene blitt utdypet. For de inkorporerte konvensjonene er håndhevningsorganenes praksis en del av norsk rett. I enkelte sentrale dommer har EMD tatt stilling til grensene for statens rett til å bestemme over skolens innhold, som de senere konvensjonene har bygget på. Sentrale kilder i dette punktet er i tillegg til konvensjonstekstene EMDs

dommer samt Norges tre rapporter til FNs barnekomité og komiteens merknader til dem.

FNs barnekomité har med hjemmel i FNB artikkel 45 avgitt flere generelle anbefalinger til konvensjonens bestemmelser. General Comment no.1 (2001): *The Aims of Education*<sup>533</sup> utdyper målsettingene i FNB artikkel 29 nr. 1. Jeg omtaler den med sitt engelske navn i fortsettelsen. Også nr. 8 om rett til beskyttelse mot fysisk avstraffelse er relevant.<sup>534</sup>

De generelle anbefalingene er formelt sett ikke bindende for statene. Deres betydning ligger først og fremst i at de gir verdifulle retningslinjer for tolkningen og anvendelsen av konvensjonene. Den praktiske betydningen er dermed så stor at anbefalingene igjen kan danne utgangspunkt for folkerettslig bindende sedvane.<sup>535</sup> I *The Aims of Education* pkt. 22-28 oppfordres medlemslandene til å satse på utdanning og til å utarbeide planer på ulike nivåer for å realisere retten til utdanning for alle barn. Det er derfor grunn til å anta at rapportene fra medlemslandene vil bli nøye overvåket på dette punktet.

I konvensjonene og i konvensjonsorganenes praksis er opplæring regulert på to måter. Den ene er negativ i den forstand at den setter grenser for statens styring av skolen ved at foreldrene gis en konvensjonsbeskyttet rett til å bestemme over visse sider av barnets opplæring. Den positive reguleringen hjemler rettigheter for barnet. I den videre fremstillingen i dette punktet vil jeg behandle den negative og den positive reguleringen av skolen hver for seg. Hva som følger av grensene for statens styring av skolen vil jeg behandle i pkt. 2.2.2. Første tilleggsprotokoll til EMK, P 1-2 og domstolens praksis er de sentrale kildene.

Deretter vil jeg foreta en analyse av FNB artikkel 28 og 29 jf. ØSK Artikkel 13 med henblikk på å finne ut hva vi kan utlede av positive rettigheter for barnet når det gjelder retten til opplæring og vern mot marginalisering i skolen, pkt. 2.2.3. I pkt. 2.2.4 vil jeg oppsummere hva som kan utledes av disse bestemmelsene om barnets rettigheter overfor staten når det gjelder skolegang og vern mot marginalisering i skolen.

## 2.2.2 Grensen for statens styring av skolen

I dette punktet vil jeg analysere hva vi kan utlede av rettigheter for barnet gjennom de negative reguleringene. De springer ut av statens plikt til å respektere

---

<sup>533</sup> Committee on Rights of the Child (2001): *The Aims of Education* 17/04/2001. CRC/GC/2001/1. General Comments no.1

<sup>534</sup> Committee on Rights of the Child (2006): *The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment* 21/8/2006. CRC/C/GC/8 General Comment no. 8

<sup>535</sup> Høstmølingen, Njål (2003): *Internasjonale menneskerettigheter* s. 80 jf. s. 92-93

foreldrenes frihet til å sørge for barnets opplæring i samsvar med sitt livssyn. Første tilleggsprotokoll til EMK av 20. mai 1952 artikkel 2 (P 1-2) lyder:

Ingen skal bli nektet retten til utdanning. Funksjoner som staten påtar seg i utdanning og undervisning, skal den utøve med respekt for foreldrenes rett til å sikre slik utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.

Det nærmere innholdet i P 1-2 er avklart gjennom noen dommer fra EMD. Enkelte spørsmål i disse sakene er av relevans for barnets rett til opplæring, selv om det først og fremst er foreldrenes rettigheter som beskyttes. Det gjelder den belgiske språksaken,<sup>536</sup> den engelske prylestraffsaken<sup>537</sup> og den danske seksualundervisningssaken.<sup>538</sup> Rettens standpunkter har vært lagt til grunn for FNB og vi finner dem igjen i den generelle anbefalingen om *The Aims of Education* fra FNs Barnekomité.<sup>539</sup> Den kommer jeg nærmere tilbake til i pkt. 2.2.3.

Spørsmålet om hvorvidt P 1-2 innebar en rett til utdanning var ett blant flere spørsmål i den belgiske språksaken. Rettens flertall uttalte at selv om formuleringen om at ingen skal nektes rett til utdanning var negativ, var det i følge forarbeidene ikke tvil om at bestemmelsen forutsatte at det forelå en rett til utdanning.<sup>540</sup> Votumet fra den ene dissenterende dommeren bidrar til å forklare bestemmelsens bakgrunn.<sup>541</sup> Konvensjonen var blitt til kort tid etter krigen hvor Europa hadde vært gjennom en periode med undertrykkelse av folkets frihet, og hvor regjeringer hadde benyttet skoleverket og ungdomsorganisasjonene til å nazifisere ungdommen. Han mente at det fremgikk av konvensjonens forarbeider at et klart siktemål med konvensjonen var å forhindre gjentakelse og å beskytte friheten til utdanning. Flertallet var uenig i at siktemålet var så begrenset.

I de to andre sakene var spørsmålet hvor langt skolen i sitt innhold og opplegg må respektere foreldrenes filosofiske og religiøse overbevisning.

Den danske saken gjaldt seksualundervisning som ved folkeskoleloven av 1970 var innført som en integrert del av flere av skolens fag. Etter en periode med økning i antallet aborter og fødsler utenfor ekteskap, ønsket myndighetene opplysning i skolen for å sikre seg at ingen unge kom i vanskeligheter på grunn av mangel på kunnskap. Saken ble reist av foreldre som forgjeves hadde søkt skolemyndighetene om fritak for faget for sine barn. De vant heller ikke frem i EMD.

Retten uttalte blant annet at retten som er nedfelt i andre setning i P 1-2, henger sammen med den fundamentale retten til utdanning. Som ledd sin utøvelse av en

<sup>536</sup> The Case «relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium» «The Belgian Linguistic Case» avsagt 23. juli 1968

<sup>537</sup> Campbell and Cosans v. The United Kingdom, dommer 25.2.1982 og 22.3.1983

<sup>538</sup> Kjeldsen, Busk Madsen og Pedersen v. Danmark, dom 5. november 1976

<sup>539</sup> Committee on Rights of the Child (2001): *The Aims of Education* 12/04/2001. CRC/GC/2001/1.(General Comments)

<sup>540</sup> «The Belgian linguistic case» dommens pkt. B Interpretation adopted by the Court premiss nr. 4

<sup>541</sup> «The Belgian linguistic case» individual opinion, partly dissenting of Judge Terje Wold

naturlig plikt overfor sine barn, kan foreldre som primært ansvarlig for barnas utdannelse og undervisning, kreve at staten respekterer deres religiøse og filosofiske overbevisning.

Men det er statens rett å fastsette og planlegge undervisningens innhold og gjennomføring. P 1-2 er ikke til hinder for at staten gjennom undervisning eller utdannelse bringer informasjon eller kunnskap, direkte eller indirekte, av religiøs eller filosofisk art. Foreldre kan ikke motsette seg at slik undervisning integreres i skolens opplæringsplan. Man ville ellers risikere at all institusjonalisert læring ble umulig; særlig tatt betraktning at det finnes religioner som danner en bred moralsk og dogmatisk helhet med svar på ethvert spørsmål av filosofisk, kosmologisk eller moralsk natur.

Men P1-2 andre setning innebærer at staten på sin side, når den oppfyller alle funksjoner den har påtatt seg med hensyn til barnets utdannelse og undervisning, må «passe på at informasjon og kunnskap i opplæringsplanen blir formidlet på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte. Det er forbudt for staten å drive indoktrinering i strid med foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisning. Denne grensen kan ikke overskrides.»<sup>542</sup>

Retten la vekt på at begrunnelsen for faget var at barna, på en nøytral og avbalansert måte, skulle få kunnskap som de i og for seg ville ha kunnet skaffe seg på egen hånd. Barna skulle i følge undervisningsplanen ikke utsettes for skadelig påtrykk i noen retning. Det var heller ikke meningen at skolens seksualundervisning på noen måte skulle begrense foreldrenes rett til å opplyse og veilede sine barn, til å utøve sin oppdragergjerning som det falt dem naturlig eller til å veilede dem i samsvar med sin egen religiøse eller filosofiske overbevisning. Det ble også lagt vekt på at foreldrene ikke var tvunget til å sende barna til den offentlige skolen; det fantes private alternativer og de kunne undervise barna selv. EMD fant på den bakgrunn at foreldrenes rett etter P1-2 ikke var krenket.

Den engelske prylestraffsaken, *Campbell and Cosans vs. UK*, ble reist av to mødre som mente at deres filosofiske overbevisning var krenket ved at barna deres var utsatt for korporlig straff i skolen. Det fikk de rettens medhold i. Fru Campbell reiste saken på prinsipielt grunnlag. Hun hadde fått avslag på et krav om vedtak fra skolestyret om at hennes sønn ikke skulle utsettes for fysisk straff.

Sønnen til den andre, Jeffrey Cosans, var ilagt straff etter å ha brutt skolens reglement. Han møtte etter innkalling på rektors kontor, men nektet å underkaste seg fysisk avstraffelse. Rektor godtok protesten og utsatte fullbyrdelsen av straffen,

---

<sup>542</sup> Kjeldsen, Busk Madsen og Pedersen v. Danmark, premiss nr. 54. (min oversettelse)



men gutten ble nektet å komme tilbake til skolen inntil han godtok den. Jeffrey Cosans hevdet at han var blitt utsatt for nedverdiggende behandling, jf. EMK artikkel 3, men det fikk han ikke medhold i.<sup>543</sup>

Derimot kom retten til at trusselen om bruk av straff i undervisningen var en krenkelse av foreldrenes rettigheter etter P 1-2 som staten var forpliktet til å respektere. Retten foretok en grundig gjennomgang av lovens uttrykk «religiøse og filosofiske overbevisning». Den konkluderte med at skolen ved å stille som betingelse for at han skulle få komme tilbake, at han møtte opp og lot seg straffe, i realiteten hadde nektet ham retten til utdanning.

Retten foretok også en tolkning av konvensjonens begrep «education». Foranledningen var en anførsel fra staten om at skolens disiplinærreglement var ansett hjemlet i en delegasjon av foreldrenes straffemyndighet. Staten anførte at håndhevingen av reglementet derfor falt utenfor det som måtte regnes som skolens undervisning. Det var retten uenig i. Den tolket uttrykket «funksjoner som staten foretar seg i utdanning og undervisning» slik at det omfatter hele skolens virksomhet på undervisningsområdet. Retten uttalte at artikkelens begrep «education», derfor omfatter hele prosessen hvorved voksne søker å overføre sin tro, kultur og andre verdier til unge mennesker. Det får derfor et videre innhold enn «teaching», undervisning eller som særlig gjelder overføring av kunnskap og intellektuell utvikling. Når straffehandhevelsen ble brukt som en integrerende del av skolens opplegg for å oppnå de mål den var opprettet for, fant retten det kunstig å trekke et skille som gjorde at den skulle falle utenfor området for P 1-2.<sup>544</sup>

ØSK artikkel 13 nr. 1 og FNB artikkel 28 nr.1 har fjernet enhver tvil om at barnet har en rett til opplæring. Det følger av de to dommene at staten kan bestemme opplæringens innhold og organisering, og at statens oppfatning av hva som er nødvendig kunnskap for å kunne klare seg i samfunnet, går foran foreldrenes. Disse prinsippene er lagt til grunn i flere andre saker.<sup>545</sup>

Alle sakene for EMD som gjelder skolebarn, har vært reist av foreldre. Foreldrenes rettigheter har derfor vært det sentrale, selv om det ikke er noen holdepunkter for at ikke barna hadde felles interesser med dem. I saken om Jeffrey Cosans kom barnets rett til opplæring på spissen ved at det var han som ble utestengt fra skolen ved krenkelsen. Det ble han i en senere sak tilkjent erstatning for.<sup>546</sup> Men avgjørende for bedømmelsen var at morens livssyn var krenket.

De negative bestemmelsene i de eldste konvensjonene er i tråd med P 1-2. SP artikkel 18 nr. 4 er nesten likelydende med P 1-2. I ØSK artikkel 13 nr. 3 beskyttes

<sup>543</sup> Campbell and Cosans v. UK, Dom avsagt 25. februar 1982, premiss nr.30

<sup>544</sup> Campbell and Cosans v. The United Kingdom, premiss nr. 33

<sup>545</sup> Efstratiou vs. Hellas og Valsamis vs. Hellas dom 18. desember 1996

<sup>546</sup> Campbell and Cosans v. The United Kingdom, (2) dom 22.03.1983, premiss nr. 26

foreldrenes rett til å velge andre skoler enn de offentlige for sine barn og til å sikre sine barn en moralsk og religiøs undervisning i samsvar med deres egen overbevisning.

FNB artikkel 29 nr. 2 bestemmer at retten til å etablere alternative skoler til de offentlige ikke skal begrenses. Staten kan etter både ØSK artikkel 13 nr. 3 og FNB artikkel 29 nr. 2 stille godkjenningskrav til skolene. Men den har ingen plikt til å finansiere de private skolene.

Problemstillingene i disse sakene viser at det var via foreldrene at barnets rettigheter ble sikret. Geraldine van Bueren hevder at til tross for at internasjonal rett lenge har vært engasjert i retten til utdanning, er det først i senere tid anerkjent at det i tillegg foreldrenes rett, også dreier seg om en rett for barnet.<sup>547</sup> I FNB er barnets rett det sentrale, i artikkel 14 er barnets trosfrihet beskyttet; foreldrenes rett er begrenset til å veilede barnet i utøvelsen av sin rett.

## 2.2.3 Barnets positive rettigheter

### 2.2.3.1 Innledning

I dette punktet er spørsmålet hvilke positive rettigheter konvensjonene gir barnet. De sentrale rettskildene er ØSK artikkel 13 og FNB artikkel 28 og 29. Artikkel 29 er utdypet i *The Aims of Education* som på grunn av inkorporeringsformen er gyldig som norsk rett med den rettskildemessige vekt generelle anbefalinger har, jf. pkt. 2.1.1

ØSK artikkel 13 og FNB artikkel 28 og 29 hjemler positivt en rett til opplæring. I FNB er det en rett for barnet, mens ØSK artikkel 13 også gjelder dem som er over barnealderen. Den vil derfor være relevant for unge voksne som har tapt skolegang i barndommen.

Problemstillingen er hvor langt retten til opplæring er beskyttet som rettighet for barnet og plikter for staten. Det er både et spørsmål hvor langt statens ansvar rekker for å sikre barnets tilgang til opplæring, og for å gi den et innhold og en organisering som er tilpasset barnets evner og forutsetninger og forholdene i barnets hjem. Det er dessuten et spørsmål om barnet har krav på opplæring som motvirker at det marginaliseres i skolen. Det vil si at den holder mål faglig, videre at den sikrer at barnet fanges opp av skolen, at det ikke støtes ut av det sosiale fellesskapet i skolen eller selv velger den bort. Som påpekt i pkt 1.2.6, kan det ikke

---

<sup>547</sup> Van Bueren, Geraldine (1995): op. cit. s. 232-233

alltid skilles klart mellom disse problemene og de kan forekomme i ulike kombinasjoner med hverandre.

ØSK artikkel 13 og FNB artiklene 28 og 29 er til dels overlappende og må tolkes slik at de supplerer hverandre der de er forskjellige. Begge tar utgangspunkt i retten til utdanning. De angir målsettinger for den og et register av virkemidler for å gjøre den tilgjengelig for alle.

FNB artikkel 28 regulerer kravene til organisering av opplæringen. Dens nr. 1 a-c er omtrent sammenfallende med ØSK artikkel 13 nr. 2 a-c, mens bokstavene d og e i de to bestemmelsene er forskjellige.

Målsettingene for opplæringen er regulert i FNB artikkel 29 og i ØSK artikkel 13 nr.1. I begge fastslås det i litt ulike vendinger at utdannelsen skal styrke respekten for menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. Bestemmelsene må også tolkes i lys av FN-paktens generelle prinsipper og FNs arbeid for fred. FNB artikkel 29 e nevner også respekt for det naturlige miljø.

Jeg vil i dette punktet trekke frem momenter som er særlig relevante for å sikre alle barn rett til en opplæring som de har utbytte av og for å hindre at de faller ut av skolen. I femstillingen vil jeg ta utgangspunkt i FNBs bestemmelser og komme inn på ØSK der den supplerer bildet. Jeg vil først behandle de organisatoriske tiltakene for å realisere retten i pkt. 2.2.3.2 og deretter målsettingene for opplæringen i pkt. 2.2.3.3. Foreldrenes rettigheter går jeg ikke nærmere inn på.

### *2.2.3.2 Tiltak for å realisere retten til utdanning*

I FNB artikkel 28 slås det innledningsvis fast at partene anerkjenner retten til utdanning og målsettingen er å oppnå at den realiseres gradvis og på grunnlag av like muligheter. Dette kravet må ses i lys av prinsippet om ikke-diskriminering i FNB artikkel 2 som pålegger statene å garantere barnet de rettighetene som konvensjonen sikrer, uten hensyn til barnets eller dets foreldres eller vergers rase, farge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendom, funksjonshemming, fødsel eller annen status.

På bakgrunn av de historiske erfaringene er det naturlig å forstå artikkel 2 slik at den generelt forplikter statene til å motarbeide den kulturelle og sosiale diskrimineringen som har foregått i mange land og som også har gitt skolen en sosial og kulturell slagside. Kravet om like muligheter til utdanning må derfor forstås som en plikt til aktivt å arbeide for å kompensere for forhold som gir barn ulike betingelser i skolen. På grunn av historiske forhold har skolen begrensede muligheter til å gi kulturelt relevant opplæring for alle på kort sikt. Skolen kan ikke alene forventes å rette opp den urett som er begått, jf. pkt. 1.5.3.5. Men målsettingene og statens forpliktelser kan det ikke være noen tvil om.

FNB artikkel 28 nr. 1 a slår fast at grunnskoleundervisningen skal gjøres obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle. Også plikten til grunnopplæring er altså konvensjonsfestet.

FNB artikkel 28 nr. 1 b omhandler utdanning ut over grunnskolen. På dette nivået er det ikke opplæringsplikt. Her heter det at staten skal oppmuntre til utviklingen av forskjellige former for videregående opplæring, herunder allmennfaglig og yrkesfaglig, gjøre den tilgjengelige og oppnåelige for hvert barn og treffe egnede tiltak som for eksempel innføring av gratis undervisning og støtte ved behov. ØSK artikkel 13 nr. 2 b nevner spesielt teknisk utdanning. Vektleggingen av bredde i skoletilbudet må ses i lys av at anlegg og evner er forskjellige, at skolen skal møte et utviklingsbehov hos alle unge og at samfunnet har behov for bred kompetanse.

Etter FNB artikkel 28 nr. 1 c skal også høyere utdanning ved alle egnede midler, gjøres likt tilgjengelig for alle på grunnlag av den enkeltes evner, særlig ved gradvis innføring av gratis undervisning. Det stilles her et krav til staten om aktiv handling, men på dette nivået tillates diskriminering på grunnlag av evner. Etter ØSK artikkel 13 nr. 2 bokstav e skal det «arbeides aktivt for utviklingen av et system med skoler på alle trinn, en tilfredsstillende stipendieordning skal opprettes, og lærepersonalets materielle vilkår skal fortløpende forbedres».<sup>548</sup>

I FNB artikkel 28 nr. 1 d bestemmes det at informasjon og veiledning om undervisning og fagopplæring skal gjøres tilgjengelig og oppnåelig for alle barn. Staten kan altså ikke overlate denne oppgaven til foreldrene alene.

Etter FNB artikkel 28 nr. 1 e skal staten treffe tiltak for å oppmuntre til regelmessig skolegang og for å redusere antallet av dem som ikke fullfører skolegangen. Virkemidlene må det være opp til statene selv å velge. Formuleringen kan tyde på at det ikke anses realistisk at alle skal gjennomføre skolen. Men staten kan ikke se gjennom fingrene med det, i hvert fall ikke på det nivå hvor den er obligatorisk.

ØSK artikkel 13 nr. 2 bokstav d pålegger staten et ansvar for å støtte og intensivere arbeidet med i størst mulig utstrekning å sikre grunnleggende utdanning for personer som ikke har gjennomgått eller fullført hele grunnskoleutdanningen.

FNB artikkel 28 nr. 2 omhandler disiplinærtiltak i skolen. Her heter det: «Partene skal treffe alle egnede tiltak for å sikre at skolens disiplin utøves på en måte som er forenlig med barnets menneskeverd og i samsvar med denne konvensjon». Det

---

<sup>548</sup> Tilsvarende bestemmelse finner vi ikke i FNB. I forbindelse med Norges andre rapport om barnekonvensjonen anbefalte FN's barnekomité likevel Norge å se nærmere på om lærernes kvalifikasjoner og lønnsforhold kunne ha negative konsekvenser for elevenes læring, Barnets rettigheter. CRC/C/15/Add.126. juni 2002 pkt. 44

forutsettes at det skal være disiplin i skolen, men det stilles krav til måten den utøves på. Bestemmelsen har spesiell betydning i land som tillater bruk av fysisk straff skolen, jf. saken Campbell and Cosans, se pkt. 2.2.2, og den kan ha vært medvirkende til at fysisk avstraffelse i skolen ble forbudt i England. Men artikkel 28 nr. 2 er ikke avgrenset til fysisk straff. I General Comment nr. 8 understreker FNs barnekomité at å fjerne all vold og nedverdiggende straff av barn gjennom rettslige reformer og andre nødvendige midler er en øyeblikkelig og ubetinget forpliktelse for konvensjonens stater.<sup>549</sup>

### 2.2.3.3 Målsettingene for utdannelsen

Målsettingene for utdannelsen er regulert i FNB artikkel 29 og i ØSK artikkel 13 nr. 1. Jeg vil nevne hovedpunkter som er spesielt relevant for hva barnet kan kreve av skolen. Målsettingene er utdypet i *The Aims of Education*. Den angir et program for utvikling av skolen i tråd med konvensjonens forpliktelser.

Et utgangspunkt er at jo bredere skolens målsetting er, desto flere områder vil barnet ha muligheter til å lykkes på, og desto bredere ansvar vil skolen ha for barnets utvikling. Den som ikke lykkes i teorifagene, vil kunne ha muligheter til å hevde seg i praktiske eller estetiske fag. Hvordan skolens oppgaver er definert vil dermed kunne ha betydning for risikoen for å marginaliseres.

Her er det spesielt grunn til å fremheve FNB artikkel 23 som omhandler hjelp til funksjonshemmede barn. I artikkelens nr. 3 heter det at hjelpen skal innrettes slik at de får effektiv adgang til å motta blant annet undervisning og opplæring og forberedelse til arbeidslivet på en måte som best mulig fremmer barnets sosiale integrering og personlige utvikling.

Geraldine van Bueren hevder at det ikke har vært ansett som et anliggende for internasjonal rett å håndheve en så vid målsetting for utdannelsen som ble benyttet i prinsipp nr. 7 i FNs erklæring om barnets rettigheter fra 1959, jf. pkt.1.5.6.3.<sup>550</sup> Ved dommen i Campbell and Cosansaken tolket EMD likevel ordet «education» videre enn «teaching» eller «schooling» som hadde vært vanlig tidligere.<sup>551</sup>

FNB artikkel 29 nr. 1 a-e fastsetter forpliktende målsettinger for barnets opplæring. Her understrekes at alle de fem underpunktene er direkte knyttet til realiseringen av barnets menneskeverd og rettigheter, tatt i betraktning barnets gradvise utvikling av evner og anlegg, jf. FNB artikkel 5. Målsettingen oppsummeres som en helhetlig utvikling av barnets evner og anlegg, av respekt for menneskerettighetene, av

<sup>549</sup> CRC/CGC/8 The right of the Child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment pkt. 22

<sup>550</sup> Van Bueren, Geraldine (1995): op.cit. s. 232-233

<sup>551</sup> Campbell and Cosans vs. UK, premiss nr. 33

identitet og tilhørighet, sosialisering og samkvem med andre og med det naturlige miljøet.<sup>552</sup>

FNB artikkel 29 nr. 1 a omhandler barnets personlige utvikling. Den bestemmer at utdannelsen skal ta sikte på å utvikle barnets personlighet, talenter og fysiske og psykiske evner så langt det er mulig. Etter ØSK i artikkel 13 pkt. 1 andre setning skal utdannelsen ta sikte på «full utvikling av menneskets karakter og forståelse av dets verdighet». I *The Aims of Education* heter det: «Education goes far beyond formal schooling to embrace the broad range of life experiences and learning processes which enable children to develop their personalities».<sup>553</sup>

Det understrekes at barnets rett til utdanning ikke bare er et spørsmål om tilgjengelighet (access), men også om innhold (content).<sup>554</sup> De fem målsettingene i artikkel 29 er langt mer enn en liste over hva utdannelsen skal oppnå. Ut fra konvensjonens overordnede kontekst fremheves seks dimensjoner ved utdannelsen: de fysiske, åndelige, emosjonelle, intellektuelle, sosiale og praktiske. Dessuten nevnes barndoms- og livstidsaspekter; skolen skal både være relevant her og nå og gi læring for livet. I følge *The Aims of Education* insisterer artikkel 29 på en holistisk tilnærming, slik at det innen tilgjengelige muligheter gis rom for en passende balanse mellom disse dimensjonene.

Det fremheves videre at artikkel 29 vektlegger den individuelle og subjektive retten til utdanning av en spesiell kvalitet. I samsvar med prinsippet om barnets beste understrekes at utdannelsen skal være barnesentrert. Det sentrale målet for utdannelsen er å utvikle det individuelle barnets personlighet, talenter og evner og skal, idet det anerkjennes at hvert enkelt barn har unike egenskaper, interesser evner og læringsbehov. Læreplanen må derfor være av direkte relevans for barnets sosiale, kulturelle, miljømessige og økonomiske kontekst og til hans eller hennes nåværende og fremtidige behov. Den må fullt ut ta i betraktning barnets gradvise utvikling av evner og anlegg og undervisningsmetodene bør skreddersys til hvert enkelt barns ulike behov.

I arbeidet med å styrke retten til utdanning vektlegges ikke bare innholdet i planene, men også selve læringsprosessen, de pedagogiske metodene og læringsmiljøet, i hjemmet, skolen og ellers. Undervisningen må drives slik at den respekterer barnets iboende verdighet og gjør barnet i stand til å uttrykke sine synspunkter fritt i samsvar med artikkel 12.<sup>555</sup>

Det enkelte barn må dessuten få utdanning av en kvalitet som tar sikte på å sikre det nødvendig livskompetanse. Ingen barn må forlate skolen uten å være rustet til å

---

<sup>552</sup> The Aims of Education, pkt. 1

<sup>553</sup> The Aims of Education pkt. 2

<sup>554</sup> The Aims of Education pkt. 3

<sup>555</sup> The Aims of Education, pkt 8

møte de utfordringer livet kan konfrontere det med. Basiskunnskaper omfatter ikke bare å kunne lese og regne, men også livskompetanse som utvikling av evnen til å treffe velbalanserte avgjørelser, å løse konflikter på en ikkevoldelig måte, å utvikle en sunn livsstil, gode sosiale relasjoner, ansvar, kritisk tenkning, kreative talenter og andre egenskaper som gir barnet nødvendige redskaper til å forfølge sine personlige valg.<sup>556</sup>

FNB artikkel 29 nr. 1 c nevner som et eget siktemål å utvikle respekt for barnets foreldre, dets egen kulturelle identitet, språk og verdier, for de nasjonale verdier i det land barnet bor, landet hvor han eller hun eventuelt kommer fra og for kulturer som er forskjellige fra barnets egen. I *The Aims of Education* uttales at diskriminering, åpen eller skjult, av alle de grunner som er nevnt i artikkel 2, er en krenkelse av barnets menneskeverd og undergraver barnets muligheter til utvikling og til å dra nytte av opplæringsmulighetene.

I *The Aims of Education* understrekes også koblingen mellom artikkel 29 og kampen mot rasisme, rasediskriminering, folkemord samt intoleranse på dette grunnlag. Uvitenhet gir ofte grobunn for ubegrunnet fremmedfrykt og utnyttelse av fordommer. Utdannelsesområdet bør derfor gis høyeste prioritet i kampen mot rasismeondet og liknende. Kunnskap om hvordan rasisme historisk har vært praktisert, er derfor nødvendig. Men like viktig er det å sette søkelyset på barnets eget samfunn når det skal undervises om menneskerettigheter, barnets rettigheter og prinsippet om ikke-diskriminering. Det må anerkjennes at det er behov for en balansert tilnærming i opplæringen og for å forene ulike verdier gjennom dialog og respekt for forskjeller. Det fremheves at barn har vist seg i stand til å spille en unik rolle som brobyggere over forskjeller som historisk har skilt folkegrupper fra hverandre.<sup>557</sup>

I følge FNB artikkel 29 nr. 1 d skal barnets utdanning forberede det til et ansvarlig liv i et fritt samfunn i en ånd av forståelse, fred, toleranse, likestilling mellom kjønnene og vennskap mellom alle folkeslag, etniske, nasjonale og religiøse grupper og personer som tilhører urbefolkningen. I ØSK artikkel 13 nr. 1 finner vi en omtrent tilsvarende formulering. I *The Aims of Education* uttales at artikkel 29 reflekterer at et barns muligheter til å delta fullt ut som et ansvarlig samfunnsmedlem kan bli skadet eller undergravd, ikke bare ved at det direkte nektes tilgang til utdanning, men også hvis det er mangler ved måten forståelsen av de verdier som er anerkjent i artikkel 29, fremmes på.<sup>558</sup>

*The Aims of Education* pkt. 23 utfordrer statene til å utvikle en omfattende handlingsplan for å fremme og å følge opp hvordan målsettingene i artikkel 29 realiseres.

---

<sup>556</sup> The Aims of Education, pkt. 9

<sup>557</sup> The Aims of Education, pkt.11

<sup>558</sup> The Aims of Education, pkt 14

## 2.2.4 Oppsummering om vern av retten til opplæring

FNB artiklene 28 og 29, særlig med de utdypningene som gjøres i *The Aims of Education*, statuerer et ansvar for staten til å motvirke forhold som kan føre til marginalisering i skolen av det enkelte barn. Det gjelder både forhold som er strukturelt og historisk bestemt og individuelle handlinger fra skolens side som rammer barnet. På enkelte punkter går utdypningene kanskje noe lenger enn det som følger av selve konvensjonstekstene. En del av anbefalingene i *The Aims of Education* gjelder iverksettelsen av disse målsettingene. Den går langt i å anbefale skreddersøm av opplæringen for det enkelte barn slik at den også ivaretar barnets øvrige rettigheter etter konvensjonen. Av sentral betydning her er artiklene 3 om barnets beste artikkel 12 om barnets rett til å uttale seg og artikkel 5 om retten til veiledning og støtte tilpasset barnets alder og utvikling. De har også adresse til foreldrene, og jeg kommer inn på dem neste punkt.

Vi kan konstatere at barnet har rett til opplæring som skal være gratis og obligatorisk på det grunnleggende nivå og staten pålegges plikt til å arbeide for å motvirke frafall i skolen. Det er en målsetting at det enkelte barn skal møtes på en måte som anerkjenner hans eller hennes unike personlighet og gis mulighet til å utvikle alle sider ved sine evner med henblikk på at det skal være rustet til å møte livets utfordringer. Det er videre en målsetting at arbeidsmetodene er tilpasset barnet og at læringsprosessen er godt tilrettelagt. Barnet skal møtes ut fra sine forutsetninger med respekt for seg selv og sin bakgrunn og delta i opplæringen i fredelig sameksistens med sine lærere og medelever. Ambisjonene er høye, både for det enkelte barns utvikling av sine evner og for at det sosiale læringsmiljøet skal ivareta barnet faglig og sosialt. Det er altså først og fremst gjennom *krav til kvalitet i opplæringen* at FNB sikrer barnet et vern mot marginalisering i skolen. Når det oppstår situasjoner hvor både lærer og elever utfordres, er det er ikke noen tvil om hvor ansvaret ligger for å ta grep om dem og utnytte dem i elevenes læring.

Artiklene 28 og 29 gjelder bare organiseringen og målsettingene for opplæringen. Det synes å være forutsatt at skolen er den som skal oppfylle barnets rettigheter; i den belgiske språksaken ble det forutsatt at alle land har et skoleverk, jf. pkt. 2.2.2. De brede målsettingene som her er angitt og som går langt utover det snevert kunnskapsformidlende, passer godt med det syn at læreren har en rolle overfor barnet som en ekstra voksen i tillegg til foreldrene. Konvensjonen pålegger ikke skolen noe spesielt ansvar for å følge med i barnets forhold i hjemmet. Men som redskap for statens iverksettelse av FNB vil det kunne påhvile den et ansvar for å bidra til at andre myndigheter varsles slik at nødvendige tiltak blir satt i verk hvis det oppstår problemer som ligger utenfor det skolen selv kan ta hånd om.

I konvensjonstekstene stilles det ikke spesielle forventninger til foreldrene. På bakgrunn av det store antall foreldreløse barn i verden, kan det virke naturlig å



forutsette at et barn skal kunne få sin rett til opplæring oppfylt uten at foreldrene medvirker til det. Det harmonerer også med at undervisningen skal gis uten til diskrimineres ut fra foreldrenes forhold. Samtidig er det gjennom de eldre konvensjonene og praksis en underliggende verdi at opplæringen er basert på et gjensidig tillitsforhold hvor staten kan bestemme hva slags opplæring barnet trenger, men med respekt for foreldrenes verdier og livssyn. Skolens ansvar for at både barnet og den selv skal vise respekt for dem, er også presisert i konvensjonsteksten. Men ved at FNB gjør retten til opplæring til en selvstendig rett for barnet, er statens oppfyllelse av den i prinsippet uavhengig av foreldrene og deres posisjon. Det må forstås slik at skolen ikke kan gjøre sin oppfyllelse betinget av at barnet har foreldre eller av at de medvirker til opplæringen på en måte som gjør at det går ut over barnet hvis de ikke følger opp.

## 2.3 Menneskerettslig vern av barnets rett til omsorg

### 2.3.1 Innledning

Den menneskerettslige reguleringen av barnets rett til opplæring forutsetter som nevnt at skolens arbeid er basert på et tillitsforhold til hjemmet. Det følger av målsettingene at barnet forutsettes å ha et hjem hvor dets behov for grunnleggende omsorg er dekket. Foreldrenes krav på respekt for sine verdier setter grenser for hva staten kan bestemme i sin skolelovgivning. Men det nærmere forholdet mellom skolen og hjemmet er det opp til de nasjonale myndighetene å regulere.

I dette punktet vil jeg analysere hva som følger av menneskerettighetene om barnets rett til omsorg og statens plikter overfor barnet og foreldrene i den forbindelse. Det sentrale siktemålet er å finne ut om barnet er sikret en rett til omsorg som ivaretar dets grunnleggende læringsbetingelser slik at det kan nyttiggjøre seg sin rett til opplæring. Det er videre spørsmål om hvorvidt barnet er sikret støtte til sin opplæring og til å motvirke at det marginaliseres i skolen. Det fremgår av analysen i pkt. 2.2 at retten til opplæring ikke er avhengig av noen form for medvirkning fra foreldrenes side og at den skal ytes uten diskriminering på grunn av foreldrenes stilling.

Det er spesielt barnets rettigheter i rollen som skolebarn som er relevant. De kan likevel ikke ses løsrevet fra barnets rett til omsorg i mer generell forstand. De aspekter ved omsorgen som følger av at barnealderen er en utviklingsfase, er av spesiell relevans i relasjon til skolens oppgaver. Under ordinære omstendigheter vokser de fleste barn opp sammen med sine foreldre og får omsorg av dem. Den sentrale fellesoppgaven for skolen og hjemmet er å ivareta barnets utvikling, slik at det både får et godt liv mens det er barn, samtidig som det rustes best mulig til å møte livet som voksen, jf. preambelens strekpunkt 7 og *The Aims of Education*, jf. pkt. 2.2.3.3.

I preambelens strekpunkt 11 erkjennes at det i alle land i verden er noen barn som lever under særdeles vanskelige forhold, og at det må tas særlig hensyn til slike barn. For dem må staten trå til slik at målsettingene kan realiseres med supplerende virkemidler hvis ikke foreldrene ikke er i stand til å sørge for barnets utvikling på egen hånd. Etter FNB artikkel 4 har staten plikt til å treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen.

I EMK artikkel 8, ØSK artikkel 10, SP artiklene 23 og 24 finner vi de sentrale bestemmelsene om barnets omsorg. De slår fast familiens ansvar for barnet og forplikter staten til å yte støtte til familien som den grunnleggende enhet i samfunnet. Familiens omsorg for barnet blir på den måten et organiserende prinsipp for samfunnets barneomsorg. I de eldste konvensjonsbestemmelsene finner vi få positive holdepunkter for hvilken omsorg barnet har rett til. På samme måte som forholdet var i norsk rett frem til barnelovens tid, ser det ut som man regnet dette som noe familiene ordnet opp i selv og som ikke egnet seg for nærmere rettslig regulering, jf. pkt. 1.5.6.1.

Da FNB ble vedtatt en mannsalder senere, var synet endret. Artiklene 3, 5, 7, 8, 9, 12, 18,19, 20, 25 og 39 må ses i lys av det grunnsyn at ikke bare foreldrene, men også staten har et ansvar for barnets omsorg. Rettighetene og pliktene som kan utledes av disse bestemmelsene, må dermed regnes som kvalitetskrav til omsorgen for det enkelte barn, uavhengig av hvem som konkret utøver omsorgen for det.

Jeg vil først analysere om det kan utledes av konvensjonstekstene om barnet generelt har en rett til omsorg på et nivå som gjør at det har utbytte av sin rett til opplæring, uavhengig av hvem som har omsorgen for det, pkt. 2.3.2. I pkt. 2.3.3 vil jeg analysere forholdet mellom statens og foreldrenes ansvar for barnet, og hvordan grensen mellom dem er trukket opp. Av relevans er EMDs praksis i barnevernssaker.

## **2.3.2 Nærmere om innholdet i retten til omsorg**

### *2.3.2.1 Innledning*

I dette punktet er problemstillingen om barnet, uansett om det får omsorg fra sine foreldre eller andre, er sikret som menneskerettighet en rett til en omsorg som er tilstrekkelig til at det kan nyttiggjøre seg retten til opplæring.

Det er et spørsmål om hva vi kan utlede av konvensjonstekstene om retten til omsorg og av positive krav til innhold og til kvalitet i en slik rett. Det er også et spørsmål om plikten for den som skal oppfylle barnets rett eksplitt innebærer et ansvar for noen til å følge opp barnet i skolen og ta affære for å beskytte det mot

krenkelses eller for å hindre at det velger seg bort fra skolen. Det er videre et spørsmål hvilken rett til hjelp og støtte barnet har i sin utvikling slik at det etter hvert kan bli i stand til selv å forvalte ansvaret for sin opplæring. Her kan det både være tale om rettigheter for barnet og om plikter for foreldrene og for staten. FNB er her den sentrale rettskilden.

Jeg har tidligere vist til at Kirsten Sandberg hevder at retten til omsorg er av så avgjørende betydning for barnets rett til å nyte godt av andre rettigheter at den må gis status som en grunnrettighet, jf. pkt. 1.3.3.4.<sup>559</sup> Det følger av barnets avhengighet av omsorg for i det hele tatt å overleve. Til grunnrettighetene regnes ellers retten til respekt, verdighet, integritet og selvbestemmelse. At en posisjon eller verdi anerkjennes som en grunnrettighet innebærer at den gis en spesiell vekt, uavhengig av hvordan de måtte være kommet til uttrykk i den positive lovgivningen. Dette gir den spesiell styrke i den juridiske argumentasjonen.

Av spesiell relevans når det gjelder omsorgen for skolebarn er forhold som har betydning for dets utvikling. Flere bestemmelser regulerer omsorgen for barnets utvikling og dyktiggjøring til etter hvert selv å forvalte sine rettigheter. Dem vil jeg se nærmere på i dette punktet. Artiklene 3, 5 og 12 er her sentrale, men også andre er relevante. I pkt. 2.3.2.2 vil jeg analysere artikkel 3 om barnets beste, i pkt. 2.3.2.3 vil jeg analysere artiklene 5 og 12 om barnets rett til veiledning og støtte og til respekt for sine synspunkter. I pkt. 2.3.2.4 følger en oppsummering.

### 2.3.2.2 *Barnets beste*

FNB artikkel 3 nr. 1 slår fast prinsippet om barnets beste. I originalteksten står det «... the best interests of the child shall be a *primary consideration*». Det foreligger to ulike norske oversettelser av denne artikkelen. I vedlegg 8 til mrl. som må regnes som den offisielle versjonen, lyder artikkel 3 nr. 1: «Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være *et grunnleggende hensyn*». Da konvensjonen ble ratifisert i 1990, fulgte en oversettelse som vedlegg til ratifikasjonsproposisjonen i 1990, var formuleringen «... skal det *først og fremst, tas hensyn til hva som gavner barnet best*».<sup>560</sup> Den inkorporerte versjonen gir barnet et svakere vern. Både lex superior- og lex posteriorprinsippet tilsier at den benyttes. Den gir etter min mening også den mest presise oversettelsen.

I følge Geraldine van Bueren er artikkel 3 nr. 1 et relevant tolkningsprinsipp ved alle konvensjonens bestemmelser; den konkretiserer ikke selv noe materielt

<sup>559</sup> Sandberg, Kirsten (2003): op. cit s. 84-96

<sup>560</sup> St. prp. nr. 104 (1989-90) om samtykke til ratifikasjon, med visse forbehold, av De Forene Nasjoners Konvensjon av 20. november 1989 om barnets rettigheter. Vedlegg s. 11

innhold.<sup>561</sup> Den sier heller ikke noe om hvilke spesielle interesser som skal kunne komme i betraktning i det enkelte tilfelle. Det vil variere med situasjonen og med barnets egenart. En avveining av hva som er barnets beste kan være vanskelig. Det løser f. eks. ikke spørsmål som gjelder prioritering av ressurser mellom barn generelt og andre, mellom grupper av barn eller mellom flere barn i en familie eller i en elevgruppe.

Spesielt for avgjørelser som gjelder barn, er at virkningene for barnet både på kort og lang sikt må overveies. Ved vurderingen av hva som er til det beste for det enkelte barn, må det tas i betraktning hvor i sin utvikling barnet befinner seg og hvilke utviklingsmuligheter de ulike alternative løsninger på kort sikt åpner for. Artikkel 3 om barnets beste er ikke bare et direktiv til voksne som skal treffe enkeltavgjørelser som angår barnets omsorg. Det har også adresse til myndigheter og organisasjoner som har kontakt med barnet. For foreldrene har prinsippet fått sitt særlige uttrykk i artikkel 18.

Artikkel 3 nr. 2 slår fast at statene som er part i konvensjonen, påtar seg å sikre barnet det vern og den omsorg som er nødvendig for barnets trivsel og skal treffe alle egnede lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formålet. Et spørsmål er om dette er en såkalt selvkraftig bestemmelse som gir barnet en rett til omsorg og trivsel, eller om barnets rettigheter er avhengig av at staten faktisk oppfylder sin plikt og foretar seg noe for å realisere dets rett.

Kirsten Sandberg tolker artikkel 3 nr. 2 slik at den fastslår at barnet har en rett til omsorg, og at dette støtter opp under synet på omsorg som en grunnrettighet.<sup>562</sup> Etter min mening taler passusen «påtar seg å sikre» mot at artikkel 3 nr. 2 på denne måten anses som en selvkraftig bestemmelse som uten videre kan anvendes av domstolene.<sup>563</sup> Men det følger av teksten videre at staten er forpliktet til å følge opp den plikt som følger av artikkel 3 nr. 2 med lovgivning og administrative ordninger.

Selv om Stortinget flere ganger, når det har fått seg forelagt spørsmålet har nektet å gi barnet en rett til hjelp fra barnevernet, jf. pkt. 1.5.4.3, må konvensjonen etter min mening tolkes slik at staten har forpliktet seg til å sikre barnet en rett til omsorg. Om barnevernet er adressat for plikten, vil kunne bero på hvilke behov barnet konkret har. Men barnevernets rolle som sikkerhetsnett vil etter omstendighetene kunne gjøre at behov som ikke fanges opp av andre, blir barnevernets ansvar.

Artikkel 3 nr. 2 gir ikke direkte svar på om barnet har rett til en omsorg på et nivå som sikrer barnets grunnleggende læringsbetingelser, selv om det umiddelbart virker naturlig å sette en standard som gir barnet vanlige utviklingsmuligheter.

---

<sup>561</sup> Van Bueren, Geraldine (1995): op. cit. s. 46

<sup>562</sup> Sandberg, Kirsten (2003): op. cit. s. 97

<sup>563</sup> se Høstmælingen, Njål (2003): op. cit. s. 44

Uansett kommer artikkel 4 inn og pålegger staten en plikt til å sette i verk alle tiltak for å sikre at alle barnets rettigheter etter konvensjonen blir realisert.

Har vil opplæringen for øye, må det følge en plikt for staten etter artikkel 4 til å sikre barnet muligheter til å nyttiggjøre seg sin rett etter artiklene 28 og 29, på grunnlag av like muligheter og uten diskriminering ut fra foreldrenes bakgrunn, jf. pkt. 2.2.3.2. Det ville harmonere dårlig med prinsippet om ikke-diskriminering om et barn skulle tape retten til opplæring på grunn av mangelfull omsorg fra foreldrene. Det taler for å tolke artikkel 3 nr. 2 slik at barnets omsorg og trivsel i hvert fall må sikres på et nivå som gir det et alminnelig overskudd til å gå på skolen og til å delta i skolearbeidet med utbytte.

Ved vurderingen av hvilket krav til nivå og kvalitet på omsorgen dette innebærer, må det dermed ses hen til skolens krav. Som vist i pkt. 2.2 forventes skolen å tilpasse seg barnet. Det er altså en gjensidighet i forventningene mellom skolen og hjemmet. Dette gir et handlingsrom i forholdet mellom skolen og hjemmet som gir gjør at staten kan tilpasse skolens og hjemmets plikter i forhold til hverandre. Konkret må det håndteres slik at barnet ivaretas både fra foreldrenes og fra skolens side, eventuelt med bistand fra staten for å supplere hjemmets omsorg slik at barnet kan nyttiggjøre seg sin rett til opplæring på et hvert trinn.

Psykologen Erik Larsen uttaler i en omtale av barnefamiliens primære oppgaver, at det er i møtet med samfunnet utenfor at familien får sine tilbakemeldinger på om den har løst sine oppgaver godt nok.<sup>564</sup> Etter hans syn er et mål på at familiens omsorg for barnet er god nok, at barnet på ulike alderstrinn kan nyttiggjøre seg samfunnets tilbud utenfor for familien. Når barnet er tilstrekkelig selvstendig og sosialt kompetent til å være en del av fellesskapet i barnehagen eller i skolen, er omsorgen god nok. Det vil normalt være en forutsetning for at barnet skal kunne utnytte sin rett til opplæring. Etter min mening er dette et godt uttrykk for den gjensidigheten som foreligger i forholdet mellom skolen og hjemmet og et grunnlag for å formulere en generell standard for hva barnet skal være sikret. Det er derfor klare holdepunkter for å konkludere med at barnet er sikret en omsorg som sikrer dets læringsbetingelser på et nivå som gjør det i stand til å nyttiggjøre seg sin rett til opplæring.

Min konklusjon på dette punktet er at en standard for god nok omsorg er at den sikrer at barnet er tilstrekkelig selvstendig og sosialt kompetent til å være en del av fellesskapet i skolen. Det vil også gi et håndterbart utgangspunkt for en konkret vurdering av hvordan skolens og hjemmets innsats skal tilpasses hverandre for at barnets utvikling og læring skal bli så god som mulig. Om det i tillegg skal kreves

---

<sup>564</sup> Larsen, Erik (2001): Barnefamiliens primære oppgave- et viktig tema for fagfelt og forskning? I: Mona Sandbæk (red): Fra mottaker til aktør, s. 211- 224, se s. 213

mer for at barnets trivsel skal anses ivaretatt på et nivå som artikkel 3. nr. 2 krever, tar jeg ikke stilling til.

### *2.3.2.3 Barnets rett til veiledning og støtte og retten til respekt for sine synspunkter*

I dette punktet vil jeg analysere hva som kan utledes av FNB artiklene 5 og 12 om barnets krav til innhold i omsorgen. Artikkel 5 gjelder barnets rett til støtte og veiledning under utøvelsen av sine rettigheter og artikkel 12 sikrer barnet rett til å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører barnet.

Også andre bestemmelser angir materielle elementer i retten til omsorg. Av disse vil jeg helt kort nevne at artikkel 27 gir barnet rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. Ansvaret for å sikre barnet nødvendige materielle og ikke-materielle goder påhviler etter artikkelens nr. 2 primært foreldrene. Men staten har etter nr. 3 en plikt til å bistå dem slik at de kan virkeliggjøre denne rettigheten. Også retten til den «høyest oppnåelige helsestandard» og behandlingstilbud for sykdom og rehabilitering i artikkel 24 er av relevans for barnets utvikling. I tillegg til å sikre barnet visse nødvendige goder, understrekes også at barnets utvikling er et siktemål som skal ivaretas. Jeg går ikke nærmere inn på dem.

Det sentrale ved artiklene 5 og 12 er at de stiller visse krav til måten de ulike godene bibringes barnet på. Det er en innholdsmessig sammenheng mellom de to artiklene som gjør det naturlig å undergi dem felles behandling.

Artikkel 5 gir barnet rett til veiledning og støtte tilpasset dets gradvise utvikling i utøvelsen av sine rettigheter. Formuleringen er at staten skal «respektere de rettigheter og forpliktelser som foreldre, eventuelle slektninger eller medlemmer av lokalsamfunnet i følge stedlig skikk, verger eller andre med juridisk ansvar for barnet, har...». Den innledende passusen kan tolkes som en rett for barnet til voksen årvåkenhet og involvering i sin utvikling. Pliktsubjekter for rettigheten er voksne som har et rettslig ansvar for barnet. Det vil blant annet omfatte skolen. Geraldine Van Bueren påpeker at det er en inkonsistens i konvensjonen at det ansvar som her tillegges barnets utvidede nettverk ikke er gjennomført i konvensjonen for øvrig.<sup>565</sup> Ut fra ordlyden og sammenhengen er det naturlig å forstå bestemmelsen slik at de andre voksnes ansvar er av særlig betydning akkurat på dette området.

Artikkel 12 gir barnet rett til å gi uttrykk for sine synspunkter og krav på at de skal gis behørig vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Bestemmelsene er ikke avgrenset til noen spesielle livsområder og må anses å gjelde generelt, både i

---

<sup>565</sup> Van Bueren, Geraldine (1995): op. cit s. 50

dagliglivets alminnelige gjøremål, ved valg av aktiviteter og gjennomføringen av dem. Sett i sammenheng kan artiklene 5 og 12 ses slik at de regulerer hver sin side av den dialog og samhandling som det forventes å være mellom barnet og foreldrene og andre voksne som har er juridisk ansvar for barnet.

Et eksempel kan være barnets avhengighet av de voksne for å få tilstrekkelig og balansert næring. Ved måltidene vil det dreie seg også om andre ting enn næringsinntak. For det nyfødte barnet er kroppskontakt, blikkontakt, lydkontakt og kos en ramme om måltidet. Etter hvert som barnet lærer å spise selv, vil måltidene dreie seg både om trening av motoriske ferdigheter for å «klare selv», og en tilvenning til mattradisjoner og til de sosiale rammene om måltidet i den familiekulturen barnet blir en del av, til hverdag og fest.

Et større barn kan hjelpe til å dekke bord og være med å lage maten, først ved at mor eller far viser hvordan det kan gjøres, og så klarer det selv. Barnet vil også kunne komme med egne forslag, eller bringe ideer som det har hentet andre fra andre steder, i venners hjem, i heimskunnskapen i skolen eller i media. Etter hvert vil det kunne bestemme menyen og det vil kunne forhandles om måltidet skal ha bidrag fra turer i skog og mark eller om barnet skal få mikrobølgeovn på rommet slik at det selv kan varme opp pizzaen til dataspillet.

De kunnskaper, erfaringer, interesser og vaner barnet på denne måten lærer seg i hjemmet og skolen, vil være viktige bidrag til det grunnlag det har å bygge videre på når det skal klare seg på egen hånd. Ordinært vil de voksnes tilrettelegging endre karakter etter hvert som barnet vokser til. Det vil vanligvis skje en gjensidig tilpasning av forventningene ved at konflikter overvinnes og kompromisser inngås. Barnet vil samtidig blir kjent med sine egne interesser og verdier og vil oppleve sin plass i familien. Parallelt med at barnet arbeider med sin egen personlighetsutvikling, styrkes båndene familiemedlemmene imellom. Disse prosessene i samhandlingen mellom barnet og foreldrene reguleres av artiklene 5 og 12.

Artikkel 12 gjelder kommunikasjon fra barnet til de voksne. Den sikrer barnet når det er i stand til å gi uttrykk for sine synspunkter, rett til fritt å gjøre det. Artikkel 12 innebærer også en plikt for de voksne til å lytte til barnets uttrykk og ta stilling til hvilken vekt de skal legge på dets synspunkter. Herunder må de overveie hvilken betydning det vil ha for barnet på kort sikt og på lang sikt at det blir eller ikke blir, lagt avgjørende vekt på dets mening.

Artikkel 5 pålegger de voksne et selvstendig ansvar for årvåkenhet med hensyn til barnets utvikling og for å tilpasse sine krav og forventninger etter hvert som barnet utvikler seg. Et mål er at det gradvis skal bli i stand til selv å utøve sine rettigheter. Barnets rett etter artikkel 5 innebærer at det må bli involvert i de beslutninger som skal treffes på en måte som gjør at det kan delta reelt. Disse prosessene omtales ofte som forhandlinger mellom barnet og de voksne. Artiklene 12 og 5 kan i fellesskap

ses som et pålegg til de voksne om å legge til rette for at barnet utfordres til å komme med sine synspunkter før det treffes beslutninger av betydning for barnet. Ved at barnet selv må argumentere for sine standpunkter, vil det etter hvert bli i stand til å få det avgjørende ordet i spørsmål av stadig økende vanskelighetsgrad. Å høste erfaringer gjennom at barnet treffer egne valg, kanskje andre enn foreldrene ville ha gjort, og at de sammen reflekterer over saken etterpå, kan være lærerikt, også for de voksne.

Forskningen om foreldres organisering av barns dagligliv, som jeg har vist til i pkt. 1.5.5.5, er godt i samsvar med konvensjonens artikkel 5 og 12 og kan betraktes som gode eksempler på hvordan bestemmelsene kan fungere når de virker etter hensikten. Den kommer jeg nærmere inn på i pkt. 3.1.3.3. De må forstås slik at de gir et spillerom for tilpasning for den enkelte familie på bakgrunn av dens generelle verdisyn og ut fra de enkelte medlemmenes personlige egenskaper. Men barnets medinnflytelse må utøves innen visse rammer. Både å stille for store krav og for små krav, kan skade barnets utvikling. Et barn som blir overbeskyttet, kan bli lite i stand til å ta ansvar for seg selv og til å takle motgang. «Lært hjelpeløshet» er en betegnelse som benyttes.

På den annen side kan barnet få for stor frihet. Bekymringen for at de voksne «abdiserer» fra sitt ansvar har sin bakgrunn i at mangel på trygge grenser kan skape både angst og aggresjon hos barnet. Noen barn får også større ansvar enn de er i stand til å bære. Et fenomen som er kjent blant annet fra barnevernets betegnes som «parentifisering». Det vil si at barnet enten blir pålagt eller på egen hånd påtar seg et voksent ansvar for foreldre eller søsken, ofte på grunn av at foreldre med rusproblemer eller psykiske lidelser ikke makter sine oppgaver.

Formuleringen i artikkel 5 «veiledning og støtte tilpasset dets gradvise utvikling av evner og anlegg under utøvelsen av sine rettigheter etter denne konvensjonen» forutsetter at barnet gradvis skal dyktiggjøres til selv å forvalte sine rettigheter. Konvensjonen hjemler ingen selvbestemmelsesrett for barnet ved en viss alder. Den gir barnet rett til voksen støtte på alle rettsområder inntil det fyller 18 år, jf. FNB artikkel 1. I norsk rett har vi en rekke aldersgrenser som barnet større rettigheter, men samtidig større ansvar enn barnekonvensjonens regler.<sup>566</sup> Det kommer jeg tilbake til i kapittel 3.3.2.3.

Prinsippene som er nevnt i dette punktet, gjelder generelt som rettigheter for alle barn, uansett om de oppfylles av foreldrene eller av andre. Ansvar etter artikkel 5 får på den måten et spesielt nedslagsfelt på områder hvor barnet gjør erfaringer uavhengig av foreldrene.

---

<sup>566</sup> For en oversikt, se Collin-Hansen, Ragnhild (1997): Innføring i barnerett for sosialarbeidere, s. 362-371



Et barn som hjemmefra er vant til å gjøre sine synspunkter gjeldende og er vant til å bli lyttet til, vil vanligvis opptre aktivt også på skolen. Som jeg har vist i den historiske oversikten, har barn, som ikke har foreldre til å ta vare på seg, til alle tider vært vanskelig stilt i samfunnet. Også i skolen har mange kommet dårlig ut. For mange i denne situasjonen vil det kunne være av spesiell verdi å gjøre det bra på skolen fordi den er et område hvor de har muligheter til å hevde seg på lik linje med andre, jf. pkt. 1.2.5. Det offentlige har et spesielt ansvar for å støtte barn i denne situasjonen.

I kraft av dens juridiske ansvar for barnet, får skolen etter artikkel 5 et ansvar også for å støtte det i sin utvikling av kompetanse til å forvalte sine egne rettigheter.<sup>567</sup> Barnets rett etter artikkel 5 må utøves innen rammen av skolens målsetting i artikkel 29 nr. 1 a om å utvikle barnets personlighet, talenter og evner så langt det er mulig. For barn som får lite støtte hjemmefra får denne rettigheten en særlig verdi ved at skolen får et ansvar for å kompensere for manglende støtte fra foreldrene. FNB artikkel 5 er på den måten egnet til å gi barnet en sikkerhet for at voksne i skolen kan trå til og bidra til at barnet blir kjent med sine rettigheter som ledd i skolegangen. Det er derfor bekymringsfullt at den er lite påaktet i norsk rett.

I FNB vektlegges barnets kontakt med skolen og kvalitet i opplæringen mer som en oppgave for skolen enn for hjemmet. Dette står ikke i noe motsetningsforhold til prinsippet om at foreldrene har et hovedansvar for barnets utdanning, som det ble klart uttrykt i den danske seksualundervisningssaken. Det er snarere en ekstra sikkerhet for barn som er uten foreldre som er i stand til å forvalte dette ansvaret, som et tiltak for å hindre forskjellsbehandling av barn på grunnlag av foreldrenes ressurser og sosiale bakgrunn.

#### 2.3.2.4 Oppsummering om barnets rett til omsorg

De aspektene ved barnets omsorg som jeg her har omtalt, er av universell karakter og bør tilstrebes uansett hvor på kloden barnet bor og uansett hvem som har ansvaret for barnets omsorg. Det sentrale er at barnet har en sterkt beskyttet rett til omsorg. Den må utformes med en tilpasning til skolen slik at det sikres at barnet er tilstrekkelig selvstendig og sosialt kompetent til å delta i læringsfellesskapet i skolen.

Jeg vil særlig fremheve to trekk ved artiklene 12 og 5 som stiller krav til måten omsorgen ytes på. For det første forutsetter de noen relasjonelle verdier i forholdet mellom barnet og omsorgsytterne. Artikkel 12 gir barnet en rett til å bli lyttet til, og artikkel 5 forutsetter at barnet blir hørt og sett av noen som har ansvar for å hjelpe og støtte det i dets utvikling under utøvelsen av sine rettigheter. Det innebærer at barnet blir fulgt over tid av noen som ser hva barnet strever med og hva det klarer,

---

<sup>567</sup> jf. The Aims of Education pkt. 6 og 8

om det er ettåringen som øver på å klatre ned trappen eller 16-åringen som driver øvelseskjøring med bil og trener på å titte i speilet før han bremses ned foran krysset. I dette ligger en forutsetning om kontinuitet. Den som ikke vet hva barnet klarte før, kan dårlig bedømme hvor det er i sin utvikling i dag og på hvilke områder det trenger støtte og veiledning, hvor det trenger noe å strekke seg etter og hva det trenger anerkjennelse for å ha lyktes med. Å sikre at barnet har kontinuitet i sin historie vil være å ta vare på sentrale kvaliteter i omsorgen

For det andre vil omsorgen alltid måtte skje innen en sosial, materiell og kulturell kontekst. Barnet trenger mat, klær, søvn samt beskyttelse mot vær og vind. Behovet vil være forskjellig for familien som bor i blokk i storbyen, lever et nomadeliv på steppene og den som lever på flukt fra krig og naturkatastrofer. Å sørge for de materielle ressursene og å organisere forholdet mellom det ytre livets krav og det indre livet i hjemmet, har i utgangspunktet de voksne ansvar for. Men en del av premissene for barnets utvikling er at det gradvis skal bli kjent med hva de voksne oppgavene dreier seg om, slik at det kan overta ansvaret for seg selv når det blir stort nok.

I samfunn med et organisert skolesystem vil skolen i store deler av barnets oppvekst ha et «sideløpende» ansvar med hjemmet. Skolen vil ivareta visse sider av opplæringen som det fra samfunnets side anses spesielt viktig at alle som vokser opp får del. I den perioden hvor barnet har kontakt med skolesystemet, vil barnet vil bli fulgt med oppmerksomhet fra to institusjoner med et felles ansvar for dets utvikling.

Omsorg for barn blir etter FNB på denne måten et uttrykk for et dynamisk vekselspill mellom barnet og de voksne som omgir det, som hele tiden forandres etter hvert som barnet blir eldre. Et langsiktig mål for barnets omsorg og for dets opplæring er å forberede barnet til å leve sitt eget liv i samfunnet jf. preambelens strekpunkt 7. Dette ansvaret er langt mer omfattende enn foreldre kan klare alene. Staten vil ha det overordnede ansvaret for å sikre tilpasningen mellom foreldrenes ansvar og det samfunnets øvrige institusjoner forventes ivareta.

### **2.3.3 Forholdet mellom statens og familiens ansvar for barnet**

#### *2.3.3.1 Innledning*

I dette punktet vil jeg analysere hva som følger av menneskerettighetene om statens og foreldrenes ansvar for barnets omsorg og hvordan grensen mellom ansvarsområdene for hver av dem nærmere er trukket opp. Jeg vil først gjennomgå konvensjonenes bestemmelser, pkt. 2.3.3.2. Deretter vil jeg nevne noen hovedpunkter fra EMDs praksis i barnevernssaker hvor domstolen har trukket opp noen prinsipper for myndighetenes behandling av saker hvor det har vært aktuelt å skille foreldre og barn, pkt. 2.3.3.3.

### 2.3.3.2 Konvensjonenes bestemmelser

Alle de inkorporerte konvensjonene bygger på familien som det organiserende prinsipp for omsorgen for barn. Som den grunnleggende samfunnsenhet har den krav på beskyttelse og støtte fra samfunnet og staten. Det er klart uttrykt i SP artikkel 23 nr. 1. Av dette følger at familien har det primære ansvaret for barnets omsorg. Etter nr. 2 anerkjennes retten for menn og kvinner i gifteferdig alder til å gifte seg og stifte familie. I ØSK artikkel 10 nr. 1 heter det at vern og bistand i størst mulig utstrekning bør ytes til familien som er den naturlige og grunnleggende enhet i samfunnet «... og da særlig i forbindelse med dens stiftelse og mens den er ansvarlig for omsorgen for og utdanningen av barn som ikke forsørger seg selv». EMK artikkel 8 nr. 1 slår fast at enhver har rett til respekt for sitt privatliv, familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. FNB artikkel 16 gir barnet en selvstendig rett til privatliv og familieliv og nevner også barnets ære og omdømme.

I FNBs preambel heter det i strekpunkt 5 og 6 at konvensjonsstatene «... er overbevist om at familien, som den grunnleggende enhet i samfunnet og den naturlige ramme om sine medlemmers og særlig barns vekst og trivsel, bør gis den nødvendige beskyttelse og hjelp slik at den fullt ut kan påta seg sine forpliktelser i samfunnet» og videre at de «... erkjenner at barn bør vokse opp i et familiemiljø, i en atmosfære av glede, kjærlighet og forståelse for å sikre full og harmonisk utvikling av deres personlighet».

Prinsippet om foreldrenes primære ansvar kan begrunnes både med hensynet til foreldrene og familien, til samfunnet og til barnet. Et utgangspunkt er at foreldrene både har rett og plikt til å ta seg av de barn de har satt til verden.<sup>568</sup> For foreldrene representerer barnet en videreføring av deres egen genetiske arv, av slekten, nasjonen og folket og verdiene i kulturen de tilhører. For minoritetsgrupper vil også den, etniske kulturelle eller religiøse identiteten kunne bli bestyrket av det som skiller dem fra det store flertallet.<sup>569</sup> Arvereglene er et uttrykk for at slektskapet også har materiell betydning. Familien vil være den sosiale enheten barnet blir født inn i og barnet anses langt på vei å ha felles interesser med foreldrene.

Fra samfunnets side har familien som institusjon vist seg å være hensiktsmessig for å sikre reproduksjon av befolkningen og oppdragelsen av den oppvoksende slekt. Som vist i pkt. 1.2.5 spiller foreldrene også en avgjørende rolle for barnets skolegang. Granskningen av barnevernsinstitusjonene viser at å skape vellykkede offentlige alternativer til familiens omsorg har vist seg vanskelig, og for mange barn uten familie har også skolegangen blitt skadelidende.

---

<sup>568</sup> Smith, Lucy (1980): op. cit. s. 28 -29

<sup>569</sup> Hylland Eriksen, Thomas (2004): op.cit. s. 60. flg.

For barn som ikke har familie eller må fjernes fra sin egen, prioriterer FNB omsorg i en annen familie. I våre dager med utbygd ordensmakt og velferdsordninger er det særlig omsorgen for barn som er offisielt definerte familieoppgaver, jf. pkt 1.5.5.3. At mennesker lever i et godt familieliv har stor helsemessig og dermed samfunnsøkonomisk betydning. Privat omsorg for gamle og syke har også et betydelig omfang, mens oppgaver som familien ikke klarer, kan bli svært kostbare. Atferdsvanskelige barn kan påføre både sin familie og samfunnet store utgifter, i tillegg til de lidelser som både barnet selv og dets medmennesker kan oppleve.

Om preambelens familiebegrep uttaler FNs Barnekomité at det refererer til et variert utvalg av ordninger som kan sørge for barnets omsorg og utvikling. De kan omfatte kjernefamilien, den utvidede familie og andre tradisjonelle eller samfunnsbaserte ordninger, forutsatt at de er forenlige med barnets beste.<sup>570</sup> Komiteen synes å mene at de samme kravene til må stilles til omsorgen hva enten den ytes av barnets foreldre eller andre. Begrepet familien har ellers ikke noen klar felles definisjon i menneskerettsammenheng og kan variere i relasjon til ulike bestemmelser.<sup>571</sup>

Den rettslige reguleringen omfatter likevel først og fremst barnets forhold til foreldrene. Etter FNB artikkel 7 skal barnet så langt det er mulig, ha rett til å kjenne sine foreldre og til å få omsorg fra dem. Artikkel 9 bestemmer at barnet ikke vilkårlig skal skilles fra sine foreldre. Artikkel 18 fastslår prinsippet om at begge foreldre har et felles ansvar for barnet og at barnets beste skal komme i første rekke for dem.

Som nevnt i pkt. 2.3.2.2 slår FNB artikkel 3 nr. 2 fast at det er en forpliktelse for staten å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for dets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som har det juridiske ansvaret for ham eller henne. Staten skal i henhold til FNB artikkel 4 treffe alle egnede lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formålet.

Ut fra sammenhengen er det naturlig å oppfatte disse bestemmelsene slik at en ordning hvor det primære ansvar for barnet er plassert hos familien, som hovedregel også anses som barnets beste. Statens tiltak forutsettes å være subsidiære til det ansvar som påhviler foreldrene og andre nære omsorgspersoner. Staten kan altså ikke uten videre slå seg til ro med at den omsorg barnet får av foreldrene, er tilstrekkelig for dets trivsel. Artikkel 3 nr. 2 må forstås slik at den ikke bare har et ansvar for passivt å respektere foreldrenes primære omsorg for

<sup>570</sup> Committee on Rights of the Child (2005): general Comment no. 7 Implementing child rights in early childhood. 01/11/2005. CRC/GC/7

<sup>571</sup> Ulike aspekter ved dette spørsmålet er behandlet av Haugli, Trude (2003): Partsrettigheter i barnevernssaker når andre enn foreldrene krever samværsrett. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* nr. 1 2003 s. 48-59, se s.49 og Bolvik, Bjørnar Anonym adopsjon og retten til opplysninger om sine biologiske foreldre, *Tidsskrift for familierett barnevern, arverett og barnevernrettslige spørsmål* nr. 3-4 2004 s. 261-271

barnet. Den har også en plikt til aktive tiltak for å sikre at barnet har en god omsorgssituasjon.

Statens subsidiære ansvar er motstykket til prinsippet om familiens primære ansvar for barnets omsorg og slår inn når foreldrenes omsorgsoppgaver overstiger det de makter, eller de når svikter sine oppgaver. Statens ansvar kommer til uttrykk på to måter:

For det første gjennom negative bestemmelser som gir hjemmel for å skille foreldre og barn når det er nødvendig for å beskytte barnet mot omsorgssvikt eller overgrep. Både EMK artikkel 8 og FNB artikkel 9 åpner for at barnet kan fjernes fra foreldrene. Begge krever at det skjer med hjemmel i landets lov og i samsvar med foreskrevne prosedyrer og stiller selv visse tilleggsvilkår. I FNB artikkel 9 kreves at inngrepet er til barnets beste. I EMK artikkel 8 er tilleggsvilkårene som mest relevant overfor barn, at inngrep er nødvendig for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Inngrepet må ellers være i samsvar med loven og være nødvendig i et demokratisk samfunn.

For det andre kan staten utøve sitt subsidiære ansvar gjennom støtte til foreldrene i deres omsorg for barnet. FNB hjemler støttetiltak til foreldrene i artiklene 18 nr. 2 og 19 nr. 2. Dem vil jeg behandle i pkt 2.4. Der vil jeg også komme inn på statens ansvar i de tilfellene den tar over omsorgen for barnet.

### 2.3.3.3 *EMDs vurdering av forholdet mellom barnet og foreldrene*

I en rekke saker har EMD tatt stilling til om de nasjonale myndighetenes beslutning om å fjerne et barn fra foreldrene var forenlige med EMK artikkel 8. I dette punktet vil jeg redegjøre for noen hovedpunkter i domstolens praksis når det gjelder inngrep i forholdet mellom barn og foreldre.

Et sentralt spørsmål som oppstår når inngrep overveies, er hvilken betydning «blodets bånd» har for barnets utvikling. I vår kultur er det en verdi som har vært tillagt stor vekt. Det avspeiles også i EMDs praksis.

I saken *Kutzner v. Germany* konstaterte EMD at det faktum at et barn kan bli plassert i omgivelser som er mer fordelaktige for dets utvikling, ikke i seg selv rettferdiggjør at det fjernes fra sine biologiske foreldre med tvang. Det må være andre omstendigheter som taler for nødvendigheten av en slik innblanding i foreldres rett til å nyte familielivet med sine barn.<sup>572</sup>

---

<sup>572</sup> *Kutzner v. Germany*, premiss nr. 69

I saken som gjaldt to barn i førskolealder, hadde foreldrene selv søkt om spesialundervisning for barna. Men støttetiltakene hadde vist seg utilstrekkelige og de ble fjernet fra hjemmet. Det forelå ingen holdepunkter for vanskjøtsel eller dårlig behandlet av barna. Foreldrene hadde heller ikke motsatt seg ytterligere hjelp, og ingen ting tydet på at de ikke var innstilt på å samarbeide med myndighetene om barnas opplæring. Men verken de administrative myndighetene eller domstolene hadde reist spørsmål ved om ytterligere tiltak kunne ha vært hensiktsmessig før de grep til «det mest ekstreme tiltak av alle». EMD fant at dette var en krenkelse av EMK artikkel 8.

Dommen må etter mitt syn forstås som et uttrykk for at det aksepteres at foreldre er forskjellige og at barnet har rett til både å leve med de foreldre naturen har utstyrt dem med og samtidig krav på en supplerende omsorg fra staten som sikrer dets trivsel og utvikling til et visst nivå.<sup>573</sup> Kommer det til konflikt mellom barnets utviklingsmuligheter og hensynet til blodets bånd, må tilhørigheten til foreldrene gis prioritet dersom deres omsorg med myndighetenes hjelp gir barnet forsvarlige utviklingsmuligheter. En følge må være at foreldrenes innstilling til å ta i mot hjelp fra myndighetene må være et relevant moment ved vurderingen av deres omsorgsevne.

En konsekvens av det syn at retten til omsorg er en grunnrettighet, er at den gis prioritet foran andre rettigheter.<sup>574</sup> Mens retten til familieliv etter EMK artikkel 8 og FNB artikkel 9 ikke er unntaksfrie, er barnets rett til omsorg absolutt. Den må derfor gå foran både barnets og foreldrenes rett til familieliv dersom det kommer til konflikt.

EMD har også formulert og håndhevet et prinsipp om at atskillelse av foreldre og barn etter sin art er et midlertidig tiltak. Det skal oppheves når grunnlaget for det er falt bort.<sup>575</sup> Videre har myndighetene plikt til aktivt å arbeide for gjenforening av foreldre og barn ved ikke unødige å begrense eller å vanskeliggjøre samværsrett mellom dem.<sup>576</sup>

I saker som gjelder tilbakeføring av barn under omsorg fra barnevernet vil det kunne oppstå spørsmål om hvorvidt de sosiale båndene som er etablert mellom barnet og fosterforeldrene alene vil være tilstrekkelig til å statuere et familieforhold som nyter konvensjonsvern. I flere saker har EMD tatt det standpunkt at EMK artikkel 8 beskytter barnets rett til familieliv med fosterforeldrene, som det faktisk har hatt et familieliv med, på bekostning av forholdet til opprinnelsesfamilien.

---

<sup>573</sup> Sjøvig, Karl Harald: Omsorgsovertakelse av barn fra foreldre med psykiske problemer, *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål nr. 1* 2003 s. 63-69

<sup>574</sup> Sandberg, Kirsten (2003): op. cit. s. 98

<sup>575</sup> Johansen v. Norge, premiss nr. 78

<sup>576</sup> Olsson v. Sweden, sak nr. 1, premiss nr. 81 og Eriksson v. Sweden, premiss nr. 65 og 71

Barnets ønske om ikke å flytte tilbake til foreldrene har i flere tilfelle vært tungen på vektskålen.<sup>577</sup>

I flere tilbakeføringssaker har EMD understreket at en del av retten til familieliv er foreldrenes prosessuelle rett til aktivt å ta skritt til gjenforening med barnet. Et spørsmål er om gjenforening alltid bør være et optimalt siktemål. Dette spørsmålet er tatt opp av flere forfattere fra noe ulike synsvinkler.<sup>578</sup> Kirsten Sandberg uttrykker bekymring over EMDs motvilje mot de varige plasseringene og mener at selve uroen om saken og usikkerheten omkring plasseringen, vil være uheldig for barnets utvikling. Når det gjelder norsk forhold kommer jeg inn på dette i pkt. 5.1.2.4.

Et særskilt spørsmål er hvilket tidsperspektiv en eventuell gjenforening av barn og foreldre bør ha. EMD er i sin praksis motvillig til å anse en plassering som varig. Kirsten Sandberg mener at det i noen tilfelle bør holdes åpent for kontakt først når barnet blir voksent. Forskningen om barn som har vært plassert, viser at mange barn som har vokst opp under omsorg av barnevernet ofte er ensomme og har et svakt sosialt nettverk, jf. pkt. 1.2.5. Det kan tyde på at det langsiktige perspektivet bør styrkes med tanke på å hjelpe de unge med å bygge opp sosiale relasjoner som varer utover barnealderen. Samtidig er det et argument for å bevare kontakten med familiemedlemmer som barnet har et godt forhold til. Det kommer jeg så vidt på i pkt 2.5.4 og i pkt. 5.7.

Både EMK artikkel 8 og FNB artikkel 9 henviser til landenes egen lovgivning. De stiller ikke opp absolutte minimumskrav til foreldrenes omsorgsnivå, men overlater en viss skjønnsmargin til landene selv. I prinsippet åpner disse bestemmelsene for at barnet kan ha sviktende omsorg, uten at det dermed kan fjernes fra foreldrene. Det er likevel forutsatt at barnet kan få bistand ved at foreldrenes omsorg suppleres, jf. FNB artiklene 18 nr. 2 og 19 nr. 2. Selv om den nedre grensen for hva som kan forventes av foreldrene, kan variere landene imellom, er det likevel et spørsmål om hvorvidt FNB kan forstås slik at den stiller krav om en «sømløs» tilpasning av offentlige tjenester som supplerer foreldrenes omsorg slik at innsatsen samlet sett gir barnet en omsorg som sikrer et forsvarlig nasjonalt nivå. Etter min mening taler formuleringen i artikkel 3 nr. 2 for en slik tolkning.

Jeg går ikke nærmere inn på hvilke krav som kan stilles til minimumsomsorg for barn. Jeg vil likevel nevne at EMD i flere saker har pålagt staten erstatningsansvar for at barn har lidd overlaster uten at det har vært grepet inn og sikret barna.<sup>579</sup>

<sup>577</sup> EMD dommer bl .a. Rieme s. Sweden, dom 22. juni 1989 premiss nr. 73, Hokkanen vs. Finland, dom 23. september 1994 premiss nr. 58

<sup>578</sup> Sandberg, Kirsten, op. cit. s. 303-304, Søvig, Karl Harald, gjennomføring og opprettholdelse av omsorgsovertakelse ved misanke om seksuelle overgrep, *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* 2004 nr.2 s. 129-141, se s. 138-141

<sup>579</sup> Z and others v. UK, dom 10. mai 2001, E and others v. UK dom 26. november 2002

I FNB er barnets beskyttelse blitt styrket i forhold til tidligere konvensjoner ved at det i artikkel 19 har fått et spesielt krav på vern mot krenkelser fra foreldrene. Overfor slike overgrep er barnet spesielt hjelpeløst. Normalt er foreldrene i posisjon til å aksjonere slik at de myndigheter som skal håndheve regelverket til barnets beskyttelse, trer i funksjon. Foreldrene som selv er overgripere, vil i egen interesse, noen ganger ved trusler mot barnet, kunne motarbeide at forholdet blir avdekket slik at barnet kan få hjelp. Dermed rammes barnet dobbelt. Måten staten definerer og forvalter sitt subsidiære ansvar på, vil være avgjørende for at barn i denne situasjonen kan få bistand og for kvaliteten på den bistand de kan få.

Som en konklusjon på dette punktet kan det sies at EMD i sin praksis har tillagt blodets bånd stor vekt. Det primære er at barnet skal hjelpes i hjemmet. Når foreldrene er innstilt på å ta i mot hjelp, kan barnet ikke flyttes selv om det vil få bedre utviklingsmuligheter andre steder. Er flytting nødvendig av hensyn til barnets beste, er myndighetene forpliktet til aktivt å arbeide for gjenforening av barnet og foreldrene. Domstolen har likevel i enkelte saker lagt avgjørende vekt på barnets tilknytning til fosterhjemmet slik at barnets ønske om å forbli der, har ført til at hensynet til foreldrene har måttet vike.

## 2.4 Menneskerettslig vern av forholdet mellom foreldre og barn

### 2.4.1 Innledning

I dette punktet vil jeg se nærmere på det særegne ved relasjonen mellom barnet og foreldrene som begrunner at det fortjener et særskilt vern. Hensikten med denne analysen er å finne ut om det er spesielle elementer i dette forholdet som staten må søke å bevare eller spesielt påakte når den definerer og utformer sitt subsidiære ansvar for barnet.

Begrunnelsen for å ta opp dette spørsmålet er at barn som lever under vanskelige forhold, vil kunne være utsatt i skolen. Skolen vil også, på grunn av at den møter barnet daglig, kunne være i posisjon til å oppdage problemene og til å ta initiativ til at barnet får hjelp. Men forskningen viser at mange barn som har vokst opp under barnevernets omsorg, på grunn av svake skoleprestasjoner og tidlig avsluttet skolegang, klarer seg dårligere i utdanning og arbeid enn sine jevnaldrende. Hensikten med tiltakene, å berge barnet fra en vanskelig livssituasjon og å gi det muligheter til en god barndom på like fot med andre, lykkes altså i mange tilfeller ikke. Statens plikt til å påakte alle forhold som er relevante for barnets læringsbetingelser når dens subsidiære ansvar trer i funksjon, slik at barnet får muligheter til å nyttiggjøre seg sin rett til opplæring som forberedelse til et selvstendig liv.



Et sentralt spørsmål ved vurderingen av forholdet mellom foreldrene og barnet vil være om det har kvaliteter som kan videreutvikles. Det må være et mål å hindre at det unødige skjer brudd i forhold som er verdifulle for barnets utvikling. Hvis det beste for barnet er at det gjøres et brudd, må det gjøres så veloverveid som mulig slik at verdifulle relasjoner om mulig bevares eller erstattes ved at det etableres nye. Et spørsmål vil i tilfelle være *hva* i forholdet mellom foreldre og barn som ut fra en menneskerettslig vurdering er verdier som er «utbyttbare», slik at de kan ivaretas av andre, og hva som er unike forhold. De forholdene jeg tar opp i dette punktet vil jeg følge opp i pkt. 2.5 om statens subsidiære ansvar for barnets utvikling.

De sentrale artiklene i FNB som gir forholdet mellom barnet og foreldrene et særskilt rettslig vern, er artikkel 7, dens forløper i SP artikkel 24 nr. 2 og 3 samt artikkel 8. Etter FNB artikkel 7 skal barnet registreres umiddelbart etter fødselen, og skal ha rett til et navn og et statsborgerskap. Så langt det er mulig skal barnet ha rett til å kjenne sine foreldre og få omsorg fra dem. Etter FNB artikkel 8 nr.1 forplikter statene seg til å respektere barnets rett til å bevare sin identitet, herunder navn og familieforhold som er anerkjent av loven, uten ulovlig innblanding. Barnets identitet har en særskilt beskyttelse i artikkel 8 nr. 2. Den bestemmer at dersom et barn ulovlig blir fratatt sin identitet helt eller delvis, skal partene yte bistand med henblikk på hurtig gjenoppretting av hans eller hennes identitet.

Jeg vil fremheve særlig tre verdier som er beskyttet gjennom disse bestemmelsene. Den første retten til å få omsorg fra sine foreldre og til å bevare familiebånd som er beskyttet av loven, vil jeg behandle i pkt. 2.4.2. I pkt. 2.4.3 vil jeg analysere retten til identitet og prøve å finne ut om identitetsbegrepet i sin helhet er forklart i FNB eller om det også har et annet innhold. I pkt. 2.4.4 vil jeg peke på relevansen av disse forholdene for barnets læring.

#### **2.4.2 Retten til å få omsorg fra sine foreldre og til å bevare familiebånd som er beskyttet av loven**

FNB artikkel 7 nr. 1 beskytter så langt det er mulig barnets rett til å kjenne sine foreldre og få omsorg fra dem. Etter artikkel 8 nr. 2 har barnet rett til å bevare sine familieforhold uten innblanding. FNB artikkel 18 nr. 1 statuerer et felles ansvar for begge foreldre for barnets oppdragelse og utvikling og pålegger dem å sørge for at barnets beste skal komme i første rekke. Den gir foreldre og eventuelt verger hovedansvaret for disse oppgavene.

Ordlyden i FNB artikkel 7 kan gi det inntrykk at barnet gis et rettskrav mot foreldrene på at de skal utøve omsorgen selv. Men selv om det er tillagt en egenverdi at barnet får omsorg fra sine foreldre, kan det neppe tas helt bokstavelig. I artikkel 18 åpnes det for at andre kan utøve den. Dette må kunne gjøres selv om barnets foreldre er i live. Foreldrenes omsorg for barnet kan betraktes som en foreldrefunksjon som er «utbyttbar». Det vil si at den kan ivaretas av andre med

eller uten foreldrenes medvirkning, hvis foreldrene midlertidig eller permanent er ute av stand til selv å ta seg av barnet eller den omsorg de kan gi, ikke er god nok.

Som vist i pkt. 2.3.2.3, kan omsorg for barn ikke betraktes uavhengig av relasjonen til dem som yter den. En kvalitet ved omsorgen er det fellesskap og den tilhørighet som utvikles mellom barnet og foreldrene. I psykologisk teori er begrepet *tilknytning* sentralt for forståelsen av barnets utvikling. Barnet trenger å knytte seg til noen for å overleve. I følge nyere forskning har kvaliteten på det tidlige samspillet mellom foreldre og barn vist seg å ha avgjørende betydning også for utviklingen av barnets kognitive evner og for hjernens utvikling.<sup>580</sup> Det kommer jeg litt nærmere inn på i pkt. 3.1.3.3.

Under ordinære omstendigheter vil den psykologiske tilknytningen og sosiale tilhørighet utvikles til den familien som barnet også har rettslige bånd til. Men for barn som vokser opp utenfor hjemmet, vil den nærmeste tilhørigheten kunne være til den familien som faktisk utøver omsorgen. For et barn som bor i fosterhjem, vil fosterforeldrene kunne oppleves som mamma og pappa, selv om det verken foreligger noen genetiske eller rettslige bånd til dem. EMD har som nevnt i noen saker tatt det standpunkt at denne relasjonen skal gis forrang for barnets rett til familieliv i sin opprinnelige familie. Hensikten med å plassere et barn som trenger permanent omsorg av andre i en god familie, vil nettopp være å sikre at det får tilgang til vanlige familie kvaliteter, jf. FNBs preambel strekpunkt 5 og 6. Det innebærer også at det får sin tilknytning til andre voksne.

Gjennom forholdet til foreldrene får barnet også sin rettslige tilknytning til samfunnet. FNB nevner spesielt retten til statsborgerskap og retten til å bli registrert ved fødselen. I tillegg til sin familie vil barnet også høre til i en kommune og i et nabolag og ha tilhørighet til de barn og voksne som bor der. En del av båndene som barnet etablerer utenfor hjemmet, vil være ringvirkninger av familiens tilhørighet. Men barnet vil etablere sine egne personlige relasjoner til de menneskene det møter i disse sosiale sammenhengene. I forhold til familien vil de representere sekundære tilknytningspunkter som barnet har sine egne opplevelser av, og som resten av dets familie har begrenset innblikk i. I en slik posisjon vil blant annet skolen befinne seg. Etter hvert som barnet blir større, vil det sekundære nettverket utvides ved at barnet tilbringer med tid sammen med jevnaldrende, og etter hvert skaffer seg venner og bekjente på egen hånd. Mange barn har dessuten bekjentskapskretser i «cyberspace» som foreldrene heller ikke vet så mye om. Å ha *tilhørighet* et sted er altså også noe annet og mer enn å ha tilknytning til sin nære familie.

---

<sup>580</sup> Lippe, Anna von der (2005): Barns tilknytning og kognitive utvikling. I: Risikoutvikling. Tilknytning, omsorgssvikt og forebygging. Et jubileumsskrift til Kari Killèn s. 33-49

De sosiale relasjonene utenom familien har også betydning for barnets opplevelse av seg selv. Etter hvert som det blir større, vil venner få stadig større betydning for identitetsutviklingen. Bortsett fra særregelen om rett til å gifte seg og stifte egen familie i EMK artikkel 12, har denne formen for tilhørighet ingen menneskerettslig beskyttelse. Når familien flytter, må barnet flytte med, og en del av båndene til miljøet omkring vil brytes.

Foreldre vil ofte bidra til å mildne virkningen av slike brudd. Å forberede barnet på flyttingen, ta avskjed med venner og holde kontakten etterpå, er måter å beholde tilhørigheten på det gamle stedet på.<sup>581</sup> Foreldre kan også hjelpe barnet til å klare overgangen til det nye stedet ved å forberede den nye skolen til at barnet kommer og på den måten hjelpe barnet å bygge opp en tilhørighet i miljøet på det nye stedet. Når et barn flytter, har disse båndene relevans både ved at barnet flytter fra noe og at det flytter til noe, hvor nye relasjoner må etableres. Kari Moxnes' undersøkelse av barn og samlivsbrudd viser at for mange barn som måtte flytte, var foreldrenes overskudd til å være med på å planlegge og å forberede skolebyttet avgjørende for barnets trivsel den første tiden på ny skole, jf. pkt. 1.2.5.2.<sup>582</sup>

Som vist i forrige punkt er det menneskerettslige vern av foreldrenes omsorgsansvar for barnet betinget av at det forvaltes på forsvarlig måte. Med hjemmel i EMK artikkel 8 og FNB artikkel 9 kan barnet på nærmere vilkår skilles fra sine foreldre når det vil være til barnets beste. Det innebærer ikke at det rettslige vernet av barnets tilhørighet til sin familie går tapt. Det er ikke avhengig av at foreldrene faktisk utøver omsorgen for barnet. Det er kanskje tvert i mot særlig når det offentlige overtar ansvaret for barnets omsorg at familiebandene trenger et særskilt vern. EMDs praksis om samværsrett og målet om gjenforening uttrykk for at enkelte dimensjoner i barnets tilhørighet til foreldrene består selv om de ikke lever sammen i det daglige. Omsorgen kan på den måten betraktes som en funksjon som er utbyttbar, mens tilhørigheten i det gamle vil kunne bestå samtidig som det bygges opp en ny som gir barnet bedre utviklingsmuligheter. Utfordringen er å balansere disse hensynene slik at resultatet blir til barnets beste.

### 2.4.3 Barnets rett til identitet

Også barnets identitet er beskyttet av FNB artiklene 7 og 8. Et spørsmål er hva som nærmere menes med barnets identitet. Konvensjonen gir ingen definisjon. I artikkel 8 fremheves enkelte forhold av betydning for barnets identitet. Etter artikkel 8 nr. 1 er staten forpliktet til å respektere barnets «... identitet, herunder statsborgerskap, navn og familieforhold som er anerkjent av loven...» Barnets identitet er på den måten knyttet både til dets navn, dets statsborgerskap og familieforhold.

---

<sup>581</sup> Gulbrandsen, Liv Mette (1995): op. cit. s. 69-84

<sup>582</sup> Moxnes, Kari: (2003) op. cit. s. 64-66

Barnets rett til å bli registrert, til å få et navn og til å erverve et statsborgerskap omhandles også i SP artikkel 24 nr. 2 og 3, men her nevnes ikke identitet spesielt. Barnets navn blir normalt bestemt av foreldrene etter landets lovgivning. Statsborgerskapet følger av lovgivningen enten i landet eller landene hvor foreldrene har sitt statsborgerskap eller i landet hvor barnet blir født. Også familieforholdet er opp til hvert enkelt land å regulere.

Artikkel 8 nr. 2 pålegger staten plikt til å yte bistand med henblikk på hurtig gjenoppretting av barnets identitet hvis den ulovlig blir endret. Bakgrunnen for regelen er erfaringer fra Argentina under «den skitne krigen» hvor flere hundre barn ble bortført fra sine foreldre. Den tar spesielt sikte på å reetablere forholdene når barn er blitt ulovlig bortført, for eksempel ved traficking eller ved ulovlig adopsjon.<sup>583</sup>

Formuleringen i FNB artikkel 8 nr. 1 «... herunder ...» må tolkes slik at begrepet identitet også kan omfatte noe annet og mer enn statsborgerskap, navn og familieforhold som nevnes i den videre oppregningen. Det vil derfor være av rettslig interesse å se nærmere på hva dette begrepet inneholder i tillegg.

Et barn som blir bortført og utgitt som en annen, vil kunne oppleve både å bli definert som en annen ved ytre kjennetegn og å bli tatt hånd om av andre enn sine foreldre. Det kan betraktes som både en avvisning og en krenkelse av barnets egentlige selv, et brudd i kontinuiteten i dets forhold til omgivelsene og en krenkelse av familiens rett til sine barn. Men barnets «egentlige selv» endres ikke dermed, i hvert fall ikke på kort sikt. En rett til stabilitet omkring sin identitet anses for å være av betydning for barnets utvikling. Bakgrunnen for statens plikt til å gjenopprette barnets identitet må bero på det syn at tryggheten for visshet om hvem man er, er så sentral at det har krav på beskyttelse som en menneskerettighet. Mens enkelte ytre kjennetegn kan endres og kan fratras barnet ved at det bortføres, er det visse aspekter ved barnets identitet som regnes som «ikke utbyttbare» verdier.

Sten Harck og Mette Hartlev forklarer at begrepet *identitet* kommer fra det latinske. «*identitas*».<sup>584</sup> Det har sin opprinnelse i ordet *idem* som betyr «samme». Foruten å angi at noe i dagligtale er identisk, benyttes begrepet også i en psykologisk sammenheng, som en samlende betegnelse for den enkelte persons særlige kjennetegn. Den enkelte persons identitet er med andre ord nettopp det som atskiller vedkommende fra andre mennesker. Ordet identitet får på den måten to meningsinnhold – å være identisk kan bety både å være lik og å ha en unik identitet, forskjellig fra andres.

---

<sup>583</sup> Van Bueren, Geraldine (1995) s. 118-120

<sup>584</sup> Harck, Sten og Hartlev, Mette (2000): Retten til verdighet og egen identitet. Retsvidenskapelig Institut B Københavns Universitet Årsskrift, s. 93- 117

Forfatterne uttaler at det enkelte menneskes identitet er et produkt av på den ene siden dets egne spesifikke karakteristika og på den andre siden en refleksjon av omverdenens oppfattelse av mennesket. Herav følger at det enkelte menneske inngår i sosiale relasjoner, som det i høy grad definerer seg ut fra. Disse sosiale gruppene er hver især kjennetegnet ved sin identitet. Ordet identitet har således både en individuell dimensjon og en gruppedimensjon.<sup>585</sup> Forfatterne hevder at i menneskerettslig sammenheng opptrer retten til identitet først og fremst i de menneskerettslige instrumenter som ivaretar beskyttelsen av minoriteter. Da er den også en rettighet på gruppenivå.<sup>586</sup>

I FNB artikkel 7 og 8 er barnets rett til identitet en individuell rettighet. Men i tillegg til at ordet betegner barnets opplevelse av å være seg selv, som et unikt menneske, vil det normalt også være en del av barnets identitet at det hører til i sin familie. Gjennom sitt forhold til disse «identitetsmarkørene» vil barnet utvikle sin selvforståelse og sitt selvbylde.

Når FNB gjennom hele konvensjonen benytter ordet «barnet», siktes til det enkelte barns verdighet og verdi i kraft av *dets unike selv*, som på den måten beskyttes gjennom spesifikke rettigheter. For å sikre barnets vekst og utvikling er det avhengig av omsorg fra menneskene i sine nære omgivelser som det knytter seg til og utvikler relasjoner og tilhørighet til. Ved å bekrefte barnets verdi som individ, vil de bidra til barnets selvoppfatning. Opplevelsen av at de er der og at de er til å stole på, vil gi barnet en grunnleggende tillit til sine omgivelser. Denne erfaringen vil i neste omgang være av avgjørende betydning for at barnet kan ha tiltro til sitt egenverd og sin egen dømmekraft og utvikle sin egen selvstendighet. De sosiale og psykologiske bånd som på denne måten utvikles, vil hos barn som vokser opp hos sine familier, være sammenfallende med de rettslige båndene. Som et ledd i de daglige omsorgshandlingene vil barnet både utvikle sin personlighet og sin tilhørighet til de øvrige familiemedlemmene. Det å høre til en felles kultur med spesielle ritualer og symboler vil også kunne gi en opplevelse av fellesskap med personer utenom familien.

Det doble meningsinnholdet i identitetsbegrepet refererer også til to aspekter ved barnets forhold til sin familie. Familien er vanligvis en del av barnets opprinnelse, samtidig som dens medlemmer også vil være de personene som barnet inngår i et varig samspill med, som det viser seg frem for og mottar reaksjoner fra på sin egen væremåte. Ved siden av, og parallelt med at barnet utvikler sine relasjoner til de nærmeste, vil det utvikle sin identitet som en unik person, forskjellig fra de andre. Barnets tilhørighet til familien har i tillegg til sin egenverdi, også selvstendig betydning for barnets identitetsutvikling. Når barnet er lite, vil de nærmestes posisjon være altoverskyggende.

---

<sup>585</sup> Harck, Sten og Hartlev, Mette (2000): op. cit. s. 96

<sup>586</sup> Harck, Sten og Hartlev, Mette (2000): op. cit. s. 102

Barnet og foreldrene vil også være deltakere i større sosialt fellesskap, øvrig familie, nabolaget, kommunen og nasjonen. Retten til identitet, slik dette begrepet er forstått av Sten Harck og Mette Hartlev ovenfor, beskytter spesielt retten til tilhørighet til minoritetsgrupper. Som vist i pkt. 1.5.3.5 har minoritetene i likhet med andre land lenge ikke hatt noen selvsagt krav på aksept i norsk politikk. Å avklare sitt eget forhold til sin opprinnelse og sin tilhørighet til gruppen i dag og ta stilling til hvilken grad og på hvilken måte de ønsker å delta i å utvikle dens betingelser i storsamfunnet fremover, er en spesiell utfordring for individer og familier fra grupper som har en historie som undertrykte. I FNB artikkel 30 har etniske, religiøse og språklige minoriteter og personer som tilhører urbefolkninger en særskilt rett til å leve i pakt med sin kultur, bekjenne seg til sin og utøve sin religion og bruke sitt eget språk.

I en viss forstand har alt sosialt liv innslag av at individet definerer seg i forhold til andre. I sosialiseringsteorien snakkes det om «signifikante andre».<sup>587</sup> Når foreldrene tar barnet med ut i verden vil de gjøre barnet kjent med hvem de er en del av og hører sammen med, hvem som er fjernere og hvem de må passe seg for. Foreldrene vil også ha ansvaret for å organisere dagliglivet slik at barnets forhold til de sekundære tilknytningspunktene blir ivaretatt og barnet får tilhørighet til andre enn dem selv.

Barnets bevissthet om sine relasjoner til sin egen familie og sin egen kultur, vil utvikles gjennom dets relasjoner til personer utenfor familien. Å ha en grunnleggende trygghet for hvem det er, vil være av betydning både for barnets tilhørighet i hjemmet og for at det skal kunne gå inn i større sosiale fellesskap, for eksempel i barnehagen og skolen.

Når staten skal utøve sin subsidiære omsorg for et barn som har levd under vanskelige forhold, vil barnets identitetsutvikling være et punkt som vil kreve spesiell oppmerksomhet. Når det overveies om barnet skal flyttes fra hjemmet eller ikke og når det tas stilling til hvordan en flytting eventuelt skal gjennomføres, må alle disse aspektene tas i betraktning.

#### **2.4.4 Forholdet mellom omsorg, identitet, tilhørighet – relevansen for beslutninger om barnets læring**

I dette punktet er spørsmålet om det er grunnlag for å slutte noe om forholdet mellom de tre verdiene omsorg, tilhørighet og identitet som kan være av relevans når det skal treffes avgjørelser som gjelder barnets omsorg og læring. Alle de tre verdiene er sentrale i forholdet mellom foreldre og barn. Når et barn vokser opp hos

---

<sup>587</sup> Begrepet skriver seg fra George Mead, se Bø, Inge (1995): Barnet og de andre, 2. utg. s. 27

sine foreldre er det ikke noe behov for å skille skarpt mellom dem. Det er først og fremst når staten skal utøve sitt sekundære omsorgsansvar at det kan være behov for å ta stilling til hvordan de skal prioriteres i forhold til hverandre. Konsekvensene for statens ansvar kommer jeg tilbake til i pkt. 2.5.

Barnets menneskerettslige vern av sin identitet er basert blant annet på dets tilhørighet til sine foreldre. I pkt. 2.4.2 har jeg vist at barnet har rett til å kjenne dem og til å få omsorg fra dem og at staten plikter å respektere foreldrenes primære ansvar.

Forholdet mellom begrepene identitet og omsorg må altså forstås slik at nødvendig omsorg er grunnleggende for at barnet i det hele tatt skal overleve, og dermed for at det skal kunne ha glede av andre rettigheter. Barnet vil normalt utvikle tilknytning til den som yter omsorgen. Målet på om omsorgen og tilknytningen har en kvalitet som er god nok for barnet, er at de sikrer barnets muligheter for vekst og utvikling, i vid forstand, blant annet av dets identitet og personlighet. Hvis det ikke er tilfelle, viser EMDs praksis at barnets rett til omsorg gitt prioritet foran hensynet til både foreldrenes og barnets rett til familieliv. jf. pkt. 2.3.3.3. Omsorg er en «utbyttbar» foreldreoppgave, som kan overtas av andre i foreldrenes sted.

Når et barn blir flyttet fra hjemmet, er det et mål at det skal få bedre omsorg enn det fikk av foreldrene, mens dets identitet skal bevares og utvikles. I psykologisk teori legges det vekt på at barnet skal få tilknytning til nye omsorgspersoner for at dets utviklingsbetingelser skal bli bedre. At barnet flytter, vil også føre til en større eller mindre endring i forholdet til miljøet utenom familien.

Denne sekundære sosiale tilhørigheten har isolert sett ingen spesiell menneskerettslig beskyttelse, jf. pkt. 2.4.2. De unge voksne med fattige sosiale nettverk som barnevernsforskningen omtaler, jf. pkt. 1.2.5, har ikke vært utsatt for noen menneskerettskrenkelse på dette punktet. Men brukt på en målrettet måte for barnet, kan retten til opplæring bidra til å sikre barnets fremtid, ved at det i tillegg til en utdanning også får en sosial tilhørighet til andre på den sentrale arenaen for sosialisering utenfor hjemmet og muligheter til å knytte varige positive kontakter. Barnets tilhørighet til de sekundære relasjonene vil derfor også være relevant ved en vurdering av barnets beste.

En god lærings situasjon forutsetter at barnet har omsorg på et akseptabelt nivå, jf. pkt. 2.3.2.2. På grunn av at barnet må ha nødvendig materiell trygghet og et minimum av orden på de praktiske funksjoner omkring seg for å at det skal ha utbytte av den, må retten til opplæring regnes som sekundær i forhold til retten til omsorg. Samtidig trenger kanskje barn de som er spesielt utsatt på andre områder, mest de muligheter retten til opplæring åpner for. For dem er det en spesiell utfordring for staten å oppfylle retten til opplæring uten diskriminering. Det kan vanskelig gjøres uten at retten til omsorg er oppfylt på et forsvarlig nivå.

## 2.5 Statens subsidiære ansvar for barnets omsorg

### 2.5.1 Innledning

I dette punktet vil jeg analysere hvilke krav som må stilles til staten når den skal utøve sitt subsidiære ansvar for barnets omsorg.

Av FNBs preambel strekpunkt 5 fremgår det at konvensjonens parter er overbevist om at familien bør gis den nødvendige beskyttelse og hjelp, slik at den kan påta seg sine forpliktelser i samfunnet. I neste strekpunkt erkjennes at barn bør vokse opp i et familiemiljø, i en atmosfære av glede, kjærlighet og forståelse for å sikre full og harmonisk utvikling av dets personlighet. Formuleringen må forstås som en anbefaling om å sørge for at barnet får et alternativt familiemiljø når det ikke kan vokse opp sammen med sin egen familie.

De sentrale hjemlene når staten skal utøve sitt subsidiære ansvar for barnets omsorg, er artiklene 18-20. Også flere andre bestemmelser i FNB pålegger staten plikter som på ulike måter supplerer forelderens omsorg for barnet, men det vil føre for vidt å gå inn på dem.

I pkt. 2.5.2 vil jeg gi en kort oversikt over statens ansvar for støtte til foreldrene. I pkt. 2.5.3 er spørsmålet hva vi kan utlede av forpliktelser for staten når det gjelder barnets rett til opplæring når det gjøres inngrep i foreldrenes ansvar og hvor andre ved myndighetenes mellomkomst settes til å utøve foreldrenes oppgaver i deres sted. Som et siste punkt vil jeg stille spørsmålet om hvilke plikter staten har overfor unge voksne som har vært under offentlig omsorg, pkt.2.5.4.

### 2.5.2 Statens ansvar for støtte til foreldrene og grenser for hjelpetiltak

I dette punktet vil jeg gi en oversikt over bestemmelser som konkretiserer statens subsidiære ansvar for barnet, jf. FNB artikkel 3 nr. 2. Jeg vil gi en kort oversikt over tiltak som kan benyttes og peke på noen momenter det må tas stilling til ved vurderingen av om barnet skal hjelpes i hjemmet eller flytte fra foreldrene. FNB artiklene 18 og 19 gir hjemmel for begge deler. Omsorgsvurderingen i dens fulle bredde faller det utenfor dette arbeidet å gå inn på.

Stilt overfor valget mellom hjelpetiltak i hjemmel og inngrep for å flytte barnet må staten ta i betraktning barnets rettigheter etter FNB artikler 7 og 8, jf. pkt. 2.4. Den må ta hensyn til barnets identitet som en unik størrelse som både er av permanent karakter og i stadig forandring. Et sentralt hensyn som må søkes ivaretatt er barnets utvikling. EMDs dom i saken Kutzner v. Germany kan kanskje forstås slik at hensynet til barnets tilhørighet til foreldrene i noen grad er gitt prioritet foran



hensynet til barnets utvikling, jf. pkt. 2.3.3.3. Den gir uansett et klart uttrykk for at barnet skal hjelpes ved støttetiltak mens det bor hos foreldrene, dersom det har nytte av tiltakene og foreldrene er innstilt på å motta dem. Det forhold at barnet kan ha bedre utviklingsmuligheter under andre betingelser, er ikke i seg selv tilstrekkelig til å rettferdiggjøre at barnet flyttes fra foreldrene.

Etter artikkel 18 nr. 2 skal staten for å garantere og fremme de rettigheter som er fastsatt i konvensjonen, yte egnet bistand til foreldre og verger i deres arbeid som barneoppdragere. Den skal også sørge for utvikling av institusjoner, ordninger og tjenester innen barneomsorg. Etter artikkel 18 nr. 3 skal den treffe egnede tiltak for omsorg for barn av yrkesaktive foreldre.

Artikkel 19 pålegger staten å sikre barnet mot overgrep fra foreldrene. Etter nr. 1 skal barnet ved alle egnede, lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak beskyttes mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk mens en eller begge foreldre eller eventuelt verge har omsorgen for det. Mulige tiltak kan i henhold til nr. 2 være støtte til barnet og til dem som har omsorgen for det, samt ulike tiltak for forebygging, avdekking og oppfølging av barnemishandling.

Det er altså ikke noen nødvendig konsekvens av slike overgrep at barnet skilles fra foreldrene. Men som borger har barnet krav på samfunnets beskyttelse, om nødvendig ved at det fjernes fra foreldrene. Påkjenningen for barnet ved et oppbrudd fra foreldrene, vil kunne være et moment som må vurderes konkret. Om barnet ønsker seg bort eller om en atskillelse vil bli smertefull, kan barnet ha en begrunnet oppfatning av som bare kan bringes på det rene ved at det får anledning til å gi uttrykk for hvis det ønsker.

Formålet med å flytte et barn fra foreldrene slik at omsorgen kan overtas av andre, vil være hensynet til at barnets utvikling, i vid forstand, skal få bedre betingelser. Kvaliteten på foreldrenes omsorg for barnet og barnets relasjon og tilhørighet til foreldrene vil være sentrale temaer i denne vurderingen. Barnets opplevelse av situasjonen vil være relevant både ved vurderingen av alvoret i den og av hvilke tiltak som skal settes i verk.

Ved valg av tiltak må det tas hensyn til blant annet hva barnet har vært utsatt for, om det er skadet, om det trenger beskyttelse mot foreldrene. Det må også legges vekt på foreldrenes omsorgsevne og deres evne og villighet til å ta i mot hjelp. Avgjørelsen skal rette seg etter hva som er barnets beste. Ved vurderingen vil et sentralt hensyn være hvilke løsninger som best vil hjelpe barnet å komme videre i en så normal utvikling som mulig. En vanlig skolehverdag vil kunne ha en normaliserende funksjon for barnet.

I tilfelle hvor foreldrene ikke kan eller ikke vil ta seg av barnet, følger det av preambelens strekpunkt 6 at det å vokse opp i et familiemiljø vil være det beste for å «sikre full og harmonisk utvikling av dets personlighet». Er det nødvendig å skille barnet og foreldrene, vil det normalt kunne tale for at det blir funnet en annen familie til barnet som kan tilby det familielivets kvaliteter.

Som påpekt i pkt. 2.3.2 er omsorg en funksjon som under gunstige betingelser gjør at det skapes en relasjon mellom barnet og omsorgsyteren som også gir barnet tilhørighet. Formålet med å plassere barnet utenfor foreldrehjemmet vil være å sikre at det får tilhørighet i en annen familie. Et siktemål vil også være at barnet også får etablert sekundære tilhørighetspunkter gjennom deltakelse i nærmiljøet, skolen etc. Etter artikkel 9 nr. 3 skal barnet ha samværsrett med foreldrene i disse tilfellene, med mindre det vil være i strid med barnets beste. Hvor omfattende samværsretten skal være, må vurderes konkret. Ved vurderingen av hvorvidt barnet skal flyttes, og hvilken kontakt det skal være, må balansepunktet finnes i en barnets-bestevurdering.<sup>588</sup>

Det kan forekomme at barnets tilhørighet til sin familie gjør at det vil være vanskelig å tenke seg at det vil kunne slå seg til ro hos noen andre. Å finne en ny omsorgssituasjon som kan ivareta det som for barnet er verdifullt samtidig som det gis bedre utviklingsmuligheter, vil være en utfordring for staten. Barnets eget syn på saken vil gi et grunnlag for å vurdere hva som kan være en god løsning, men det kan ikke alltid være avgjørende.

### **2.5.3 Statens ansvar for barnets omsorg når den tar over.**

#### *2.5.3.1 Innledning*

I dette punktet vil jeg analysere statens subsidiære ansvar for barn som er fratatt sitt familiemiljø eller ikke kan bli værende der og som staten derfor har overtatt omsorgen for. I preambelen strekpunkt 11 erkjennes at det i alle land i verden finnes barn som lever under særdeles vanskelige forhold, og at det må tas særlig hensyn til slike barn. Deres vanskeligheter er relative og må ses i forhold til barna i deres eget land. De har krav på særlig omtanke fra sitt lands myndigheter selv om det er barn i andre land som har det vanskeligere.

FNB artikkel 20 er den sentrale bestemmelse om statens ansvar for barn under omsorg. Etter artikkel 20 nr. 1 har et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø eller som ikke kan tillates å bli værende der, rett til «særskilt vern og bistand» fra staten. Når staten eller de myndigheter som staten gjennom lovgivning eller på andre måter kan bestemme over, overtar omsorgen for et barn,

---

<sup>588</sup> se ellers Haugli, Trude (1998): op. cit. s. 242-281

skjer det en kombinasjon av flere roller på statens hånd. Jeg vil ta utgangspunkt i at statens ansvar på denne måten kan betraktes fra et systemperspektiv, pkt. 2.5.3.2. Jeg vil deretter gå nærmere inn på de spesielle krav konvensjonen stiller til staten for barn under omsorg, pkt. 2.5.3.3. Til slutt vil jeg spesielt se på hva vi kan utlede av konvensjonen om krav til barnets skolegang og de beslutninger som gjøres for å sikre denne, pkt. 2.5.3.4.

### 2.5.3.2 Systemkonsekvenser av statens ansvar

Staten har et rettsstatlig ansvar for alle borgeres respekt, verdighet og integritet. Disse verdiene anses som grunnrettigheter.<sup>589</sup> Til dem regnes også statens ansvar for barnets omsorg jf. pkt. 2.3.2.1. Staten har som lovgiver også et ansvar for å lage regelverk og prosedyrer, organisere forvaltningen og fordele oppgaver mellom organer og nivåer. Herunder har den også et ansvar for å trekke grensen mellom offentlig og privat ansvar.

Overfor barn som myndighetene har overtatt omsorgen for, har staten på den ene siden det overordnede ansvaret for å oppfylle sine offentlige forpliktelser overfor barnet. Gjennom inngrepet griper den også inn i privatssfæren og får ansvaret for at foreldrenes oppgaver ivaretas i deres sted, herunder at barnets vernede rettigheter gjøres gjeldende. Staten har også ansvaret for å utarbeide ordninger for kontroll og tilsyn og for å sørge for at de fungerer.

Barnekonvensjonen forplikter staten i alle dens funksjoner, som lovgiver, organisator av forvaltningen og på annen måte, til å ivareta barnets beste jf. FNB artikkel 3 jf. artikkel 4. Den sentrale rettsvirkningen av at regjeringen valgte å inkorporere konvensjonen og ikke nøyde seg med delvis aktiv transformasjon eller synliggjøring, jf. pkt. 1.5.6.4, er etter min mening nettopp at statens helhetlige ansvar for barnets rettigheter ble styrket. Menneskerettighetene stiller staten dessuten overfor et krav om å stå til rette, både overfor konvensjonsorganene og egne borgere, for hvordan den bruker sin myndighet og forvalter sitt ansvar.

Kravene til staten overfor barn som er fjernet fra sine foreldre, må derfor ses i lys av at den sitter på begge sider av bordet. Denne posisjonen gir staten makt til å bestemme over en rekke forhold som er av relevans både for barnets omsorg og for dets opplæring. Det gir den et særskilt ansvar for de barn som den selv har omsorgen for. Det overordnede ansvaret gir også staten en mulighet og et særlig ansvar for å koordinere ansvaret som er delegert til en eller flere etater under statsadministrasjonen, eller er fordelt mellom staten og kommunen. FNB artikkel 4 må også ses som en handlingsplikt for staten for å sørge for nødvendige endringer dersom det er påkrevd for å hindre at ansvaret for barnet fragmenteres.

---

<sup>589</sup> Sandberg, Kirsten (2003): op. cit. s. 84-93

### 2.5.3.3 *Krav til staten for barn under omsorg*

Etter FNB artikkel 20 skal barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, eller som i egen interesse ikke kan tillates å bli værende i et slikt miljø, ha «rett til særskilt vern og beskyttelse fra staten». Artikkel 20 må forstås slik at den sikter til alle statens roller overfor barn i denne spesielt sårbare situasjonen. Den pålegger staten en plikt til å fremskaffe nødvendige tjenester og organisere hjelpeapparatet slik at barnets rett til dem oppfylles og at oppgaver som ellers påhviler foreldrene, blir ivaretatt.

Av artikkel 20 nr. 2 følger at staten, i samsvar med sin lovgivning, skal sikre alternativ omsorg for barnet. Den gir staten en viss skjønnsmargin med hensyn til lovgivningens innhold, men preambelens strekpunkt 6 fremhever familiemiljøets fortrinn for barnets utvikling av sin personlighet. I artikkel 20 nr. 3 følger en eksemplifisering av omsorgsformer som kan benyttes; «plassering i fosterhjem, Kafala etter islamsk lov, adopsjon, eller om nødvendig plassering i institusjon egnet for barn.» Sett i sammenheng med preambelens sterke vektlegging av familiens betydning, må passusen «om nødvendig» her leses slik at institusjon er et andrevalg og at myndighetene anbefales å søke å unngå institusjonsplassering av barn. Når mulige løsninger overveies, skal det i følge artikkel 20 nr. 3 tas tilbørlig hensyn til kontinuiteten i barneoppdragelsen og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

Det krever at barnet må bringes ut av den situasjonen som gav grunnlag for inngrepet. Videre at det får tilgang til de spesielle tiltak som konvensjonen sikrer for å avhjelpe både skadevirkningene av de belastninger som dannet grunnlag for inngrepet og de påkjenninger selve inngrepet fører med seg. Artikkel 39 pålegger dessuten staten å sørge for alle egnede tiltak for psykisk og fysisk rehabilitering og sosial integrering av barn som har vært utsatt for alle former for mishandling eller vanskjøtsel. Barn som har krav på særskilt bistand og vern fra staten etter artikkel 20, vil ved behov være spesielt aktuelle for slike tiltak. Hvis grunnlaget for at barnet ble flyttet var at det var utsatt for overgrep, må nødvendige rehabiliteringstiltak integreres i den daglige omsorgen.

Det må også stilles som et krav til staten at barn som den har omsorgen for, får sine øvrige rettigheter etter barnekonvensjonen ivaretatt på et forsvarlig nivå. Blant annet må de rettigheter alle barn har på andre samfunnsområder enn hjemmets, oppfylles på vanlig måte. Retten til opplæring er en rettighet som står på egne ben uavhengig av om foreldrene har omsorgen for barnet, selv om de har vist seg å ha stor faktisk betydning. Det må derfor kreves at barnets rettigheter overfor skolen blir ivaretatt på forsvarlig vis. Det ville harmonere dårlig med FNB artikkel 20 å stille mindre krav til statens omsorgsytere enn til foreldre, som ikke trenger noen skolering for å ta seg av barnet.

Hvilke krav som ellers må stilles til barnets omsorg, må vurderes ut fra det nivået som generelt kreves i konvensjonen, jf. artikkel 3 nr. 2. Det vil i noen grad være sosialt og kulturelt bestemt. Som jeg har vist i pkt. 2.3.2.2, har barnet en rett til grunnleggende omsorg som gjør at det har tilstrekkelige læringsbetingelser til å nyttiggjøre seg sin rett til opplæring. Det absolutte minimum må være at barnet kommer bedre ut enn om det var blitt værende i hjemmet. Det vil kreve at den nye situasjonen er så mye bedre enn den barnet ble flyttet fra, at det også oppveier belastningen ved å flytte.

Statens rolle som tjenesteyter omfatter en generell plikt til å sikre oppfyllelse av barnets rettigheter etter FNB. En alternativ familie som påtar seg å utøve omsorgen i foreldrenes sted, må derfor både ha mulighet til oppfølging og støtte underveis og være gjenstand for kontroll. FNB artikkel 25 har en spesiell regel om tilsyn som det er statens oppgave å oppfylle.

#### *2.5.3.4 Spesielt om ansvaret for barnets skolegang*

Retten til opplæring oppfylles løpende og skal legge til rette for en læringsprosess hos barnet, jf. FNB artikkel 29 nr. 1. Retten og plikten til opplæring vil ikke nødvendigvis være berørt av at barnet flyttes fra hjemmet. Det vil blant annet bero på hvor langt barnet flytter. En flytting som fører til at barnet må bytte skole, vil lett kunne føre til et brudd i kontinuiteten i barnets opplæring. Som ansvarlig både for barnets opplæring og omsorg, har staten et ansvar for å hindre at skolegangen avbrytes unødige. Den må også sikre barnet hjelp til å ta igjen tapt skolegang som følge av de forhold som gav grunnlag for myndighetenes inngrep og av selve inngrepet.

Før det tas stilling til om et skolebarn skal flytte, vil det derfor være nødvendig å skaffe en oversikt over status i barnets skolesituasjon for å sikre at eventuelle forsømmelser tas igjen. Det vil også være nødvendig å planlegge barnets videre skolegang slik at ikke unødige tid går tapt. Barnets forhold til sin aktuelle skole vil derfor være et relevant moment ved valg av plasseringssted, slik at unødige brudd unngås. Et spørsmål vil også være om barnet har behov for spesiell tilrettelegging av sin opplæring, eventuelt som ledd i en rehabilitering, eller om tidligere støttetiltak skal følge med når barnet må flytte. Ansvaret for å gjøre de nødvendige beslutninger for å sikre kontinuiteten i barnets skolegang, vil være forvalterne av statens tiltak for å oppfylle barnets rett til opplæring og for å sikre barnets omsorg. For å unngå at kontinuiteten i barnets skolegang blir skadelidende, må planleggingen av barnets skolegang skje parallelt med og som en integrerende del av flyttingen.

Å flytte et skolebarn vil, hvis det ikke blir funnet et plasseringssted i nærheten, kunne innebære at det også skjer et brudd i barnets relasjoner utenom familien. Kontakten med familiemedlemmene blir regulert gjennom samværsreglene, og vil

være en del av selve beslutningen om flytting, jf. FNB artikkel 9 nr. 3. Barnets forhold til sitt øvrige nettverk er ikke beskyttet på samme måte. Brudd med nabolag og venner vil, selv om det er et tilsiktet formål med flyttingen, kunne føre til sorg og savn for barnet. Det vil derfor kunne trenge hjelp til både å holde kontakten med sitt gamle nettverk, til å bygge opp et nytt der det kommer og hjelp til å forstå og bearbeide opplevelsene.

Forskningen om skolegangen for barn under barnevernets omsorg viser en rekke kritiske punkter som hver for seg og sammen kan bidra til at barnet på ulike måter kommer i eller forblir i en marginal skolesituasjon, jf. pkt. 1.2.5. Staten velger selv hvilke forvaltningsmessige instrumenter den skal benytte for å realisere sine forpliktelser. Uansett hvordan det organiseres, er det en særskilt utfordring for staten å sikre at dens ansvar for barnets skolegang og for barnets omsorg samordnes. Det må ivaretas gjennom statens overordnede koordineringsansvar.

FNB artikkel 44 pålegger staten en rapporteringsplikt som forutsetter at myndighetene skaffer seg rede på hvordan barn faktisk har det. Hvilke virkemidler som kan benyttes for å få tilgang til nødvendig informasjon, står helt åpent. Statene er etter FNB artikkel 42 forpliktet til å sørge for nødvendig informasjon til barn om deres rettigheter slik at de selv kan gjøre dem gjeldende.

#### **2.5.4 Barnets behov for kontinuitet og for et voksent nettverk som ung voksen**

I dette punktet er spørsmålet om det kan utledes noen plikter for staten overfor barnet med sikte på å forberede det på tiden etter at barnealderen er over. Internasjonale undersøkelser viser som nevnt i pkt. 1.2.5 at mange unge som har vært under statlig omsorg, starter sin tilværelse som unge voksne på et spinkelt grunnlag.<sup>590</sup> For å forberede overgangen til voksen alder så godt som mulig, er det derfor nødvendig å ha et langsiktig perspektiv på barnets fremtid når omsorgen for barnet skal planlegges og iverksettes. EMDs sterke vektlegging av hensynet til gjenforening mellom foreldre og barn kan ses som et uttrykk for at domstolen anerkjenner familiebåndenes betydning utover barnealderen i større grad enn de nasjonale myndighetene synes å ha gjort i disse sakene. Ellers har skolen på samfunnets vegne et hovedansvar for å ruste de unge med livskompetanse til å møte livets utfordringer, jf. 2.2.3.3.

Når barnet fyller 18 år, opphører dets særskilte vern etter FNB. Det samme gjør konvensjonsorganenes kontroll med de nasjonale myndighetene. Barnets menneskerettslige vern svekkes derfor. ØSK artikkel 13 nr. 2 bokstav d hjemler et ansvar for staten for å legge til rette for at unge som ikke har fullført sin

---

<sup>590</sup> Egelund, Tine og Hestbæk, Anne-Dorthe (2003): op. cit s. 228-243

grunnopplæring, skal ha muligheter til å ta igjen det forsømte. Ellers forutsettes den som er voksen å klare seg på egen hånd. De overveielser som må gjøres for å planlegge tilværelsen som ung voksen må derfor gjøres mens barnet ennå er i barnealderen.

## 2.6 Hjemmet, skolen og barnevernet som system for barnets omsorg og opplæring

### 2.6.1 Innledning

I dette punktet er problemstillingen om vi av menneskerettighetene kan utlede noen krav til den nasjonale reguleringen av forholdet mellom hjemmets primære og statens subsidiære ansvar for barnets omsorg og opplæring. Det er videre et spørsmål om de legger noen føringer for hvordan forholdet mellom hjemmet, skolen og barnevernet forventes å fungere som de sentrale institusjonene i det norske systemet som skal forvalte barnets rett til omsorg og til vern mot marginalisering i skolen.

For å belyse denne problemstillingen vil jeg gi en oppsummering av de krav som kan trekkes ut av analysene i dette kapitlet, pkt. 2.6.2. Deretter vil jeg sammenholde disse kravene med det norske systemet, jeg vil og gi vurdering av det norske tredelte systemet på bakgrunn av disse kravene, pkt. 2.6.3.

### 2.6.2 Menneskerettslige krav

I dette punktet vil jeg oppsummere de krav som ut fra menneskerettighetene kan stilles til delene og til helheten i systemet som har ansvaret for å oppfylle barnets rett til omsorg og opplæring. Selve organisasjonsstrukturen er ikke gjenstand for regulering i konvensjonene. Menneskerettighetene bygger på at barnets rettigheter ivaretas av to parter, hjemmet og staten, som begge har et ansvar for barnets omsorg og for dets opplæring.

Etter FNB artikkel 7 har barnet rett til å få omsorg fra sine foreldre som de primære omsorgspersonene. Men de er ikke de eneste; staten har et subsidiært ansvar. I pkt. 2.3.2.2. har jeg begrunnet at barnet har rett til omsorg et nivå som gjør det i stand til å nyttiggjøre seg sin rett til opplæring. FNB artikkel 5 gir barnet også fra andre i sine omgivelser med et rettslig ansvar for barnet, en rett til veiledning og støtte under utøvelsen av sine rettigheter, tilpasset dets gradvise utvikling av evner og anlegg. Skolens rettslige ansvar for barnets opplæring omfatter også et ansvar etter artikkel 5.

Statens subsidiære ansvar kommer inn når det er nødvendig for å sikre barnets omsorg, enten ved supplerende tiltak eller ved at den tar over omsorgen i foreldrenes sted. Supplerende hjelp må tilpasses hjemmet og ta tilbørlig hensyn til at forholdet mellom barnet og foreldrene har et spesielt menneskerettlig vern.

Barnets tilhørighet til foreldrene er en del av grunnlaget for dets identitetsutvikling, som barnet har krav på respekt for, selv om de ikke selv er i stand til å gi barnet tilstrekkelig omsorg. Den har vært tungt vektlagt i EMDs praksis. Hvis de er innstilt på å ta imot hjelp, kan ikke barnet flyttes fra hjemmet bare på grunn av at det ville få bedre utviklingsmuligheter et annet sted. Når alternativ omsorg er nødvendig, tilsier EMDs praksis at det må skje med minst mulig brudd i kontinuiteten i barnets kontakt med foreldrene og at det skal arbeides aktivt for gjenforening med dem..

Barnet har også en konvensjonsfestet rett til opplæring. Hvordan den skal oppfylles er ikke nærmere regulert. Men det er forutsatt at alle stater har et selvstendig skoleverk som står under statens instruksjonsmyndighet, med stor frihet til å bestemme innholdet ut fra hva unge mennesker trenger for å klare seg. Visse grenser følger likevel av at den må respektere foreldrenes religiøse og filosofiske livssyn. Skolens legitimitet er forankret i tillit hos foreldrene.

Etter FNB er skolen et «lavterskeltilbud» som skal være tilgjengelig for alle uten diskriminering etter foreldrenes bakgrunn. Det stilles ikke noen vilkår som barnet må oppfylle eller krav om innsats fra foreldrene for at retten skal oppnås. Barnet forutsettes selv å sørge for å få oppfylt sin rett uten at foreldrene behøver å «gå på barrikadene».

En målsetting er at skolen skal sørge for en opplæring som er individuelt tilpasset. Den forventes altså å tilpasse seg ulikheter mellom barn og deres bakgrunn slik at alle barn kan få like muligheter. I tillegg har det enkelte barn rett til konkret oppfølging fra skolens side, tilpasset dets gradvise utvikling av evner og anlegg, jf. FNB artikkel 5.

Som helhet betraktet bygger menneskerettighetene på at hjemmet er den sentrale samfunnsinstitusjon for barnet som staten må tilpasse sin omsorg til og som også opplæringen må tilpasses. Men både når det gjelder barnets opplæring og barnets omsorg setter staten den rettslige standarden for hva barnet skal være sikret som et minimum.

### **2.6.3 Vurdering av det norske systemet ut fra menneskerettighetenes krav**

Sammenligner vi det norske systemet med menneskerettighetenes krav, ser vi at det norske lovverket er tredelt, basert på institusjonenes ansvar, med hjemmet som



primært ansvarlig for barnets omsorg, med barnevernet som garantist, og skolen med ansvar for barnets opplæring. I konvensjonene er disse oppgavene gjenstand for en todeling; omsorg og opplæring.

Når det gjelder barnets rett til omsorg er det to ulike utgangspunkter for reguleringen; foreldrenes krav på vern mot inngrep fra staten og barnets rett til omsorg. Spenningen mellom de to utgangspunktene finner vi også i norsk rett. Hva som vektlegges mest i konvensjonene er avhengig av deres alder. I de eldste var foreldrenes rettigheter det sentrale, mens barnets rettigheter er det sentrale i FNB. Norsk rett er preget av at den tradisjonelt har hatt et foreldreperspektiv. Ved barneloven fikk barnet noen rettigheter, men barnevernloven gav ikke barnet noen rett til hjelp. Det samme standpunktet ble inntatt ved behandling av St. meld nr. 40 (2001-2002) jf. pkt. 1.5.4.3. Ved FNB artikkel 3 er barnets posisjon styrket. Internasjonal påvirkning synes å være en sterk drivkraft for en mer barnevennlig lovgivning her i landet.

FNB tar utgangspunkt i at staten har et overordnet ansvar for å sikre barnets omsorg, men slik at dens ansvar er subsidiært til foreldres eller vergers. Statens bistand kan ytes til barnet i form av støtte til foreldrene eller ved at barnet fjernes fra hjemmet, jf. FNB artiklene 18 og 19 jf. artikkel 9. Det samsvarer med systemet etter norsk rett. Både EMK artikkel 8 og FNB artikkel 9 gir en skjønnsmargin til den nasjonale lovgivningen med hensyn til vilkårene for å flytte barnet fra foreldrene.

Hvis barnets situasjon ikke er så alvorlig at flytting er aktuelt, er det nærliggende å forstå FNB artikkel 3 nr. 2 sett i sammenheng med artiklene 18 og 19 slik at barnet har rett til hjelp fra statens myndigheter for å få en «den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel» som er standarden i artikkel 3 nr. 2. Det kan se ut som det her er tenkt at det skal være en «sømløs» tilpasning mellom foreldrenes og det offentliges omsorg for barnet. Etter norsk rett er det som hovedregel et vilkår for hjelp til barnet i dette tilfelle at foreldrene samtykker. Det er et spørsmål om det norske systemet på dette punktet er fullt forenlig med menneskerettighetenes krav. Ellers er det ingen mangel på samsvar.

Et spørsmål hos oss har vært i hvilken grad hjemmet skal forventes å tilpasse seg skolen og opplæringen skal tilpasse seg hjemmet. Fra et menneskerettsperspektiv ble dette spørsmålet opprinnelig sett som et krav fra foreldrene til skolen om respekt for deres religiøse og filosofiske overbevisning; altså et krav om at skolen skulle tilpasse seg hjemmet. Men det er statens rett å bestemme hvilken opplæring barnet trenger for å kunne møte samfunnets krav.

I FNB er barnet gitt en selvstendig rett til opplæring, som på den ene siden skal gis uten diskriminering av noen slag og uten hensyn til foreldrenes stilling og stand og på den andre sine skal utøves med respekt for barnets foreldre og barnets selv og deres bakgrunn. Dette kan forstås som en utvikling i retning av at opplæringen skal

tilpasses barnet, noe som i over 30 år har vært en målsetting for den norske skolen. At barnets rettigheter står på egne ben innebærer at ulikheter i foreldrebakgrunn ikke skal være relevant for skolens ytelse. Det må forstås slik at skolen forventes å kompensere for sosiale ulikheter mellom barna, i den grad ikke andre ordninger sørger for en tilpasning mellom skolens tilbud og hjemmets omsorg.

Sammenholder vi menneskerettighetenes krav til det voksne ansvaret for barnets omsorg og opplæring med det norske systemet, ser vi at menneskerettighetene dreier seg om tjenestenes innhold. Det fordeler ansvaret på to aktører, foreldrene og staten. Det norske systemet er strukturert om de iverksettende organene med tre aktører. De to systemene er sammenfallende når det gjelder foreldrenes oppgaver. De har det primære ansvaret for barnets omsorg, men også for å sørge for at barnet får opplæring. Statens ansvar for henholdsvis opplæring og sekundær omsorg for barnet er i det norske systemet fordelt mellom skolen og barnevernet.

Ovenfor har jeg påvist at det i forholdet mellom det primære og det sekundære ansvaret synes å være en «glipe» i det norske systemet ved at foreldrene kan motsette seg at barnet får nødvendig hjelp, når situasjonen ikke er så alvorlig at barnet må flyttes. I den grad barnevernets tjenester ikke tilpasses til skolens på samme måte som det forventes at hjemmet skal gjøre, vil det også kunne dannes en «glipe» mellom disse institusjonene. Ut fra barnets menneskerettigheter må staten ha et spesielt ansvar for årvåkenhet med hensyn til disse mellomrommene mellom institusjonenes ansvar slik at barnets rettigheter ikke går tapt.

Den historiske oversikten viser strukturen i det norske systemet som dannes av skolen, hjemmet og barnevernet, lenge har holdt seg svært stabil til tross for de store samfunnsendringene de siste hundre årene. I siste halvdel av 1900-tallet har utviklingen gått i retning av større offentlig ansvar for barnet. Etter århundreskiftet er det en forventning både til skolen og barnevernet om å tilpasse seg hjemmet. Et medvirkende motiv til del endringene som har funnet sted, har vært å styrke menneskerettighetene. Men det ser ut som det har hatt ulikt gjennomslag i de tre institusjonene. Det kan nesten virke som om det har vært opp til ministrenes skjønn å vektlegge dem. Det kan ha sammenheng med at de ideologiske spørsmålene som innarbeiding av menneskerettighetene reiser, ikke har hatt noen fremtredende plass i norsk debatt. De har dermed ikke blitt en del av et politisk «felleseie».<sup>591</sup>

EMDs dom i Adele Johansen-saken satte i 1996 menneskerettighetene på dagsorden i barnevernet. Ved den statlige overtakelsen av barnevernet ble også familievernnet lagt under samme administrasjon, og det ble lagt sterk vekt på å utvide og videreutvikle de foreldrestøttende tiltakene. Reformen var dels begrunnet i lite vellykket styring av institusjonstilbudet i barnevernet og internasjonal

---

<sup>591</sup> Emberland, Marius: To måter å bringe rettigheter hjem på, *Retfærd 2000* s. 1-22

forskning om atferdsproblemer som entydig talte i favør av tidlig intervensjon mot atferdsproblemer.

I barneloven var det ikke aktuelt å foreta endringer med henblikk på å styrke barnets menneskerettigheter før inkorporeringen av barnekonvensjonen i 2003. I departementets høringsutkast med forslag om delvis transformasjon av konvensjonen var det først og fremst FNB artikkel 12 som ble foreslått styrket, særlig ved at aldersgrensen for barnets rett til å bli hørt ble senket. Rent lovgivningsteknisk ble endringen i bl. § 31 koblet sammen med rettergangsreformen i barnefordelingssaker, som særlig tok sikte på å dempe konfliktnivået i foreldretvister. Om menneskerettighetene har hatt noen selvstendig betydning for barnets rettslige posisjon overfor foreldrene er et empirisk spørsmål som vi har liten kunnskap om. Men selvstendighet som oppdragelsesideologi samsvarer med det syn FNB bygger på.

Det må være grunnlag for å hevde at både i barnevernet og i familien representerer året 2003 en milepæl i rettsutviklingen, ved at oppmerksomheten om barnets egen opplevelse av sin egen situasjon har fått større vekt og at fagfolkenes ressurser settes inn på å dyktiggjøre foreldrene til å forvalte sitt voksne ansvar for barnet. På disse områdene har menneskerettighetene, herunder barnets rettigheter vært sentrale argumenter for reformene.

I skolen ser bildet annerledes ut. I skolereformene har foreldrenes menneskerettigheter vært trukket frem, og da i en nokså forhistorisk argumentasjon for privatskolene. Barnekonvensjonen glimret med sitt fravær i Kristin Clemets tid og målsettingene for skolen fra FN's barnekomité i *The Aims of Education*, er ikke nevnt i noen av de dokumenter som ligger til grunn for reformene i skolen. Uttalelsene fra FN's barnekomité om skolens ansvar for opplæring om menneskerettighetene er også forbigått i taushet.

I St. meld. nr. 30 (2003-2004) er det lagt opp til et samarbeid mellom hjemmet og skolen om opplæringen for den enkelte elev. I *Rolleerklæringen* hvor oppgavefordelingen mellom skolen og hjemmet er trukket opp, er skolens ansvar for å få til et godt samarbeide med hjemmet utvidet i forhold til det som tidligere har vært praksis mange steder. Det må betraktes som et initiativ for å etablere en tillit til skolen som mange har savnet. I den grad det lykkes å tilpasse opplæringen til barnets interesser, evner og til dets familiære og sosiale bakgrunn, vil det være i samsvar med en utvikling i retning av en ikkediskriminerende skole som menneskerettighetene tilskynder. Det samsvarer med føringer i FNB og i *The Aims of Education* om at skolen skal tilpasse seg barnet og barnets hjem, og om at skolen skal gi barnet en relevant opplæring tilpasset dets evner og forutsetninger, uten forskjellsbehandling ut fra foreldrenes bakgrunn.

I forhold til det norske systemet sett som helhet, har FNB bidratt til at statens ansvar for alle barns ve og vel er utvidet. Gjennom forpliktelsen til å rapportere om

tilstanden må den også skaffe seg rede på hvordan systemet faktisk fungerer og hvordan barn faktisk har det. Lovendringene de seneste årene er egnet til å styrke oppmerksomheten om det enkelte barn og støtte de voksne som omgir det. Hvor langt disse forpliktelsene rekker og i hvilken grad de er iverksatt vil bli gjenstand for analyse i de neste kapitlene.

## 3 Foreldrenes og hjemmets ansvar for barnets opplæring

### 3.1 Innledning

#### 3.1.1 Problemstillingene i kapittelet

Hovedproblemstillingen i dette kapittelet er hvilket ansvar hjemmet har for å sikre at barnets rett og plikt til opplæring blir realisert og for å motvirke at det blir marginalisert i skolen, jf. pkt. 1.2.6.

Et utgangspunkt for analysen er at foreldrene er den enkeltfaktor som betyr mest både for hvordan barnet har det og gjør det på skolen, jf. pkt. 1.2.5.2. Som vist i pkt. 1.5.5.6 har det vært sterkt motstridende oppfatninger om i hvilken grad hjemmet skal forventes å fungere på skolens eller på egne premisser i sitt forhold til skolen. I *Kunnskapsløftet* vektlegges på den ene siden foreldrenes ansvar for barnets omsorg i hjemmet og på den andre siden både skolens pedagogiske ansvar og dens ansvar for at skole-hjemsamarbeidet fungerer.<sup>592</sup>

Rettsforholdet mellom foreldrene og barnet reguleres i nasjonal rett i lov om barn og foreldre. Hva som er barnets hjem følger av barnelovens generelle regler om foreldreskapet. Ansvar for barnets opplæring reguleres som en del av foreldreansvaret i bl. § 30. Av relevans er også barnets med- og selvbestemmelsesrett i bl. §§ 31-33.

Det systemteoretiske perspektivet på hovedproblemstillingen, jf. 1.3.5.3 innebærer at hjemmet, skolen og barnevernet analyseres som et helhetlig system med et felles samfunnsansvar for barnets omsorg og opplæring. Temaet i dette kapittelet inngår dermed i en kontekst hvor det voksne ansvaret for barnets omsorg og opplæring også omfatter to andre deler. Foreldrenes ansvar for barnets opplæring er ett spesielt aspekt ved rettsforholdet mellom foreldrene og barnet som reguleres dels i barneloven og dels i opplæringsloven. Opplæringslovens plikter vil derfor få en stor plass i dette kapittelet, selv om hovedbehandlingen av den følger i kapittel 4.

Barnevernets rolle er å trå til som statens subsidiære utøver av omsorgen for barnet når barnet og foreldrene trenger det, eller når barnet ikke kan tillates å bli værende i familien. Jeg vil derfor komme litt inn på barnevernlovens bestemmelser i dette kapittelet, men hovedbehandlingen av det følger i kapittel 5.

---

<sup>592</sup> I St. meld nr. 30 (2003-2004) s. 107-108 og K-2005 s. 34-35

Rettsystematisk regnes rettsforholdet mellom barnet, foreldrene og samfunnet til familieretten som en del av privatretten. Et grunnleggende utgangspunkt for tolkningen av privatrettens regler er prinsippet om individenes frihet. Når skolen og barnevernet griper inn i familien, er det etter legalitetsprinsippets krav basert på hjemmel i lov. Sentrale sider ved forholdet mellom foreldre og barn er konvensjonsbeskyttet, og familien nyter et menneskerettslig vern som den grunnleggende enhet i samfunnet, jf. pkt. 2.3.3.2. Barnet har likevel visse selvstendige menneskerettigheter som også beskytter det mot foreldrene, jf. pkt. 2.3.3.3.

I dette kapitlet vil jeg i innledningspunktet redegjøre for rammen for analysen, pkt 3.1.2. I pkt. 3.1.3 vil jeg presentere empirisk bakgrunnsstoff for problemstillingene i kapitlet. I pkt. 3.2 vil jeg gi en oversikt over reglene om hvem som er barnets foreldre. De angir hvem barnet har et rettsbeskyttet forhold til og som dermed får ansvaret for å skape barnets hjem og ivareta de oppgaver som påhviler hjemmet. Disse to første punktene er bakgrunnsstoff for de fire problemstillingene i kapitlet.

Foreldrenes ansvar er først og fremst å sørge for barnets omsorg i hjemmet. Skolens virksomhet synes å forutsette at den er ivaretatt på et nivå som sikrer barnets grunnleggende læringsbetingelser. Den første problemstillingen dreier seg derfor om hvilket krav barnet har overfor foreldrene på at de sikrer det en grunnleggende omsorg. Den vil jeg behandle i pkt. 3.3.

De tre neste problemstillingene dreier seg om barnets og foreldrenes forhold til skolen. Det er både tale om mellom barnets og foreldrenes innbyrdes rettigheter og plikter og forholdet mellom hver av dem og skolen. I pkt. 3.4 vil jeg analysere tre problemstillinger som gjelder barnets og foreldrenes forhold til skolen spesielt: Den første er hvilken plikt foreldrenes har til å sørge for at barnet får tilgang til opplæring. De to neste er hvilket ansvar de har for å motvirke at barnet blir henholdsvis faglig og sosialt marginalisert i skolen.

Foreldrenes plikter vil bero på hvordan ansvarsforholdet mellom hjemmet og skolen er regulert. Det er både spørsmål om hva skolen kan forvente av foreldrene og hvilken innflytelse foreldrene har på barnets opplærings situasjon i skolen. Jeg vil delvis behandle de samme temaene i kapittel 4, men da med skolen som utgangspunkt.

Avslutningsvis vil jeg i pkt. 3.5 komme med en oppsummering om barnets rettsstilling overfor foreldrene og dets muligheter til å håndheve sine rettigheter etter barneloven overfor andre enn foreldrene.

### 3.1.2 Rammen for analysen

I dette punktet vil jeg redegjøre nærmere for den institusjonelle rammen for analysen. Barneloven må ses i en menneskerettslig kontekst hvor konvensjonene er relevante både ved tolkningen av enkeltregler og ved forståelsen av selve systemet for regulering av forholdet mellom skolens, hjemmets og barnevernets ansvar for barnets omsorg og opplæring. Ved tolkningen av de nasjonale bestemmelsene kommer barnets og foreldrenes konvensjonsbestemte rettigheter og statens korresponderende plikter inn som supplerende rettskilder.

I forrige kapittel kom jeg frem til at FNB artikkel 3 nr. 2 jf. artikkel 4 pålegger staten en plikt til å sikre barnet en omsorg som ivaretar dets grunnleggende læringsbetingelser, jf. pkt. 2.2.3.2. Indirekte gir dette barnet rett til en omsorg på minst dette nivået.

I pkt. 1.5.7.2 har jeg vist at vi kan se en utvikling i lovgivningen hvor skolens og barnevernets oppgaver overfor hjemmet har endret karakter fra kontroll og oppdragelse til også å omfatte samarbeid og støtte. I reformene etter århundreskiftet er dette kommet til uttrykk i forventninger til skolen om å støtte opp under foreldrenes autoritet i forhold til barnet og til barnevernet om å styrke deres foreldrekompetanse.

Disse endringene samsvarer med menneskerettighetenes krav som dermed understøtter og forsterker denne utviklingen og understreker statens plikt til å videreføre den. For skolen innebærer det et krav om å tilpasse opplæringen til barnet og dets familie og til å yte sine tjenester uten diskriminering. For barnevernet vektlegges at statens subsidiære ansvar for å sikre barnets omsorg først og fremst må ivaretas gjennom tiltak som supplerer familiens omsorg slik at båndene mellom foreldre og barn ikke brytes. Må barnet fjernes fra foreldrene, er gjenforening et mål.

Hjemmets rolle som samfunnsinstitusjon danner rammen for analysen av rettsreglene innad i forholdet mellom barnet og foreldrene og av deres forhold til utenverdenen. Barnets opplæring må derfor analyseres i en kontekst hvor de gjensidige forventningene mellom hjemmet på den ene siden og skolen og barnevernet på den andre siden, vil danne rammebetingelser for hjemmets virksomhet. Målsettingen om at de skal støtte foreldrenes i deres oppgaver, innebærer at det forventes en tyngdeforskyvning i disse relasjonene.

I pkt. 1.5.5 har jeg vist at betingelsene for foreldrenes omsorg for barn endret seg særlig fra midten av 1980-tallet ved den patriarkalske familiens sammenbrudd, økt likestilling mellom kvinner og menn, samt et uttalt offentlig ansvar for reproduksjon av befolkningen. Videre i pkt. 3.1 vil jeg utdype hvordan meg mener vi må forstå hjemmet som samfunnsinstitusjon i dagens samfunn.

I pkt. 3.1.3 vil jeg beskrive noen trekk ved hjemmet som en organisasjon med omsorg for barn og konkretisere hvilke krav det stilles overfor fra det aldersbaserte oppvekstsystemet når det skal utføre sine oppgaver. Jeg vil her knytte an til empirisk forskning om omsorgspraksis i barnefamilier i Norge fra 1980-tallet og utover som jeg har nevnt tidligere. Selv om dataene ligger litt tilbake i tid og endringene skjer raskt, må vi anta at den omsorgs- og oppdragelsespraksis som er dokumentert, med visse endringer fortsatt finner sted i store deler av samfunnet innen rammen av dagens familielovgivning og familieorganisering.

Den illustrerer hvilke krav som stilles til foreldre i våre dager. Måter foreldrene møter dem på kan ses som et uttrykk for en omsorgsstandard som vi må anta er kulturelt forankret i befolkningen, som oppfatninger om hvordan barn bør ha det. Om de deles av alle deler av befolkningen, har vi ikke sikker kunnskap om. Vi vet heller ikke hvilken betydning rettsreglene har for denne praksisen. Jeg vil likevel bruke denne kunnskapen for å forankre rettsreglene i virkeligheten, uten dermed å legge til grunn at den er rettslig normerende som en kvalitativ standard for hva alle barn skal være sikret.

Jeg vil analysere de fire problemstillingene i kapittelet i lys av at foreldreskapet utøves i en sosial kontekst hvor et strengt aldersbasert oppvekstsystem omfatter mesteparten av barnealderen. Det utgjør en helhet hvor det ene trinnet bygger på det foregående og kvalifiserer for det neste. Barnets rettsstilling varierer på ulike alderstrinn og på de ulike trinnene av skolesystemet, og forskjellige spørsmål er aktuelle i ulike aldersfaser. Hvordan hvert av trinnene fremtrer for det enkelte barn, vil ofte bero på hvordan det har gjennomlevd de tidligere fasene. I pkt. 3.4 vil jeg derfor følge strukturen i skolesystemet og ta med litt om førskolealderen. Den skiller seg fra skolealderen ved at foreldrene i denne fasen av barnets liv, i hvert fall i prinsippet, har større grad av frihet til å innrette sitt liv med barnet.

Skolestarten markerer overgangen til en ny livsfase både for foreldre og barn. Forventningene stilles og forberedelsene gjøres i varierende grad mens barnet er i førskolealderen. For barn med foreldre i arbeid, vil skolegangen som regel medføre nødvendige justeringer i en omsorgspraksis som allerede er etablert. For barn som har vært hjemme, vil denne overgangen kunne være større.

Også senere overganger vil være bestemt av hvordan barnet har gjennomlevd den forrige fasen og den forrige overgangen. Grunnlaget for barnets motivasjon til å søke videregående opplæring legges gjerne i grunnskolealderen. Barnets mestring av grunnskolens utfordringer vil også spille en stor rolle for hvordan det gjør det på videregående.

Systemet er egnet til å sikre kontinuitet i barnets utviklingsbetingelser, men det legger samtidig opp til en opplæringsmaraton, hvor de som taper kontakten med hovedfeltet, får stadig mer å ta igjen. Et bilde av hva som kreves fra hjemmets side



for at barnet skal kunne holde følge med feltet og nyttiggjøre seg skolens opplæringstilbud, vil være relevant som bakgrunn for en analyse av rettsreglene som regulerer forholdet mellom foreldre og barn.

Jeg vil avslutte med en oppsummerende vurdering av barnets rettsstilling og en vurdering av hjemmet i forhold til de premisser som ligger i menneskerettighetene, pkt. 3.5.

### 3.1.3 Hjemmet som samfunnsinstitusjon og base for barnets omsorg

#### 3.1.3.1 Innledning

I dette punktet vil jeg analysere forholdet mellom *hjemmet* som samfunnsinstitusjon og dets funksjon som ramme for barnets omsorg. I pkt. 1.5.7 har jeg vist at hjemmet som institusjon er en del av en stående struktur som har oppgaven med å ta ansvaret for samfunnets barn. Barnelovens regulering har først og fremst de personlige relasjonene mellom foreldrene og barnet for øye. Hjemmet er den selvfølgelige rammen om forholdet mellom dem, selv om hjemmet bare så vidt er nevnt i barneloven, jf. pkt. 1.3.3.3. Der er det langt på vei tatt for gitt.

Hjemmet nyter et menneskerettlig vern både som den grunnleggende enheten i samfunnet, jf. SP artikkel 23 og gjennom vernet av familiebandene ved EMK artikkel 8, FNB artikkel 16 samt et grunnlovsvern etter GrL. § 102.

Hjemmet får sitt materielle og kulturelle uttrykk i måten menneskene innretter seg på. Min hensikt er å synliggjøre hjemmets funksjon som ramme for dagens familieliv og for de prosesser som forventes å foregå i forholdet mellom barn og foreldre for at det nødvendige grunnlaget skal legges for barnets læring i skolen. Jeg er særlig opptatt av forhold som er relevante for barnets omsorg, utvikling og læring. I dette bildet har barnets skolegang en plass som gjør at den på mange måter preger hele familielivet i den perioden familien har omsorg for barn.

I vanlig språkbruk gir ordet *hjemmet* kanskje først og fremst assosiasjoner til en fysisk bolig hvor det bor mennesker som hører sammen. I pkt. 2.3.3 har jeg vist at barnets rett til identitet som menneskerettighet, blant annet er knyttet til noen ytre kjennetegn eller *identitetsmarkører*. De angir barnets tilhørighet; dets tilknytning til foreldrene til vergen eller andre, til landet det hører til i gjennom statsborgerskapet, til familieforhold eller til en etnisk gruppe. Utviklingen av barnets identitet og personlighet foregår i et samspill med de personene barnet hører til sammen med gjennom omsorg og andre aktiviteter som er nær forbundet med forestillingen om hjemmet, jf. pkt. 2.3.3.3.

Sosialantropologen Marianne Gullestad hevder at hjemmet i den norske kulturen betyr atskilling mer enn i mange andre land: Det er et fortettet symbol for det som er viktig for oss.<sup>593</sup> Hun viser til den franske arkitekten le Corbusier som har uttalt at huset er en maskin til å bo i, og uttaler at hun ikke kan tenke seg et mer misvisende utsagn sett i forhold til hva norske kvinner og menn føler for hjemmet sitt. I tillegg til at den danner den fysiske rammen om familielivet, gir boligen også signaler til utenverdenen om hvordan vi ønsker å fremstå, om vår tilhørighet, stil og smak. Pierre Bourdieu snakker om vår økonomiske og kulturelle kapital som avspeiler våre verdier, vår sosiale tilhørighet og vår plassering i forhold av oss selv i forhold til andre.<sup>594</sup>

Forbrukerundersøkelsene fra Statistisk sentralbyrå viser at husholdningenes største utgift er til bolig, lys og brensel.<sup>595</sup> Det skyldes dels høye boligpriser, men det avspeiler samtidig at norske familier investerer både tid, penger og arbeid i hjemmet. Tradisjonelle norske verdier som forbindes med hjemmet, er ifølge Marianne Gullestad familiens samhold og identitet, personers identitet, integrasjon i livet, retning til livsløpet, livsstil, trygghet hygge, fred og ro, selvstendighet, praktisk sans, nøkternhet samt kontroll og mestring.<sup>596</sup>

Liv Mette Gulbrandsen betrakter i sin studie av hverdagslivet hos åtte-niåringer boligen både som en materiell ramme om barnas hverdag og som et uttrykk for utviklingen av familiens livsform.<sup>597</sup> En del av hennes informantfamilier var på flyttefot for å realisere drømmen om å få «sitt eget». I varierende grad var dette en plan som også barnet var med på.

Gjennom rett til registrering i folkeregisteret, som også er en menneskerettighet for barnet, jf. pkt. 2.4.2, blir barnet, foreldrene og hjemmet koblet sammen. Samtidig avgjør det hvor i landet barnet blir regnet som bosatt.<sup>598</sup> Symbolisert ved adressen, blir dermed hjemmet det som, formelt sett, rettslig forbinder barnet med foreldrene og med kommunen og staten. Tilhørigheten til kommunen avgjør hvor de voksne har skatteplikt og stemmerett, hvor de kan gjøre krav på sosiale goder og hvor barnet skal gå på skolen. Det kommer jeg nærmere tilbake til særlig i pkt. 4.2.2.

I pkt. 3.1.3.2 kommer jeg nærmere inn på de krav som stilles til hjemmet gjennom det aldersbaserte oppvekstsystemet. I pkt. 3.1.3.3 vil jeg vise noen trekk ved hjemmet som organisasjon, basert på særlig psykologisk forskning om omsorg for barn.

---

<sup>593</sup> Gullestad, Marianne (1989): Hjemmet som moderne folkekultur. I: Kultur og hverdagsliv s. 51-66, se s. 51

<sup>594</sup> Bourdieu, Pierre (2002): Distinksjonen, s. 19-50

<sup>595</sup> SSB Forbrukerundersøkelsen 2004

<sup>596</sup> Gullestad, Marianne (1989): op. cit. s. 57

<sup>597</sup> Gulbrandsen, Liv Mette (1998): op. cit. s. 76-84

<sup>598</sup> lov av 16. januar 1970 nr. 1 om folkeregistrering §§ 7-10 og forskrift 4. mars 1994 nr. 161 om folkeregistrering § 6 jf. § 26

### 3.1.3.2 *Krav til hjemmet fra det aldersbestemte oppvekst- og opplæringsystemet*

I dette punktet vil jeg analysere forventninger fra samfunnets aldersbaserte oppvekstsystem som direkte eller indirekte stiller krav til foreldrene om hvordan omsorgen for barnet skal utøves. De offentlige organene representerer samtidig deler av statens subsidiære omsorg for barnet. Kravene til foreldrene endres etter hvert som barnet vokser til. Forholdet mellom familiens medlemmer er dermed gjenstand for en kontinuerlig utviklingsprosess.

Barneloven regulerer de rettslige relasjonene mellom familiens medlemmer som danner rammen om hjemmet. Ordet «hjemmet» kan gi assosiasjoner til en beskyttende mur om familielivet som i uttrykket «My home is my castle». Denne metaforen passer ikke så godt i et rettslig perspektiv. Barneloven bygger på at rettigheter og plikter i annen lovgivning bryter gjennom og legger premisser for hvordan foreldrene og barnet kan innrette seg. I løpet av barnets oppvekst møter det en rekke instanser med innsyn i og kontroll med dets utvikling.

Fra det er nyfødt og frem til det er 20 år, har barnet rett til helsekontroll, jf. lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (khl.) § 2-2.<sup>599</sup> Khl. § 2-2 andre ledd pålegger foreldrene plikt til å medvirke til at barnet deltar i helsekontrollen. Retten til helsehjelp blir på den måten både et velferdsgode for barnet og en kontroll med foreldrene. Et sentralt formål med helsekontrollen er å følge med i at barnet vokser, legger på seg, at sansene fungerer, at det utvikler seg motorisk og kognitivt og at barnets mor og far er i stand til å ta seg av det. Helsesøster kan gi råd og veiledning og møte foreldrenes bekymringer. Et mål på at alt er i orden er at barnet utvikler seg aldersadekvat.

Ved helsestasjonens to- og fireårskontroller undersøkes barnets syn hørsel og språk. På grunn av språkutviklingens sentrale betydning for hvordan barnet klarer seg i skolen, har Kunnskapsdepartementet nylig tatt initiativ til at det tas i bruk verktøy for systematisk språkkartlegging av alle fireåringer. Det er også foreslått å utrede en plikt for kommunene til å gi språkstimulering til alle barn i førskolealder.<sup>600</sup>

I våre dager forventes begge foreldre å være i arbeid, jf. pkt. 1.5.5.5. Foreldre er gjennomgående eldre enn når de får barn enn i husmorsamfunnets tid, gjennomsnittsalderen på førstegangsfødende var i 2005 28,1 år og kvinner fruktbarheten øker mest blant kvinner i aldersgruppen 30-34 år.<sup>601</sup> Det er sannsynligvis et uttrykk for at mange kvinner er mer eller mindre fast etablert i arbeidslivet når de velger å få barn. Permisjonsordningene for fedre og mødre gjør

<sup>599</sup> Lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og forskrift 3. april 2003 nr. 450 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten

<sup>600</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 67-69

<sup>601</sup> SSB Gjennomsnittlig fødealder. 1946-2006

det mulig å ha en forelder hjemme store deler av barnets første leveår. Når foreldrene går tilbake i arbeid, trenger barnet tilsyn av andre. Kontantstøtten skal i prinsippet gjøre det mulig å velge mellom ulike barnetilsynsordninger frem til barnet er tre år, men etterspørselen etter barnehageplasser tyder på at dette alternativet foretrekkes av de fleste.

Når barnet kommer i skolepliktig alder, vanligvis det året det fyller seks år, og i minst ti år fremover, griper skolens krav og forventninger til hjemmet inn i hverdagen. Hjemmets døgnrytme, ukerytme, fritidsaktiviteter og ferier må fra da av tilpasses skolens timeplan. For de fleste familier er denne reguleringen så selvsagt at den blir nærmest usynlig.

Helsekontrollen, barnehagen og skolen representerer et offentlig blikk på familiens omsorg for barnet og påser at omsorgen tilfredsstiller visse samfunnsbestemte minstekrav. Vekker barnet bekymring, vil helsesøster kunne henvise det til medisinsk utredning på sykehus eller ta initiativ til at barnet får spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder etter opl. § 5-7.

Barnet kan også få plass i barnehage hvis det er nødvendig for å stimulere dets utvikling. Om nødvendig kan det gis pålegg til foreldrene om slike tiltak med hjemmel i bvl. §§ 4-4 andre jf. femte ledd samt bvl. §§10 og 4-11. Det kan også iverksettes foreldrestøttende tiltak etter barnevernloven. Også barnehagen og skolen har etter bvl. § 6-4 andre ledd jf. opl. § 15-3 og bhgl. § 22 plikt til å melde alvorlig bekymring til barneverntjenesten. Samtidig som det menneskerettslige vernet om forholdet mellom familiens medlemmer er styrket, gjør kontakten med velferdssystemet at det offentlige innsyn i hjemmene er øket.

### 3.1.3.3 *Hjemmet, dagliglivets rutiner og barnets utvikling*

I dette punktet vil jeg presentere noen funn fra samfunnsvitenskapelig forskning om foreldre og barn som synliggjør hvordan hjemmet som organisasjon ivaretar de omsorgsoppgavene for barnet som tas for gitt i barneloven. jf. pkt. 1.5.5. Det er relevant for å forstå premissene hjemmet fungerer på og som skolen i økende grad forventes å tilpasse seg. Jeg vil ta utgangspunkt i det som synes å fungere bra, og på den bakgrunn vise noen problemer og utfordringer som hjemmet kan stilles overfor.

Å skape et hjem for et barn foreldrenes ansvar. Det innebærer å forbinde den materielle verden, den personlige sfære og de indre relasjonene familiemedlemmene imellom til en helhet som de opplever som sin, som de kan møte utenverdenen fra og bringe inntrykk hjem til. De stabile fødselstallene viser at foreldreskapet er en oppgave som ikke helt unge mennesker i dagens Norge gir prioritet. Det planlegges i en livsfase hvor utdanning, arbeid, bolig- og studiegjeld, karriere, venner, trening og fritidsaktiviteter også stiller konkurrerende krav til tid, penger og oppmerksomhet, jf. pkt. 1.5.5.2.

Hjemmet har både en «innenrikspolitisk» funksjon som en ramme om livet til den enkelte familie og en «utenrikspolitisk» funksjon med relasjoner til venner og familie, arbeidsliv, boligmarked, bankvesen, skole, barnehage og velferdsstatens organer, som helsevesen og trygdesystem. Å ha omsorg for et barn innebærer at foreldrene må ta stilling til spørsmål som gjelder arbeid, tid, penger, eiendom, omtanke og kjærlighet slik at disse forholdene kan inngå i en trygg ramme om barnets oppvekst.<sup>602</sup> Mer eller mindre klart uttalte premisser er at familien skal gjennomleve faser med spedbarn, førskolebarn, skolebarn ungdommer og unge voksne. Å takle omstillingene det medfører er sentrale utfordringer for dagens foreldre.

Den rettslige reguleringen av barnets hjem følger av foreldrenes mer eller mindre omforente valg av ramme om sitt samliv. Dagens familiebegrep refererer som nevnt til mange ulike familieformer, jf. pkt. 1.5.5.3. Voksne mennesker står i prinsippet fritt til å velge ekteskapet som er samfunnets pakkelsning eller andre ordninger. Knappt halvparten av foreldre til nyfødte barn har de seneste årene vært gift, ca. 40 prosent er samboere og de resterende ca. 10 prosent er enslige.<sup>603</sup>

Mange barn opplever at det skjer forandringer i familien i løpet av barndommen, ved at foreldrene skiller lag og barnet blir del i nye familiekonstellasjoner. Ved inngangen til 2004 bodde 75 prosent av alle barn med begge foreldrene, fordelt med 60 prosent gifte foreldre og 15 prosent med samboerforeldre.<sup>604</sup> Hjemmet som skolen skal samarbeide med, vil altså for ca. fjerdeparten av skolebarna bestå av to hjem.

Flere studier av det usynlige omsorgsarbeidet i hjem med små barn bygger på *livsformintervjuet* hvor den voksne eller barnet beskriver en vanlig dag i familiens liv.<sup>605</sup> Det supplerer bildet av barneomsorg som noe som foregår i visse situasjoner spesielt tilrettelagt for barn, hvor kvaliteten vurderes ut fra kjennetegn som nærhet og varme etc. I beskrivelsene av dagliglivet som en organisert helhet, fremtrer mønsteret som dannes av daglige rutinene som et sentralt tema.

Hanne Haavind intervjuet ved overgangen fra 1970- til 1980-tallet mødre med fireåringer.<sup>606</sup> Agnes Andenæs intervjuet med ett års mellomrom midt på 1980-tallet norske familier med både mor og far og barn, da barnet var henholdsvis fire og fem år.<sup>607</sup> De to forskerne viser at foreldrene i fellesskap utnytter og tilpasser seg de betingelser samfunnet byr dem. Forhandlingene om fordeling av oppgaver,

---

<sup>602</sup> Haavind, Hanne (1982): Makt og kjærlighet i ekteskapet. I: Haukaa, Runa, Hoel, Marit og Haavind, Hanne (red):Kvinneforskning: bidrag til samfunnssteori s. 138 -171

<sup>603</sup> SSB Levendefødte, etter mors samlivsstatus og fylke. 2001-2004

<sup>604</sup> SSB Barn og unges familier 2004

<sup>605</sup> Haavind, Hanne (1987): op. cit s. 90-93

<sup>606</sup> Haavind, Hanne (1987): op. cit s. 14 og s. 79-84

<sup>607</sup> Andenæs, Agnes (1996): op. cit. s. 27-33

dreier seg om husarbeidets og barneomsorgens innhold og logikk, og om de kjønnsespesifikke bidrag til opprettholdelse av heteroseksuell kjærlighet i parforholdet.<sup>608</sup> Agnes Andenæs understreker samtidig at familiene innretter seg på en måte som er deres personlige og skaper på den måten sin egen familiekultur.

På grunnlag av samtaler med foreldrene og med barnet, hevder hun at barneomsorgen kan forstås som en sammenhengende kjede av dagliglivets rutiner, innleiret i familiens øvrige gjøremål og oppgaver. Det særegne ved organiseringen ligger i måten omsorgen utøves på. Den tar hensyn til at barnet ikke er i stand til å ta vare på seg selv, og er lagt opp slik at barnets deltakelse øker gradvis.

Foreldrene beveger seg gjennom sin «døgnbane» på en måte som innfrir de kulturelle standarder for hvordan barn skal leve. De organiserer døgnets omsorgskjede, der de kan inkludere andre, egne foreldre, barnehage venner etc. Rutinene er faste i den forstand at de gjentar seg med regelmessighet fra dag til dag, fra uke til uke, og gir på den måten barnet et relativt forutsigbart program. Innen rammen av familiens rutiner stilles forventningene til hva barnet skal greie selv. Etter hvert som barnet mestrer mer, justeres både oppgavene og rutinene ut fra en voksen vurdering av barnets muligheter.

Et sentralt poeng hos begge forfatterne er at disse rutinene danner en struktur som er avgjørende for barnets utvikling. Gjennom å utforske sammen med barnet som femåring det som skjedde da han eller hun var fire, fikk Agnes Andenæs frem barnets egne refleksjoner om utviklingen i dette tidsrommet. Hun sier at den som kommer inn i familien, kan se hvordan ordningene fungerer som en ramme om regelmessige gjentakelser. Men de er usynlige både for foreldrene selv og for barnet. Over tid forandres både kravene til barnet og det barnet mestrer. Både for foreldrene og for barnet oppleves barnets utvikling som noe som kommer helt av seg selv.<sup>609</sup> Barnets rett til veiledning og støtte og til respekt for sine synspunkter, jf. pkt. 2.3.2.3, sikrer barnet rett til en stemme i dialogen med foreldrene.

I tillegg til å organisere livet innad, er det en oppgave for foreldrene å vise barnet vei ut i samfunnet og legge grunnlaget for dets kontakt med livet utenfor hjemmet. Ved å forberede barnet på hva det skal delta i, å forberede dem der ute på å møte akkurat dette barnet, å følge det i nødvendig grad, å slippe det av syne kontrollert og ta det imot etterpå, vil foreldrene både eksponere og skjerme barnet.<sup>610</sup> Å oppleve at det mestrer styrker barnets beredskap for nye oppgaver som det kan greie selv. På den måten utvider det både sin aksjonsradius og sitt handlingsrepertoar. Foreldrenes regi vil legge til rette for økende selvstendighet hos barnet slik at det gradvis kan overta regien selv.

---

<sup>608</sup> Andenæs, Agnes (1996): op. cit. s. 54

<sup>609</sup> Andenæs, Agnes (1996): op. cit. s. 63-66

<sup>610</sup> Andenæs, Agnes og Skollerud, Kåre H. (2003):op. cit. s.26-27

Liv Mette Gulbrandsen har med ett års mellomrom intervjuet familier med barn i åtte-niårsalderen. Da har barnet gått på skolen en stund, noen mødre har begynt i arbeid og barnets skolegang en selvsagt premiss i den daglige organiseringen. I omsorgskabalen mellom hjemmet, skolen, skolefritid eller andre tilsynsordninger, passer noen av barna tiden selv og organiserer på egen hånd noen perioder sammen med venner. Undersøkelsen viser at ordningene som familiene etablerer når barnet blir skolebarn, ofte er en videreføring av de daglige rutiner familiens hadde før, men tilpasset til skolens krav og til at barnet er blitt mer selvstendig.<sup>611</sup> Barnet er selv blitt en aktiv deltaker i den daglige planleggingen sammen med foreldrene. Den forhandlingskompetanse som barnet opparbeider seg i dagliglivets «forhandlinger om forandringer», er overførbar til samhandlingen med venner, selv om den forgår på helt andre betingelser.

Disse undersøkelsene synliggjør foreldrenes innsats med å oppdra barn til å mestre omskiftelige familieforhold, selvstendig arbeid i skolen og nye relasjoner i fritid og nærmiljø. Deres arbeid gjør barnet i stand til å møte forventningene om å være «selvregulerende, tilpassede og selv identifisere mål og mening med tilværelsen» som det het i St. meld. nr. 72 (1984-85) om barne- og ungdomsvernet, jf. pkt. 1.5.4.2.

Kjersti Ericsson og Guri Larsens erfaring fra analysen av «Det store Vi» i samarbeidet mellom skolen og hjemmet, er at foreldrene og læreren opplever et felles ansvar for barnets opplæring.<sup>612</sup> De betegner denne relasjonen som asymmetrisk; den er en pardans, hvor det er skolen som fører.<sup>613</sup> De hevder at alt i alt er kontakten mellom skolen og foreldrene i normalsituasjonen begrenset hvis man måler den i tid. Barnet utøver i rollen som budbringer mellom to sosiale arenaer, mye av kontrollen.

De har observert at mange barn utviser stor kløkt og klokskap i sin håndtering av to utfordringer: å mobilisere ressurser fra den ene til støtte på den andre og å unngå at det som det som hender på den ene skaper trøbbel på den andre.<sup>614</sup> Barnets utvikling av sin sosiale kompetanse i dette arbeidet er viktig for å nå målsettingene for barnets utdanning og dannelse. Men forfatterne hevder at barnets rolle er lite påaktet i diskusjonen om skolen og blir lett usynliggjort når oppmerksomheten konsentreres om de voksne aktørene.

I St. meld. nr. 30 (2003-2004) brukte departementet i Kjersti Ericssons og Guri Larsens påvisning av skolens invadering av hjemmet og «pensumisering av familielivet» som et argument for å markere at det pedagogiske ansvaret hører

---

<sup>611</sup> Gulbrandsen, Liv Mette (1998): op. cit. s. 109

<sup>612</sup> Ericsson, Kjersti og Larsen, Guri (2000): op. cit. s. 26

<sup>613</sup> Ericsson, Kjersti og Larsen, Guri (2000): op. cit. s. 35

<sup>614</sup> Ericsson, Kjersti og Larsen, Guri (2000): op. cit. s. 160

hjemme i skolen, jf. pkt 1.5.5.6. Men deres vektlegging av barnets sentrale rolle synes departementet å ha valgt å overse.<sup>615</sup>

Denne forskningen viser at de usynlige strukturene som utgjøres av dagliglivets rutiner i barnefamiliene, danner grunnlag for kontinuitet, regelmessighet og kontrollert forandring. De bidrar til å skape trygge rammer om barnets vekst og utvikling. Ved at barnet stilles overfor klare forventninger tilpasset dets forutsetninger, vil det mestre stadig nye oppgaver. Opplevelsen av å klare noe det ikke klarte før, gir barnet motivasjon til å strekke seg mot nye oppgaver. Også dagliglivets rutiner må reforhandles etter hvert som barnet blir større, eller når andre ytre eller indre forhold i familieorganisasjonen forandrer seg.

Av psykologer blir det hevdet at opplevelsen av en hverdag med passe forutsigbare strukturer som har et positivt og bekreftende innhold, gir barnet tillit til at omgivelsene er trygge og til å stole på. Barnet får dermed mot til å gå inn i positive gjensidige forhold til sine omgivelser, både barn og voksne.

Begrepet tilknytning er som nevnt sentralt i den utviklingspsykologiske forståelsen av betingelsene for at denne utviklingen skal skje på en positiv måte for barnet, jf. pkt. 2.4.2.<sup>616</sup> Det tidlige samspillet mellom foreldrene og barnet er av avgjørende betydning for barnets opplevelse av trygghet og for dets sosiale og emosjonelle utvikling. De senere års forskning har vist at det også har betydning for den fysiologiske utviklingen av hjernen og for utviklingen av barnets kognitive utvikling og læreevne.<sup>617</sup>

Kjersti Ericsson og Guri Larsen refererer til amerikansk forskning som viser at hjemmet stilles overfor forventninger om å opptre som skolens forlengende arm og legge opp samværet i familien med henblikk på å stimulere barnets kognitive utvikling gjennom spesielt tilrettelagte programmer.<sup>618</sup> De ser lignende trekk ved den norske skolen og uttrykker en viss bekymring for hva som skjer med familielivet hvis samværet hele tiden skal skje med et sideblikk til hva som er intellektuelt stimulerende og kommer barnas skolegang til gode. Det foregår ikke ved at skolen utsetter foreldrene for press, mens de stritter i mot. Foreldrene stiller opp; den tiltakende «pensumiseringen» av familielivet er et trekk ved det kulturelle mønsteret i forholdet mellom hjem og skole ved århundreskiftet.

Sosialarbeideren Kari Killén hevder på grunnlag av mange års forskning om barnemishandling at det er avgjørende for barnets utvikling at det utvikler en trygg tilknytning til sine foreldre. Det vil si at barnet har erfart at det kan føle seg trygg

<sup>615</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 107-108

<sup>616</sup> Broberg, Anders G. (2005): Anknytning, rädsla och omsorgssvikt. I: Risikoutvikling. Tilknytning, omsorgssvikt og forebygging. Et jubileumsskrift til Kari Killén s. 15-33

<sup>617</sup> Lippe, Anna von der (2005): Barns tilknytning og kognitive utvikling. I: Risikoutvikling. Tilknytning, omsorgssvikt og forebygging. Et jubileumsskrift til Kari Killén s. 35-49

<sup>618</sup> Ericsson, Kjersti og Larsen, Guri (2000): op. cit. s. 92-98



på at foreldrene vil beskytte og ta vare på det, være tilgjengelige og trøste når det er behov for det. Undersøkelser viser at det er sammenheng mellom kvaliteten på barnets tilknytning og den sensitivitet og forutsigbarhet barnet opplever det første året. Hun hevder at trygg tilknytning gir barnet gode forutsetninger for videre utvikling, og for å hanskles med de utfordringer livet byr på.

Utrygg kan tilknytningen være når barnet opplever at foreldrene ikke er tilgjengelige, de kan være invaderende/avvisende og /eller uforutsigbare. Hvis barnet opplever foreldrene som kontrollerende/invaderende kan barnet vise frustrasjon inntil det tilpasser seg foreldrene. De setter lokk på sine egne behov og blir «snille», men de kan forflytte sin aggressivitet til andre barn, for eksempel i barnehagen.

Opplever barnet at foreldrene i hovedsak er passive og utilgjengelige, vil det etter en innledende periode med misnøye, også bli passivt. Foreldre eller barn vil etter hvert fastholde hverandre i passivitet og barnets utvikling vil gå i stå på de fleste områder. Hun omtaler den følelsesmessige vanskjøtselen, som den alvorligste formen for omsorgssvikt. Hvis omsorgen er preget av uforutsigbarhet og invadering det øyeblikket og passivitet det neste, må barnet bestrebe seg på å følge med og lære seg hvordan det beste kan manøvrere i forhold til foreldrene for å sikre seg tilgang til dem.<sup>619</sup>

Kari Killéns budskap er at vi har kunnskap om omsorgssvikt som er for dårlig kjent, og at det kan forebygges, særlig ved innsats overfor små barn, men også overfor større barn. Hun sikter her til barn som lever med foreldre med psykiske lidelser, svære personlighetsforstyrrelser, rusproblemer, psykiske og fysiske problemer, samlivsvold og ubearbeidede skilsmisser hvor kampen om barnet pågår år etter år. Hun anslår at det kan omfatte ca. 20 prosent av alle barn og mener at anslaget er forsiktig.<sup>620</sup> Jeg kommer inn på barnevernets behandling av saker om omsorgssvikt i pkt. 5.3.5.

Erik Larsen forklarer barnets utvikling i de første tre årene som en prosess hvor det blir *integrert*.<sup>621</sup> Han hevder at barnet er født *uintegrert*, det vil si at det umiddelbart gir uttrykk for sine behov og sin misnøye. Når det blir møtt en måte som er tydelig, stimulerende og ivaretagende, vil det bearbeide sine inntrykk rundt de kjente handlingene. Etter hvert vil det opparbeide tillit til at omgivelsene er der, selv om det ikke ser dem. Det inntreer vanligvis når barnet er omkring tre år. Da vil det ha nådd et nytt nivå av personlighetsmessig utvikling og modning, da er det blitt et mer integrert barn. Det har lært at det ikke får nå, får det senere. Da har det også fått en opplevelse av tiden og kan flytte tidsforståelsen fra her og nå til senere. Da

---

<sup>619</sup> Killén, Kari (2005): Forebygging – alles ansvar- en utfordring. I: Risikoutvikling. Tilknytning, omsorgssvikt og forebygging. Et jubileumsskrift til Kari Killén s. 151-165, særlig s. 151- 154

<sup>620</sup> Killén, Kari (2005): op. cit. s. 159

<sup>621</sup> Larsen, Erik (2004): Miljøterapi med barn og unge. Organisasjonen som terapeut s. 37-51

kan det tåle å utsette behovstilfredsstillelsen fordi det vet at det blir sett og vil få det det trenger.

Sentralt i disse studiene er at barnet innen de gitte betingelsene er en aktiv deltaker i sin egen utvikling. En virksomhetsteoretisk forståelse av denne prosessen er at barnet er en *medskaper* av sin egen virkelighet gjennom de virksomheter det deltar i på det ytre og på det indre plan og i sitt forhold til andre.<sup>622</sup> Samtidig som barnet leker og bruker kroppen i sosialt samspill sammen med andre, må det hele tiden reflektere over hva det skal si eller gjøre for at leken skal fortsette. Gjennom sine valg av aktiviteter, hvem det søker kontakt med og sin egen rolle i samværet, gjør barnet erfaringer. Ved å bearbeide dem slik at de blir forståelige, tilegner barnet seg kontroll med sine omgivelser og arbeider på den måten med sin egen personlighetsutvikling eller selvdannelse. Fra å være ytrestyrt utvikler barnet seg til å bli indrestyrt.

Forskningen om omsorgen for små barn gir et innblikk samspillet mellom barnet og de voksne innen rammen av dagliglivets rutiner. Den viser også betingelsene for at slike strukturer skapes, vedlikeholdes og utvikles som et usynlig innslag i den kompliserte organisasjonen som et hjem er. Det er særlig to typer kompetanse som kreves av foreldrene. De må både kunne organisere hverdagen slik at oppgavene blir gjort og at helheten henger sammen og de må kunne delta i den direkte samhandlingen med barnet på en måte som oppmuntrer dets selvstendighet. Grunnleggende betingelser for denne utviklingen er i følge Erik Larsen at barnet opplever omgivelsene som stabile, kontinuerlige, troverdige, men foranderlige.

Å kjenne betingelsene for det som fungerer, kan gi et bilde av hvordan det kan være når disse betingelsene ikke er tilstede. Erik Larsen hevder at dårlig integrerte barn som ikke har denne tryggheten, hele tiden vil streve med sin overlevelse. De kan lett reagere med panikk og kaos. Barn som har fått utilstrekkelige grunnleggende følelsesmessige erfaringer i forhold til andre, vil ha problemer med å utvikle en kjerne av identitet som det kan bære med seg i sine handlinger og i sine relasjoner til andre. Han hevder at barn som ikke har fått utviklet den indre jegfølelsen, ofte vil trenge hjelp eller behandling for å utvikle sin selvstendighet. Det kan ha vært situasjonen for de to guttene som er omtalt i dommene i pkt. 1.2.5.3.

Barn i denne situasjonen har i følge Erik Larsen ofte manglet en forutsigbar struktur i form av faste måltider, felles aktiviteter og har ofte vært overlatt til seg selv.<sup>623</sup> Det psykologiske rommet som skulle vært bruk til utforskning, utvikling og læring, blir i stedet fylt med uforutsigbarhet, bekymring og utrygghet. Hjelp fra barnevernet som oppleves som konstruktiv, omtales av barnet selv som en mulighet til «å falle til ro» eller «endelig å få hvile». Det innebærer at det kan skape en

---

<sup>622</sup> Nygren, Pär (1996): Profesjonelt barnevern som barneomsorg s. 113 - 128

<sup>623</sup> Larsen, Erik (2006): Barnevern som risiko og mulighet. I: Follesø, Reidun (red): Sammen om barnevern s. 117-130

sammenheng og kontinuitet i tilværelsen. En oversiktlig og forutsigbar hverdag, positiv ivaretagelse og positive relasjoner skaper også nye muligheter for mestringsopplevelser. Vennskap og skolegang blir mulig, det siste er kanskje det viktigste. Fullført skolegang er en viktig prognostisk faktor. Men ved at barnet får en identitet som barn og ungdom hvor også skolegang og vennskap inngår som hjørnesteiner, får det også tilgang til normaliserte roller. Selv om barnet har en identitet som barnevernsbarn, er det ikke bare det. Å kunne gjøre og mestre ting som vanlige ungdommer gjør, gir selvtillit og trygghet.

Noen barn strever av ulike grunner med sitt forhold til omgivelsene. I rapporten fra NFRs ekspertkonferanse om atferdsproblemer i 1997 refereres en forskningsgjennomgang om «antisosial atferd» som viser at antisosiale barn kan identifiseres allerede i tre-fireårsalderen. Slike barn stiller store krav til omgivelsene. Vedvarer den til tidlig skolealder er det den sikreste enkeltpredikator på kriminalitet i voksen alder.<sup>624</sup> Tidlig hjelp og støtte til foreldrene kan avverge denne utviklingen.

Også et barn som er sykt eller som har enkelte former for funksjonshemninger vil kunne ha vanskelig for å lære de sosiale spillene og blir lett utenfor når det ikke klarer å følge opp leken med de andre. Det vil også kunne føre til påkjenninger både for foreldre og søsken, både på grunn av bekymringer som kan skyldes svingninger i tilstanden og det omfattende omsorgsarbeidet som kan følge med.

Sykdom eller funksjonshemming hos barnet vil også kunne stille krav til foreldrene om en betydelig administrativ innsats for å oppnå og koordinere nødvendig bistand fra hjelpeapparatet. Sosialarbeideren Inger Marii Tronvoll foretatt en undersøkelse av foreldre med funksjonshemmede barn og deres forhold til hjelpeapparatet. En hovedkonklusjon er at mens offentlig ansatte hjelpere ser på sitt forhold til barnets foreldre som et samarbeidsforhold, ser foreldrene sitt forhold til hjelpeapparatet som en kamp og et slit.<sup>625</sup>

Betingelsene for dette samarbeidet er at det foregår på fagfolkens hjemmebane med foreldrene på bortebane. Mens barnet blir betraktet med ekspertblikk som pasient, elev, bruker, er barnet for foreldrene et helt menneske. Det er bare foreldrene som har et totalansvar for barnet.<sup>626</sup>

To pilarer i hjemmets ansvar for barn er et voksent hegemoni og et asymmetrisk forhold mellom foreldrene og barnet. De voksne kan utforme og forvalte sitt hegemoni på ulike måter. For barnets utvikling er det av avgjørende betydning at det er rimelig grad av felles forståelse de voksne imellom om de daglige rutiner og

---

<sup>624</sup> Norges Forskningsråd (1998): op. cit. s. 13-14

<sup>625</sup> Tronvoll, Inger Marii (1999): Barn, foreldre og de gode hjelpere. En studie av brukermedvirkning mellom familier med funksjonshemmede barn og hjelpere på kommunalt nivå s. 183

<sup>626</sup> Tronvoll, Inger Marii (1999): op. cit. s. 193

at uenighet takles på en måte som skåner barnet mot å bli trukket inn i de voksnes konflikter.

Det asymmetriske forholdet er basert på at barnet trenger å tas vare på fordi det er et barn. Tryggheten barnet trenger for å få gode utviklingsmuligheter i familien, kan trues både av ytre påkjenninger og familiemedlemmenes evne til å takle dem og av spenninger familiemedlemmene imellom. Og det kan skyldes forhold som har direkte med barnet å gjøre som utfordrer relasjonene i familien.

Det asymmetriske forholdet kan brytes ved at barnet får for mye ansvar slik at det går ut over dets egen utvikling. At barn har en velutviklet evne til omsorg, kommer til uttrykk overfor kjæledyr, dukker og babyer og overfor voksne som det er glad i. Denne evnen vil kunne bli overbelastet ved at barnet blir sine «foreldres foreldre». Det forekommer i særlig familier hvor de voksne har rusproblemer eller er fysisk eller psykisk syke. Noen barn blir også belastet med betroelser om de voksnes problemer som de ikke er modne for. Å involvere barn i seksuelle handlinger er særlig krenkende måte for voksne å utnytte barnets sårbarhet og avhengighet av de voksne på. Et annet eksempel, som kanskje mer skyldes mangel på elementær omtanke, har vi når helsevesenet benytter barn som tolk i møte med fremmedspråklige foreldre, slik at barnet blir den som må formidle informasjon til sin mor eller far om at de lider av alvorlige sykdommer.

Forskning om barn som har vært utsatt for påkjenninger, viser at de kan reagere meget forskjellig på dem.<sup>627</sup> En rekke undersøkelser har vist at enkeltstående påkjenninger ikke fører til utviklingsforstyrrelser hos barnet. Men hvis det er en opphopning av flere begivenheter, vil det kunne påvirke barnets utvikling negativt. Det har fått psykologer til å interessere seg for begrepene *risikofaktorer* og beskyttelsesfaktorer. Begrepet *resiliens* eller *motstandsdyktighet* brukes ofte som betegnelse på barnets evne til å tåle påkjenninger.

Et eksempel er den såkalte Rochester-studien, en oppfølgingsundersøkelse 215 barn. Det ble det valgt ut et sett av ti miljøvariabler som til en viss grad korrelerte med foreldrenes sosioøkonomiske status. Risikofaktorene var: 1) bakgrunn med mental forstyrrelse hos moren, 2) høy grad av angst hos moren, 3) rigide holdninger og verdier i forbindelse med omsorg og oppdragelse 4) lav forekomst av spontane samspill mellom mor og barn, 5) lav utdanning hos moren, 6) hovedforsørger i ufaglært arbeid, 7) uheldig stilt minoritetsstatus, 8) enslig omsorgsperson 9) mange stressende livshendelser og 10) stor familie. Studien viste at ingen enkelt faktor hadde noen mer utslagsgivende effekt på barnas utvikling enn de andre, det var antallet risikofaktorer som spilte en rolle. Av barna som bare var utsatt for én

---

<sup>627</sup> Sommer, Dion (2003): op.cit. s. 37.

risikofaktor, var det få som hadde alvorlige utviklingsforstyrrelser. Men hyppigheten økte med økende antall risikofaktorer.<sup>628</sup>

Foreldrene har, innen hjemmets ramme, ansvar for å møte de utfordringer foreldreskapet stiller dem overfor, med de ressurser de har. Med et uttrykk fra Bourdieu omtales det ofte som «foreldrenes sosiale og kulturelle kapital», som altså kan være høyst ulik.

Barneloven regulerer barnets rettsforhold til foreldrene innen de ordninger foreldrene har etablert som ramme om barnets hjem. Den angir også prosedyrer for endringer i forholdet mellom foreldrene hvis samhandlingsbetingelsene er så vanskelige at familien i sin eksisterende form bryter sammen og må rekonstrueres. For noen barn innebærer det at hjemmet omstruktureres og det får to hjem. Noen barn opplever å miste en forelder, eller det kan komme nye personer inn slik at hjemmet endres. Utfordringen for foreldrene er å håndtere de situasjonene som oppstår slik at de blir til minst mulig belastning for barnet.

Den rettslige reguleringen av barnets opplæring innebærer at skolen i en lang periode av barnets oppvekst vil møte barnet med utgangspunkt i en hjemmesituasjon hvor rammene langt på vei er bestemt av foreldrene. Men barnet har en rolle og en identitet, både som seg selv og som medlem av sin familie. Som vist i pkt. 2.2 har det krav på å bli møtt i skolen som den person det er, med respekt for sin bakgrunn og rett til like muligheter til utdanning uavhengig av familiebakgrunn. Det stiller krav til skolen både om en beredskap til å møte barn fra ulike sosiale forhold og til å takle forandringer i barnas dagligliv. Skolen må også møte foreldre som selv har hatt et traumatisk forhold til skolen på grunn av egne opplevelser eller familiehistorie, jf. pkt. 1.5.3.5.

Disse forventningene står i et visst spenningsforhold til den oppfatning at skolen har et avgrenset mandat i barnets sosialisering til voksen samfunnsborger; i tid og rom og til barnet i rollen som elev, og at ansvaret for at barnet skal møte skolen krav påhviler hjemmet, jf. pkt 1.5.5.6. Det norske oppvekstsystemet er som nevnt basert på en årvåkenhet fra læreren for at barnet har det bra. Personalet i helsevesen, barnehager og i skolen har et ansvar for å underrette barnevernet hvis barnets situasjon er bekymringsfull. Men dynamikken i de prosessene som skjer i familien er ofte sammensatt og kompleks, de utvikler seg over tid og de vil kunne oppleves forskjellig av de forskjellige medlemmene i familien. De innblikk utenverdenen får i forholdene i hjemmet vil derfor kunne variere og det vil kunne fortolkes forskjellig. Det kan være ulike oppfatninger mellom foreldrene, læreren og barneverntjenesten både om det er noe i veien med barnet, hvordan barnets situasjon skal forstås, hva som skal gjøres med den og hvem som har ansvaret for hva. Det kommer jeg litt nærmere inn på i pkt. 4.4.

---

<sup>628</sup> Smith, Lars og Ulvund, Stein Erik (1999): Spedbarnsalderen s. 20-22

Det er en menneskerettslig forpliktelse for staten å ha et lovverk, et forvaltningsapparat og profesjoner med nødvendig kompetanse til å håndtere denne mangfoldige virkeligheten og balansere de motstridende interesser slik at barnets beste kan ivaretas. Forventningene til hjemmet som de her er antydnet, vil derfor være premisser for skolen virksomhet. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 4.1.2.

## 3.2 Foreldre og foreldreansvaret

### 3.2.1 Innledning

Rettsforholdet mellom foreldrene og barnet har en særlig menneskerettslig beskyttelse. Barnets forhold til foreldrene er en del av grunnlaget for dets identitetsdannelse, jf. pkt. 2.4.3. Foreldrene har også ansvaret for rammene om barnets vekst og utvikling i barnealderen og for dets tilhørighet resten av livet. At barnet sikres nødvendig stabilitet i sitt forhold til omgivelsene, er som vist i pkt. 3.1.3.3 av avgjørende betydning for barnets utvikling. Å legge til rette for regulering av de rettslige relasjonene og å sikre stabilitet i de daglige rutinene, er derfor både et lovgiveransvar og et ansvar for foreldrene. Et særlig ansvar er å sikre ordninger for håndtering av samlivsbrudd som unngår at barnet blir skadelidende i de voksnes konflikter. Som bakgrunn for analysen i pkt. 3.3. og 3.4 vil jeg først gi en oversikt over foreldreskapet og foreldreansvarets innhold og varighet, pkt. 3.2.2. Deretter vil jeg gi en oversikt over reguleringen av foreldreansvaret for barnet, pkt. 3.2.3. Lovens bestemmelser om retten til å bo fast sammen med barnet vil jeg redegjøre for i pkt. 3.2.4.

### 3.2.2 Hvem som er barnets foreldre

Grunnlaget for rettsforholdet mellom foreldre og barn er at slektskapet mellom dem er konstatert på en rettslig bindende måte. Det rettslige *foreldreskapet* er basis for de gjensidige rettigheter og plikter mellom foreldrene og barnet. I lovens begrep *foreldreansvaret*, samles mange av funksjonene som følger foreldreskapet. Det er vanligvis ikke behov for noen nærmere analyse av hvilke funksjoner dette er. Men når oppgavene er splittet opp på flere personer kan det være behov for en avklaring av hvem som har ansvar for hva.

Hvem som er barnets mor og far følger av bl. kapitler 1-4. Bestemmelsene er blitt endret som følge av DNA-analysens gjennombrudd og moderne fødselsteknologi. Mor er den som føder barnet, jf. bl § 2. Dette gjelder selv om egget som barnet er en frukt av, skulle være implantert fra en annen kvinne.

Er moren gift og ikke separert fra ektefellen når barnet blir født, følger det av paterestregelen i bl. § 3 at hennes ektefelle er far til barnet. Den bygger på det sosiale farskapet og er begrunnet med at den mor er gift med i praksis vil være barnets omsorgsperson sammen med moren. Han bør derfor ha status som barnets far og de rettigheter og forpliktelser som følger med.

Hvis moren ikke er gift, kan farskapet fastsettes på flere måter. Faren kan erkjenne det etter bl. § 4. Dersom foreldrene er folkeregistrert på samme adresse eller erklærer at de lever sammen, etableres farskapet ved erkjennelsen. Da skal moren gi melding om det, jf. bl. § 4 tredje ledd. I begge disse tilfellene fastsettes et sosialt basert farskap, uten noen nærmere kontroll av det genetiske grunnlaget.

Når foreldrene ikke er samboere, er en erkjennelse bare gyldig som grunnlag for farskapet hvis den enten kommer fra den som moren har oppgitt som far, eller den blir skriftlig godtatt av henne, jf. bl. § 4 tredje ledd.

Hvis den moren har oppgitt, ikke vedgår farskapet, behandles saken etter bl. kapittel 3. Bidragsfogden utferdiger farskapsforelegg etter nærmere regler i bl. § 11 og kan gi pålegg om innhenting av blodprøvebevis. DNA-beviset vil da kunne bli avgjørende for farskapsfastsettelsen. Ut fra dagens viten er det da i samsvar med de biologiske forholdene. DNA-bevis kan enten resultere i at farskapsforelegget blir vedtatt etter bl. § 4 fjerde ledd, eller i at saken blir oversendt til retten slik at farskapet avgjøres ved dom etter bl. § 9.

Hvorvidt det genetiske eller det sosiale prinsippet er mest korrekt, er det delte meninger om. Norsk rett har ikke foretatt noe klart valg mellom dem.<sup>629</sup> På den ene siden er reglene tilpasset de bioteknologiske realiteter og har gått i retning av et skjerpet biologisk prinsipp. Den nye bioteknologiloven gir i § 2-7 et barn som er født etter assistert befruktning, rett til ved fylte 18 år å få opplysninger som sædgivers identitet.<sup>630</sup> Adgangen til gjenopptakelse av farskapssaker er også utvidet. På den andre siden er paterestregelen for samboere som kom i 2005, en styrking av det sosialt baserte prinsippet.

Når farskapet er fastslått, blir moren og faren sammen foreldre til barnet slik vi bruker dette begrepet i daglig tale, og også rettslig sett. Og det er i forhold til dem at barnet vil utvikle sin identitet, jf. pkt. 2.4.3. Spørsmålet om det er barnets genetiske tilhørighet eller dets psykologiske tilknytning til foreldrene som er avgjørende i denne utviklingen, er det grunnleggende eksistensielt spørsmål, som særlig kommer på spissen når det blir tale om å endre farskapet.

---

<sup>629</sup> Sandberg, Kirsten (2003): op. cit s. 415

<sup>630</sup> se lov av 5. desember 2003 nr. 100 om humanmedisinsk bruk av bioteknologi (bioteknologiloven)

Det er flere hjemler for endring av det rettslige grunnlaget for barnets identitet i norsk rett. Foreldrene kan adoptere bort barnet og farskapet kan endres ved dom etter bl. § 6 eller ved at en annen vedgår at han er far til barnet og det godtas av moren jf. bl. § 7. Søksmål etter bl. § 6 kan reises av foreldrene, av barnet selv eller av en tredjemann som mener han er far til barnet. Fører søksmålet frem, får barnet en ny far. Med hjemmel i bl. § 28 kan en rettskraftig avgjørelse gjenopptas uten hensyn til de øvrige vilkårene.<sup>631</sup> Ved konflikt mellom de sosiale og det biologiske prinsippet, trumfer altså det biologiske over det sosiale.

En slik endring vil også kunne få som konsekvens at barnets sosiale forhold endres. Det skyldes at foreldreansvaret er knyttet til den rettslige fastsettelsen av foreldreskapet. Dette er kritisert blant annet av Anna Singer som mener at det ikke behøver å være noen nødvendig sammenheng på dette punkt.<sup>632</sup>

Hvorvidt en endring konkret er til skade eller til gagn for barnet vil bero på omstendighetene. Det vil både kunne tenkes at en avgjørelse bringer ro om uryddige forhold og at det rykker grunnen under barnets tilværelse og skaper en usikkerhet som kan være til skade for dets utvikling.

Et særlig problem i så måte reiser søksmålsadgangen for tredjemann etter bl. § 6. Den åpner for at verken den som pretenderer å være barnets biologiske far eller den som faktisk har fungert som far, viser seg å være det. Denne endringsadgangen som visstnok ikke finnes i noen andre land, har vært kritisert for å favorisere de voksne på bekostning av barnet. Det vil sannsynligvis ikke være mange barn som berøres av endringssakene, men de vil ha et helt spesielt behov for å bli tatt hånd om i denne situasjonen.

Det kan forekomme at det ikke er noe rettsforhold mellom barnet og den som biologisk sett er faren. Hvis moren ikke har oppgitt noen far til barnet, og den som faktisk er det heller ikke har tatt noe initiativ for å få fastslått farskapet, vil barnet ikke ha noen rettslig far. Dermed vil også grunnlaget for utøvelse av det sosiale farskapet forsvinne. I tidligere tider var det forbundet med skam og å være eller å ha det annerledes enn andre for den som selv var eller var barn av en ugift mor, kanskje særlig når faren var ukjent. I dag er det vanlig at familiene er forskjellige, kanskje opplevelsen av savn og kanskje mer fremtredende. Det er opplevelser som også barn av skilte foreldre kan streve med og som kan ha betydning for deres selvbylde og psykiske helse. Det kommer jeg inn på i pkt. 3.2.4.2.

---

<sup>631</sup> Lødrup, Peter: Farskapsrevolusjonen. Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål nr. 2/2003 s. 83-102

<sup>632</sup> Singer, Anna (2003): Hvem är jag? En fråga om fastställande av ursprung. I: Bull, Kirsti Strøm, Hagstrøm, Viggo og Tjomsland, Steinar (red): Bonus pater familias s. 627 -639



### 3.2.3 Hvem som har foreldreansvaret

#### 3.2.3.1 Innledning

Foreldreansvaret reguleres i bl. §§ 34, 35, 38 og 39. Det følger av foreldreskapet slik det er etablert og i noen grad av hvordan barnets foreldre har innrettet sitt samliv. Hvis samlivet mellom foreldrene oppheves, oppstår spørsmålet om hvem som skal ha foreldreansvaret, om hvor barnet skal bo, om det skal være samværsrett og hvor omfattende den skal være og hvor mye som skal betales i bidrag. Jeg vil i det følgende gi en oversikt over hovedreglene om foreldreansvaret, pkt. 3.2.3.2. Foreldreansvaret etter dødsfall kommer jeg inn på i pkt. 3.2.3.3 og foreldre uten foreldreansvar vil jeg omtale så vidt i pkt. 3.2.3.4. Samværsrettsreglene kommer jeg så vidt innom, mens jeg holder bidragsreglene helt utenfor.

#### 3.2.3.2 Hovedreglene om hvem som har foreldreansvaret

Foreldreansvaret følger foreldreskapet, slik at bare den som er forelder i rettslig forstand kan ha foreldreansvar. Foreldre som er gift med hverandre og lever sammen, har som hovedregel foreldreansvaret sammen for felles barn, jf. bl. § 34 første ledd. Det samme gjelder dersom foreldrene er samboere, jf. bl. § 35, forutsatt at farskapet er fastsatt etter bl. § 4 tredje ledd jf. bl. § 39.

Når foreldrene ikke er gift eller bor sammen, får moren foreldreansvaret alene etter bl. § 35 første ledd. Har barnet en far, enten ved erkjennelse eller dom, kan moren inngå avtale med ham om at de skal ha foreldreansvaret sammen eller at faren skal ha foreldreansvaret alene. En slik avtale er bare gyldig dersom den er meldt til folkeregisteret, jf. bl. § 39. Hvis barnet er adoptert, har adoptivforeldrene foreldreansvaret, jf. lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon § 13 flg.

Foreldre med felles foreldreansvar vil vanligvis utøve de funksjoner som hører under foreldreansvaret i fellesskap, eller den ene vil gjøre det på begge vegne etter en mer eller mindre klart uttalt samforståelse.

Den eller de som har foreldreansvar for barnet, er også verge for barnet jf. vgml. § 3 første ledd. Historisk sett var foreldrenes rett til å bestemme over barnet i økonomiske spørsmål en av de sentrale foreldrefunksjonene som var lovregulert. I dag er fremstår vergemålet mer som et unntak fra foreldreansvaret som er undergitt en særskilt egen regulering. Lucy Smith har kritisert ordningen med vergemål for mindreårige som overflødig.<sup>633</sup> Men i utkastet til ny vergemålslov er den foreslått opprettholdt.<sup>634</sup>

<sup>633</sup> Smith, Lucy (1980): op. cit s. 65-76

<sup>634</sup> NOU 2004: 16 Vergemål s. 67-68

Oppheves samlivet mellom foreldrene, kan gifte foreldre etter bl. § 34 andre ledd avtale at de fortsatt skal ha foreldreansvaret sammen, eller at en av dem skal ha det alene. Etter bl. § 35 andre ledd kan ugifte foreldre som skiller lag, gjøre tilsvarende avtale.

Blir foreldrene ikke enige om spørsmål som gjelder foreldreansvaret, om hvor barnet skal bo fast eller om samvær, kan saken bringes inn for retten etter bl. kapittel 7. Foreldre til barn under 16 år må møte til mekling før det kan reises søksmål, jf. bl. § 51. Hvis meklingen ikke fører frem, kan hver av dem bringe saken inn for retten etter bl. § 56 flg. Under saksbehandlingen er det lagt opp til videre mekling med sikte på å få partene til enighet ved forhandlinger, bruk av sakkyndig bistand og ved mulighet til å prøve ut foreløpige ordninger. Det legges stor vekt på å lytte til barnets synspunkter, og det kan også oppnevnes advokat for barnet. Hensikten med reglene er å søke å dempe konfliktnivået i sakene og å komme frem til minnelige ordninger.

Felles foreldreansvar etter skilsmisse mellom gifte foreldre var en nyskapning ved barneloven. Siden er det blitt stadig mer utbredt både blant gifte og samboere. I Kari Moxnes' undersøkelse *Skilte familier* hadde 84 prosent av de skilte foreldrene felles foreldreansvar.<sup>635</sup>

Ved at foreldreansvaret følger foreldreskapet, vil en endring i dette også føre til forandringer i foreldreansvaret. En ektemann som blir frakjent farskapet til barnet, vil ikke lenger ikke ha del i foreldreansvaret selv om han lever sammen med barnet og dets mor.

### 3.2.3.3 Foreldreansvar etter dødsfall

Dør en eller begge foreldrene som har foreldreansvaret for barnet, reguleres forholdet av bl. § 38 jf. § 63. Hovedregelen er at når en av dem dør, får den andre foreldreansvaret alene. For foreldre som begge levde sammen med barnet, følger det av bl. § 38 første ledd.

Hvis de levde sammen og bare avdøde hadde foreldreansvar, får den gjenlevende forelderen etter bl. § 38 andre ledd foreldreansvaret for barnet alene. I disse tilfellene er det sosiale båndet mellom barnet og den gjenlevende forelderen grunnlag for den videre omsorgen for barnet.

Hvis foreldre med felles foreldreansvar ikke lever sammen og den ene dør, beholder den gjenlevende som hovedregel foreldreansvaret alene. Hvis avdøde var den forelderen barnet ikke bodde hos, fortsetter barnet å bo sammen med den

---

<sup>635</sup>Moxnes, Kari (2003): Skånsomme skilsmisser – med barnet i fokus s.14-15. Undersøkelsen omfattet 473 foreldre og deres 910 mindreårige barn som ble separert i kommunene Orkdal og Trondheim i 1992 og 1995

gjenlevende. Bodde barnet sammen med avdøde, medfører dødsfallet at barnet må flytte til den andre forelderen. I disse tilfellene følger foreldreansvaret direkte av loven.

Når dødsfallet skyldes at den gjenlevende forelderen har tatt livet av den andre, kan den løsningen at barnet må flytte til eller fortsette å bo sammen med drapsmannen eller -kvinnen, være støtende. Etter en lovendring i 2006 åpner bl. § 63 andre ledd muligheten for at andre, for eksempel barnets besteforeldre eller andre slektninger, kan reise søksmål med krav om foreldreansvaret for barnet i slike tilfelle. Søksmålsfristen er seks måneder etter at siktelse eller tiltale er frafalt eller dom er rettskraftig. Midlertidig avgjørelse kan treffes med hjemmel i bl. § 60 a.<sup>636</sup>

Endringen fører til at en drapsmann eller -kvinne som var gift eller samboende med avdøde og barnet, ikke lenger beholder foreldreansvaret og dermed får hånd om hvilken ordning som skal etableres for barnet mens straffen sones. Selv om situasjonen er dramatisk for barnet, har ikke barnevernet noen spesiell foranledning til å engasjere seg i saken. Men lovens generelle vilkår kan være oppfylt. Rt. 1986 s. 1222 er et eksempel på en sak hvor barnevernet fant grunn til å overta omsorgen for et søskenpar mens faren satt i fengsel etter å ha drept barnas mor. Han plasserte barna hos sin familie, men barnas mormor insisterte på å ha omsorgen for dem og fikk medhold i Høyesterett.

Også i tilfelle hvor den som får foreldreansvaret etter bl. § 38 første ledd ikke bodde sammen med barnet, eller den som får det etter andre ledd, ikke hadde foreldreansvar før dødsfallet, kan andre innen seks måneder reise søksmål med krav om å få foreldreansvaret for barnet.

Fører dødsfallet til at barnet blir uten foreldre med foreldreansvar, skal dette opplyses i dødsfallsmeldingen, jf. bl. § 38 tredje ledd. Retten skal da etter nærmere regler i bl. § 63 ta stilling til hvem som skal få foreldreansvaret for barnet. Har foreldrene skriftlig gitt uttrykk for hvem de mener bør ha foreldreansvaret etter deres død, skal det legges vekt på deres ønske. Hovedregelen er at de nærmeste slektningene skal høres før avgjørelsen treffes, men det kan unnlates jf. bl. § 63 fjerde ledd. Også barnet skal høres jf. bl. § 31.

Dersom ingen har meldt seg, eller dersom retten avslår alle innkomne krav, skal retten etter bl. § 63 syvende ledd melde fra til barneverntjenesten. Den skal da plassere barnet etter barnevernlovens regler om plassering i fosterhjem. For det tilfelle at et barn etter dødsfall blir stående uten noen med foreldreansvar, har utkastet til ny vergemålslov, § 2-4 et forslag om at vergen tar de avgjørelser som tilkommer den som har foreldreansvar etter bl. § 31.<sup>637</sup>

---

<sup>636</sup> lov 7. april 2006 nr. 6 i kraft 1.1. 2007

<sup>637</sup> NOU 2004: 16 s. 104 jf. s. 101 og s. 372

At en forelder dør, er en forandring i barnets liv, selv om den personlige kontakten med avdøde var begrenset. Hvis en eller begge foreldrene som barnet bor sammen med dør, faller fundamentet av trygghet i barnets tilværelse sammen og hjemmet kommer i en oppbruddstilstand. Skyldes dødsfallet en forbrytelse, er det spesielt traumatisk, særlig hvis den gjenlevende foreldereren står bak forbrytelsen. Politi og en pågående presse vil kunne skape ekstra dramatikk for barnet.

År om annet opplever en del barn at den ene foreldereren dreper den andre. For et skolebarn vil skolen kunne representere en stabil og normaliserende faktor i barnets tilværelse i denne situasjonen. Katastrofepsykiatri har eksistert i noen år for å bistå personer som er rammet av store ulykker. Katastrofepedagogikk er et område i emning som tar sikte på å dyktiggjøre skolen til å hjelpe barnet og de pårørende i denne vanskelige situasjonen. Barneombudet har utarbeidet en veileder for lærere i skolen.<sup>638</sup>

#### 3.2.3.4 Foreldre uten foreldreansvar

Selv om det er stort sammenfall mellom rettslig foreldreskap og foreldreansvar, omfatter ikke foreldreansvaret totaliteten i dette forholdet. Det finnes plikter eller rettigheter overfor barnet også for den som ikke har del i foreldreansvaret.

En far eller mor som ikke lever sammen med barnet, har underholdsplikt uavhengig av om han eller hun har del i foreldreansvaret eller ikke, jf. bl. kapittel 8. Barnet har også rett til samvær med forelder uten foreldreansvar, jf. bl. § 42.

Med barneloven ble det innført en rett til opplysninger om barnet for forelder som ikke har foreldreansvar.<sup>639</sup> Bestemmelsen som nå står i bl. § 47, gir rett til informasjon fra den andre foreldereren om hvordan barnet har det, og videre rett til informasjon fra barnehage, skole, helse- og sosialvesen, herunder trygdekontor og politi. Informasjonsretten gjelder både overfor offentlige og private som omfattes av oppregningen. Opplysninger kan nektes gitt hvis det konkret kan være til skade for barnet at de gis. Fylkesmannen kan i særlige tilfelle avgjøre at opplysningsretten generelt fratras den som ikke har foreldreansvaret, jf. bl. § 47 andre og tredje ledd.

---

<sup>638</sup> <http://www.barneombudet.no/cgi-bin/barneombudet/imaker?id=13218>

<sup>639</sup> Innst. O. nr. 30 (1980-81) s. 19-20

### 3.2.4 Foreldreansvaret og retten til å bo sammen med barnet

#### 3.2.4.1 Innledning

Den sentrale foreldrefunksjonen er for de fleste retten til å være sammen med barnet i det daglige, delta i omsorgen for det, gi og motta kjærighet og følge barnets utvikling. Denne retten har begge foreldre så lenge de lever sammen. En forelder som har foreldreansvaret alene, vil ha en eksklusiv rett til å bo sammen med barnet og til å treffe de nødvendige avgjørelser som følger av foreldreansvaret. Når foreldre med felles foreldreansvar ikke lever sammen, tilkommer denne retten den som barnet bor fast hos. Ut fra den betydning de daglige rutiner antas å ha for barnets utvikling, er det relevant å se på de reglene om dagliglivets organisering i de tilfellene disse oppgavene ikke løses innen rammen av et felles hjem.

Reglene angår et stort antall barn. Av nærmere 1.1 million barn i alderen 0-17 år her i landet i 2004 bodde ca. 75 prosent sammen med begge foreldrene. De øvrige 25 prosentene utgjør altså over 250 000 barn. Av dem bodde 17 prosent med mor alene, 3 prosent med far alene, 4 prosent med mor og stefar og 1 prosent med far og stemor.<sup>640</sup> Hvert år opplever ca. 25 000 barn at foreldrene skilles. Hvordan foreldrene innretter seg og hvordan lovgiverne håndterer disse sakene, har dermed betydning for et stort antall barn og for skolen som daglig møter flertallet av dem.

I dette punktet vil jeg først redegjøre for hvordan det bestemmes hvor barnet skal bo fast, pkt. 3.2.4.2. Så følger en oversikt over hva den som barnet bor fast sammen med kan bestemme. Jeg omtaler disse reglene her fordi jeg i fortsettelsen stort sett kommer til å behandle foreldrenes ansvar og plikter under ett, uavhengig av om de lever sammen eller ikke, pkt. 3.2.4.3. Deretter vil jeg redegjøre for foreldrenes plikt til å bo sammen med barnet, og for spørsmål som oppstår dersom foreldrene som en frivillig eller påtvunget ordning ikke bor sammen med barnet, pkt. 3.2.4.4.

#### 3.2.4.2 Avgjørelsen om hvor barnet skal bo fast

I dette punktet vil jeg redegjøre for reglene om hvor barnet skal bo fast når foreldrene ikke lever sammen. De fleste foreldre kommer frem til gode løsninger for barnet. Men en del barn utsettes for konflikter mellom foreldrene som føre til store belastninger, og som kan være relevante både for skolen og barnevernet i deres møte med barnet.

Etter bl. § 36 kan foreldrene avtale hvem av dem barnet skal bo fast hos. Blir de enige om det, kan de avtale at barnet skal bo fast hos begge. Det omtales ofte som delt bosted. Hvis de ikke blir enige, kan foreldre som har foreldreansvaret sammen, med hjemmel i bl. § 56 første ledd bringe spørsmålet om hvor barnet skal bo fast

---

<sup>640</sup> SSB Barn 0-17 år, etter familietype per 1. januar. 1989-2004. Prosent

inn for domstolene til avgjørelse uten at hele foreldreansvaret blir tatt opp. Avgjørelsen skal rette seg etter det som er til beste for barnet. Domstolene har vært kritisert for å vektlegge hensynet til rettferdighet foreldrene i mellom sterkere enn hensynet til barnets beste. Både i barnefordelingssaker og i samværsrettssaker er et ankepunkt at retten ikke har lagt vekt på at faren har brukt vold mot mor og barn og at terskelen er høy for å nekte samvær.<sup>641</sup> På dette punktet ble loven endret i 2006 for å gjøre klart at det kan fastsettes at det ikke skal være samvær hvis det ikke er til beste for barnet.<sup>642</sup>

Et omstridt spørsmål er om domstolene skal kunne avgjøre at et barn skal bo fast hos begge etter krav fra en av foreldrene. I dag pålegger bl. § 36 andre ledd retten, hvis foreldrene er uenige, å avgjøre at barnet skal bo fast hos en av dem. Delt bosted er altså basert på at foreldrene er enige i den og innstilt på å samarbeide om oppgavene.

Stortinget har holdt fast ved dette standpunktet ved behandlingen av tre forslag om å endre loven for «å likebehandle foreldrene», i 1997,<sup>643</sup> i 1999<sup>644</sup> og ved behandlingen av Bondevik II-regjeringens familiemelding i 2003. Saken ble fulgt opp i oktober samme år av utvalget som forberedte rettergangsreformen for barnefordelingssaker.<sup>645</sup>

I desember 2005 bebudet Barne- og likestillingsminister Karita Bekkemellem at spørsmålet skal tas opp igjen i forbindelse med en full gjennomgang av barneloven og at hennes mening er at delt bosted bør være hovedregelen.<sup>646</sup> Et forslag fra Fremskrittspartiet om automatisk delt omsorg ble sendt over til regjeringen i forbindelse med behandlingen av Ot. prp. nr. 11 (2005-2006) om endringer i barneloven.<sup>647</sup> Siste ord er ikke sagt i dette spørsmålet.

Kari Moxnes som i ca 30 år har forsket på skilte familier, går i boka *Skånsomme skilsmisser* til felts mot politikere som i den norske debatten hevder at det er vitenskapelig bevist at barn har det best med delt omsorg.<sup>648</sup> Hun understreker at

<sup>641</sup> se Moxnes, Kari (2003) op. cit. s. 141-144

<sup>642</sup> Lov 7. april 2006 nr. 6

<sup>643</sup> Ot. prp. nr. 56 (1996-97) Om lov om endringer i lov 8. april 1981 nr 7 om barn og foreldre (barnelova) s. 53-60 og Innst O. nr. 100 (1996-97) Innstilling fra familie- kultur og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova m. v) s. 23-26

<sup>644</sup> Dokument nr. 8 (1998-99) Forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Per Roar Bredvold og Siv Jensen om lov om endringer i lov 8. april 1981 om barn og foreldre (barnelova). (Endring av kap. 5 og 6 – begge foreldre gis lik rett til samvær/foreldreansvar for sine barn). I Innst. O. nr. 44 (2000-2001) tilrådte flertallet i familie-, kultur- administrasjonskomiteen at saken burde utredes bedre og sendte den over til regjeringen.

<sup>645</sup> St. meld nr. 29 (2002-2003) s. 23 jf. NOU 1998: 17 barnefordelingssaker – avgjørelsesorgan, saksbehandling og delt bosted

<sup>646</sup> Intervju i Aftenposten 22. desember 2005

<sup>647</sup> se Innst. O nr. 35 (2005-2006) Innstilling fra familie og kulturkomiteen om lov om endring i barnelova m. v (omfang av samvær, styrking av meklingsordningen, tiltak for å beskytte barn mot overgrep, foreldreansvar etter dødsfall, tilbakebetaling av barnebidrag m.v.) s. 20 jf. Ot. forh. 9. mars 2006 s. 160

<sup>648</sup> Moxnes, Kari (2003): op. cit. s. 152-153 Å få en tilsvarende oversikt over samboere har vært sammenlignet med «å gjete kongens harer».

det er avgjørende for at ordningen skal fungere, at foreldrene og barna i fellesskap har kommet frem til at delt bosted er den beste løsningen. Delt bosted fordrer et omfattende samarbeid. Det er derfor viktig at de voksne er innstilt på å samarbeide, og at de respekterer hverandre som foreldre. Hun hevder videre at for at delt bosted skal fungerer godt, er det nødvendig at hjemmene ligger nært hverandre og i samme skolekrets og helst bør det være gangavstand mellom dem. Det avgjørende er at barna kan være en del av vennekretsen, samme hvem av foreldrene de bor hos. De fleste forskere er enige om at delt bosted vanligvis fungerer godt når foreldrene har et godt samarbeid, men dårlig når foreldrene ikke kan eller ikke vil samarbeide.

Undersøkelsen *Skilte familier* viste at nærmere halvparten av foreldrene hadde et «felles foreldreskap» til barnet. De deler ikke omsorgsoppgavene likt, men deltar begge aktivt i barnas liv. Ca. en tredjedel hadde et tradisjonelt foreldreskap hvor den ene har hovedansvar for omsorgen, mens den andre har samvær. En liten gruppe, 13 prosent delte ikke på oppgavene, og ca. 10 prosent levde i konflikt.<sup>649</sup>

Om forholdet etter samlivsbruddet viser undersøkelsen at det store flertallet klarer å samarbeide. En liten gruppe klarer å samarbeid som «virkelige venner», ca. 1/3 som «korrekte kolleger», ca. 1/4 som «sure samhandlere» og en relativt liten gruppe som «kampkåte krigere». Hun uttaler at selv om andelen skilsmisser med høyt konfliktnivå er liten, er de mange i antall, og de utgjør den største trusselen mot barns helse og utvikling. Mange av disse sakene har innslag av voldsbruk mot mor og barn.<sup>650</sup> Et generelt trekk i denne forskningen er at mange fedre (5 – 30 prosent) ikke har kontakt med barnet etter samlivsbruddet.<sup>651</sup> Kari Moxnes hevder at dette er et problem av langt større omfang enn at samværsretten saboteres av den andre forelderens.<sup>652</sup>

Kari Moxnes mener at for at delt bosted skal være et alternativ, må foreldrene enten være «virkelige venner» eller «korrekte kolleger». For mange barn er det en utmerket ordning når forholdene ligger til rette for det. Men ved delt bosted vil barnet være mye mer eksponert for foreldrenes konflikter enn med ett bosted og samvær. Hun uttaler at barnas dagligliv i disse tilfellene vil være preget av at de veksler mellom å bo hos mors fiende og fars fiende. Hun erklærer seg av hensyn til barna som motstander av delt bosted som hovedregel i norsk lov. Etter mitt syn er dette en overbevisende argumentasjon for at den nåværende ordningen opprettholdes; hensynet til likebehandling av de voksne kommer i de tilfellene hvor det betyr noe for barnet, klart i konflikt med hensynet til barnets beste.

Ut fra det som er sagt i pkt. 3.1.3.3 om betydningen for barnet av stabile rutiner i dagliglivet, kan det ikke være tvil om at barnet er sårbart overfor konflikter mellom

---

<sup>649</sup> Moxnes, Kari (2003): op. cit. s. 102

<sup>650</sup> Moxnes, Kari (2003): op. cit. s. 103-106

<sup>651</sup> Moxnes, Kari (2003): op. cit. s. 99

<sup>652</sup> Moxnes, Kari (2003): op. cit. s. 120

foreldrene. Adgangen til gjentatt domstolsprøving av barnefordelingssaker gjør at konfliktnivået kan holdes høyt i årevis. At barnet skal ha rett til å si sin mening, kan gjøre at det blir utsatt for et vedvarende press.

I Rt. 2004 s. 811 reiste faren ny sak en uke etter at det forelå rettskraftig dom i barnefordelingssak. Konfliktnivået var høyt og saken hadde vært svært belastende for barnet. Spørsmålet var om det var en saksbehandlingsfeil at retten for å skåne barnet unnlot å be om dets syn i den nye saken. Høyesterett fant at barnets uttalerett i alle tilfelle må prøves mot hensynet til barnets beste, og kom til at barnet, som sannsynligvis var tolv år, under disse omstendigheter måtte spares for å uttale seg. Lucy Smith kritiserer at Høyesterett i sin begrunnelse relativiserer barnets uttalerett. Hun mener at er utbetinget. Barnet trenger beskyttelse mot konflikten. Hun mener man bør bruke andre metoder for å hindre at foreldre fortsetter med slike saker i årevis, noe hun mener nærmest kan karakteriseres som barnemishandling.<sup>653</sup>

En undersøkelse av hvordan ungdommer påvirkes av å vokse opp med skilte foreldre viser at mange sliter med psykiske problemer. Problemene var størst blant de eldste jentene. Av dem viste 40 prosent symptomer på angst og depresjon. De hadde generelt et dårligere selvbylde og flere skoleproblemer enn andre jenter. Det synes som om samværet med far er avgjørende for hvilke konsekvenser skilsmissen får. Fraværende fedre har størst konsekvenser for guttene, som kan ha større behov for daglig kontakt med en mannlig rollemodell.<sup>654</sup>

Et sentralt aspekt ved foreldrenes omsorgsevne er deres evne til å skåne barnet mot konflikter seg i mellom når de skal tilrettelegge barnets dagligliv. Ved samlivsbrudd blir denne evnen satt spesielt på prøve. En skilsmisse vil føre til endringer i familiens materielle og sosiale rammer. Halvparten av barna i undersøkelsen *Skilte familier* flyttet fra boligen, og økonomien i barnas hushold ble svekket. Også forandringene i familierelasjonene både til den andre forelderen, til besteforeldre og søsken vil kunne endres. Barnets posisjon i familien vil kunne utsettes for belastninger særlig når det er konflikter mellom foreldrene og ved at barnet påtar seg et voksent ansvar. Måten foreldrene håndterer situasjonen på vil være avgjørende for barnets opplevelse av stress og tap.<sup>655</sup>

Jeg har tidligere vært inn på følgene for barna som måtte bytte skole, jf. pkt.1.2.5.2. Overgangen var avhengig av foreldrenes evne og mulighet til å forberede og følge opp skolegangen. I de tilfellene hvor foreldrene hadde nok med sitt og manglet

---

<sup>653</sup> Smith, Lucy (2004): Barnets beste og barnets uttalerett. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* nr. 3-4/2004 s. 223-231

<sup>654</sup> Ungdommer sliter etter skilsmisse. <http://www.nrk.no/programmer/tv/puls/5326699.html>

<sup>655</sup> Moxnes, Kari (2003): op. cit. s. 62-63



overskudd til barnet, kunne det gå måneder og år med sosial isolasjon, ensomhet og mobbing i skole og nabolag før barnet fant seg til rette.<sup>656</sup>

I skoleforskningen om foreldrenes betydning for barnets skolegang er dette et aspekt ved barnets hjemmesituasjon som ikke fanges opp. Etter min mening kan det ikke være tvil om at familieförändringer av denne karakter må være relevant også for hvordan barnet har det og gjør det på skolen. En konsekvens må være at skolen ikke kan lukke øynene for forhold som barn strever med hjemme når det skal sørge for at opplæringen tilpasses barnets evner og forutsetninger.

I heftet *Livet under 18* som er utarbeidet av barneombudet på grunnlag av uttalelser fra barn og unge, står det at alle unge som ble spurt, uttalte at de aldri pratet om skilsmisse på skolen. En av de unge foreslo: «En voksen ved hver skole må ha ansvar for å samle de som har opplevd skilsmisse og som ønsker å møte andre for å snakke om det».<sup>657</sup>

### 3.2.4.3 *Hva den som barnet bor fast sammen med, kan bestemme*

Bl. § 37 bestemmer at når barnet bor fast hos den ene av foreldrene, kan ikke den andre motsette seg at denne treffer avgjørelser som gjelder vesentlige sider av omsorgen for barnet, blant annet om det skal gå i barnehage, hvor i landet det skal bo og andre større avgjørelser om dagliglivet.

De beslutninger som foreldre kan treffe om barnets skolegang, kan være valg av opplæringsform, dvs. om barnet skal gå i den offentlige skolen, i privatskole eller om det skal gis hjemmeundervisning. Videre vil de treffe avgjørelser om barnets religiøse og kulturelle opplæring og valg av språk. I første rekke vil det være snakk om å velge mellom tilgjengelige alternativer.<sup>658</sup> Det vil også kunne oppstå spørsmål om hvem av foreldrene som skal oppfylle opplæringslovens plikter og hvem som skal representere hjemmet vis-à-vis skolen.

Det synes ikke å ha vært meningen med bl. § 37 å gi den som barnet bor fast hos, myndighet til å treffe beslutninger alene også på områder hvor opplæringsloven gir myndighet til foreldrene i fellesskap. Bestemmelsen som opprinnelig sto i bl. § 34 fjerde ledd, kom inn i barneloven i 1997 etter forslag fra Justisdepartementet. I forarbeidene viste departementet til det behov som forelderen med daglig omsorg har for å kunne legge opp daglige rutiner uavhengig av den andres samtykke så

<sup>656</sup> Moxnes, Kari (2003): op. cit. s. 65-66

<sup>657</sup> Barneombudet (2002-2003) *Livet under 18 Drømmene idéene, livet*. Unge rapporterer til FN om Barnekonvensjonen 02/03 s. 6

<sup>658</sup> Et mer langsiktig arbeid vil det være å utvikle et skoletilbud som sikrer de minoritetsgrupper en opplæring som ivaretar deres kulturelle tilhørighet i nødvendig grad, jf. NOU 2002:12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering* s. 53-57

lenge det dreier seg om forsvarlige ordninger. «Departementet forutsetter derimot at valg av skole er noe foreldrene må gjøre sammen».<sup>659</sup>

Det er ikke adgang til å bringe spørsmålet om hvilken skole barnet skal gå på inn for domstolene til separat avgjørelse, uten at hele spørsmålet om foreldreansvaret tas opp. I Rt. 1997 s. 1853 fastslo kjæremålsutvalget at rettens kompetanse i saker om foreløpige avgjørelser etter bl. § 38 første og andre ledd er begrenset til å treffe slik avgjørelse om foreldreansvar eller daglig omsorg generelt. Retten kan ikke ta konkret stilling til de spørsmål foreldreansvaret eller omsorgsretten gir kompetanse til å bestemme i. Spørsmål om hvilken skole barnet skulle gå på, falt dermed utenfor det retten kunne ta standpunkt til. Retten uttalte at det heller ikke burde være adgang til å treffe midlertidig avgjørelse etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 15 i saker av en mer detaljert karakter som ellers hører inn under barneloven.

I en sak for Oslo tingrett i 2002 ønsket en far med felles foreldreansvar rettens avgjørelse i spørsmålet om skolevalg for en funksjonshemmet datter.<sup>660</sup> Piken bodde fast hos moren som ønsket at hun skulle begynne på skolen i nrområdet. Faren mente at skolen som lå nærmest hans hjem var bedre egnet, blant annet hadde den mindre klasser og var en ren barneskole. Han fremmet krav om midlertidig forføyning for at barnet, skulle bo fast hos ham og begynne på skolen der. Retten uttalte:

«Ved at det er felles foreldreansvar, tilligger det partene i fellesskap å foreta endringer i eventuelt skolevalg som innebærer en endring i forhold til opplæringslovens hovedregel. I dette tilfelle er partene uenige om valg av skole. Barneloven gir ikke domstolen adgang til å gripe inn i enkeltelementer i foreldreansvaret og avgjøre det særskilt. I den foreliggende situasjon vil opplæringslovens hovedregel om nærmeste skole og nærmiljøets skole bli å legge til grunn så lenge partene ikke er enige om å søke alternativ».

Retten kom til at det beste for barnet ville være fortsatt å bo hos moren. Da fulgte det uten videre at hun skulle begynne på skolen i morens nærmiljø.

På bakgrunn av forarbeidene og rettspraksis må loven forstås slik at foreldre med foreldreansvar har rett og plikt til i fellesskap å treffe de avgjørelser om barnets opplæring som loven tillegger foreldrene. Så lenge foreldre med felles foreldreansvar ikke blir enige om noe annet, må man falle tilbake på opplæringslovens hovedregel om at barnet skal gå i den nærmeste offentlige skolen. Dette er etter min mening et fornuftig standpunkt som gir en klar løsning for barnets skolegang når foreldrene er uenige.

---

<sup>659</sup> Ot. prp nr. 62 (1979-80) Om lov om barn og foreldre (barneloven) s 26. Ved lovendring i 1998 ble den flyttet fra til § 35 b og den fikk ny overskrift. Ot. prp nr.56 (1996-97) Om lov om endringer i lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) s 83-84.

<sup>660</sup> Lovdata TOSLO-2002-6256, Oslo tingrett

### 3.2.4.4 Foreldre med foreldreansvar, men uten daglig omsorg for barnet

I dette punktet vil jeg analysere om foreldrene har en plikt til selv å ta seg av barnet, og hva deres ansvar består i når de ikke har omsorg for barnet. Etter FNB artikkel 7 nr. 1 har barnet så langt det er mulig rett til å kjenne sine foreldre og få omsorg fra dem, men det åpnes for at omsorgen også kan utøves av andre, jf. pkt. 2.4.2. Som vist i pkt. 2.3.3.3 har EMD i sin praksis lagt stor vekt på «blodets bånd». FNs barnekomité har ved behandlingen av Norges rapporter flere ganger pekt på at antallet barn som blir plassert utenfor hjemmet er høyt.<sup>661</sup>

I vårt land er i dag det vanlige at foreldrene selv tar seg av sine barn, og de fleste har et inderlig ønske om å gjøre det, men synet på dette har skiftet gjennom tidene. Den historiske oversikten viser at innstillingen til å sette bort barn har endret seg. I tidligere tider var det ikke uvanlig at funksjonshemmede barn ble plassert på institusjon. Frem til slutten av 1960-tallet var en sentralt mål for veldedig arbeid å skaffe penger for å avlaste foreldrene for byrden ved disse barna. «Glem barnet og skaff Dem et nytt» var et råd som ofte ble gitt til nybakte foreldre når de ble informert om det nyfødte barnets tilstand.

En sak om erstatning for mangelfull undervisning, RG 1967 s. 272 gjaldt foreldre som nektet å sende fra seg barna sine til henholdsvis spesialskole og åndssvakeinstitusjon, jf. pkt. 1.5.3.3. Det er opplyst at grunnen til at gutten, som var den yngste av to søsken, ikke ble meldt til åndssvakeomsorgen, var at vergen hadde nektet å undertegne meldingen. Saken tyder på at foreldrene ble utsatt for et visst påtrykk for å melde barnet til åndssvakeomsorgen.

I boken *Det rettsløse barnet* omtaler Inger Benson en sak av nyere dato hvor en gutt, født i 1989, «bare ble igjen» på sykehuset etter fødselen.<sup>662</sup> Normalt vil et barn bli utskrevet når behandlingen er over, men i dette tilfelle fant det ikke sted og han ble værende til han var elleve og et halvt år. En avtale som på denne måten er inngått mellom foreldrene og sykehuset, er ikke gjenstand for godkjenning av barnevernet, jf. bvl. § 4-7 andre ledd.

Spørsmålet om hvorvidt foreldrene også har en rettslig plikt til selv å ta seg av sine barn, tar barneloven ikke eksplisitt stilling til og det er ikke nevnt i forarbeidene. Barnelovutvalget nøyde seg med å konstatere at bl. § 30 ikke er til hinder for at begge foreldrene kan fortsette som yrkesaktive såfremt de sørger for at barnet får den omsorg det trenger mens de er på arbeid.<sup>663</sup> I dag forutsettes som nevnt foreldre, også i den fasen de har småbarn, å delta i arbeidslivet. At barnet daglig, i

---

<sup>661</sup> Avsluttende mernader ved behandlingen av Norges andre og tredje rapport CRC/C/15/Add. 126, juni 2000 pkt. 34 og 35 og CRC/C/15/Add. 262, 3. juni 2005 pkt. 23 jf. pkt. 4

<sup>662</sup> Benson, Inger (2004): *Det rettsløse barnet* s. 17-19

<sup>663</sup> NOU 1977: 35 s. 123

kortere eller lenger tid, oppholder seg i barnehage eller hos dagmamma, hvis det ikke får tilsyn i hjemmet, anses som det ordinære. Plassering hos andre utover dette kan eventuelt være gjenstand for barnevernets kontroll.

Sosiallovutvalget drøftet spørsmålet i forarbeidene til barnevernloven og uttalte at foreldre etter norsk rett ikke har noen egentlig plikt til selv å oppfostre sine barn. De kan både adoptere dem bort, og overlate omsorgen for dem til andre. De har riktignok ikke fri rådighet over barnet i denne henseende og er underlagt offentlige kontrollordninger både gjennom adopsjonsloven og barnevernloven er de.<sup>664</sup>

Utvalget fant ingen grunn til verken å begrense adgangen til eller å sensurere foreldrenes motiver for å overlate omsorgen til andre. I tråd med utvalgets forslag ble ordningen etter den gamle bvl. § 30 om at barnevernet i slik tilfelle måtte godkjenne hjemmet som fosterhjem, ikke videreført. Etter gjeldende rett har altså barnet ikke noe rettskrav mot foreldre på at de skal utøve omsorgen selv. Tilsvarende synspunkter synes å ha ligget til grunn når domstolene avslått erstatningskrav fra barn som har ment seg feilpassert på spesialskolen og har lagt vekt på at foreldrene ikke har motsatt seg plasseringen, se Rt. 1970 s. 138, jf. pkt.1.5.3.3.

Med hjemmel i bvl. § 4-7 kan barneverntjenesten, dersom det er rimelig grunn til å tro at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter loven, kreve å godkjenne plasseringsstedet. Det gjelder likevel ikke ved plassering som er et ledd i barnets skolegang eller når barnet er plassert i en offentlig institusjon på grunn av sin helse eller utvikling, jf. bvl. § 4-7 andre ledd. Vilkårene for å kreve godkjenning er de samme som for å sette i gang undersøkelse i en barnevernssak, jf. bvl. § 4-3. Etter omstendighetene vil forholdene omkring den private plasseringen kunne påføre barnet så store belastninger at det ikke er forsvarlig at foreldrene fortsatt har omsorgen for det. Bvl. § 4-8 første ledd gir hjemmel til å utsette tilbakeflyttingen til foreldrene i inntil tre måneder hvis den kan være til skade for barnet.

Et spørsmål i disse tilfellene er om de som barnet er hos, får et selvstendig ansvar for å yte omsorg av samme art og omfang som det ellers kan kreve av foreldrene. I følge forarbeidene består foreldrenes ansvar i disse tilfellene i å sørge for at omsorgen som barnet får, er forsvarlig.<sup>665</sup> Loven synes å forutsette at god organiseringskompetanse slik at barnet får omsorg fra andre, kan kompensere for personlig nærhet og kontakt fra foreldrenes side. Hvordan omsorgsløsningen nærmere utformes, er opp til foreldrene. Etter lovens system representerer barnevernlovens krav den nedre grensen for hvordan foreldreansvaret skal utøves.<sup>666</sup>

---

<sup>664</sup> se NOU 1985: 15 s. 148-152

<sup>665</sup> jf. Backer, Inge Lorange (1982): op. cit. s. 190

<sup>666</sup> NOU 1977: 35 s. 45

Rt. 1985 s. 344 gjaldt krav om tilbakeføring av en syvåring. Han hadde hatt 11 atskillelser fra omsorgspersoner da han ble plassert i sitt daværende fosterhjem som femåring. Resultatet ble at tilbakeføring ble nektet. I tråd med det som synes å ha vært praksis den gang, ble moren fratatt foreldreansvaret slik at fosterforeldrene kunne få adoptere gutten. Det ble lagt avgjørende vekt på at adopsjon var det som best ville sikre hans behov for stabilitet for fremtiden. De sakkyndige uttalte at hans tilværelse i mange år fremover ville bli preget av selvusikkerhet og selvutrygghet på grunn av at hans omskiftelige tilværelse skapte tvil om hvor han hørte til.

Når foreldrene plasserer barnet er utenfor hjemmet, har de fortsatt foreldreansvaret for barnet selv om ansvaret for dets daglige omsorg overlatt til andre. Anvarsdelingen mellom foreldrene og omsorgsytterne er i disse tilfellene basert på en avtale mellom dem, som en slags delegasjon av deler av foreldreansvaret. Idet vil kunne gjøre at det oppstår spørsmål om hvor langt ansvaret for barnets skolegang inngår som en del av det delegerte ansvaret og hva som fortsatt påhviler foreldrene. Når det gjelder oppfølgingen av barnets skoleplikt er spørsmålet løst i opl. § 2-1 femte ledd. Den pålegger foreldrene eller «andre som har omsorg for eleven» ansvaret for å håndheve skoleplikten. Hvem som har det avgjørende ordet ved andre beslutninger om barnets skolegang, må vurderes konkret ut fra avtalen. Utgangspunktet må være at foreldrene har i behold myndighet som de ikke har gitt fra seg.

Tilsvarende spørsmål oppstår når barnet er plassert utenfor hjemmet ved barnevernets mellomkomst, med eller uten foreldrenes samtykke. Da Stortinget ved forberedelsen av barnevernloven beholdt ordningen med at bare omsorgen skulle overtas, jf. pkt. 1.5.4.4, ble ansvaret for barnets opplæring og religiøse oppdragelse fremhevet som områder hvor foreldrene fortsatt kunne bestemme over barnet.<sup>667</sup> Som vist i kapittel 2 har disse foreldrefunksjonene et spesielt menneskerettlig vern. Foreldrenes betingelser for å utøve dem når omsorgen for barnet er fratatt dem, kommer jeg nærmere inn på i pkt. 5.5.2.

### 3.3 Foreldrenes ansvar for barnets grunnleggende omsorg

#### 3.3.1 Innledning

I dette punktet er problemstillingen om barnet har rett til en omsorg fra sine foreldre som sikrer dets grunnleggende læringsbetingelser slik at det kan nyttiggjøre seg sin rett til opplæring, jf. pkt. 3.1.1.

---

<sup>667</sup> Innst. O. nr. 80 (1991-92) s. 22-23 og 26

I pkt. 2.3.2.2 har jeg tolket FNB artikkel 3 nr. 2 slik at barnet skal være sikret en omsorg som gjør det personlig og sosialt kompetent til å delta i fellesskapet i barnehagen og skolen. I dette punktet vil jeg analysere hva barneloven bestemmer om foreldrenes primære ansvar, spesielt med henblikk på barnets opplæring.

I pkt. 3.1.3.3 har jeg redegjort for en omsorgspraksis som må antas å avspeile en kulturell norm for god omsorg som har gyldighet i store deler av befolkningen og som samsvarer med kravene fra det aldersbaserte oppvekstsystemet. Et spørsmål er hvor langt barnet etter barneloven har et rettskrav på en slik omsorg fra foreldrene. Det barnet ikke får dekket av foreldrene, er det et spørsmål om barnet kan få supplert på annet hold. Dette er spørsmål som reguleres av blant annet av barnevernloven. Det kommer jeg tilbake i kapittel 5. Ved å analysere hva loven sikrer barnet fra foreldrene, kan vi også få et bilde av innhold og omfang av den mellomliggende marginen som staten i tilfelle må trå til med.

De relevante rettskildene er først og fremst bl. §§ 30- 33. Hovedregelen om foreldreansvarets innhold står i bl. § 30. Første, andre og tredje ledd lyder:

Barnet har krav på omsut og omtanke frå dei som har foreldreansvaret. Dei har plikt til å ta avgjerder for barnet i personlege tilhøve innanfor dei grensene som §§ 31-33 set. Foreldreansvaret skal utøvast ut frå barnet sine interesser og behov.

Dei som har foreldreansvaret, er skyldige til å gje barnet forsvarleg oppseding og forsyting. Dei skal syte for at barnet får utdanning etter evne og givnad.

Barnet må ikkje bli utsett for vald eller på anna vis bli handsama slik at den fysiske eller psykiske helsa blir utsett for skade eller fare.

Barnelovutvalgets formulering var at barnet hadde rett til omsorg og omtanke overfor foreldrene.<sup>668</sup> Departementet knyttet plikten til foreldreansvaret.<sup>669</sup> Det var neppe meningen dermed å utelukke samboende forelder uten foreldreansvar som det finnes en del av. Ved en endring av samværsrettsbestemmelsen i 1997 ble det presisert at barnet fikk et krav på omsorg og omtanke også fra samværsforelder, jf. bl. § 42 andre ledd. Samværsforelder har altså omsorgsplikt for barnet på selvstendig grunnlag selv om han eller hun ikke har del i foreldreansvaret.

I forarbeidene ble det som nevnt lagt til grunn at straffelovens og barnevernlovens regler representerer de rettslige rammer som foreldreansvaret måtte utøves innenfor – i tillegg til de krav og plikter som måtte følge av annen lovgivning.<sup>670</sup>

Bl. § 30 tredje ledd ble tilføyd i 1987 for å markere barnets krav på respekt for sin personlige integritet.<sup>671</sup> Den er ingen straffehjemmel; for at en handling skal kunne

---

<sup>668</sup> NOU 1977:35 s. 158

<sup>669</sup> Ot. prp. nr 62 (1979-80) s. 49.jf. Ot. prp nr. 56 (1996-97) Om lov om endringer i lov om barn og foreldre(barnelova) s. 86 og 90

<sup>670</sup> NOU 1977:35 s. 45

straffes, må den derfor rammes av straffelovens bestemmelser. I en sak som ble behandlet av Høyesteretts Kjæremålsutvalg i 2005 kom spørsmålet om hvilken betydning bl. § 30 skal tillegges ved tolkningen av straffeloven § 228 på spissen.<sup>672</sup> Den kommer jeg inn på i pkt. 3.3.2.2.

Norges konvensjonsforpliktelser kommer på flere måter inn som supplerende rettskilder ved tolkningen av barneloven. Barneloven har ingen formålsparagraf. Formuleringene i barnekonvensjonens preambel er forpliktende som målsettinger, riktignok først og fremst for staten, men slik at statens ansvar supplerer foreldrenes ansvar. Preambelens strekpunkt 7 om at barn fullt ut bør forberedes til å leve sitt eget liv i samfunnet i pakt med FN-paktens idealer har karakter av en generell målsetting for barns oppvekst og må forstås slik at den pålegger staten et medansvar for å oppnå dette målet, jf. pkt. 2.3. Den harmonerer også godt med opplæringslovens formålsparagraf om at skolens oppgave er å i «samarbeid og forståing med heimen hjelpe til med» å gjøre barna til «gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn». Disse bestemmelsene må så langt de rekker også være retningsgivende for forholdet mellom barn og foreldre, uten derved å være uttømmende.

Enkelte av barnekonvensjonens bestemmelser gjelder barnets omsorg, jf. pkt.2.3.2. De kan komme inn som selvstendige rettigheter eller som momenter ved tolkningen av barneloven.

Bl. §§ 30-33 kan ikke ses som en uttømmende regulering av foreldrenes ansvar for skolebarn. Som det fremgår av pkt. 3.1.3.2 og 3.1.3.3, griper også skolen regulerende inn i hjemmet med sine krav til foreldrenes omsorg for barn i skolealder. I noen grad gjelder loven også barn i førskolealder. Også opplæringslovens plikter og presiseringene av dem i *Rolleerklæringen* er derfor foreldrenes ansvar, jf. pkt.1.5.5.6.<sup>673</sup> Jeg vil komme spesielt inn på dem i pkt. 3.4.

## 3.3.2 Foreldreansvarets innhold og varighet

### 3.3.2.1 Innledning

Foreldreansvaret er todelt og består av omsorgsplikt og bestemmelsesrett overfor barnet. De to delene vil i praksis gripe inn i hverandre og må derfor ses under ett, men de er litt ulikt regulert, blant annet ved at de avvikles forskjellig. På grunn av systematikken i loven vil jeg ta utgangspunkt i hele foreldreansvaret og analysere reglene om omsorgsplikten og bestemmelsesretten sammen i pkt. 3.3.2.2 og

<sup>671</sup> Forslaget ble fremsatt i NOU 1982:26 s.26 og Ot. prp. nr. 8 (1986-87) Om privat lovforslag fra Kjellbjørg Lunde om endring i barneloven § 30 (vold og annen mishandling av barn)og Innst. O. nr. 19 (1983-84) Innstilling fra justiskomiteen om privat lovforslag fra Kjellbjørg Lunde

<sup>672</sup> Rt. 2005 s. 1567

<sup>673</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108

deretter vil jeg analysere for seg reglene om barnets selv- og medbestemmelsesrett i pkt. 3.3.2.3. Den særskilte 15-årsregelen for valg av utdanning vil jeg analysere spesielt i pkt. 3.3.2.4. Til sist i dette punktet vil jeg behandle foreldreansvarets opphør i pkt. 3.3.2.5.

### 3.3.2.2 Foreldreansvarets innhold

I dette punktet vil jeg gi en oversikt over innholdet i foreldreansvaret slik det følger av bl. § 30 og jeg vil også komme inn på bestemmelser i barnekonvensjonen som er relevante for barnets omsorg. Det sentrale spørsmålet er hva barnet kan kreve av foreldrene.

Bl. § 30 første ledd første setning slår fast at barnet har rett til «omsut og omtanke» fra foreldrene. Det ble fremhevet i forarbeidene at barnets rett skulle skyves i forgrunnen ved behandlingen av foreldreansvaret.<sup>674</sup> «Bestemmelsen om foreldreansvaret må først og fremst gi uttrykk for barnets rett til omsorg, omtanke, stimulering m.v. – aller mest i de første leveårene».<sup>675</sup>

Foreldreansvaret skal utøves ut fra barnets interesser og tarv, jf. bl. § 30 første ledd siste setning. FNB artikkel 18 bestemmer at barnets beste skal komme i første rekke for foreldrene. Den må forstås som en direkte plikt for foreldrene.

Foreldrene bestemmelsesrett gir dem i følge bl. § 30 første ledd andre setning rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet i personlige forhold innen de grenser som følger av bl. §§ 31-33. De gir barnet økt med- og selvbestemmelsesrett med økende alder. Parallelt avvikles foreldrenes bestemmelsesrett gradvis, mens omsorgsplikten består. Bestemmelsesretten kan på den måten betraktes som en mer avgrenset del av foreldreansvaret.

Mens bestemmelsesretten har et presist meningsinnhold, brukes ordet omsorgsplikt på ulike måter. I dagligtale refererer det gjerne til foreldrenes generelle plikt til å ta seg av de barn de har satt til verden. Omsorgsplikten er sentral i reguleringen av det innbyrdes forhold mellom familiens medlemmer. Den må ses i sammenheng med prinsippet om familien som den naturlige og grunnleggende enhet i samfunnet med ansvaret for samfunnets barn, jf. ØSK artikkel 10 og SP artikkel 23. Rammene for utøvelsen av foreldreansvaret, vil være bestemt konkret av hvordan foreldrene har innrettet sitt forhold til hverandre og til verden omkring, jf. pkt. 3.2.

I bl. § 30 konkretiseres omsorgsplikten ved at loven gir barnet noen rettigheter overfor foreldrene, mens foreldrene både har rettigheter og plikter overfor barnet. Foreldrenes rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet og barnets rettigheter fremstår

---

<sup>674</sup> Se NOU 1977: 35 s. 46

<sup>675</sup> Se NOU 1977: 35 s. 123



i stor grad som to sider av samme sak som det er vanskelig å skille klart i mellom. På samme måte er det som nevnt foran vanskelig å trekke noe helt klart skille mellom bestemmelsesrett og omsorgsplikt, i hvert fall frem til barnet oppnår den alder at det avgjør selv.

Loven angir i bl. § 30 første og andre ledd ved noen sentrale uttrykk hva foreldrenes plikter består i; «omsut», «omtanke», «forsvarleg oppseding og forsyting» «opplæring etter evne og givnad». Under arbeidet med loven etterlyste enkelte høringsinstanser mer presise rettigheter og plikter for foreldrene, uten å komme frem med konkrete forslag. Barnelovutvalgets forslag ble derfor stående.<sup>676</sup> Lovens ord gir skjønsmessige uttrykk for visse krav til kvalitet. Ellers sier den ikke noe om hvilket nivå av omsorg barnet har krav på fra sine foreldre, utover forarbeidenes henvisning til barnevernlovens og straffelovens regler. Det minimum loven sikrer barnet, er altså en omsorg som ligger over grensen for inngrep fra barnevernet eller politiet.<sup>677</sup> Men her kommer statens plikter etter FNB artikkel 3 nr. 2 som en normerende standard.

Forarbeidene forklarer uttrykkene i bl. § 30 med noen eksempler til veiledning. En normal språklig forståelse vil innebære at barnet får kjærlighet, trygghet, oppmerksomhet, stell, pleie, tilsyn og mulighet for lek og samvær med andre.<sup>678</sup> Eksemplene angir en del faktiske handlinger. I ordet *omtanke*, som har en positiv emosjonell ladning ligger det en normativ forventning til foreldrene i å engasjere seg i barnet slik at deres omsorgshandlinger utøves med årvåkenhet for barnet og dets utvikling. Innholdsmessig har kravet til omtanke et slektskap med FNB artikkel 5, jf. pkt. 2.3.2.3. Ordlyden i bl. § 30 et vagere uttrykk enn i FNB artikkel 5. Men her går artikkel 5 foran og gir regelen et videre innhold.

Med *forsyting* eller forsørgelse siktes det til det rent praktiske, som å sørge for mat, klær, et sted å bo osv., ikke til hvem som skal betale for dette.<sup>679</sup> Den økonomiske forsørgelsen hører under underholdsplikten som reguleres atskilt fra foreldreansvaret i eget kapittel, nå kapittel 8. Forsørgelsen vil ellers inngå i de beslutninger foreldrene gjør som ledd i dagliglivets organisering jf. pkt. 3.1.3.2 og 3.1.3.3.

Forarbeidene gir ikke noen klar definisjon av begrepet *forsvarleg oppseding* som er benyttet i bl. § 30 andre ledd. Den er en videreføring uten endring av bl. § 12 første og andre setning.<sup>680</sup> I vanlig språkbruk vil oppdragelse bli oppfattet som å sørge for at barnet tilegner seg de verdier, kunnskaper, holdninger og ferdigheter det trenger for å klare seg i samfunnet. Hva barnet trenger vil bero på familiens

<sup>676</sup> Ot. prp. nr 62 (1979-80) s. 20

<sup>677</sup> NOU 1977: 35 s. 45

<sup>678</sup> se Backer, Inge Lorange (1982): op. cit. s. 185

<sup>679</sup> Se NOU 1977: 35 s. 123

<sup>680</sup> Se NOU 1977: 35 s. 46

interesser og verdisyn og vil kunne variere med familiens religiøse og kulturelle tilhørighet.

Med oppdragelse siktes ellers til foreldrenes innføring av barnet i aktiviteter som hører med til vanlig deltakelse i hjemmet; å være med på de daglige gjøremål, delta i samtalene om det som foregår i samfunnet, bli vant til å få svar på spørsmål som det lurer på, og bli utfordret på egne meninger. Typiske innslag i en norsk oppdragelse vil ellers være ta med barna på tur, lære dem å gå på ski, sykle, svømme, synge barnesanger, sparke fotball, bli kjent med barnebøker og spille dataspill. Å gå i kirken eller delta i andre religiøse aktiviteter, er et område hvor familiene har ulike preferanser.

Opplæring i samfunnets normer, alminnelig lovlydighet og vanlige regler for sosial omgang, hilse, oppføre seg ordentlig, snakke sant, å ta ansvar for seg selv, ta hensyn til andre og lære seg å gjøre reflekterte valg regnes også med til oppdragelsen. I FNB artikkel 5 om barnets rett til veiledning og støtte tilpasset alder og utvikling i utøvelsen av sine rettigheter etter barnekonvensjonen konkretiseres hele konvensjonens bredde som tema for barnets oppdragelse. Selv om hjemmet har en primærfunksjon for barnets oppdragelse, har ikke foreldrene ansvaret alene. Det er forutsetningen at andre med juridisk ansvar for barnet skal supplere foreldrene. På grunn av sin sentrale posisjon i barns liv, har skolen også et ansvar for å sikre alle barn den kunnskap de trenger i samfunnet.

Etter FNB artikkel 30 er stater hvor det finnes etniske religiøse eller språklige minoriteter forpliktet til å respektere den rett et barn som tilhører minoritet har til sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å leve i pakt med sin kultur, å bekjenne seg til og utøve sin religion og bruke sitt eget språk. Foreldrene har etter FNB artikkel 14 rett til å veilede barnet, i livssynsspørsmål, men konvensjonen beskytter barnets livssynsfrihet også mot tvang og påtrykk også fra foreldrene.

For familier med minoritetskulturell tilhørighet vil familien og det enkelte medlem i arbeidet med sin egen personlighetsutvikling måtte avklare det forhold de har og ønsker å ha, til sin opprinnelseskultur. På bakgrunn av sine samtaler med skolebarn og skoleforeldre i Oslo sonder Kjersti Ericsson og Guri Larsen mellom tre ulike strategier som foreldre med innvandrerbakgrunn benyttet for å balansere forholdet til Norge og hjemlandet. Noen hadde en hjemlandsvendt, andre en to-landsvendt og andre igjen en norskvendt strategi i sin barneoppdragelse.<sup>681</sup> Det vil prege måten foreldre og barn gjør eget språk, kultur og religion til en del av oppdragelsen. Her ser vi paralleller til identitetssøkingen hos medlemmer av de nasjonale minoritetene, jf. pkt. 1.5.3.5.

---

<sup>681</sup> Ericsson, Kjersti, og Larsen, Guri (2000): op. cit s. 62-76

For å respektere de valg foreldre er stilt overfor i et flerkulturelt samfunn, er det nødvendig med en bevissthet om at både familiestrukturer og kulturelle verdier vil kunne variere. Bare på den måten kan en unngå etnosentrisitet dvs. å vurdere sin egen kultur som den beste og rangere de andre ut fra denne målestokken.<sup>682</sup>

Forsvarlig oppdragelse nevnes i barneloven i nær tilknytning til foreldrenes plikt til å sørge for at barnet får utdanning «etter evne og givnad». En del av oppdragelsen går ut på å lære seg å omgås andre. Inge Lorange Backer viser til det å lære barnet å tilpasse seg sosialt, enkeltvis, i en familie eller andre små og større grupper i samfunnet inngår i den sosialiseringprosessen som tas hånd om av andre instanser, særlig barnehager og skoler.<sup>683</sup> Foreldrenes ansvar er å sørge for at barnet blir tilstrekkelig i stand til å delta i disse sosiale fellesskapene med utbytte i samsvar med sine evner og forutsetninger, jf. pkt. 2.3.2.2. Deres særskilte plikter i forhold til skole og barnehage kommer jeg tilbake til i pkt. 3.4.

Selv om hvert av begrepene *omsorg*, *omtanke* og *oppdragelse* har et kjerneinnhold, er det naturlig å oppfatte dem som ulike sider ved foreldeansvaret som det ikke er grunn til å skille skarpt mellom. Momentene i loven kan gi assosiasjoner til at omsorgen for barnet utøves i form av enkeltstående omsorgshandlinger som ytes fra foreldrene mens barnet er en passiv mottaker. Dette inntrykket samsvarer med bildet av den patriarkalske familien med hjemmet som en statisk konstruksjon, som etablert en gang for alle og som barnet fødes inn i og vokser opp i som passive mottakere av foreldrenes omsorg.

Dette gir loven et gammelmodig preg og må forstås på bakgrunn av den tid den ble til i, jf. pkt. 1.5.5.5. Det harmonerer også med den oppfatning av de voksnes plikter overfor barnet at de skal dekke barnets behov. Men det passer ikke så godt med den forskningen jeg har referert til i pkt. 3.1.3.3 om familien som en dynamisk organisasjon som forandrer seg med stadiene i barnets og de voksnes liv og hvor også barnet er en aktiv deltaker i utformingen av familien. Lovens syn passer også dårlig med synet på barnet som et menneske i utvikling.<sup>684</sup> Agnes Andenæs uttaler at omsorgen for barn både har en omsorgsbegrunnelse og en utviklingsbegrunnelse.<sup>685</sup> Omsorg er nødvendig fordi barn ikke kan innfri allmenne krav til sosial deltakelse, og barn bør dessuten tas vare på fordi de er barn. Hun hevder at når oppgaven med å dekke barnets behov fremheves, er det lett å overse utviklingsbegrunnelsen.

I et utviklingsperspektiv er det naturlig å forstå og fortolke momentene i loven i en dynamisk kontekst hvor hjemmets mandat med å legge til rette for barnets utvikling

---

<sup>682</sup> Hagen, Gerd, og Quereshi, Nashuad Ali (1999): Etnisitet i sosialt arbeid s. 20

<sup>683</sup> Backer, Inge Lorange (1982): op.cit. s 186

<sup>684</sup> Haavind, Hanne (1987): op. cit s. 74-84

<sup>685</sup> Andenæs, Agnes (1996): Hvordan kan vi tenke rundt barns beste. I: NOU 1996: 13 Overføring til barnefamilier, vedlegg 10 s. 363- 374, se s. 373-374

fra barn til voksen, er en sentral premiss. Kunnskapen om betydningen av den stabilitet som ligger i den rituelle gjentakelsen av de daglige rutiner og av forventningene til barnet om å både å medvirke til og tilpasse seg forandringer som gradvis skjer etter som det mestrer mer, innebærer at omsorgen må utføres på en måte som gjør at barnet etter hvert blir i stand til å ta vare på seg selv. Ved at barnet gradvis kan innfri mer allmenne sosiale krav og forventninger blir det medlem av et større sosialt felleskap.

I praksis vil det daglige samvær med barnet stille foreldrene overfor stadig nye situasjoner som krever innslag både av omtanke, forsørgelse, beskyttelse, og oppdragelse og bestemmelse.. Hovedinnslaget i deres handlinger vil kunne variere både med hva saken gjelder, barnets alder og hva slags handlinger eller beslutninger det er snakk om å gjøre. Foreldrene vil forstå og fortolke situasjonene både ut fra hva som har skjedd tidligere og hva barnet kunne før, og forventninger til hva det nå skal mestre. Avhengig av oppgavens art, vil de kunne ivaretas i nær kontakt med barnet i form av direkte omsorgsyting og i form av voksne beslutninger som ledd i hjemmets løpende drift. I barneloven er de voksnes organiseringsarbeid bak omsorgshandlingene usynlig eller tatt for gitt, jf. pkt. 3.1.3.3. Både konsekvensene av foreldrenes løsninger og av måten de håndterer forhandlingsprosessene seg i mellom vil likevel være sterkt merkbare for barnet.

I barneloven kommer det dynamiske perspektivet først og fremst til uttrykk i bestemmelsene om barnets økende med- og selvbestemmelsesrett med økende alder. De forutsetter at barnet får en gradvis mer aktiv rolle som deltaker i beslutninger som angår det inntil det ved oppnådd selvbestemmelsesrett får det avgjørende ordet. Problemstillingen som reguleres i loven er først og fremst barnets autonomi i forhold til autoritære foreldre. Det var kanskje den sentrale i den patriarkalske familiemodellen. Problemene som ble påpekt av Justisministeren under Odelstingsbehandlingen med foreldre som ikke tar det ansvaret de har, er ikke løst i loven. Barnets behov for tilgjengelige voksne som kan støtte det, utfordre det og som barnet kan reflektere sammen med, er mindre synliggjort i lovens regulering.

Etter min mening bør utviklingsperspektivet slik som det fremgår av FNB artikkel 5 gis en mer fremtredende plass ved fremtidige reformer i barneloven, selv om det kan innfortolkes i ordet omtanke i bvl. § 30 første ledd.

Bl. § 30 tredje ledd dreier seg om hvilke oppdragelsesmetoder som kan benyttes. Den bestemmer at barnet ikke må bli utsatt for vold eller på andre måter bli behandlet slik at dets fysiske eller psykiske helse blir utsatt for fare eller skade. Bruk av fysisk straff i barneoppdragelsen har en lang tradisjon, men loven som tillot måteholden fysisk refselse ble opphevet i 1972, jf. pkt. 1.5.5.2. Høyesteretts kjæremålsutvalg behandlet i Rt. 2005 s. 1567, «klapsesaken», spørsmålet om hvilken vekt bl. § 30 tredje ledd skulle tillegges ved tolkningen av strl. § 228.

En stefar hadde flere ganger gitt to gutter på syv og ni år ris ved å slå dem med flat hånd på buksebaken etter at de hadde laget bråk på skolen. Hver gang var de tildelt tre slag, og han hadde slått den eldste tre ganger, den yngste en gang. Saken kom for retten etter at han nektet å vedtak en bot for overtredelse av strl. § 228. Han ble frifunnet i tingretten mot fagdommerens stemme. De to meddommerne mente at handlingene lå innenfor foreldrenes refselsesrett og dermed ikke var rettsstridige. Lagmannsretten opphevet dommen. Kjæremålsutvalgets avgjørelse gjaldt farens kjæremål over lagmannsrettens kjennelse. Det førte ikke frem.

Kjæremålsutvalget kom enstemmig til at handlingen var rammet av strl. § 228. Spørsmålet var om han likevel skulle frifinnes på grunn av at bl. § 30 tredje ledd gav hjemmel for avstraffelse i oppdragelsesøyemed. Førstvoterende uttalte at ved avgjørelsen av hva som kan tillates, må det legges vekt på kraftanstrengelsens styrke, grad av spontanitet og preg av krenkelse. Han fant at denne grensen klart var overskredet. Lagmannsrettens avgjørelse ble derfor opprettholdt. Men han uttalte at Stortinget ved vedtakelsen av bl. § 30 tredje ledd ikke hadde ment helt å avskaffe refselsesretten. Førstvoterende viste til bestemmelsens forarbeider og til avisinnlegg fra Justiskomiteens formann hvor det var uttalt det ikke var meningen at holding og hindring for å unngå at barnet skader seg, samt «forsiktige klaps» skulle rammes av bestemmelsen.

Førstvoterende viste også til FNB artikkel 19 nr. 1 og til en uttalelse fra FNs Barnekomité om at konvensjonen «ikke tillater noen form for vold mot barn og at selv lett korporlig avstraffelse av barn vil være i strid med konvensjonen». Han mente likevel at forarbeidenes forståelse av voldsbegrepet var forenlig med FNB og at bl. § 30 tredje ledd måtte gi rom for lettere klaps i oppdragelsesøyemed. Utvalget fant at avstraffelsen som ellers fylte straffbarhetsbetingelsene i strl. § 228, ble foretatt flere timer etter handlingene, overskred det rom for refselse som bl. § 30 i følge forarbeidene åpnet for.

Høyesterett har fulgt en strategi med tilbakeholdenhet mot å drive «dynamisk rettsanvendelse» på strafferettens område.<sup>686</sup> Etter min mening er det likevel deprimerende at uttalelser som kom i en i en kontekst hvor man ønsket å endre en utbredt oppdragelsespraksis, trekkes frem nesten 30 år senere uten at det ses hen til tiden som er gått. Også Lucy Smith og Peter Lødrup kritiserer at Høyesterett åpner for at det er et rom for en refselsesrett og uttaler at man ønsket å oppheve den i 1987 og at den nå burde være rettshistorie.<sup>687</sup>

I august 2006 avgav FNs Barnekomité General Comment 8 til FNB om fysisk avstraffelse. Der uttaler komiteen at den ønsker et klart og ubetinget forbud mot

---

<sup>686</sup> Skoghøy, Jens Edvin A. (2002): Høyesteretts bruk av menneskerettskonvensjonene. I: Lødrup, Peter, Tjomsland, Steinar, Aarbakke, Magnus og Aasland, Gunnar (red): Rettsteori og rettsliv. Festskrift til Carsten Smith s. 733-761, se s. 761

<sup>687</sup> Smith, Lucy og Lødrup, Peter (2006): Barn og foreldre, 7. utg. s. 107-108

korporlig avstraffelse, med den følge at foreldre og andre omsorgsytere i en straffesak ikke lenger kan påberope seg til sitt forsvar at de har en rett til «reasonably» eller «moderately» å øve fysisk vold mot barnet.<sup>688</sup> Det forutsettes likevel at det utøves et fornuftig skjønn med hensyn til hva som bringes inn for domstolene. Dette må oppfattes som en klar forpliktelse for lovgiveren til å gjøre det klart at det ikke er noe rom for fysisk refselse av barn.

Etter Kjæremålsutvalgets avgjørelse hadde Dagbladets Magasinet et stort oppslag om saken etter at påtalemyndigheten hadde fremmet den på ny.<sup>689</sup> Da hadde barnevernet, som hadde meldt saken til politiet, tatt hånd om barna. Stefaren uttrykte i intervju med avisen bitterhet mot skolen som meldte saken til barnevernet: «Skolen var klar over at barna hadde fått ris, men de ga oss aldri noen råd eller veiledning».

Etter min mening var det en dårlig unnskyldning, men det illustrerer det problem at for lovverkets brukere er at standardene de kontrolleres etter ofte skjult for alminnelig innsyn. Skolens ansvar er i følge *Rolleerklæringen* pkt. 12 å støtte opp under foreldrenes oppdragelse. Hvordan skolen skal håndtere dilemmaer den måtte stilles overfor når foreldrenes oppdragelsesmetoder ulovlige eller uakseptable, er Stortingsmeldingen taus om. Det kommer jeg nærmere inn i på pkt. 4.4.

I en undersøkelse fra MMI i tilknytning til Dagbladets reportasje svarte ca. 20 prosent av foreldre med hjemmeboende barn at de hadde ristet barnet. En del færre hadde gitt barnet en dask eller ørefik. Fysisk avstraffelse har altså fortsatt en plass i dagens oppdragelsespraksis.

Som en konklusjon på dette punktet kan vi slå fast at barneloven gir barnet et rettskrav på omsorg fra foreldrene. Den sier ikke noe om nivået på hva barnet kan kreve. Uttalelsene i forarbeidene om at straffeloven og barnevernloven gjelder som grenser for foreldreansvaret, kan forstås slik at barnet gis en berettiget forventning om at myndighetene griper inn og bedrer omsorgssituasjonen hvis den ikke holder den minimumsstandard som forvaltes av dem.

Politiets oppgave er først og fremst å reagere på kriminelle handlinger, enkeltstående eller sammenhengende forhold. Tradisjonelt har politiet vært tilbakeholdende med å gripe inn i familiære forhold, og på grunn av bevismessige vanskeligheter henlegges ofte slike saker.<sup>690</sup> I de senere årene er det tatt mange initiativ til å sikre kvinner og barn mot vold i hjemmet, men det synes å være et langt lerret å bleke.

---

<sup>688</sup> Committee on the Rights of the Child: General comment no. 8 (2006) The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para 2; and 37, inter alia) pkt. 38 og 39

<sup>689</sup> Med rett til å rise, Dagbladets, Magasinet 18. februar 2006 s. 14-21

<sup>690</sup> NOU 2003: 31 Rett til et liv uten vold s. 149-154

Politiet har i barnevernlovens regler om midlertidige vedtak, bvl. §§ 4-6 andre ledd og 4-25 andre ledd hjemmel til å foreta akutte endringer i barnets situasjon. Slike vedtak følges ofte opp av melding til barneverntjenesten om saken. I følge Befring-utvalget tyder undersøkelser av barnevernets saksbehandling på at meldinger fra politi/barnevernsvakt sjeldnere fører til tiltak enn meldinger fra andre offentlige instanser.<sup>691</sup> Befring-utvalget uttaler at det er alarmerende dersom dette er en indikasjon på at barnevernet generelt ikke prioriterer de alvorligste sakene.<sup>692</sup> Jeg kommer tilbake til dette i kapittel 5.

Barnevernlovens grense for kvalitet i omsorgen, følger av dens skjønnsmessige regler. De må tolkes i lys av FNB artikkel 3 nr. 2 som sikrer barnet omsorg på et nivå som ivaretar dets grunnleggende opplæringsbetingelser, jf. pkt. 2.3.2.2. Fra foreldrene kan ikke barnet kreve mer enn de evner. Hvis barnet trenger annen og mer omsorg enn de er i stand til å yte, må barnet få bistand fra annet hold for å kunne nyttiggjøre seg sin rett til opplæring.

Som jeg har vist i pkt. 3.1.3.3 spiller de offentlige tiltakene for barn og familier en stor praktisk rolle i de fleste familiers daglige organisering. Å ha kompetanse til å nyttiggjøre seg de ordningene som finnes på en måte som samtidig gir overskudd til å ivareta den personlige oppfølgingen av barnets utvikling, er derfor et sentralt innslag i den foreldrekompetanse som kreves i dagens samfunn. Av EMDs praksis fremgår det at foreldrenes samarbeidsvilje med myndighetene med hensyn til å ta i mot hjelp, er relevant ved vurderingen av deres omsorgsevne. Den kan dermed være avgjørende for om barnet skal få hjelp i hjemmet eller om det må flytte hjemmefra, jf. pkt. 2.3.3.3. Det innebærer at det ikke er mulig å trekke opp noen eksakt grense for hvilken omsorg barnet kan kreve av foreldrene; det må bero på en skjønnsmessig totalvurdering hvor også hva som finnes av tilgjengelige hjelpetiltak og foreldrenes evne og innstilling til å nyttiggjøre seg dem er relevant. I denne vurderingen må også barnevernets tiltak tas i betraktning.

### 3.3.2.3 *Barnets med- og selvbestemmelsesrett*

I barneloven er synet på barnet som et menneske i utvikling kommet til uttrykk først og fremst som forutsetninger i bl. §§ 31-33 om barnets med- og selvbestemmelsesrett. I forarbeidene kom det til uttrykk i en prinsipiell uttalelse om at hvis man gir de unge større og større selvbestemmelsesrett med alderen, utvikler de seg lettere til selvstendige mennesker.<sup>693</sup>

---

<sup>691</sup> NOU 2000:12 s. 95

<sup>692</sup> NOU 2000: 12 s. 112

<sup>693</sup> NOU 1977: 35 s. 49

Bl. § 31 ble som nevnt endret og omformulert ved inkorporeringen av FNB. Første ledd har en skjønnsmessig prinsipperklæring om barnets medbestemmelsesrett: «Etter kvart som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkt på det saka dreier seg om, skal foreldre høyre kva barnet har å seie før dei tek avgjerd om personlege tilhøve for barnet. Dei skal leggje vekt på det barnet meiner etter kor gamalt og modent barnet er.»

Bl. § 31 andre ledd gir barnet, når det er fylt syv år, rett til å uttale seg før det treffes avgjørelser om personlige forhold. Når det er fylt 12 år, skal det legges stor vekt på hva barnet mener.<sup>694</sup> For å sikre at barnet blir hørt, er også saksbehandlingsreglene i forvaltningen og domstolene endret for å sikre barnets krav på å bli hørt og respekt for sine synspunkter.

Medbestemmelsesretten har vært særlig vært vektlagt og omstridt i forbindelse med spørsmålet om hvor barnet skal bo etter foreldrenes samlivsbrudd. Det er blant de mest dramatiske avgjørelsene foreldrene treffer om sitt eget og barnets dagligliv. For å komme frem til så gode avgjørelser som mulig, vil det være relevant å bringe på det rene barnets opplevelse av sitt forhold til hver av foreldrene og til sine relasjoner utenfor hjemmet, og hva det mener, hvis det ønsker å ha en mening. Mange sider av saken har barnet best greie på; å få barnets syn på saken kan derfor være nødvendig for å få et skikkelig grunnlag for avgjørelsen. Å begrense barnets uttalerett som i Rt. 2004 s. 811, jf. pkt. 3.2.4.2, vil derfor være en dårlig løsning. Det innebærer ikke at barnet har avgjørelsen, noe som fortsatt synes å være en utbredt oppfatning. «Er det noe vi barne- og familieforskere er enige om, så er det at barn skal slippe å velge mellom foreldrene», uttaler Kari Moxnes.<sup>695</sup>

Barnets medbestemmelsesrett etter bl. § 31 første ledd gjelder både overfor foreldrene og andre som har med barnet å gjøre. Det er den eneste bestemmelsen i barneloven som spesielt regulerer forholdet til andre enn foreldrene. Den ble føyd til av Justiskomiteen som uttalte:

«Komiteen tenker her særlig på verger, fosterforeldre, institusjoner og andre som barnet bor hos i kortere tid eller som på annen måte har med barnets personlige forhold å gjøre. Spørsmålet om barnet bør høres av andre enn disse, for eksempel av offentlige myndigheter bl.a. bør imidlertid etter komiteens mening reguleres i særlovgivningen».<sup>696</sup>

Bl. § 31 gjelder etter ordlyden når det er en sak, det vil si at det skal treffes en beslutning. Den har dermed et snevrere nedslagsfelt enn FNB artikkel 12 som verken krever at det er en sak eller at barnet har dannet seg en mening om den. FNB artikkel 12 kan sies å gi ordet til barnet i en løpende dialog med foreldrene og pålegger dem å lytte til barnet, både når det treffes avgjørelser av betydning for

<sup>694</sup> Ot. prp. nr. 29 (2002-2003) m.v. s. 61

<sup>695</sup> Moxnes, Kari (2003): op. cit. s. 46-49

<sup>696</sup> Innst. O. nr. 30 (1980-81) s. 9 jf. Smith, Lucy op. cit s. 210



familien, når det forhandles om de daglige rutiner i hjemmet, jf. pkt. 2.3.2.3 og når det ellers måtte ha noe på hjertet.

Medbestemmelsesretten dreier seg altså ikke bare om å sikre barnet innflytelse på konkrete avgjørelser. Foreldrene har også ansvar for at det utvikler evnen til å reflektere over hva det selv mener og hvilke holdninger og verdier det vektlegger og til å gi uttrykk for sine synspunkter. Ved å utfordre barnet til å argumentere for sine standpunkter kan barnet oppleve en bekreftelse på sin egen innflytelse når det får gjennomslag for sine meninger. Det kan også bli fortrolig med at dets mening har betydning og har krav på respekt, selv om barnet må finne seg i at det ikke alltid kan få det som det vil.

Jeg har som nevnt tolket FNB artikkel 5 om veiledning og støtte tilpasset barnets evner og forutsetninger som en selvstendig norm som utdyper kravet om omtanke i bl. § 30 første ledd. Forventningen om dialog mellom foreldrene og barnet i FNB artiklene 5 og 12 innebærer et krav til foreldrene om tålmodighet og motivasjon for barnets utvikling. Å utvikle forhandlingskompetanse i samarbeid med foreldrene er sentralt for barn og unge i dagens samfunn.<sup>697</sup>

Bestemmelsene stiller krav til de voksne om årvåkenhet med hensyn særlig til barnets aktuelle intellektuelle og emosjonelle ferdigheter slik at de kan møte barnet med realistiske forventninger om deltakelse og ansvar. Den modenhet som barnet derved utvikler, vil være en forutsetning for bl. § 33 om at foreldrene skal gi barnet stadig større selvbestemmelsesrett med alderen frem til det er myndig.

Barnets selvbestemmelsesrett reguleres av bl. § 33. Den har ingen parallell i FNB. Det synspunkt at det med økende alder hos barnet må skje en «uttynning» av foreldreansvaret, burde etter barnelovutvalgets syn få konsekvenser for foreldrenes myndighet til å bestemme over barna, (men ikke nødvendigvis for deres plikter, så som pliktene til å vise omsorg og sørge for et sted å bo).<sup>698</sup> Utvalget mente at barnet på enkelte områder har selvbestemmelsesrett før det er myndig; selv om den alminnelige regel for opphør av foreldreansvaret er satt til 18 år, bortfaller en del av foreldrenes beføyelser tidligere.

I norsk lovgivning har vi på enkelte områder klare aldersgrenser. På andre kan det oppstå tvilsspørsmål. Ved løsningen av dem uttaler Lucy Smith og Peter Lødrup at man må se hen til på den ene siden at foreldrenes bestemmelsesrett skal utøves ut fra barnets interesser og behov. Kan barnet ivareta sine interesser selv, vil det ikke være behov for at foreldrene skal bestemme. På den andre siden består foreldrenes bestemmelsesrett til barnet er myndig, og uten klare bestemmelser eller en regel

---

<sup>697</sup> Gulbrandsen, Liv Mette (1998): op. cit. s. 109 flg.

<sup>698</sup> NOU 1977: 35 s. 49

det er naturlig å analogisere fra, må foreldrene ha det avgjørende ordet hvis det ikke er relativt klart at barnet har forutsetninger for å treffe en avgjørelse selv.<sup>699</sup>

Problemet kommer på spissen når foreldrene ønsker å bestemme selv om barnet har en mer gjennomtenkt oppfatning enn foreldrene. Det problem at foreldrene ikke tar det ansvar de har, har loven som påpekt under Odelstingsdebatten, jf. pkt. 1.5.4.3 ingen løsning på.

### 3.3.2.4 *Barnelovens 15- årsgrense*

Etter bl. § 32 avgjør barnet når det er fylt 15 år, selv spørsmålet om valg av utdanning og om å melde seg inn i eller ut av foreninger.

I barnelovutvalgets forslag var en 15-årsgrense for å melde seg inn og ut av foreninger den eneste særregel om opphør av foreldreansvaret før fylte 18.<sup>700</sup> Utvalget overveide også om aldersgrenser for rett til å ta arbeid og om samtykkekompetanse til tiltak fra barnevernet og psykiatrien burde tas inn i barneloven, men viste til at disse spørsmålene dels allerede var regulert og dels var under behandling i særlovgivningen. Valg av utdanning var ment å følge de generelle reglene om med- og selvbestemmelsesrett og ble ikke omtalt av barnlovutvalget.

Rettsstillingen på dette punktet var uklar, både når det gjaldt barnets rett til å velge linje i den videregående skolen, hvilken skole det ville gå på, valg av valgfag og om det skulle være hjemme fra skolen en dag.<sup>701</sup> Forslaget om at 15-årsregelen også burde omfatte valg av utdanning kom etter forslag fra Kirke- og undervisningsdepartement. Det viste til at barnet da vanligvis har gjennomført den obligatoriske opplæringen i grunnskolen og kan melde seg inn og ut av trossamfunn, og uttalte videre:

«Overgangen fra grunnskole til videre utdanning er et viktig avsnitt for den enkelte unge. På dette trinn kan valg av utdanning ha nokså avgjørende betydning for seinere yrke og levekår. F. eks i kvinner og menns valg av utdanning og seinere yrkesplassering synes det å ligge klare linjer tilbake til valg av utdanningsvei etter avsluttet grunnskole.

Valg av utdanning er viktig, og angår først og fremst den unge selv. På mange måter kan valget ha en seinere livsavgjørende betydning. På denne bakgrunn er Kirke- og undervisningsdepartementet kommet til at de unge gjennom den nye lov bør sikres en sterkere grad av selvbestemmelse enn det som følger av lovutkastets § 32.<sup>702</sup>

Justisdepartement gav forslaget sin tilslutning og det gikk igjennom i Stortinget uten kommentar. I en fotnote i proposisjonen fremgår det at den siterte uttalelsen

<sup>699</sup> Smith, Lucy og Lødrup, Peter (2004): Barn og foreldre 7. utg. s. 126-127

<sup>700</sup> NOU 1977: 35 s. 50 og s. 158

<sup>701</sup> se Smith, Lucy (1980) op. cit. s. 217 flg.

<sup>702</sup> Ot. prp. nr 62 (1979-80) s. 21

ble mottatt først i februar 1980, altså 2 år etter utløpet av den ordinære høringsfristen. I følge Justisdepartementet var uttalelsen tatt i betraktning, men det hadde ikke latt seg gjøre å vise til den på alle steder i proposisjonen der det ellers kunne være naturlig.<sup>703</sup>

Det fremgår ikke av proposisjonen om bestemmelsesretten var ment å omfatte andre spørsmål enn hvilken utdanning som skulle velges. Det er derfor uklart om hensikten var å gi barnet en rett vis-à-vis foreldrene til å bestemme utdanningsretning, eller om 15-årsgrensen også var ment som en generell «skolerettslig myndighetsalder». Følgen ville i tilfelle bli at barnet i alle henseender bestemmer selv, tilsvarende 16-årsgrensen i helseretten. Det er vanskelig å finne dekning for det siste i barnelovens forarbeider, noe som kan skyldes tidspress på grunn av at forslaget kom så sent, men i forarbeidene til opplæringsloven synes denne forståelsen å være lagt til grunn.<sup>704</sup>

Det inngikk også i barnelovutvalgets å vurdere ved hvilken alder den unge på egen hånd kunne opptre som part i forvaltningssaker og rettssaker.<sup>705</sup> Som et utgangspunkt mente utvalget at barnets selvbestemmelsesrett i forhold til foreldrene på vedkommende saksområde må være avgjørende for når den unge kan opptre på egne vegne overfor forvaltningen.<sup>706</sup> Da bør heller ikke foreldrene ha partsrettigheter.<sup>707</sup> Dette synet fikk tilslutning og fvl. § 16 første ledd ble endret slik at et barn som er part i en forvaltningssak, fikk krav på forhåndsvarsel når det var fylt 14 år i saker hvor det representeres av vergen.<sup>708</sup> Ved inkorporeringen av barnekonvensjonen ble grensen hevet til 15 år. Samtidig fikk offentlige tjenestemenn plikt til å forsikre seg om at barnet får nødvendig informasjon om saken, at det får gi uttrykk for sin mening samt å og påse at den blir tillagt vekt i henhold til barnets alder og modenhet. Barnet skal også ha rett til informasjon om innsynsrett og underretning om vedtak som er gjort.<sup>709</sup>

For skolens del følger det av opplæringslovens forarbeider at barnet har prosessuelle rettigheter overfor skolen fra det er 15 år og selv utøver partsrettigheter i saker som krever vedtak etter forvaltningsloven. Frem til den tid utøves barnets partsrettigheter av foreldrene i kraft av foreldreansvaret. Dette reiser spesielle spørsmål når den unge har behov for spesialundervisning. Det kommer jeg inn på i pkt. 4.3.3.4.

---

<sup>703</sup> Ot. prp. nr. 62 (1979-80) s. 9

<sup>704</sup> NOU 1995: 18 s. 82-83

<sup>705</sup> NOU 1977: 35 s. 55-56

<sup>706</sup> NOU 1977: 35 s. 56

<sup>707</sup> NOU 1977: 35 s. 57

<sup>708</sup> Ot. prp. nr. 62 (1979-80) s. 61-62 og Innst. O. nr. 30 (1980-81) s. 23

<sup>709</sup> Ot. prp. nr. 45 (2002-2003) s. 37-41 og 61-62

I spørsmål som den unge ikke avgjør selv, utøver foreldrene partsrettigheter på hans eller hennes vegne. I en del lover er vergen gitt spesiell kompetanse til å opptre på den umyndiges vegne.<sup>710</sup> Fvl. § 16 om forhåndsvarsel gjelder etter ordlyden når en mindreårig representeres av vergen. I NOU 2004: 16 synes det å være forutsatt generelt at vergen utøver partsrettigheter på vegne av den umyndige i forvaltningssaker.<sup>711</sup> I barneloven er vergen gitt kompetanse bare i farskapssaker, jf. bl. § 6. Oppgaver som ligger under foreldreansvaret, som opplæringen, jf. bl. § 30, omfattes etter ordlyden ikke av fvl. § 16.

Det kan neppe ha vært meningen at barnets rettigheter under saksgangen skal være forskjellige om foreldrene opptre i kraft av vergemålet eller foreldreansvaret. Etter min mening burde det derfor fremgå av fvl. § 16 at barnet også kan representeres av foreldre. Vanligvis er ikke dette noe problem ettersom foreldrene også som regel er verge. Men foreldrenes posisjon som verge når barnevernet har omsorgen for barnet reiser noen spørsmål. Jeg kommer tilbake til dem i pkt. 5.5, men går ellers ikke inn på denne problematikken.

Har foreldrene fulgt opp barnet som forventet, er formålet med selvbestemmelsesretten at barnet når det har oppnådd den fastsatte alder, skal ha det avgjørende ordet ved uenighet mellom dem. Det forhold at barnet bestemmer selv, vil formelt sett avskjære foreldrene fra å opptre på dets vegne uten særskilt fullmakt. Denne løsningen virker fornuftig hvis begge har gjort seg opp en mening om saken.

Det forekommer at barn over 15 år på grunn av konflikt med skolen eller behov for spesialundervisning vil kunne trenge voksne til å kjempe for seg. Er foreldrene ikke i stand til det, vil barnet ofte være svakt stillet hvis ikke skolen følger opp barnets rettigheter og plikter. Det har vist seg at barnets selvbestemmelsesrett kan fungere som en ansvarsfraskrivelse fra de voksnes side og kan på den måten være et tveegget sverd for den unge. At de voksnes plikter på denne måten begrenses er også i strid med FNB som gir de voksne et medansvar for barnets rettigheter i hele barnealderen, jf. pkt. 2.3.2.3. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 3.4 og i kapittel 5.

Barnelovutvalget drøftet særskilt foreldres/vergers adgang til taushetsbelagte opplysninger om barnet. Som et utgangspunkt mente utvalget at reglene om de voksnes adgang til å opptre på vegne av barnet i forvaltningssaker måtte være retningsgivende, slik at i saker hvor den unge kan opptre selv, kan heller ikke foreldre eller verger gjøre krav på innsyn uten at det foreligger samtykke fra den unge. I saker hvor det ikke treffes avgjørelser kan det være mer usikkert hva som gjelder. Som momenter som det kan legges vekt på ved vurderingen av om opplysninger bør gis, nevnte utvalget formålet med opplysningen, barnets alder,

---

<sup>710</sup> Se gjennomgang i NOU 2004: 16 s. 37-50

<sup>711</sup> NOU 2004: 16 s. 45

hvordan opplysningen var kommet frem. Utpregede betroelser til psykolog eller sosionom vil det kunne være grunn til å bevare taushet om hvis det ikke er gjort klart at opplysningene kan bringes videre til foreldrene. I andre tilfelle – f. eks. i skoleelevers forhold til lærere, vil kanskje elevene i større grad vente at foreldrene blir kjent med det lærerne vet om dem.<sup>712</sup> Disse spørsmålene går jeg ikke nærmere inn på unntatt i forbindelse med forholdet til barnevernet.<sup>713</sup>

I prinsippet må barnets rett etter bl. § 32 innebære at det kan velge en annen opplæringsform enn det foreldrene har gjort for det. Et spørsmål som kan oppstå er om bl. § 32 gir barnet rett til å velge privat skole. Ettersom barnet ikke kan påføre sine foreldre utgifter, må det forutsettes at foreldrene må samtykke til betalingen med mindre barnet kan dekke skolepengene av egne midler. Det må bety at foreldrene ikke kan motsette seg at barnet velger den offentlige skolen selv om de mener en privatskole er bedre.

Et trekk ved rettsutviklingen er skjerpet årvåkenhet med håndhevingen av saksbehandlingsregler i offentlig forvaltning. EMD har tilkjent parter erstatning på grunn av brudd på saksbehandlingsregler, også i tilfelle hvor det var helt klart at feilen ikke hadde betydning for utfallet av saken, jf. fvl. § 41.<sup>714</sup> Å passe på at barnets rett til forhåndsvarsel og til å uttale seg blir oppfylt, er derfor et sentralt anliggende for domstoler og forvaltning.

### 3.3.2.5 Foreldreansvarets opphør

Foreldreansvaret består mens barnet er i barnealderen. Dets begrunnelse hviler på at de som voksne mennesker kan mer og kjenner samfunnet bedre enn barnet. Deres mandat er å yte en omsorg som gjør barnet i stand til å klare seg uten dem, og er oppfylt når barnet selv er voksent. Omsorgsplikten og bestemmelsesretten avvikes forskjellig. For bestemmelsesretten følger det av ordlyden i bl. §§ 30 første ledd og 31 at den trappes gradvis ned med økende alder hos barnet. Medbestemmelsesretten skal både gi en mulighet til innflytelse og fungere som en trening til senere bruk av selvbestemmelsesretten ved at den utvides til stadig flere områder frem mot myndighetsalderen.

Omsorgsplikten opphør har barneloven ingen særskilt bestemmelse om. Barnelovutvalget mente at 18-årsgrensen burde fremgå av loven for å markere at omsorgsplikten opphørte før myndighetsalderen som da var 21 år.<sup>715</sup> Dette behovet falt bort idet myndighetsalderen ble senket til 18 år før barneloven ble vedtatt.

<sup>712</sup> NOU 1977:35 s. 59

<sup>713</sup> Se Baker, Inge Lorange (1982): op. cit. s. 163 flg. Matheson, Wilhelm (1987) Taushetsplikt om elevopplysninger i skolen. I: Matheson, Wilhelm (red.): Norsk skolerett s. 199-243 og Kjørstad, Asbjørn (2001): Taushetsplikt om barn s. 49-61

<sup>714</sup> Søvig, Karl Harald (2003): Forhåndsvarsel ved midlertidig vedtak om omsorgsovertakelse. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* nr. 4 2003

<sup>715</sup> NOU 1977:35 s. 49

Noen generell regel for opphør av foreldrenes omsorgsrett/plikt har vi dermed ikke. Lucy Smith og Peter Lødrup mener det derfor er noe uklart om omsorgsplikten opphører når den unge fyller 18 år.<sup>716</sup> Inge Lorange Backer mener derimot at den ikke strekker seg utover 18 år.<sup>717</sup>

Etter min mening må det likevel være rimelig klart at omsorg som foreldrene yter ut over barnets myndighetsalder, er basert på andre forhold enn en rettsplikt. I noen tilfelle vil det være tale om rent avtalemessige forhold mellom mer eller mindre likeverdige voksne som begge parter står fritt til å gjøre endringer i, for eksempel når barnet blir boende hjemme mens det tar utdanning. Når foreldre tar seg av sitt funksjonshemmede barn etter at det er blitt myndige, vil det være omsorgs- og ansvarsfølelse, kjærlighet eventuelt i kombinasjon med bekymring og manglende alternativer, og ingen rettsplikt som er grunnlaget. Barnet har altså rett til og plikt til å finne seg i foreldrenes omtanke helt til det er voksent. Avhengig av barnets alder og utvikling vil karakteren av den omsorg barnet trenger, kunne variere. På samme måte vil den hjelp og støtte foreldrene kan gi barnet, bero på deres kapasitet og kompetanse.

Mens foreldrenes bestemmelsesrett gradvis nedtrappes gjennom barnets selvbestemmelsesrett, er det ingen begrensninger i omsorgsplikten så lenge barnet er under 18 år. Foreldrene kan altså ikke nekte barnet sin omsorg selv om barnet gjør beslutninger som de er uenige i.

Begrunnelsen for barnets rett til omsorg frem til 18 år kan synes selvsagt; også etter at det er begynt å vokse til og har oppnådd selvbestemmelsesrett på enkelte rettsområder, vil barnet kunne ha behov for noen voksne til å rådføre seg med, og søke hjelp, støtte, trøst og bekreftelse hos for å utvikle seg videre. Mange har sine foreldre som ressurspersoner lenge etter at de er kommet i voksen alder.

## 3.4 Foreldrenes ansvar for barnets opplæring

### 3.4.1 Innledning

I dette punktet vil jeg analysere barnets rettigheter overfor foreldrene og foreldrenes plikter overfor barnet med hensyn til å sikre dets rett til opplæring og å motvirke at det marginaliseres i skolen. Dette aspektet ved foreldreansvaret inngår i deres generelle omsorg for barnet og må utøves innen ramme av den familiestrukturen som foreldrene er kommet frem til, jf. pkt. 3.1.3.3.

---

<sup>716</sup> Smith, Lucy og Lødrup, Peter (2004): Barn og foreldre 7. utg. s. 120

<sup>717</sup> Backer, Inge Lorange (1982): op. cit s. 210

De sentrale rettskildene er bl. § 30 første og andre ledd, bl. §§ 31 - 33, barnets og foreldrenes rettigheter og plikter etter opplæringsloven samt bestemmelser gitt med hjemmel i den. Det nasjonale regelverket må ses i lys av relevante menneskerettslige forpliktelser som enten konkretiserer spesielle rettigheter eller legger føringer for hvordan grenseflaten mellom skolens og hjemmets ansvar skal reguleres. Sentralt er kravene i FNB artikkel 2 og artikkel 29 nr. 1 c om å sørge for at opplæringen drives med respekt for barnet og dets foreldre og om ikke å diskriminere mellom barn ut fra deres bakgrunn, jf. pkt. 2.2. Videre at opplæringen skal legges til rette for barnets vekst og utvikling, uten at det er stilt spesielle krav eller betingelser til foreldrene.

Jeg vil belyse problemstillingene ved noen eksempler fra rettpraksis hvor foreldrenes rolle har vært et tema. Sakene ligger noe tilbake i tid og en rekke lovendringer gjør at ikke alle de rettslige vurderingene er like aktuelle. Men som spredte eksempler illustrerer de noen konflikter som kan oppstå mellom hjemmet og skolen og som viser at barnet i mange tilfelle trenger foreldre som kan stå opp for seg og kjempe for deres interesser. De viser også at hjemmet og skolen i noen tilfeller kan fungere i forhold til hverandre på en måte som direkte motarbeider barnets læring.

*Rolleerklæringen* berører kjernespørsmålene i rettsforholdet mellom foreldrene og skolen. Departementet uttaler at de 15 prinsippene som er nedfelt i erklæringen vil legges til grunn i det videre arbeidet med lov- og forskriftsendringer, herunder læreplaner.<sup>718</sup> Uttalelsen kan gi det inntrykk at den innvarsler en prinsipiell endring slik at alt blir ved det gamle inntil prinsippene har nedfelt seg i konkrete lovendringer. Som jeg har vist i pkt. 1.5.5.6 er det ikke holdepunkter for en slik tolkning. Bortsatt fra at barnets rolle ikke er nevnt er det ingen motsetning mellom det som sto i «Broen» i L-97 og *Prinsipper for opplæringen* i K-2006.<sup>719</sup> De rettskildespørsmål som ellers kan oppstå i forbindelse med etterarbeidet, står vi derfor ikke overfor her.<sup>720</sup>

Departementets standpunkter i rolleerklæringen, må etter min mening snarere oppfattes som en kurskorrigering på et felt hvor det er eksempler på at praksis har gått langt i å legge skolens ansvar på foreldrenes skuldre. At det bebudes lov- og forskriftsendringer må forstås slik at arbeidsdelingen mellom skolen og hjemmet slik den er kommet til uttrykk i *Rolleerklæringen* skal videreføres.

Skolens og hjemmets oppgaver må forstås både i en rettslig, en organisatorisk og en kunnskapsmessig kontekst. Barneloven regulerer foreldrenes ansvar for barnets opplæring som en integrert del av foreldreansvaret. På samme måte som andre oppgaver som påhviler familien, må barnets skolegang innpasses i de daglige

<sup>718</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108

<sup>719</sup> K-2006 s. 34-35

<sup>720</sup> Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak (2005): op. cit. s. 86-87

rutiner. Barnets skoleplikt griper strukturerende inn både i dagliglivet til både barnet, dets familie og i dets fremtidsplaner. Kunnskapen om hva som representerer risikofaktorer for barnets utvikling, er økende. Den erkjennelse at forebygging bør starte tidlig siden problemer ofte utvikles over lang tid, gjør at skolens rolle som samarbeidspartner med hjemmet om barnets utvikling og som generell forebyggingsarena, har fått større oppmerksomhet.<sup>721</sup>

Den kulturelle normen for god omsorg, jf. pkt. 3.1.3.3 forutsetter at den daglige omsorgen i hjemmet foregår innen en ramme hvor de daglige rutiner samtidig skaper stabilitet og en forventning om utvikling hos barnet. I dette punktet vil jeg analysere nærmere hvilke krav til innhold og struktur på barnets dagligliv sammen med foreldrene som følger av barnelovens regler og av opplæringslovens krav for at det skal kunne møte skolens forventninger. Jeg vil legge opp fremstillingen etter oppvekstsystemets aldersfaser. De følger på hverandre og gjør skolegangen til et sammenhengende hele slik at forventningen om kontinuitet er en del av kvaliteten. Mange enkeltstående beretninger om barn som har falt utenfor i samfunnet dreier seg om problemer som har oppstått i tidlig barndom og hvor verken skolen, foreldrene eller barnevernet, der det har vært inne i bildet, har lyktes med å få utviklingen på rett spor.

I det aldersbestemte oppvekstsystemet vil en del av opplevelsen av en aldersfase både for foreldrene og barnet være en forventning om hva som skal skje i den neste. Deres roller i forhold til hverandre vil endres løpende ved at tyngdepunktet i ansvaret for barnets opplæring etter hvert som det blir eldre, gradvis vil forflyttes fra foreldrene til barnet selv. Enkelte viktige beslutninger som skal treffes om barnets skolegang er tidfestet til overgangen mellom ulike skoleslag. Forskningen om betydningen av foreldrenes utdannelse for barnets skolevalg og prestasjoner kan gi grunnlag for en antakelse om at de voksnes kjennskap til hva som venter og til mulighetene det åpner for, vil være særlig betydningsfullt for barnet i disse overgangsfasene som ellers kan være preget av stor usikkerhet.

Når barnet begynner på skolen, er den første småbarnsfasen over. Grunnlaget som er lagt for barnets læring og utvikling i småbarnsalderen vil ha stor betydning for hvordan det møter tilværelsen som skolebarn. Førskolealderens betydning for barnets videre utvikling ligger til grunn for at opplæringsloven gir rett til spesialpedagogiske tiltak i førskolealder, jf. opl. § 5-7. Det er også grunnlaget for den bebudede satsning på språkkartlegging av fireåringer med på å sikre at de som trenger det, får nødvendig hjelp, jf. pkt. 3.1.3.2.

For barn som har behov for ekstra tilrettelegging, er planleggingen av skolestarten spesielt viktig. Jeg vil derfor ta med litt om dette alderstrinnet i analysen. Det er også mens barnet er i førskolealder at foreldrene første gang bestemmer hva slags

---

<sup>721</sup> NOU 2000: 12 s. 127-128



opplæring barnet skal ha. Det går jeg ikke nærmere inn på her og holder meg til den offentlige skolen, pkt. 3.4.2.

I pkt. 3.4.3 vil jeg analysere barnets rettigheter og foreldrenes plikter når det gjelder barnets opplæring i grunnskolen. Til sist behandler jeg videregående skole, pkt. 3.4.4. Jeg vil ta med beslutningen om å søke videregående opplæring der, selv om valget vanligvis gjøres mens barnet går i grunnskolen.

## 3.4.2 Førskolealder og forberedelse til skolestart

### 3.4.2.1 Innledning

I dette punktet vil jeg analysere barnets rettigheter og foreldrenes forpliktelser overfor barnet når det gjelder opplæring i førskolealderen, dvs. fra barnet er født frem til det året det fyller seks år. I denne aldersfasen står foreldrene i prinsippet fritt å innrette sin omsorg for barnet som de ønsker. Foreldrenes ansvar reguleres av de generelle reglene om foreldreansvaret i bl. § 30.

I kapittel 2 har jeg påvist at staten har et subsidiært omsorgsansvar for barnet som i prinsippet supplerer foreldrenes primære omsorgsansvar gjennom en tilpasning som kan gjøres «sømløs», men hvor den konkrete utformingen nærmere regulerer tilpasningen mellom privat og offentlig ansvar for barnet. Et sentralt motiv for innføringen av kontantstøtte i 1998 var å gi foreldre valgfrihet i omsorgen for barnet. Statistikken viser det samme som undersøkelsene som jeg har referert til i pkt. 3.1.3.3, at foreldrene tar i bruk de offentlige tiltakene når de finner sine praktiske tilpasninger og at de forventes å gjøre det. Gitt de samme samfunnsmessige betingelsene, gjør foreldre i samme livsfase langt på vei de samme valgene. Det som er vanlig, kan på den måte normere forventningene til alle.

Generert på samfunnsnivå ser vi et mønster hvor kvinner og menn i dag er godt voksne når de får barn; fødende kvinner har i dag en gjennomsnittsalder på over 30 år.<sup>722</sup> Nesten halvparten av befolkningen mellom 20 og 30 år har fullført høyere utdanning.<sup>723</sup> Sannsynligvis vil en stor andel av småbarnsforeldrene ha utdanning, de vil ha etablert seg på arbeids- og boligmarked og ha bolig- og studiegjeld. I følge arbeidskraftundersøkelsen i 2005 var tre fjerdedeler av alle i alderen 20-25 år i arbeid. I aldersgruppen 25-55 var yrkesdeltakelsen øket til 80 prosent for kvinner og til 90 prosent for menn.<sup>724</sup>

<sup>722</sup> SSB Gjennomsnittlig fødealder. 1946-2004

<sup>723</sup> SSB Personer 16 år og over, etter høyeste fullførte utdanning, kjønn og alder. 1. oktober 2004. Prosent

<sup>724</sup> SSB Arbeidsstyrken etter alder og kjønn 2005

Den faktiske situasjonen for dagens foreldre er at de forventes å dele sin innsats mellom omsorgen for barnet og arbeidslivets krav og egne behov. Mange aleneforeldre, familier uten arbeidslivstilknytning og foreldre med trygd eller sosialhjelp som hovedinntektskilde har begrenset økonomisk armslag. Både tids- og finansbudsjettet som kan være knapt i småbarnsperioden, vil ramme disse foreldrene og barna spesielt.

En undersøkelse fra Statistisk sentralbyrå i 2002 viste at ca. fjerdeparten av alle barn i førskolealder har hovedtilsyn av foreldrene. Andelen varierte med barnets alder, fra halvparten av ettåringene til 12 prosent av femåringene. For de minste barna var tilsynet for en stor andel kombinert med kontantstøtte. Av femåringene gikk over fjerdeparten i barnehage.<sup>725</sup> Undersøkelsen viste at de fleste foreldrene ønsket barnehage som hovedtilsynsordning. Dette gir grunnlag for en antagelse om at stor del av dagens småbarnsforeldre arbeider utenfor hjemmet fordi de ønsker det, fordi de trenger inntekten, fordi samfunnet har bruk for deres arbeidskraft og de mener at barnehagen er et godt tilbud til barna. Jeg vil derfor analysere barnets rettigheter i førskolealder og forberedelsen til skolestart, pkt. 3.4.2.2.

### *3.4.2.2 Rettigheter i førskolealder og forberedelse til skolestart*

I dette punktet vil jeg analysere de rettigheter barnet har førskolealder som skal forberede det til å møte skolens krav.

Barn i førskolealder har tilbud om helsekontroll og behandlingstilbud, barnehager og spesialpedagogisk hjelp i førskolealder. Dette er dels generelle tilbud som er motivert av ønsket om å holde oppe reproduksjonen. Dels er de rettet mot barn med spesielle behov for å sikre dem tidlig hjelp slik at de unngår å sakke akterut i sin utvikling. Et stort flertall av foreldre benytter disse ordningene, jf. pkt. 3.1.3.3, og vi må langt på vei anta at de fungerer etter hensikten.

Barnehagene regnes ikke som en del av skolesystemet. De bygger på en annen pedagogisk tenkning enn skolen, og har et klarere dannelsesmandat enn skolens mer målrettede nyttetenkning, jf. pkt. 1.5.7.3. Men barnehageloven fra 2005 har likevel barnehagens funksjon som det første trinnet i barnets formaliserte læring kommet til uttrykk i formålsparagrafen. I følge bhgl. § 2 andre ledd er dens formål blant annet «å bistå hjemmet i deres omsorgs- og oppdrageroppgaver, og på den måten skape et godt grunnlag for barnas utvikling, livslange læring og aktive deltakelse i et demokratisk samfunn», jf. bhgl. § 2 andre ledd. Et barn som har gått i barnehagen vil ha et godt grunnlag til å møte skolen med.

---

<sup>725</sup> SSB Barn 1-5 år etter hovedtilsynsordning på dagtid, i ulike grupper. Prosent 2002

Enkelte har uttrykt bekymring over at læringens plass i den nye barnehageloven og rammeplanen skal gå på bekostning av barnets utvikling gjennom lek. Begrunnelsen er at det særlig er gjennom leken at barna utvikler sin selvstendighet. At barnehagene er overført til Kunnskapsdepartementet er kanskje egnet til å styrke denne bekymringen. Jeg vil peke på at barnets rett til lek er beskyttet som menneskerettighet i FNB artikkel 31.

På grunn av de utviklingsmulighetene barnehagen gir, benyttes plass i barnehage ofte som et hjelpetiltak for barn med spesielle behov. I førskolealderen blir barnets fysiske, motoriske, intellektuelle og emosjonelle utvikling gjenstand for profesjonell oppmerksomhet og oppfølging gjennom helsekontroll og oppfølging fra helsesøster. Et barn som fra fødselen av har vært skadet, for tidlig født eller har en sykdom eller lidelse som er medfødt eller har oppstått tidlig, vil ha et særlig behov for tilgjengelig hjelp eller behandling, slik at den tidlige utviklingen ikke blir unødig forsinket. Barn som er vurdert å være spesielt utsatt og med særlig behov for barnehageplass er barn med funksjonshemminger, barn med fremmedspråklige foreldre og barn med et hjemmemiljø som er stimulusfattig eller hvor foreldrene har svak omsorgsevne. Språkstimulering og utvikling av barns sosiale kompetanse inngår som en del av barnehagens grunnleggende oppgaver, som det tas sikte på å styrke som ledd i *Kunnskapsløftet*.<sup>726</sup>

Et barn som viser tegn på sykdom eller funksjonssvikt, har rett til helsehjelp. Enkelte førskolebarn vil også kunne ha behov for spesialpedagogisk hjelp i førskolealder etter oppl § 5-7. Slik hjelp kan gis enten i forbindelse med barnehage, skole, sosiale eller medisinske institusjoner eller som egne tiltak. Hjelpen skal også omfatte tilbud om foreldrerådgivning. De samme saksbehandlingsreglene som for spesialpedagogisk hjelp til skolebarn gjelder i hovedsak, blant annet krav om at det skal innhentes samtykke fra barnets foreldre før sakkyndig utredning utarbeides, jf. oppl. § 5-3 og at tilbudet skal utarbeides i samarbeid med foreldrene, jf. oppl. § 5-4 tredje ledd. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 4.3.3. Dersom foreldrene ikke ønsker at barnet skal motta spesialundervisning, er det i visse tilfelle hjemmel for barnevernet til å beslutte at det skal iverettes med barnevernets bistand, jf. bvl. § 4-11. Det kan også gi grunnlag for at omsorgen for barnet overtas, Det kommer jeg tilbake til i pkt. 5.3.

Å benytte barnehage er i utgangspunktet en frivillig sak for foreldre. For familier med et trangt budsjett, kan utgiftene skape bekymring selv om prisen er redusert de seneste årene. Det forsterkes av koblingen mellom kontantstøtte og barnehage, se kstl. § 2. Barneombudet har uttrykt bekymring for det han kaller «Barn i gråsonen» som han mener er en voksende gruppe og nevner spesielt at det er blitt vanskeligere

---

<sup>726</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 69-70

for barnevernet å få folk til å ta imot barnehageplass etter at kontantstøtten ble innført.<sup>727</sup>

Opphold i barnehage kan pålegges av barnevernet gjennom vedtak i fylkesnemnda med hjemmel i bvl. § 4-4 andre jf. fjerde ledd. Vilkåret er at barneverntjenesten finner det nødvendig av hensyn til barnets språktrening, sosiale eller motoriske utvikling eller som et supplerende omsorgstilbud. Bhgl. § 13 gir barn med vedtak med hjemmel i bvl. § 4-4 fjerde ledd, barn under barnevernets omsorg etter bvl. § 4-12 samt barn med funksjonshemminger prioritet ved opptak i barnehage, og kommunen har plikt til å skaffe dem plass.

Mens barnet er i førskolealder vil skolestart være en milepæl som både barnet og foreldre vil imøtese med spenning. *Rolleerklæringen* i St. meld nr. 30 (2003-2004) er blant annet ment som en klargjøring til foreldre som er usikre på hva skolen forventer av dem.<sup>728</sup>

I pkt.1 slås det fast at foreldrene har oppdrageransvaret for barnet og skal sørge for at barnet kan oppfylle sin plikt til opplæring etter evne og forutsetninger. Kravene i pkt. 1 har relevans først og fremst til den alder hvor barnet har skoleplikt, men den stiller samtidig noen krav som barnet må forberedes på før skolen begynner. Det innebærer blant annet å forberede barnet på å mestre praktiske ferdigheter som kreves i skolen, som å kle på seg, knytte skolisser og å gå på do uten hjelp. Foreldrene stilles også overfor et krav om å organisere dagliglivet slik at det kan tilpasses til skolens rutiner når skolen begynner, blant annet med nødvendig tilsyn før og etter skoletid. Hvilke krav skolen ellers kan stille til barnets oppdragelse, kan synes litt uklart.

For et barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i førskolealder, vil ofte overgangen til skolen kreve grundig planlegging for at den skal bli så smertefri som mulig for barnet. For noen barn kan det være aktuelt å benytte muligheten i opl. § 2-1 tredje ledd til å få skolestarten utsatt ett år for å få ekstra modningstid.

Jeg kjenner til at foreldre til barn med funksjonshemminger har møtt motstand i skolen mot å videreføre spesialpedagogiske tiltak som har vært drevet med utbytte i barnehagen. Å få en avklaring på om det er mulig å fortsette med det tilvante opplegget i skolen, eller hva skolen ellers vil kunne tilby, vil ofte kreve kontakt mellom foreldrene og skolen i god tid før skolen begynner. Vanskeligheter som oppstår, kan både skyldes en mangel på indre sammenheng mellom barnehagens og skolens pedagogikk og at det dreier seg om to atskilte administrative systemer med ulike lokale medarbeidere.

---

<sup>727</sup> Hjerermann, Reidar: Barn i gråsonen Dagsavisen den 14. 11 2005

<sup>728</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108

Etter pkt. 5.1 i den nye rammeplanen for barnehagen skal den, i samarbeid med skolen legge til rette for barnets overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning.<sup>729</sup> Også fra skolens side er dette en overgang som det rettes sterk oppmerksomhet mot. I departementets *Veileder om spesialundervisning (Veilederen)* fremheves at en må være særskilt oppmerksom på barn som har fått spesialpedagogisk hjelp i førskolealder.<sup>730</sup> Ved at både barnehager og skoler nå er underlagt Kunnskapsdepartementet slik at de har felles sentral styring kan kanskje medvirke til at overgangen fra barnehage til skole lettes, men det er ingen garanti for lokalt samarbeid.

I rettspraksis er det flere eksempler fra på at barn som ikke har fått nødvendig hjelp i tidlig alder, har gått gjennom skolesystemet uten å få utnyttet sine evner. Jeg vil nevne noen saker som illustrerer problemer som har vært.

I en sak fra Trondheim tingrett i 2002 ble en mann, født i 1973, tilkjent erstatning etter skl. § 2-1 jf. grskl. §§ 7 og 8 for utilstrekkelig opplæring.<sup>731</sup> Allerede da han var fire år oppsøkte moren lege på grunn av at han hadde språkvansker. Legen henviste gutten til pedagogisk psykologisk tjeneste (pp-tjenesten), men han ble ikke utredet for språkproblemene. Da han begynte på skolen, skrev moren til pp-tjenesten på ny. Gutten ble henvist til sykehuset for utredning av mulig hjerneskade på grunn av aggresjonsutbrudd. Det ble ikke funnet tegn til skade, men i epikrisen fra sykehuset ble pp-tjenesten anmodet spesielt om å utrede om han kunne ha lese- og skrivevansker. Det ble fortsatt ikke gjort. På den tiden ble foreldrene separert og det verserte sak om farens samværsrett. Moren, som da var alene med tre barn, fulgte ikke opp saken videre.

Gutten gikk gjennom skolesystemet med store atferdsproblemer. De ble i ettertid tilskrevet frustrasjon over ikke å mestre skolefagene uten at han forsto hvorfor. På grunn av manglende leseferdigheter klarte han seg ikke i arbeidslivet, og var i sitt voksne liv sosialklient i lengre perioder.

Som 27-åring ble han testet og det ble konstatert var normalt begavet, men at han på grunn av dysleksi ikke fått utnyttet sine evner. De sakkyndige mente at han med adekvat hjelp ville ha oppnådd gode skolerresultater. Kommunen anførte at guttens situasjon hadde vært gjenstand for stor oppmerksomhet i hele skoletiden, særlig hans atferdsproblemer og hans hjemmesituasjon. Problemet var at han selv vendte ryggen til skolen.

Retten la vekt på at det ikke på noe tidspunkt hadde fått et tilbud som var rettet direkte inn mot hans dysleksioplager. Ved sin vurdering av «hvilke krav skadelidte

---

<sup>729</sup> Forskrift 1. mars 2006 nr. 266 om rammeplan for barnehagen pkt. 5.1

<sup>730</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet: Veiledning spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Regelverk, prosedyrer og prosesser. Revidert utgave 2004 s. 35

<sup>731</sup> Trondheim tingrett, Sak nr. 02-00264-A

med rimelighet kunne stille til tjenesten» la retten vekt på at hans lese- og skrivevansker var klart fremhevet i henvendelsen som hans mor hadde sendt til skolen. Hun måtte da kunne forvente at disse vanskene ble vurdert på en faglig forsvarlig måte.

Også RG 1998 s. 716 førte søksmålet frem. Saksøkeren, også en gutt, født i 1975, var mye syk som liten og fant seg dårlig til rette på skolen helt fra starten. Problemene tiltok utover og han mistet etter hvert læringsmotivasjonen. I retten omtalte en av hans tidligere lærere ham som en elev som langt på vei hadde gitt opp. En del av bildet var at han hadde en eldre bror på skolen som holdt sin hånd over ham når han ble mobbet, men som selv stadig var innblandet i konflikter i bygda. Det synes å ha gjort lillebrorens rolle spesielt vanskelig. Han fullførte grunnskolen med langt dårligere resultat enn hans evner tilsa, og sluttet på videregående skole på grunn av manglende kunnskapsgrunnlag.

Retten mente at det burde ha vært opprettet en tverrfaglig referansegruppe for gutten allerede ved skolestart, og fant at det var en erstatningsbetingende feilvurdering fra skolens side at det ikke ble gjort. I stedet inntok skolen det standpunkt at intet kunne gjøres i forhold til hans problemer. Retten vurderte det også som erstatningsbetingende uaktsomt at skolen ikke hadde gjort noe forsøk på å få en forståelse av guttens motivasjonsproblemer og viste til at forskriften til lov om grunnskolen stilte krav om at å søke etter årsaken når en elev har problemer. Den bygde på de samme prinsipper som normalplanens jf. pkt. 1.5.3.3.

Jeg har ikke funnet noen andre dommer fra nyere tid hvor retten så klart har formulert et ansvar for skolen for å opprettholde elevens læringsmotivasjon. Men i flere av underrettsdommene 1960-tallet hvor eleven ble tilkjent erstatning, la retten i sin vurdering av om skolen hadde opptrådt erstatningsbetingende, avgjørende vekt på at skolen hadde «gitt opp» eleven. Denne tolkningen samsvarer etter min mening med de kravene som stilles til skolen i FNB 29 jf. *The Aims of Education*, jf. pkt. 2.2.3.3.

Disse sakene understreker at barnets skolestart er en kritisk overgang for barnet. Kommer det først skjevt ut i starten, har det i mange tilfelle vist seg vanskelig å få utviklingen på rett kjøll igjen. Men det synes snarere å skyldes måten enkelte skoler definerer sitt institusjonelle ansvar på enn at barnets problemer representerer naturkrefter som skolen står maktesløs overfor. Sammen viser det to sakene at det er nødvendig både å ha blikket på individuelle forhold slik at barnets problemer ikke blir oversett, på samspillet mellom elevene i skolen. Også forholdene i familien og utenfor skolen kan ha betydning for den rollen barn et tar eller blir tildelt.

Begge sakene illustrerer noen av de problemer som er omtalt i Kåre Heggens undersøkelse om barn som avsluttet skolegangen tidlig, jf. pkt. 1.2.5.2. Et fellestrekk ved mange historiene var at de ved skolestart både hadde lærevansker,

familieproblem og en sosial eller kulturell bakgrunn som gav den unge en identitet som annerledes enn de andre. Etter forfatterens syn er det snarere det forhold at det foreligger problemer på flere områder enn at enkeltproblemene er spesielt store, som er utslagsgivende for at den unge til slutt avbryter skolegangen.

Forfatteren fremhever at felles for de unges erfaringer er at skolen viste liten evne til å gripe fatt i og snu utviklingen. Samtidig viste de at tilgang på ressurser bare på ett område, en relasjon til en eller noen få voksne, en onkel eller en kjæreste, kan snu utviklingen.<sup>732</sup> At barnet får en god skolestart og at skole-hjemsamarbeidet fungerer, særlig den første tiden, ser ut til å være av avgjørende betydning for en god skolegang. Særlig sårbart er barnet hvis foreldrene befinner seg i en stigmatisert posisjon, da kan skolens imøtekommenhet være avgjørende for at barnet blir ivaretatt.

Å gi barnet rettigheter overfor foreldrene er i disse tilfellene ikke tilstrekkelig for en god skolegang for barnet. Etter barnekonvensjonen er det en plikt for skolen å sørge for at opplæringen gis uten diskriminering ut fra foreldrenes bakgrunn, jf. pkt. 2.2.3.3. Skolens lydhørhet vil ofte være avgjørende for hva foreldrene kan oppnå.

### 3.4.3 Foreldrenes ansvar for barnets opplæring i grunnskolen

#### 3.4.3.1 Innledning

I dette punktet er den sentrale problemstillingen hvor langt foreldrenes ansvar rekker for å sørge for barnets skolegang i grunnskolen og for å motvirke at det marginaliseres i skolen. Etter opl. § 2-1 første ledd tilkommer retten og plikten barnet selv, jf. pkt. 1.1.2.2. Foreldrenes sentrale plikt er å sørge for at det får tilgang til opplæring, og at det oppfyller sin plikt og får nyttiggjort seg sin rett.

De første årene i grunnskolen, når barnet er lite, vil foreldrene ordinært styre rammene for barnets skoledag, med eventuell skolefritids- eller andre tilsynsordninger. Etter hvert vil barnet gradvis få mer ansvar selv.

En spesiell utfordring ligger i overgangen fra barnetrinnet til ungdomstrinnet, da er barnet 13 år. Rettslig sett er ikke denne perioden i skolegangen i noen særstilling. Men for de unge er det en periode preget av sterk omstilling. Hormonenes herjinger gjør at jevnaldrende får ny interesse samtidig som deres betydning som normgivere øker i fjortisfasens identitetsutprøving, jf. pkt 1.2.2. De fleste opplever samtidig en frigjøring fra foreldrene. Det er ikke lenger så lett for foreldrene å føre kontroll med verken hvor barnet er, hvem det er sammen med eller hva det foretar seg. Å bryte grenser blir for mange en slags overgangsrite som

---

<sup>732</sup> Heggen, Kåre (1999): op. cit. s. 215-231, se s. 227-228

markerer egen selvstendighet. Barnets aksjonsradius blir større. Den som ikke føler tilhørighet i nærmiljø og skole kan finne bekreftelse og få en posisjon i andre miljøer, med de muligheter og farer det representerer.

Ved at de unge blir fysisk større, vil ikke lenger de voksne kunne kontrollere dem i kraft av fysisk styrke på samme måte som tidligere, og ungdommene vil kunne gi uttrykk for aggresjon på en måte som kan være svært truende. I følge Befringutvalget er 12-14-årsalderen en periode hvor barn som tidligere har vært utsatt for omsorgssvikt ofte registreres med atferdsproblemer. Mange barn i denne situasjonen viser seg å ha levd under omsorgssvikt, mishandling og seksuelt misbruk.<sup>733</sup>

I denne sårbare ungdomstiden er den unges egen motstand, med de korrektiver som venner, annet nettverk og foreldre representerer, deres viktigste ressurs til å møte utfordringene som denne perioden byr på. Foreldrenes innflytelse i tenåringsalderen er betegnet som «den virksomme fjernkontrollen».<sup>734</sup> For noen er dette ikke tilstrekkelig. Aldersgruppen 13-17 år er den som hadde størst økning i barnevernet i 2005 med ca knapt 3 300 barn, av dem var rus- og atferdsproblemer årsaken for over 1100 barn.<sup>735</sup> Det kan ses sammenheng med økningen i ungdomskriminaliteten, jf. pkt. 1.5.4.5.

Også skolesituasjonen endres ved overgangen fra barnetrinnet til ungdomstrinnet. For noen innebærer det fullt miljøskifte fra ren barneskole til ren ungdomsskole. For barn som går på 1-10-skole vil forandringen først og fremst bestå i at de får nye fag og flere faglærere. Men for alle betyr overgangen karakterer i alle fag.<sup>736</sup> For den som har strevd med fagene tidligere, vil nederlagene nå få sine klare symbolske uttrykk.

Jeg vil først behandle hjemmelen for foreldrenes ansvar for barnets opplæring i grunnskolen, pkt 3.4.3.2. Deretter vil jeg se nærmere på foreldrenes plikter til å sørge for at barnet møter frem på skolen og deres plikt til å støtte opp under barnets deltakelse i arbeidet på skolen, pkt. 3.4.3.3. Så vil jeg ta opp foreldrenes ansvar for barnets hjemmearbeid, og for å ta opp faglige og sosiale problemer med skolen, pkt. 3.4.3.4. I pkt. 3.4.3.5 vil jeg trekke noen konklusjoner om foreldrenes ansvar for barnets opplæring i grunnskolen.

---

<sup>733</sup> Falck, Sturla (2005): Mellom straff og behandling s. 114-121

<sup>734</sup> Ericsson, Kjersti, Lundby, Geir og Rudberg, Monica (1985): Mors nest beste barn. Om ungdom, rusgift og kriminalitet s. 137-139

<sup>735</sup> SSB Nye barn med barnevernstiltak, etter alder og grunn til å setja i verk tiltak. 2004

<sup>736</sup> Opplæringsforskriften § 3-5



### 3.4.3.2 Hjemmelen for foreldrenes ansvar

I dette punktet vil jeg analysere hjemmelen for foreldrenes ansvar for barnets opplæring i grunnskolen. Utgangspunktet er at oppl. § 2-1 første ledd pålegger barnet rett og plikt til opplæring i grunnskolen og rett til å gå i den offentlige grunnskolen. Spørsmålet er hvor vi finner hjemmelen for foreldrenes plikter når de har bestemt at barnet skal gjøre bruk av sin rett til offentlig grunnskoleopplæring. Her er både opplæringslovens og barnelovens bestemmelser relevante.

Skolens forhold til hjemmet er regulert i opplæringslovens formålparagraf hvor det slås fast at det i «samarbeid og forståing med heimen skal hjelpe til med» å gi barnet nødvendig kunnskap etc. Opplæringsloven angir enkelte spørsmål som foreldrene kan ta stilling til. Hva skolen ellers kan kreve av foreldrene eller hjemmet, finner vi få konkrete holdepunkter for i opplæringsloven utover de institusjonelle forventninger som implisitt ligger i formålparagrafen. De er noe konkretisert i *Rolleerklæringen*, og i *Prinsipper for opplæringen*, i K-2006, jf. pkt.1.5.5.6 og pkt. 3.1.3.2. Det rettslige innholdet i foreldrenes plikter overfor barnet må vi søke i barnelovens regler.

Foreldrenes ansvar for barnets opplæring nevnes spesielt i bl. § 30 andre ledd. Her heter det at foreldrene skal sørge for at barnet får forsvarlig oppdragelse og «utdanning etter evne og givnad».

Det kan synes litt usikkert om formuleringen «utdanning etter evne og givnad» skal forstås slik at den omfatter *både obligatorisk opplæring og videre skolegang* eller om det er avgrenset slik at det bare er *utdannelse utover den obligatoriske undervisningen* som omfattes av bestemmelsen. Begge tolkningene har dekning i ordlyden; ordet utdannelse kan i vanlig språkbruk omfatte både den obligatoriske skolegangen og den frivillige som bygger videre på den. Konvensjonstekstene bruker også som nevnt ordet utdanning både om den obligatoriske og den frivillige opplæringen, jf. pkt. 2.1.1.

Uttrykket «etter evne og givnad» kan tyde på at utdannelse er noe annet og mer enn opplæring på grunnskoletrinnet som jo alle skal ha. Men også i grunnskolen er retten til opplæring definert som en rettighet tilpasset barnets evner og forutsetninger. I *Rolleerklæringen* presiserer pkt. 1 at foreldrene har oppdrageransvaret og skal sørge for at barnet oppfyller sin plikt til opplæring etter evner og forutsetninger.<sup>737</sup> Dette punktet må forstås slik at det refererer til opplæring grunnskolen som er obligatorisk for barnet. *Prinsipper for opplæringen* fastslår at «samarbeidet mellom skole og hjem er viktig i hele grunnopplæringen, men vil endre karakter og form etter hvert som elevene blir eldre og får større

---

<sup>737</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108

ansvar for egen læring og utvikling». På videregående skoles nivå er samarbeidet mellom skolen og hjemmet foreløpig ikke nærmere regulert.<sup>738</sup>

Spørsmålet omhandles ikke eksplisitt i forarbeidene til barneloven. Her omtales skoleplikten etter opplæringslovgivningen som en begrensning i foreldremyndigheten.<sup>739</sup> Barnelovens system er at plikter som følger av annen lovgivning behandles der og bare der. Foreldrenes generelle ansvar for at barnet oppfyller sine plikter etter øvrig lovgivning er hjemlet i omsorgsplikten i bl. § 30 første ledd. Det tilsier at opplæringsplikten anses uttømmende behandlet i opplæringsloven og at bl. § 30 første ledd dermed hjemler foreldrenes plikt til å sørge for barnets grunnskoleopplæring. Ut fra sammenhengen har det særskilte pålegget til foreldrene i bl. § 30 andre ledd selvstendig betydning først og fremst når barnet har fullført grunnskolen. Videregående opplæring kommer jeg tilbake til i pkt. 3.4.4.

En slik tolkning synes å være lagt til grunn i juridisk teori. Inge Lorange Backer uttaler at barnets skoleplikt innebærer en plikt for foreldrene til å sørge for at barnet følger skolen.<sup>740</sup> Lucy Smith og Peter Lødrup regner barnets skoleplikt som en side av foreldrenes omsorgsplikt som er nærmere regulert i skolelovgivningen.<sup>741</sup>

Det er neppe grunnlag for å hevde at det er noen uenighet her, det kan se ut som de sikter til forskjellige sider av foreldrenes plikter. Etter min mening er det fornuftig å sondre mellom foreldrenes plikter vis-à-vis skolen og deres plikter overfor barnet. Det tydeliggjør at foreldrene har en dobbeltrolle både som skolens forlengede arm i hjemmet og barnets talsmenn overfor skolen. Mens Inge Lorange Backer refererer spesielt til hjemmets plikter overfor skolen vektlegger Lucy Smith og Peter Lødrup foreldrenes omsorgsplikt overfor barnet. Den nevner ikke Backer spesielt. Sondringen har praktisk betydning først og fremst når ansvaret splittes på flere hender, for eksempel når barnevernet overtar omsorgen for et skolebarn. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 5.5.

Rettslig innebærer denne tolkningen at både barnet og foreldrene har et hvert sitt rettsforhold til skolen mens barnet går i grunnskolen, som begge springer ut av barnets posisjon som «barn i opplæringspliktig alder». På ulike måter er barnets og foreldrenes rettsforhold vevd sammen.

Barnet har som nevnt et rett- og pliktforhold til grunnskolen. For at det skal kunne oppfylle sine plikter, forutsettes det at hjemmet ivaretar barnets omsorg på et visst nivå som må innfortolkes i bl. § 30 første ledd. Jeg har tolket FNB artikkel 3 nr. 2 slik at den sikrer barnet en omsorg som gjør det tilstrekkelig selvstendig og sosialt

---

<sup>738</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) bebuder en endring på dette punktet, se s. 86

<sup>739</sup> NOU 1977: 35 s. 45

<sup>740</sup> Backer, Inge Lorange (1982): op. cit. s. 188

<sup>741</sup> Smith, Lucy og Lødrup, Peter (2006): op. cit. s. 104

kompetent til å være en del av fellesskapet i skolen. jf. pkt. 2.3.2.2. Det kan synes å harmonere med de krav som stilles til hjemmet fra skolens side. I den generelle omsorgsplikten ligger også ansvaret for at barnet oppfyller sine plikter etter annen lovgivning, herunder opplæringsplikten. Som vist i pkt. 3.1.3.3 øver skolens krav stor innflytelse på dagliglivet i hjemmet. I *Rolleerklæringen* er skolens forventninger til foreldrene presisert. Når pkt. 2 i erklæringen konstaterer at de foresatte har daglig omsorg for barnet, må det ut fra sammenhengen forstås at det er oppgaver foreldrene ikke kan påregne at skolen kan overta.<sup>742</sup>

I tillegg har foreldrene et selvstendig rettsforhold til skolen som er konkretisert gjennom mer eller mindre eksplisitte bestemmelser i opplæringsloven. Den mest vidtgående er den straffesanksjonerte plikten i opl. § 2-1 femte ledd til å sørge for at barnet ikke er fraværende fra skolen uten å ha rett til det. Den stiller brudd på foreldrenes plikter overfor skolen i en særstilling i forhold til andre sider av foreldreansvaret. Hvilke forpliktelser opplæringsloven for øvrig pålegger foreldrene, må bero på en konkret tolkning av opplæringslovens regler i lys av legalitetsprinsippets krav om lovhjemmel for inngrep i privatsfæren.

Jeg vil omtale de krav ansvaret for et skolebarn stiller til foreldrene som tre foreldreroller. For det første må de være «omsorgsforeldre». Det vil si å sørge for barnets grunnleggende omsorg på et tilstrekkelig nivå til at barnet kan møte skolens krav og oppfylle sine plikter overfor skolen. For det andre må de ivareta noen oppgaver som «skoleforeldre». I pkt. 3.1.3.2 og 3.1.3.3 har jeg vist at skolen øver en betydelig innflytelse på hjemmets strukturering av hverdagen. Rollen som skoleforeldre kan derfor ikke skilles fra omsorgsforeldrerollen. Den innebærer snarere et krav til at *måten* omsorgen utøves på, tilpasses skolen. Etter rolleerklæringen pkt. 3 har de foresatte ansvar for at barnet møter forberedt på skolen, med mat og egnet påkledning.<sup>743</sup> Foreldrene må for det første strukturere de daglige rutiner i hjemmet slik at de er tilpasset skolens krav, og for det andre pålegges de å følge med at barnet møter opp på skolen. Skolens ansvar for å følge opp foreldrene kommer jeg tilbake til i pkt. 4.2.3.

Rene skoleforeldreoppgaver er å ta standpunkt til en del skole spørsmål og delta i skole-hjemsamarbeidet og i skolens organer. Hvor langt det rettslig sett også ligger innenfor skolens mandat å tolke opplæringsloven slik at den pålegger foreldrene konkrete plikter til å følge opp barnets læring i hjemmet er et viktig prinsipielt spørsmål. Etter lovens system, må skolen også kunne pålegge hjemmet konkrete plikter, men det følger av legalitetsprinsippet at det krever lovhjemmel. Det syns som skolen i stor grad «delegert» til hjemmet å følge opp elevenes lekser. I følge St. meld nr. 16 (2006-2007) opplyser 20 prosent av norske lærere at de følger opp elevenes lekser i 8. klasse, mot 80 prosent internasjonalt.<sup>744</sup>

<sup>742</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108

<sup>743</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108

<sup>744</sup> I St. meld nr. 16 (2006-2007) s. 30

Det er etter mitt syn en tvilsom praksis å tøyne formålsparagrafen så langt, selv om det rent filologisk kan sies å ha dekning i formuleringen om at skolens rolle er å «hjelp til», jf. opl. § 1-2. Det synes heller ikke særlig klokt å legge ansvaret på hjemmets skuldre, og det harmonerer dårlig med diskrimineringsforbudet i FNB artikkel 2. Generelt må man anta at jo større ansvar som legges på foreldrene, desto mer vil de sosiale ulikheter elevene imellom videreføres i skolen. Når departementet uttaler at de store sosiale ulikheter i skolen er dens største utfordring, virker det fornuftig å bevare det pedagogiske ansvaret i skolen, og søke å utjevne de sosiale forskjellene ved å tilby elevene som trenger støtte som foreldre ikke kan gi, annen form for hjelp. Leksehjelp kan være et relevant tiltak.

I tillegg til de to rollene som jeg har nevnt, har noen foreldre som ikke har nådd frem på ordinært vis, inntatt en tredje rolle. Den er «å gå på barrikadene for barnet» når det er behov for å tale barnets sak og å ivareta barnets rettigheter overfor skolen. At det i noen tilfelle har vist seg nødvendig, kommer jeg nærmere inn på i pkt. 3.4.3.4.

Å skille mellom de tre rollene er under ordinære omstendigheter helt unødvendig. Men det vil være aktuelt når oppgavene er splittet på flere personer, for eksempel når barnevernet overtar omsorgen for barnet. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 5.4. og pkt. 5.5.

### 3.4.3.3 *Foreldrenes plikt til å sørge for at barnet møter på skolen*

Opplæringsplikten etter opl. § 2-1 påhviler som nevnt barnet. Men loven har ingen sanksjoner overfor barnet hvis det uteblir. Foreldrene er skolepliktens håndhevere i hjemmet, og straffehjemmelen i opl. § 2-1 femte ledd retter seg mot dem. De rammes hvis barnet «utan å ha rett til det har fråvere frå den frå den pliktige opplæringa» og det skyldes at foreldrene har handlet forsettlig eller uaktsomt. Straffetrusselen har fulgt rekken av skolelover siden skolepliktens innføring i 1739. Med visse endringer er dagens bestemmelse en videreføring av grskl. § 13. nr. 10.<sup>745</sup> Den retter seg først og fremst mot foreldrenes egne handlinger, typisk at de hindrer barnet i å gå på skolen.

Det samme gjelder hvis de passivt godtar at barnet skulker. Gjør de hva de kan for å få barnet på skolen, kan de ikke straffes. Dersom barnet skulker skolen uten at de vet om det, kan de neppe straffes, med mindre uvitenheten kan bebreides dem som uaktsomt. Som et eksempel nevner Hans Petter Jahre at barnet bor på hybel et sted unna foreldrene. Hvis de har mistanke om at barnet ikke går på skolen, plikter de å

---

<sup>745</sup> NOU 1995: 18 s. 93 og 99 jf. Ot. prp. nr. 46 (1997-98) s. 153

undersøke det. Han uttaler at straffansvar kan inntre hvis de slår seg til ro med at alt sikkert er i orden.<sup>746</sup> Det synes for tiden ikke å være en prioritert politioppgave.

Innen lovens snevre rammer er det foreldrenes ansvar å balansere hensynet til barnets opplæring mot andre hensyn, med straffetrusselen i opl. § 2-1 femte ledd som et ris bak speilet. Et ledd i deres omsorgsplikt for barnet er å passe på dets helse, herunder å holde det hjemme fra skolen om nødvendig. Når barnet er sykt, har det rett til å være borte fra skolen. Foreldrene har også anledning til å søke permisjon for barnet fra skolen inntil to uker jf. opl. § 2-11.

Et spørsmål er om barnets selvbestemmelsesrett etter bl. § 32, jf. pkt. 3.3.2.4 gir barnet rett til å velge å avbryte skolegangen ved fylte 15 år. Etter grunnskoleloven var det adgang til å skrive ut en elev etter fullført 8. skoleår, riktignok etter søknad fra foreldrene. I dag er denne adgangen sterkt begrenset jf. opl. § 2-1 fjerde ledd.<sup>747</sup> Uten særskilt fritak vil skoleplikten overstyre barnets valgfrem til grunnskolen er fullført, normalt når barnet fyller 16 år. Det vil si at foreldrene har et ansvar for å følge med at barnet kommer seg på skolen så lenge skoleplikten varer.

I rettspraksis finner vi eksempler på at straffetrusselen ble håndhevet strengt, men sannsynligvis selektivt. Høyesterett har i løpet av en periode på over 100 år behandlet 6 saker om ulovlig fravær. Jeg vil her gi en kort oversikt som et kulturhistorisk tilbakeblikk.

I de tre første sakene var foreldrene tiltalt etter å ha holdt barna hjemme for å beskytte dem mot sine lærere. I Rt. 1896 s. 227 hadde foreldrene forgjeves forsøkt å få skolestyret til å avskjedige en lærer som blant annet brukte avstraffelser i utide. Spørsmålet var om de hadde «fyldestgjørende Grunde» når de hadde holdt barna sine borte fra timene hans. Foreldrene ble frifunnet i meddomsrettens flertall på grunn av at læreren ved sin opptreden virket nedbrytende på skolegjerningen og barnas oppdragelse. Høyesterett kom derimot til at de hadde plikt til å sende sine barn på skolen når læreren lovlig var ansatt av skolestyret, og idømte dem bøter.

I Rt. 1916 s. 87 var saksforholdet svært likt den første saken. Her var del av barna var redde for læreren på grunn av hans voldsomme atferd, og deres bluferdighet krenket ved at han i undervisningen blant annet fortalte om dyrenes drektighet. Også her frifant underretten foreldrene. I Høyesterett mente et mindretall på to dommere at den første dommen måtte være avgjørende som prejudikat for det foreliggende tilfelle. Men flertallet opprettholdt underrettens standpunkt, vel vitende om at de dermed fravek avgjørelsen i Rt. 1896 s. 227. Vurderingen av foreldrenes avveining av på den ene siden hensynet til barnas trygghet og på den

---

<sup>746</sup> Jahre, Hans Petter (1987): Elevers, læreres og foreldres strafferettslige stilling. I: Matheson, Wilhelm (red): Norsk skolerett s. 329 – 343, se s. 339

<sup>747</sup> NOU 1995: 18 s. 97 og Ot. prp. nr. 46 (1997-98) s. 35

andre deres lydighet overfor de kommunale autoriteter undergikk en revolusjon i løpet av 10 år.

Rettskildemessig er prejudikatsavvik ikke daglig kost.<sup>748</sup> Men i følge Per Augdahl satte Høyesterett «noget i retning av verdensrekord» fra 1902 til 1953.<sup>749</sup> Når tilsvarende spørsmål kommer i dag for retten i dag, er det gjerne i form av overprøvelse av oppsigelse av lærere. Deres stillingsvern er blitt atskillig svekket i denne perioden.

Også i Rt. 1939 s. 557 holdt en gruppe foreldre barna sine hjemme på grunn av lærerens forhold og krevde at skolestyret sa ham opp. Han var involvert i en avisdebatt som hadde skapt stor uro om hans person i byen. En hovedstadsavis som hadde omtalt saken hadde blant annet betegnet ham som «splitter pine gal». Skolestyret lot ham mentalundersøke, men nektet å si ham opp etter at undersøkelsen hadde konkludert med at han var normal. Herredsretten frifant foreldrene, men Høyesterett opphevet dommen idet de påberopte forholdene ikke kunne anses som gode nok grunner til å holde barna hjemme. Lærerens forhold var ikke av en slik art at opplæringen måtte anses nytteløs på grunn av hans udugelighet, og barna ville heller ikke bli utsatt for overlast i legemlig eller moralsk henseende ved å møte på skolen.

Rt. 1955 s. 465 dreide seg om en gruppe foreldre som holdt barna sine hjemme et helt år. Etter justering av skolekretsene måtte barna kjøre skolebuss over en svært vindutsatt veistrekning på Andøya. Foreldrene ble frifunnet i herredsretten og fikk medhold i Høyesterett som var henvist til å bygge på herredsrettens bedømmelse av naturforholdene.

Rt. 1967 s. 509 gjaldt tiltale mot en pleietrengende far som holdt sin 15årige datter hjemme fra skolen på grunn av at han trengte hennes omsorg. Hustruen måtte arbeide utenfor hjemmet på grunn av at mannens offentlige stønader ikke var tilstrekkelige til å forsørge familien. Herredsretten frifant ham, men Høyesterett opphevet dommen på grunn av mangelfulle domsgrunner. Det var ikke tilstrekkelig utredet om det var mulig å skaffe annen hjelp i huset i det tidsrom hustruen måtte være borte. At mannen trengte å ha noen i huset til å se om seg, synes det derimot å ha vært full enighet om.

I Rt. 1999 s. 1656 gjaldt tiltalen to foreldrepar som underviste barna hjemme, men som nektet å underkaste seg tilsyn fra den personen som kommunen hadde utpekt. Kommunen mente at barna under disse betingelsene var holdt ulovlig hjemme fra den offentlige skolen. Den fikk medhold av Høyesteretts flertall. En dommer dissenterte idet han mente at hjemmelen i grskl. § 13 nr. 10 for å straffe foreldrene

---

<sup>748</sup> Eckhoff, Torstein (2001): op. cit. s. 175-176 og Bernt, Jan Fridthjof (2002): Hvorfor skal vi bry oss om prejudikater. I: Rettsteori og rettsliv. Festskrift til Carsten Smith s. 81-95

<sup>749</sup> Augdahl, Per (1961): Rettskilder s. 224- 227, han nevner ikke Rt. 1916 s. 87

var tvilsom. I opplæringsloven som var under utarbeidelse, ble dette spørsmålet fanget opp og opl. § 14-2 gir i dag hjemmel for kommunen til å kreve at barna skal gå på skolen dersom lovens krav til hjemmeundervisning ikke er fulgt.<sup>750</sup>

I de sakene som her er omtalt, har foreldrene aktivt holdt barnet hjemme fra skolen. Av disse sakene er Rt. 1967 s. 509 i en særstilling ved at motivet for å holde barnet borte fra skolen var omsorgsoppgaver i hjemmet. Det hadde Høyesterett liten forståelse for. De andre sakene gjelder foreldre som med ulike begrunnelser har satt seg opp mot skolemyndighetene. I sakene Rt. 1896 s. 227, Rt. 1916 s. 87 og i Rt. 1955 s. 465 sto hensynet til barnets sikkerhet eller personlige integritet på spill. Med unntak av den første saken har Høyesterett godtatt foreldrenes prioriteringer i disse sakene. Men i saken om den gale læreren i Rt. 1939 s. 557, hjemmeundervisningssaken i Rt 1999 s. 1656 fikk foreldrene ikke rettens medhold. Avgjørelsene kan ses som markeringer fra myndighetene side av at foreldrene ikke kan ta seg til rette.

Hvis barnet er borte fra skolen uten at foreldrene står bak, forsettlig eller uaktsomt, har skolen ingen sanksjonsmidler. I *Rolleerklæringen* pkt. 5 heter det at de foresatte skal holde seg informert som sine barns skolesituasjon. Det er nærliggende å se dette punktet som en innskjerping av foreldrenes plikt til å sjekke med barnet at det faktisk går på skolen. Men det er skolen som vil merke at eleven mangler. Hvis skolen ikke følger opp, vil eleven uten reaksjoner fra skolens side kunne bryte skoleplikten. Her har staten en plikt etter FNB artikkel 28 nr. 1 til å treffe tiltak for å oppmuntre til regelmessig skolegang og redusere antallet av dem som ikke fullfører skolegangen.

En undersøkelse av fravær i Oslo-skolen viser at en del unge skulker skolen og uteblir over lang tid uten at det reageres særlig fra skolens side.<sup>751</sup> Mange av de unge som ble intervjuet opplevde det som krenkende at ingen syntes å ha lagt merke til at de var borte. Fraværene synes særlig å tilta i det andre året på ungdomstrinnet, altså det året barnet fyller 15 år. I utgangspunktet er det foreldrenes oppgave å påse at barnet møter på skolen. Det ligger i deres hånd å gå med på å skrive melding om at barnet er sykt.

Spørsmålet om fravær fra skolen har hatt liten plass skoledebatten frem til 2003 da pressen satte søkelyset på minoritetskulturelle barn som ikke går på skolen, jf. pkt. 1.2.4.4. I disse sakene synes skolemyndighetene å stå oppradd. I en enkelt sak som ble slått opp i pressen ble foreldrene forelagt en bot på 30 000 kr med hjemmel i opplæringsloven. Den betalte de i følge pressen, og fortsatte å holde barnet hjemme.<sup>752</sup>

---

<sup>750</sup> NOU 1995: 18 s. 99

<sup>751</sup> Sørensen, Peer Møller (2001): op. cit. s. 436- 456

Å bruke politiet overfor foreldrene når minoritetskulturelle barn ikke går på skolen, synes ikke å være noen god løsning. Politiet kan ikke tvinge barnet til å gå på skolen. Så lenge skolen ikke kan tilby kulturelt relevant opplæring, vil det å tvinge barna til å gå på skolen dessuten kunne fremstå som en fortsettelse av de krenkelser storsamfunnet har utsatt minoritetsgruppene for, jf. pkt. 1.5.3.5. Kravet til forholdsmessighet mellom inngrepet og det som tilsiktes oppnådd med det kan derfor være vanskelig å ivareta.

En endring i folketrygdloven § 21-4 pålegger skolen å gi rutinemessig melding til trygdekontoret når elever har fravær som kan skyldes utenlandsopphold. Hensikten er å holde bedre kontroll med familier som sender barnet til utlandet.<sup>753</sup>

Det er mange enkeltberetninger om barn som uteblir fra skolen og som ingen savner. Oppfølgingen av skoleplikten synes å variere. Den empiriske kunnskapen er mangelfull. Fraværet av offentlig statistikk over barn som ikke fullfører grunnskolen kan kanskje tolkes som et uttrykk for at vi heller ikke ønsker å vite om fenomenet, om det skulle forekomme. Opplysningene i St. meld. nr. 16 (2006-2007) om et skjult frafall i grunnskolen som kan være 10 prosent kan gi det inntrykk at det har vært en stilltiende aksept for at skolen løser sine problemer ved å se gjennom fingrene med fravær. Det er grunn til å tro at oppmerksomheten fra pressen og fra FNs barnekomité om fravær i skolen har bidratt til å sette søkelyset på dette problemet. Innskjerpningen av både foreldrenes og skolens ansvar i rolleerklæringen og i trygdelovgivningen kan kanskje føre til at skolens praksis på dette feltet skjerpes. Det er i tilfelle på høy tid.

#### *3.4.3.4 Foreldrenes ansvar for barnets hjemmearbeid og for å ta opp problemer med skolen.*

I dette punktet vil jeg analysere foreldrenes ansvar for å følge opp barnets hjemmearbeid og til å ta opp med skolen forhold som kan virke faglig eller sosialt marginaliserende for barnet.

Jeg legger grunn at det er et voksent ansvar å sørge for at barnet får opplæring i samsvar med evner og forutsetninger og at det inkluderes i det sosiale fellesskapet i skolen. Det påhviler dels foreldrene og dels skolens folk. I pkt. 3.4.2.2 om forberedelse til skolestart har jeg nevnt noen dommer hvor barnet kom skjevt ut fra starten av i skolegangen og både fikk en meget vanskelig skolegang og en vanskelig start på livet som ung voksen på grunn av at skolen ikke var i stand til å korrigere kursen underveis i løpet. Spørsmålet her hvor langt foreldrenes ansvar rekker. Skolens ansvar kommer jeg tilbake til i pkt. 4.3.

---

<sup>753</sup> lov 7. april 2006 nr. 7 jf. Ot. prp. nr. 106 (2004-2005) Om lov om endring i barnetrygdloven mv. (meldeplikt for skole, innstramming av retten til barnetrygd under utenlandsopphold mv.)



Et av de omstridte temaene i skole-hjemsamarbeidet har vært i hvilken grad skolen kan basere seg på at foreldrene hjelper barna med skolearbeidet. Den klare samvariasjonen mellom barnets skoleprestasjoner og foreldrenes utdanning gir klare indikasjoner på at foreldrenes kompetanse har stor betydning for barnets læring, selv om den nærmere sammenhengen ikke er klar. Hvilke konsekvenser denne erkjennelsen skal ha for skolens ansvar, kan det være ulike oppfatninger om. Etter mitt syn må det være relevant for skolens arbeid og for dens selvforståelse at foreldrenes utdanningsnivå i løpet av noen tiår har gjennomgått en omfattende heving. Skolen må derfor ta hensyn til at barnas forutsetninger hjemmefra er forskjellige. Men det legitimerer ikke at skolen abdiserer fra sitt faglige ansvar.

I St. meld. nr. 14 (1997-98) ble det lagt til grunn av foreldrene har to roller overfor skolen, en «utdanningsrolle» og en administrativ rolle.<sup>754</sup> Søgner-utvalget foreslo som nevnt å utvide foreldrenes «opplæringsrolle» overfor barnet, blant annet ved å skolere foreldrene i hvordan de kunne støtte barna i deres læring, jf. pkt. 1.5.5.6.<sup>755</sup> Det tok departementet avstand fra. *Rolleerklæringen* slår i pkt. 4 fast at de foresatte skal påse at barnet gjør sine lekser, men skolen kan ikke forutsette at de har kompetanse til å gi barna faglig hjelp. Dette standpunktet kan oppfattes som et vendepunkt i forhold til tidligere forventninger til foreldrene. I de dommene jeg omtaler er saksforholdet fra grunnskolelovens tid og må betraktes som uttrykk for en praksis som departementet derved ønsker å endre.

Et eksempel på at skolen, med domstolenes velsignelse, har gått meget langt i å legge ansvaret for barnets læring på foreldrene finner vi i en dom i RG 1999 s. 1416 fra Hålogaland lagmannsrett. Den gjaldt erstatningskrav for mangelfull opplæring fra en ung kvinne, som var født i 1972, og i skolepliktig alder fra 1979-1988. Kravet var begrunnet med at hun ikke hadde fått hjelp med alvorlige lese- og skrivevansker. Et sentralt spørsmål i saken var hvilket ansvar som påhvilte moren. Hun hadde hjulpet datteren med leksene, dels slik at hun kunne lære dem utenat når hun kom på skolen. I løpet av skoletiden hadde moren en rekke samtaler med datterens klassestyrere om hennes lese- og skrivevansker, men hun oppfattet at de mente datteren arbeidet for lite.

Lagmannsrettens flertall, de tre juridiske dommerne, frifant kommunen. Flertallet uttalte at moren ved å hjelpe datteren, hadde bidratt til å kamuflere hennes problem, og «flertallet fikk ikke det inntrykk at hun overfor lærerne gav uttrykk for mistanke om at datteren kunne ha medfødte lese- og skrivevansker, at hun f. eks kunne være ordblind». Frem til det i 1989 kom statlige retningslinjer om at alle skolebarn skulle testes for dysleksi, mente flertallet at ikke forelå noen spesiell plikt for skolen til å foreta nærmere undersøkelser. Mindretallet på to sakkyndige meddommere var

---

<sup>754</sup> St. meld. nr. 14 (1997-98) s. 33-34.

<sup>755</sup> NOU 2003: 16 s. 259-266

dypt uenige i dette standpunktet. De mente at de foresatte ikke kunne klandres for ikke å ha gjort anskrik når de fagutdannede pedagoger visste hva som var årsaken til den manglende læringen.

Sett i lys av kravene til kommunens aktsomhet i erstatningssakene på 1960-tallet, jf. pkt. 1.5.3.3, stiller denne dommen etter mitt syn oppsiktsvekkende lave krav til nivået på de kommunale tjenestene. Dommen ble påanket til Høyesterett, men nektet fremmet. På bakgrunn av denne dommen er departementets klare markering av skolens pedagogiske ansvar etter min mening helt på sin plass.<sup>756</sup> Jeg kommer litt nærmere inn på praksis i disse sakene i pkt. 4.3.3.2.

I opl. § 5-4 fikk foreldrene rett til å kreve at skolen gjør nødvendige undersøkelser for å finne ut om eleven trenger spesialundervisning. I en tilsvarende sak i dag ville ikke lenger manglende innsikt hos læreren kunne ha hindret at saksøkeren ble utredet av sakkyndige, dersom moren hadde krevd det. Det kommer jeg litt nærmere tilbake til i pkt. 4.3.3.3.

Både i innledningsteksten til *Rolleerklæringen* og i pkt. 13 er det understreket at skolen har det profesjonelle ansvaret for å sørge for at samarbeidet med hjemmet fungerer. Det er også fremhevet i *Prinsipper for opplæringen*.<sup>757</sup> I *Rolleerklæringen* pkt. 6 uttales at de foresatte har best kjennskap til sine barn og bør derfor gi skolen del i denne for at skolen skal kunne ivareta elevenes rett til tilpasset opplæring. De gis et ansvar for å tale barnets sak overfor skolen hvor det er behov for det og ivareta barnets rettigheter overfor skolen. Ordet «bør» kan forstås slik at de kan utøve et skjønn og herunder ta hensyn til hva de utsetter barnet for ved å utlevere det til skolen. Erklæringen markerer på dette punktet en kursendring i forhold til en praksis hvor skolen på ulike måter avviser foreldre som henvender seg om barnas problemer.<sup>758</sup> I *Prinsipper for opplæringen* fremheves at en forutsetning for godt samarbeid er god kommunikasjon. Det må tolkes som et krav til lydhørhet fra skolens side overfor foreldrene og vilje til å følge opp problemer som de mener barnet strever med.

Et eksempel på at et barn kan trenge en mor som står på, finner vi i en erstatningssak fra Gulating lagmannsrett.<sup>759</sup> Den ble reist på vegne av en gutt, sannsynligvis født i 1982 og i skolepliktig alder fra 1988-1997. Søksmålet ble reist da han gikk i videregående skole. Da var kunnskapsgrunnlaget fra grunnskolen så svakt at han trengte lengre tid enn vanlig. Han ble tilkjent erstatning for den forsinkelsen i utdanningsløpet som han ble påført ved at skolen ikke hadde sørget for at spesialpedagogisk utredning ble foretatt da indikasjonene for det forelå. Erstatningsberegningen er i samsvar med en praksis som har utviklet seg i

---

<sup>756</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 107

<sup>757</sup> K-2006 s. 34-35

<sup>758</sup> Nordahl, Thomas (2003) op. cit. s. 85-94

<sup>759</sup> LG-2001-00691, Gulating lagmannsrett

underrettene i denne typen saker, men som Høyesterett ikke har tatt stilling til. Jeg kommer tilbake til den i pkt. 4.3.3.2.

Han fikk tidlig konstatert lærevansker og fikk etter hvert en ADHD-diagnose, men måtte vente lenge på adekvat hjelp fra skolen. Et initiativ fra guttens lærer da han gikk i fjerde klasse for å sende ham til utredning på et spesialpedagogisk kompetansesenter ble ikke fulgt opp i skolen. Først da han gikk i syvende klasse ble utredningsoppholdet gjennomført. Da kom det frem at brevet fra læreren hadde ligget ubehandlet i skolens administrasjon. Skolens ledelse mente guttens problemer skyldtes forholdene i hjemmet og var en sak for barnevernet. Moren følte seg på sin side avvist og til dels angrepet av skolen når hun prøvde å ta opp guttens problemer.

Lagmannsretten fant at kommunen hadde opptrådt erstatningsbetingende ved at gutten ikke ble søkt inn til utredning da anmodningen først kom. Ved denne vurderingen la den vekt på en uttalelse fra sakkyndig ved pp-tjenesten i kommunen som uttalte at det var et holdnings- og kompetanseproblem i skolen. Retten uttalte at skolen måtte kunne håndtere en aktiv og pågående mor og at kommunen måtte bære ansvaret for de feilvurderinger og kompetanseproblem som i så måte var til stede.

Det er naturlig å forstå uttalelsene i *Kunnskapsløftet* slik at det ikke skal være nødvendig for foreldrene på denne måten å kjempe for barnets rettigheter overfor skolen.<sup>760</sup> Det samsvarer med de menneskerettslige kravene som følger av FNB artikkel 29 og målsettingene for opplæringen i *The Aims of Education*, jf. pkt. 2.2.3.3. Det er også i samsvar med prinsippene om skole-hjemsamarbeidet i slik de var konkretisert i L-97.<sup>761</sup> Noen lovendring på dette punktet er altså ikke nødvendig.

Men saken illustrerer problemene som kan oppstå når skolen på denne måten setter opp demarkasjonslinjer for hva den vil involvere seg i. Kjersti Ericsson og Guri Larsen påviser at skolen har sine klassifiseringer av foreldre, «de dårlige», som ikke gjør som skolen vil, «de gode», som følger opp skolens ideer og initiativer, og «de masete», som forlanger at skolen skal gjøre som de sier.<sup>762</sup> Ut fra deres målestokk var antagelig denne moren var etter en typisk masete mor, som altså skolen, som den profesjonelle parten i skole-hjemsamarbeidet, må forventes å takle.

---

<sup>760</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 198 og K-2006 s. 34-35

<sup>761</sup> L-97 s. 60-61

<sup>762</sup> Ericsson, Kjersti, og Larsen, Guri (2000): op. cit. s. 52-61

### 3.4.3.5 Oppsummering om foreldrenes ansvar

Problemstillingen i dette punktet var hvor langt foreldrenes ansvar rekker for å sikre barnets opplæring i grunnskolen og for å motvirke at det marginaliseres i skolen.

Barneloven og departementets retningslinjer er på dette punktet klare. Foreldrene har sine primære oppgaver på barnets hjemmebane. De har omsorgsansvaret for barnet og må sørge for at dets grunnleggende læringsbetingelser er ivaretatt, eventuelt ved å nyttiggjøre seg samfunnets øvrige hjelpetilbud, jf. pkt 3.3.2.2. Foreldrene plikter å sørge for at barnet møter forberedt opp på skolen. De forventes også å følge med barnets skolegang og ta opp problemer med skolen. Men det faglige ansvaret er skolens. Foreldrene forutsettes ikke ha faglig kompetanse. Når det gjelder barnets sosiale fungering i skolen ligger det under omsorgsansvaret å sørge for at barnet mestrer de nødvendige ferdigheter til å delta i det sosiale fellesskapet. Men selve tilretteleggingen i skolen har foreldrene begrensede muligheter til å påvirke. Foreldrene vil derfor være avhengige av å ta opp saker med skolen slik at den kan sette i verk nødvendige tiltak dersom barnet har problemer på skolen.

Forskningen, som altså ligger noen år tilbake i tiden, viser at skolen på den ene siden har gått langt i å delegere det pedagogiske ansvaret til foreldrene. På den annen side stiller den seg ofte avvisende til initiativ fra foreldrene for å skaffe barnet nødvendig hjelp i sin læring. Eksemplene fra rettspraksis føyer seg inn i dette bildet og kan gi det inntrykk at det dreier seg om et mønster som kan gi grunnlag for en viss bekymring. De krav som stilles til foreldrene for å følge opp skolegangen for at barnet skal få nødvendig hjelp og støtte der dette er nødvendig, har til dels vært omfattende. Det er grunn til å anta at det først og fremst er foreldre som selv kjenner skolesystemet og som har kompetanse til å gå i dialog med skolen på dens egne premisser, som har mot og styrke til å ta opp kampen på vegne av barnet sitt. At mange føler seg underlegne og ikke tør å ta opp problemene av frykt for at det skal gå ut over barnet, kan på denne bakgrunn synes forståelig. For foreldre som selv har hatt negative skoleerfaringer, kan mulighetene for å hjelpe barnet synes små. Det passer med påstanden om at skolen er tilpasset middelklassens barn.<sup>763</sup>

I kapittel 4 vil jeg foreta en nærmere analyse av skolens plikter. Men etter å ha analysert den ene siden av saken gir bildet grunn til bekymring med hensyn til hvordan skolen i noen tilfelle har oppfattet sitt ansvar. Det har i lang tid vært en målsetting å tilpasse skolen til foreldrene slik at den kan bli en «støtte som barn og foreldre kan rekne med»<sup>764</sup> og å støtte foreldrene i deres oppdragelse av barnet.<sup>765</sup> Skolens synes å stå overfor krav om en omfattende omstilling.

<sup>763</sup> se. f. eks. Havik, Toril (2003): op. cit. s. 106

<sup>764</sup> St. meld. nr. 14 (1997-1998) s. 30

### 3.4.4 Videregående opplæring

#### 3.4.4.1 Innledning

Videregående opplæring er en rett, men ikke en plikt for barnet når det har fullført grunnskolen, jf. opl. § 3-1 første ledd. Beslutningen om å søke videregående skole vil i praksis bli tatt det siste året barnet går i grunnskolen, men den kan være forberedt lenge før den tid.

Da er barnet som regel 15-16 år og tar etter bl. § 32 avgjørelsen selv. Betingelsene for å utøve denne selvbestemmelsesretten vil variere for barn i ulike livssituasjoner. Når barnet og foreldrene bor sammen eller har jevnlig kontakt, vil oppmerksomheten i samværet mellom dem også være rettet mot barnets fremtid. Hva barnet skal bli når det blir stort, vil være et mer eller mindre stående tema allerede fra førskolealder av. Ønsker, interesser og ambisjoner vil kunne skifte etter hvert som barnet i løpet av grunnskolealderen får utforsket mulighetene og sine egne talenter, blir fortrolig med hva det mestrer godt og mindre godt og hva det liker å drive med. Å støtte barnet i dets utvikling av sine livsplaner er primært et ledd i foreldrenes omsorg og oppdragelse, men også i skolens ansvar for barnets opplæring, jf. FNB artikkel 29, jf. pkt. 2.2.3.3. Etter hvert som tiden for å foreta valg nærmer seg, vil den veiledning barnet har behov for, være mer konkret rettet mot mulighetene i skole og arbeidsliv.

Å sørge for at barnet får den veiledning det trenger for å ta stilling til hvordan det skal utøve sine rettigheter til videre utdanning er en foreldreoppgave. Men staten har etter FNB artikkel 28 nr. 1 d et selvstendig ansvar for informasjon om mulighetene til videregående utdanning. Barnets rett til veiledning og støtte i utøvelsen av sine rettigheter etter FNB artikkel 5 retter seg mot både skolen og foreldrene. Deres oppgaver vil dreie seg om å forberede barnet på hva som venter, diskutere alternative muligheter og konsekvensene av dem. Skolens ansvar vil særlig være relevant hvis foreldrene selv ikke kjenner skolesystemet godt eller ikke evner å gi barnet den veiledning det trenger.

Når barnet sitter med veiledningshefte og søknadsskjema for opptak i videregående og skal krysse av for hva det ønsker, vil det for mange være en milepæl i en lang prosess. For noen kan utsikten til videregående kan ha spilt en rolle som motivasjonsfaktor i skolearbeidet, som en utsikt til å fordype seg i noe de interesserer seg genuint for eller til å gjøre noe nytt faglig og sosialt. Andre vil kanskje oppleve det som mer av det samme og ha mindre forventninger, men at videregående bare er noe alle tar. Den som har opplevd vesentlige nederlag i

---

<sup>765</sup> St. meld. nr. 30 (200-2004) s. 108

grunnskolen, kan ha begrenset motivasjon til videre skolegang og mindre oversikt over hva valgene dreier seg om. Andre igjen kan ha en klar oppfatning at skoleplikten er slutt og at ytterligere skolegang er uaktuelt. Kåre Heggens undersøkelse som jeg har vist til tidligere, kan tyde på at barnets holdninger til skolen på dette stadiet langt på vei er en frukt av dets tidligere erfaringer.<sup>766</sup>

Den som har mangelfullt vitnemål eller har avbrutt grunnskolen, vil kunne være i en særlig vanskelig situasjon i denne fasen av livet. De som har behov for spesielt tilrettelagt opplæring i videregående skolen vil trenge kvalifisert veiledning. Et barn som er under omsorg av barnevernet, har etter FNB artikkel 20 rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten. En del barn er plassert på institusjon for barn med atferdsvansker når tiden for å søke videregående kommer. Da kan det hende at veiledningsoppgavene skjer på helt andre premisser enn i foreldrenes hjem. Dette kommer jeg litt nærmere inn på i kapittel 5. Innholdet i oppgavene er i prinsippet de samme som for den som bor hos sine foreldre, men for den voksne som ikke kjenner barnets historie og utvikling, og ikke vet hva det har lyktes og mislykkes med underveis, vil grunnlaget for realistiske forventninger til den unge avvike svært fra de ordinære betingelsene veiledningen skjer under.

Det er særlig på to områder det kan oppstå spørsmål med hensyn til foreldrenes ansvar for barnet i videregående skole og barnets selvbestemmelsesrett. Det første dreier seg om mulige konflikter mellom barnet og de voksne når det gjelder selve beslutningen om å søke eller ikke søke videregående skole og hvilken retning barnet skal søke. Problemstillingene på dette stadiet vil jeg behandle i pkt. 3.4.4.2. Det andre området er foreldrenes ansvar og muligheter for å følge opp barnets skolegang mens det går i videregående. Det vil jeg behandle i pkt. 3.4.4.3 og gi en oppsummering av dette punktet.

#### *3.4.4.2 Beslutningen om å søke videregående skole*

I dette punktet vil jeg analysere reguleringen av selve beslutningen om å søke videregående skole, særlig med henblikk på hva som gjelder ved uenighet mellom foreldre og barn. Barnet har selv det avgjørende ordet ved valg av utdanning, jf. bl. § 32. Foreldrenes plikt etter bl. § 30 andre ledd til å sørge for at barnet får utdanning «etter evne og givnad», er en plikt til å sikre barnet utdanning utover grunnskolen, jf. pkt. 3.4.3.2.

Foreldrenes ansvar etter bl. § 30 andre ledd er forankret i omsorgsplikten og gir barnet et krav mot dem på støtte – av praktisk og psykologisk art – til å gjennomføre videregående opplæring. Etter at reform-94 gav barnet en lovfestet rett til videregående opplæring, innebærer i bl. § 30 andre ledd en plikt for foreldrene til å sørge for at barnet får utnyttet sin lovfestede rett.

---

<sup>766</sup>Heggen, Kåre (1999): op. cit. s. 228

Kjernen i barnets bestemmelsesrett etter bl. § 32 er en rett til å velge å utdanne seg utover grunnskolen og til å velge hvilken utdanning han eller hun skal ta fatt på. Forarbeidene omtaler spesielt at foreldrene plikter å legge forholdene til rette for at barnet kan få ta den utdanning det ønsker og har anlegg og interesse for, innen rammen av foreldrenes økonomiske kår.<sup>767</sup> Inge Lorange Backer uttaler at med den utdanningsfinansiering det offentlige yter, vil dette være mulig å gjennomføre for de fleste unge, selv om foreldrene ikke alltid har plikt til å dekke utgiftene til barnets utdanning. Foreldreansvaret medfører ikke noen plikt til dette, bare til å legge forholdene best mulig til rette.<sup>768</sup>

Etter bl. § 66 har foreldrene, frem til barnet fyller 18 år, plikt til å bære utgiftene til barnets forsørgelse og til dets utdanning etter evner og forutsetninger samt etter sine økonomiske kår, når barnet ikke selv har midler til det. Etter bl. § 68 har barnet krav på pengetilskudd fra foreldrene utover fylte 18 år når det fortsetter med slik skolegang som er vanlig, og i visse tilfeller utover dette, jf. bl. § 68 andre ledd.

Barnets selvbestemmelsesrett når det gjelder valg av utdanning har selvstendig betydning særlig når det er uenighet mellom foreldrene og barnet. Slik uenighet kan i prinsippet forekomme i flere varianter. Jeg vil behandle to problemstillinger. Det ene er at barnet etter fullført skoleplikt ikke ønsker å fortsette på skolen. Spørsmålet er da om foreldrene kan tvinge barnet til å fortsette skolegangen. Den andre problemstillingen har vi når foreldrene motsetter seg at barnet skal ta videregående skole. Spørsmålet er da hvilke muligheter barnet har til å gjennomføre utdannelsen mot deres vilje.

Det forhold at barnet ikke ønsker å ta utdanning behandles ikke i forarbeidene til barneloven. Inge Lorange Backer mener at barnets valgfrihet innebærer at den unge selv avgjør også om han eller hun vil ta utdanning utover skoleplikten og at 15-årsregelen ikke bare gjelder valg mellom ulike utdanningsveier - «foreldretvang til utdanning fører stort sett lite godt med seg», uttaler han.<sup>769</sup> Jeg er enig i hans standpunkt; en rett for foreldrene til å bestemme at barnet skal gå videregående skole vanskelig forenlig med lovens ordlyd, i hvert fall hvis den unge protesterer. Lucy Smith og Peter Lødrup deler det syn at bl. § 32 må forstås slik at barnet kan velge ikke å utdanne seg, men de mener det er grunner som kan tale mot det.<sup>770</sup> De har - noe motvillig ser det ut til - skiftet standpunkt fra femte utgave av boka da de mente at foreldrene kunne bestemme over barnet på dette punktet. Deres begrunnelse for sitt opprinnelige standpunkt var at det dreier seg om en avgjørelse

---

<sup>767</sup> jf. NOU 1977:35 s.123, jf. Ot. prp nr. 62 (1979-80) s. 20-21

<sup>768</sup> Backer, Inge Lorange (1982): op. cit. s. 186

<sup>769</sup> Backer, Inge Lorange (1982): op. cit. s. 199

<sup>770</sup> Smith, Lucy og Lødrup, Peter (2006): op. cit. s. 121

av stor betydning og hvor en 16-17-åring ikke alltid vil ha forutsetning for å foreta en fornuftig avveining av de hensyn som gjør seg gjeldende.<sup>771</sup>

Men de prinsipielle synspunktene som ligger til grunn for foreldreansvaret og for foreldrenes plikt til å veilede barnet, må nettopp ut fra de grunner som Smith og Lødrup fremhever, gjøre seg gjeldende med særlig tyngde på dette området som dreier seg om valg av så stor betydning for barnet. Uten kyndig veiledning er det etter min mening vanskelig å snakke om at barnet har en reell valgmulighet. Men det motivasjonsarbeid foreldrene ikke har foretatt, eller ikke har lykkes med når søknadsfristen nærmer seg, kan de ikke ta igjen ved å tvinge barnet.

At barnet kan bestemme selv, er ikke til hinder for at det overlater til foreldrene å bestemme, dersom han eller hun selv er i villrede og føler seg ute av stand til å treffe et fornuftig valg. Søknadspapirene må imidlertid den unge normalt skrive under på selv for å få søknaden behandlet.

Prinsippet om barnets selvbestemmelsesrett har som nevnt ellers ingen gjenpart i barnekonvensjonen, jf. pkt. 2.3.2.3. FNB artikkel 12 pålegger foreldrene å lytte til barnet og tillegge dets meninger vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Men de har en kontrollmulighet inntil barnet er voksent. Denne reguleringen samsvarer med den Lucy Smith og Peter Lødrup mente burde gjelde også på opplæringsområdet i den 5. utgaven av boka si.

Jeg synes det er grunn til å reise spørsmål om selvbestemmelsesrett på dette punktet er en spesielt barnevennlig løsning. Særlig sett i lys av at det i dag er få som bare har grunnskole at det nesten i seg selv er et handikap i forhold til arbeidsliv og videre utdanning. Selvbestemmelsesretten kan innebære at det legges et ansvar på barnet som det ikke er voksent for. Særlig når et barn som på grunn av forholdene ikke har utviklet nødvendig selvstendighet til å forvalte sine egne rettigheter, kan det virke urimelig å belaste det med konsekvensene av at det har bestemt selv.

Problemet med at barnets selvbestemmelsesrett kan vendes til et ansvar for barnet for sin egen opplæring, illustreres i en sak fra Frostating lagmannsrett fra 1996 om erstatning for mangelfull undervisning.<sup>772</sup> Saksøkeren som var født i 1960, hadde utsatt skolestart og var derfor eldre enn de andre i klassen. Hun fant seg ikke til rette i klassen og gjennomgikk folkeskolen med store fravær. Samme år ble niårig grunnskole innført i kommunen og hun begynte så vidt på den, men avbrøt før fullført ungdomsskole. Hun hevdet at moren hadde holdt henne hjemme fra skolen, og gjorde gjeldende at kommunen ikke hadde gjort nok for å håndheve skoleplikten. Etter hennes fremstilling hadde saken likhetstrekk med Rt. 1967 s. 509, hvor en 15-åring måtte være hjemme med sin syke far, se pkt. 3.4.3.3, men det

---

<sup>771</sup> Smith, Lucy og Lødrup, Peter (1998): Barn og foreldre 5. utgave s. 87-88. jf 6. utg. (2004) s. 98-99

<sup>772</sup> Lovdata LF-1996-00109 Frostating lagmannsrett



er ikke spesielt godt opplyst i dommen. Retten frifant kommunen. Den mente at skolen hadde gjort det som med rimelighet kunne ventes av den for å få henne til å gå på skolen og hun hadde selv søkt om fritak fra siste året i grunnskolen. Hun hadde også avvist tilbud fra kommunen om supplerende opplæring. I den forbindelse uttalte retten:

«A skulle begynt i åttende klasse ved ungdomsskolen i 1975. Hun var da fylt 15 år og hadde rett til å bestemme med hensyn til sin egen utdanning. Hun kan således fra da av med enda mindre grunn enn tidligere skyve sin mor foran seg som årsak til fravær og uteblivelse, som unnskyldning for at hun selv ikke viste vilje, som den sentrale premiss for sin påstand om at kommunen utviste uaktsom forsømmelse».

Utsagnet inngikk ikke som noe sentralt ledd i begrunnelsen. Men etter min mening gir uttalelsen uttrykk for en urealistisk forventning om selvstendighet hos en 15-åring som åpenbart opplevde moren som dominerende og som manglet tilhørighet i skolemiljøet på grunn av store fravær og mobbing i klassen. En annen sak er at 15-årsgrensen for valg av utdanning ble innført med barneloven seks år etter at hun var utskrevet av skolen. Det forhold at barn belastes med ansvar for syke foreldre er et problem av ukjent omfang. Det kommer jeg litt tilbake til pkt. 5.3.4.4.

Den andre problemstillingen når det gjelder søknad om videregående opplæring dreier seg om barnets muligheter til å gå på videregående skole hvis foreldrene ikke vil. Etter min mening er det særlig med tanke på denne situasjonen at en selvbestemmelsesrett for barnet har sin berettigelse.

Bl. § 32 må forstås slik at barnet rettslig sett har det avgjørende ordet når det gjelder å søke videregående opplæring. Foreldrenes plikt etter bl. § 30 andre ledd er en plikt til å utøve omsorg for barnet tilpasset den utdanning det slev har valgt. Foreldrenes plikt må anses innskjerpet etter at retten til videregående opplæring ble lovfestet for alle ved at de har ansvaret for å sørge for at barnet får oppfylt sine rettigheter etter annen lovgivning. Inge Lorange Backer mener at barnets valgfrihet omfatter både valg av skoleslag, skolested, studieretning og fag.<sup>773</sup> Opplæringslovens forarbeider bygger på det samme syn og legger som nevnt til grunn at bl. § 32 nærmest er en skolerettslig myndighetsalder, jf. pkt.3.3.2.4.<sup>774</sup>

Konsekvensen av barnets selvbestemmelsesrett må være at foreldrene ikke kan nekte barnet å ta utdanning fordi de ønsker at det skal stelle hjemme eller ta lønnet arbeid for å tjene til familiens underhold. I den senere tid har pressen omtalt at foreldre med innvandrerbakgrunn tvinger døtrene til å slutte skolen og ta arbeid, for å forsørge en ektefelle som kommer fra foreldrenes opprinnelsesland. Formålet skal være å oppfylle myndighetens vilkår for familiegjenforening om at den unge familien skal forsørge seg selv. En slik foreldrepraksis er i strid både med barnets rett til opplæring og med foreldrenes plikter eller bl. § 30 andre ledd.

<sup>773</sup> Backer, Inge Lorange (1982): op. cit. s. 200

<sup>774</sup> NOU 1995: 18 s. 82-83

Et spørsmål er hvilke muligheter barnet har etter bl. § 30 andre ledd jf. § 32 til å håndheve sin rett til utdanning mot foreldrenes ønske. Det kan tenkes at foreldrene mener barnet må forsørge seg selv og nekter å betale for det under skolegangen, at de holder barnet hjemme, eller at de nekter barnet å flytte hjemmefra slik at det kan få gjennomført skolegangen. Det kan også tenkes at foreldrene på grunn av egne problemer eller andre forhold stiller seg likegyldige eller totalt passive til barnets planer. Et spørsmål er hvilke muligheter barnet har til å søke annen voksen støtte, og hvilke hjemler som finnes til å gå inn på foreldrenes enemerker og tilrettelegge videregående opplæring for barnet uten deres medvirkning, evt. mot deres mer eller mindre uttrykte motstand.

Når barnet kommer i alder for å søke videregående skole, vil det, hvis det har hatt en vellykket grunnskoleopplæring, vanligvis selv være i stand til å mobilisere støtte fra venner, lærere, slektninger eller andre for å overtale foreldrene. Hvis det ikke lykkes, oppstår spørsmålet om barnet kan få hjelp til å flytte hjemmefra. Det har forekommet at et barn har søkt barnevernet om støtte til å flytte ut av hjemmet for å realisere sin rett til opplæring når foreldrene har satt seg mot det. Motivene for foreldrenes motstand kan variere. Det eksempler fra praksis på at de er bekymret for å miste barnets omsorg. Bvl. § 4-4 andre ledd gir hjemmel for å hjelpe et barn til å etablere seg utenfor hjemmet. Men det forutsetter samtykke fra foreldrene.<sup>775</sup>

Lucy Smith og Peter Lødrup drøfter dette spørsmålet og mener at det beste må være at foreldrene går med på at barnet flytter. De uttaler at om barnevernet blir koblet inn, vil saken i de fleste tilfelle bli løst uten at den kommer på spissen.<sup>776</sup>

Står foreldrene på sitt, må barnet ta initiativ til at det blir reist sak om omsorgsovertakelse etter bvl. § 4-12 for å få hjelp fra barnevernet til å etablere seg utenfor foreldrehjemmet. Det kan være en tøff sak for barnet, og barnevernets sterke vektlegging av å støtte foreldrene, har vist seg å gjøre det vanskelig for barnet å komme bort fra en hjemmesituasjon som det opplever som krevende eller krenkende. En personlig erfaring er beskrevet i boka *Sammen om barnevern*. Her fikk barnet hjelp fra barnevernet til å fremme saken, men ble overtalt av barnevernet til å trekke den før den kom for fylkesnemnda, etter at foreldrene hadde lovt bot og bedring. De tok seg sammen en etter kort tid, men så var alt ved det gamle.<sup>777</sup> Selv om barnet har en selvstendig rett til videregående opplæring, ligger den langt på vei i foreldrenes lomme. Jeg kommer tilbake til barnevernets ansvar som garantist for barnets opplæring i pkt. 5.3.

Tilsvarende spørsmål kan oppstå hvis foreldrene samtykker til skolegangen, men barnet ønsker å gå på skolen et annet sted enn hjemstedet. I dette tilfellet vil det

<sup>775</sup> Brev 6. mars 2995 ref.94/05098 fra BFD til NN

<sup>776</sup> og Smith, Lucy og Lødrup, Peter (2006): op. cit. s. 127, se også Smith, Lucy (1980): op. cit s. 219

<sup>777</sup> Follesø, Reidun (red.) (2006): *Sammen om barnevern*. Enestående fortellinger, felles utfordringer s. 52-58

kunne oppstå spørsmål om i hvilken grad barnet kan kreve at foreldrene dekker merutgiftene. Her vil foreldrene ofte sitte med makten til å avgjøre saken.

En konklusjon om foreldrenes ansvar for barnets videregående opplæring er at de har plikt til å legge forholdene til rett for barnet og for å motivere det. Dersom barnet ikke ønsker det, har de oppfylt sin plikt når de har prøvd å motivere det; de har ingen rett til å tvinge barnet til å gå på videregående skole. På den annen side har de plikt til å støtte barnet dersom det ønsker å ta videregående opplæring, ved å legge forholdene til rette for det og bidra økonomisk etter evne. Men dersom de svikter sine oppgaver, vil barnet være avhengig av hjelp fra andre for å utnytte den mulighet som videregående opplæring gir til å forberede seg til en selvstendig tilværelse.

Gjeldende lovgivning er etter mitt syn lite betryggende. Selv om barnets rett til videregående opplæring er sikret, er det i noen tilfelle behov for kontrollmekanismer overfor foreldre som ikke følger opp sine forpliktelser overfor barnet. Det er staten forpliktet til å etablere etter FNB artikkel 4. En løsning for å sikre barnets rett til videregående opplæring for alle, kunne være å gjøre den obligatorisk, eventuelt med en fritaksrett etter individuell vurdering. Den ville gi skolen et håndhevingsansvar overfor foreldrene for barn som ønsker det på samme måte som i grunnskolen. Men en slik løsning ville også skjerpe skoletvungen for barn som ikke er motivert for mer skolegang og som kanskje mest av alt trenger en pause for kanskje å komme tilbake senere. Den vil neppe være gunstig verken for barnet selv eller for skolen. En bedre løsning kunne være å gi barnet en selvstendig rett til bistand fra barnevernet som ikke er avhengig av foreldrenes samtykke.

#### *3.4.4.3 Foreldrenes posisjon overfor den videregående skolen*

Videregående skole er regulert som et rettsforhold mellom barnet og skolen. Formålsparagrafen i opl. § 1-2 nevner ikke hjemmet i andre ledd som gjelder videregående opplæring. Av forarbeidene fremgår det at et av argumentene for å ha separate formålsbestemmelser for de to skoleslagene nettopp var at hjemmets betydning i videregående skole er mindre.<sup>778</sup> Smith-utvalget uttalte også at skole-hjemtsamarbeidet ikke vil ha samme sentrale betydning i videregående skole som i grunnskolen. Det ble derfor ikke foreslått lovfestet. Men utvalget understreket likevel at samarbeid med hjemmet er viktig også i videregående opplæring, innen de rammer som følger av elevens selvbestemmelsesrett. Også på områder der eleven bestemmer selv, er det av stor betydning å ha en åpen kanal til hjemmet så lenge det ikke kommer i strid med eventuell taushetsplikt.

---

<sup>778</sup> NOU 1995: 18 s. 70-71

For de fleste synes denne ordningen å fungere greit. Men det store frafallet i videregående kan tyde på at det er problemer som ikke fanges opp. Det er eksempler på at barn som har vanskeligheter blir bedt om å vurdere om de vil fortsette på skolen med den begrunnelse at «du bestemmer jo selv». Det oppleves av mange som at de er uønsket i skolen, og at det er best for alle parter at de bare forsvinner. Det kan gi et inntrykk av at bl. § 32 i noen tilfeller fungerer som en avgrensning av skoens plikter. Det harmonerer dårlig med skolens plikt til å oppfylle barnets rett og med FNB artikkel 5 som sikrer barnet rett til voksen støtte til å forvalte sine rettigheter.

Eksemplene fra rettspraksis og forskning som er referert foran viser at å komme i en konstruktiv dialog med skolen kan være vanskelig mens barnet går i grunnskolen. Det gjelder selv om det er etablerte kontaktpunkter mellom skole og hjem i form av organer i skolen hvor foreldrene er representert samt forskriftsbestemt skole-hjemkontakt. I videregående skole finnes det foreløpig ikke tilsvarende kanaler. Samarbeid mellom skolen og hjemmet er i dag basert på gjensidig frivillighet.

I praksis innebærer dette at det etter initiativ fra enten eleven, foreldrene eller skolen, eventuelt med barneverntjenesten som støttespiller, på frivillig basis vil kunne organiseres et samarbeid ad hoc tilpasset behovene hos den enkelte elev. Skolens velvilje, ressurser og kompetanse til å delta i et slikt samarbeid vil kunne variere og det vil kunne være meget sårbart.

De som vil kunne ha særlig behov for et organisert samarbeid med skolen på dette nivået, er barn som strever med følger av en dårlig skolestart, med mangelfull grunnskoleundervisning eller som trenger spesiell hjelp og støtte. Også en del barn som er under barnevernets omsorg, har en skolehistorie som gjør at de har et spesielt behov for oppfølging hjemmefra for at skolegangen kan komme på skinner. Barnevernets bevissthet om oppgavene rollen som skoleforeldre innebærer overfor barn i videregående skoles alder, synes i mange tilfelle også å ha vært lav.

I *Kunnskapsløftet* understrekes betydningen av samarbeidet mellom skole og hjem er viktig i hele grunnopplæringen og behovet for å utvide skole-hjemsamarbeidet også til videregående skole satt på dagsorden.<sup>779</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) bebuder at mandatet for FUG, jf. opl. § 11-9 vil bli utvidet til å omfatte også det første året på videregående da de unge er i alderen 15-17 år. For høyere årstrinn vil myndighetsalderen sette grenser for hjemmets ansvar.<sup>780</sup> Dette vil være en løsning for å få skolen med i de tilfellene hjemmet er innstilt på et samarbeide med skolen. Om dette er tilstrekkelig gjenstår å se.

---

<sup>779</sup> NOU 2003: 16 s. 258-259 og K-2006 s. 34-35

<sup>780</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) 86

Men den avhjelper ikke det problem at foreldrene nekter barnet å fortsette på skolen eller motarbeider dets utdanning etter grunnskolen. I dette tilfellet kan barnet søke bistand hos barneverntjenesten. Kommer saken på spissen, er grunnlaget for at barnevernet kan få gjennomtvunget barnets rett til videregående opplæring at det overtar omsorgen for barnet. De synes i praksis å være en løsning som har stor omkostninger for barnet. På dette punktet er det etter min mening behov for en endring. Å beskytte foreldrenes rett til å hindre at barnet får oppfylt sin lovbestemte rett til opplæring er ikke forenlig med barnets og foreldrenes rettigheter og plikter etter barneloven og opplæringsloven og heller ikke med Norges forpliktelser etter FNB.

### 3.5 Oppsummering om foreldrenes ansvar for barnets opplæring

#### 3.5.1 Innledning

I dette punktet vil jeg oppsummere noen hovedpunkter om foreldrenes ansvar for barnets opplæring. Jeg vil ta utgangspunkt i den, i hvert fall tilsynelatende, motsetning at barnet på den ene siden har en rett til opplæring som skal ytes uten diskriminering med hensyn til foreldrenes bakgrunn, og med sikte på å utvikle evnen til å forene ulike verdier gjennom dialog og respekt for forskjeller, jf. FNB artikkel 2, jf. pkt. 2.2.3.3. På den annen side viser skoleforskningens empiriske funn en klar samvariasjon mellom hvordan barna gjør det på skolen og foreldrenes utdanning og inntekt. Hva denne sammenhengen nærmere består i, er det ingen entydig forklaring på. Det er uttrykt bekymring over at elevens læringsutbytte varierer systematisk med deres kjønn, sosiale og etniske bakgrunn, og at de store sosiale forskjellene elevene i mellom representerer den største utfordringen for skolen.<sup>781</sup>

Sentralt i de seneste års reformer er krav både til barnevernet og til skolen om i større grad enn tidligere å tilpasse sin virksomhet til hjemmet ved å styrke foreldrenes kompetanse og støtte dem som oppdragere. I pkt. 3.5.2 vil jeg kort oppsummere noen punkter om hvilke plikter som følger av foreldrenes roller overfor barnet og skolen. Her vil jeg spesielt peke på endringspotensialet i forhold mellom foreldrene og skolen. Dette er temaer som jeg vil fange opp i neste kapittel om rettsforholdet mellom skolen og barnet. I pkt. 3.5.3 vil jeg si litt om barnets muligheter til å håndheve sine rettigheter overfor foreldrene. I pkt. 3.5.4 vil jeg stille spørsmålet om barnelovens regulering av forholdet mellom foreldre og barn også er retningsgivende for hva barnet har rett til når andre utøver omsorgen for det.

---

<sup>781</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85

### 3.5.2 Foreldrenes plikter overfor barnet og overfor skolen.

I barneloven er foreldrenes ansvar for barnets opplæring regulert som en del av foreldreansvaret og pålegger dem plikter både overfor barnet og overfor skolen. I dette punktet vil jeg gi en oppsummering av noen hovedpunkter fra analysene i dette kapittelet.

En premiss for deres utøvelse av sitt ansvar er samfunnets institusjonelle organisering av ansvaret for barns oppvekst som forutsetter at det utøves innen hjemmets ramme. Det tas for gitt at foreldrene har frihet til å innrette sitt felles liv, herunder sitt hjem og omsorgen sine barn som de ønsker. Samtidig som foreldreskapet er privatisert, forutsettes det at det i den perioden familien har skolebarn, utøves innen rammer som følger av skolens krav. De innebærer også at hjemmet åpnes for innsyn.

Jeg har beskrevet foreldrenes omsorg for skolebarnet i form av tre foreldreroller som det ikke går skarpe skiller mellom. Som *omsorgsforeldre* har de plikt til å sørge for at barnets grunnleggende omsorg blir oppfylt på et nivå som sikrer barnets læringsbetingelser. Dette er først og fremst en plikt overfor barnet.

Barneloven forutsetter at foreldreansvaret utøves med henblikk på å utvikle barnets selvstendighet. Med økende alder forventes barnet i økende grad å ta ansvar for sine egne beslutninger. FNB styrker utviklingsperspektivet, særlig gjennom artikkel 5 som har klarere regler om de voksnes ansvar for å dyktiggjøre det til selvstendighet. Den rett til voksen tilgjengelighet og oppmerksomhet som FNB på denne måten sikrer barnet, er ikke kommet så klart til uttrykk i de nasjonale reglene.

Som *skoleforeldre* har barnets foreldre plikt til å organisere dagliglivets omsorg slik at barnet kan møte skolens krav. En sentral plikt er å sørge for at barnet blir i stand til å møte opp på skolen. Foreldrenes plikt til å sørge for at barnet møter frem i grunnskolen ble innskjerpet i *Rolleerklæringen* i St. meld nr. 30 (2003-2004). Det har fått særlig aktualitet ved at skjult frafall i grunnskolen nylig er satt på dagsorden som et problem som kan ha et betydelig omfang. En særlig utfordring i skolen er å vinne tillit hos deler av den minoritetskulturelle befolkningen slik at skolens som faglig, sosialt og kulturelt relevant også for deres barn.

I skoleforeldrerollen ligger også et ansvar for å følge opp at barnet får en opplæring det har faglig utbytte av og at det trives sosialt. Foreldrene forventes selv ved foreldresamtaler og på annen måte å holde nødvendig kontakt med skolen om barnets læring, og å delta i skoledemokratiet og andre aktiviteter i skolen.

Etter at barnet har oppfylt sin skoleplikt i grunnskolen, har det en lovfestet rett til videregående opplæring. Foreldrene har etter bl. § 30 andre ledd en plikt overfor

barnet til å sørge for at det får videre opplæring etter evner og forutsetninger. Barnets selvbestemmelsesrett er i opplæringsloven tolket som en «skolerettslig myndighetsalder» som gir barnet et ansvar for sin egen opplæring. Den står i en viss motstrid til barnets rett til voksen støtte i sin utvikling og forvaltning av sine rettigheter etter FNB artikkel 5. Ved at det er tatt initiativ til å utvikle skole-hjemsamarbeidet på videregående skoles nivå, er det lagt et grunnlag for et felles ansvar for skolen og hjemmet for barnets opplæring også her. At enkelte foreldre hindrer barnet i å utnytte sin rett, må løses på annen måte.

*Den tredje foreldrerollen*, er «å gå på barrikadene» og kjempe for barnets rettigheter, om nødvendig ved rettens hjelp, jf. pkt. 3.4.3.4. Denne rollen, er usynlig i skolens dokumenter. Forutsetningen synes å være at den ikke skal være nødvendig. Men for en del barn har foreldrenes innsats noen tilfelle vist seg å være avgjørende for at de skal få den opplæring det har krav på, selv om deres anstrengelser ikke alltid har ført frem, jf. pkt. 3.4.2.2.

Oppgavene innad i familien må ses i lys av at hjemmet som en organisasjon må ivareta mange formål, jf. pkt. 3.1.3.3. Innen hjemmets ramme forventes foreldrene å balansere hensynet til samfunnets krav til familiens medlemmer og hensynet til det indre liv medlemmene imellom. Innsatsfaktorer i arbeidet med å skape et hjem for seg selv og barnet er både foreldrenes personlige ressurser i vid forstand, sosialt nettverk, velferdsstatens ordninger og evne til å organisere dagliglivet slik at det skapes nødvendig trygghet og stabilitet for barnet og slik at barnet skånes mot konflikter foreldrene imellom.

Foreldres forutsetninger for å møte livets utfordringer er forskjellige. Ressurser i form av familie og nettverk, formue eller annen eiendom kan i noen grad kompensere for svikt i personlige ressurser. Men som det ble påvist i NOU 1976: 46 om utdanning og ulikhet har negative faktorer en tendens til å hope seg opp for noen, på samme måte som positive faktorer har det for andre.<sup>782</sup> Velferdsstatens generelle og spesielle hjelpe- og støttetiltak utgjør sentrale innslag omsorgen for barn. Evnen til å nyttiggjøre seg tilgjengelige tiltak i en helhetlig omsorgsorganisering for barnet er i dag en nødvendig foreldrekompetanse. I EMDs praksis har det vært lagt vekt på at evne og vilje til å ta i mot hjelp til barnet og til å samarbeide med myndighetene er relevant ved vurderingen av om barnet skal kunne fjernes fra foreldrene, jf. pkt. 2.3.3.3. I en viss forstand kan vi betrakte *den tredje foreldrerollen* som et ledd i foreldrenes ansvar for aktivt å bruke tilgjengelige offentlige tiltak for å løse hjemmets oppgaver. Men samtidig må vi anta at den kan være vanskelig å fylle for foreldre som ikke selv er fortrolig med skolesystemets irrganger.

---

<sup>782</sup> NOU 1976: 46 s. 13

Barneloven angir ikke noen standard for hva som skal regnes som god nok omsorg i hjemmet; i lovens forarbeider er nivået negativt angitt ved en henvisning til straffelovens og barnevernlovens grenser.<sup>783</sup> Av FNB artikkel 3 nr. 2 har jeg utledet en rett for barnet til en omsorg som gjør det tilstrekkelig selvstendig og sosialt kompetent til å delta i fellesskapet i barnehage og skole, jf. pkt. 2.3.2.2. I nasjonal lovgivning er dette en standard som også skolen synes å forvente fra hjemmet og som er normerende for skolens tilbud til barnet. I St. meld. nr. 30 (2003-2004) er det understreket at skolen ikke skal overta hjemmets oppgaver.<sup>784</sup> Svikter det på hjemmebane, er det forutsetningen fra skolens side at det må avhjelpest på annet hold dersom det ikke skal gå ut over barnets muligheter til å nyttiggjøre seg det tilbud skolen er forpliktet til å gi.

Foreldrenes roller som skoleforeldre forutsettes utøvd i samarbeid med skolen. Deres plikter med hensyn til barnets opplæring følger delvis av barnets opplæringsplikt, jf. pkt. 3.1.3.2. Etter praksis i EMD rettferdiggjøres det inngrep skolen representerer i familielivet av at opplæringen, både i sitt innhold og sin gjennomføring, skal foregå med respekt for barnet, for dets foreldre og for dets, religiøse og filosofiske overbevisninger. Etter FNB skal også barnets etniske og kulturelle tilhørighet respekteres.

På en rekke områder skjer det endringer i de premisser hjemmet fungerer, eller forventes å fungere, på i forhold til skolen og barnevernet og vi må regne med at det vil prege utviklingen fremover, jf. pkt. 1.5.7.2. Sentralt er at ansvaret for barnets utvikling i større grad enn tidligere erkjennes som et felles voksent ansvar og at barnevernet og skolen forventes å tilpasse sin virksomhet til foreldrene. Det kan tolkes som et uttrykk for at hjemmets rolle og foreldrenes betydning for barnets utvikling til selvstendig voksen samfunnsborger er oppvurdert på bekostning av «ekspertene» i skole og barnevern. Denne utviklingen med ses i sammenheng med at det menneskerettlige vernet av forholdet mellom foreldre og barn har blitt styrket gjennom EMDs praksis i barnevernssaker. Det faller også sammen med en erkjennelse av at en langvarig praksis med å skape offentlige alternativer til foreldrenes omsorg har vært særdeles lite vellykket

En konsekvens av at verdien av å vokse opp hos sine foreldre på denne måten er blitt oppvurdert, må antas å være at samfunnet aksepterer at noen barn vokser opp hos foreldre med lavere omsorgskompetanse enn det som var tidligere var akseptert. Det må dermed påregnes at flere barn enn tidligere trenger supplerende omsorg i hjemmet for å være sosialt og personlig kompetent til å delta i fellesskapet i skolen og at deres foreldre vil kunne ha behov for støtte i sine skoleforeldrefunksjoner. Skolen blir også stilt overfor krav om å samarbeide med mindre ressurssterke foreldre.

---

<sup>783</sup> NOU 1977: 35 s. 45

<sup>784</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108



Betingelsene for samarbeidet mellom skolen og hjemmet har særlig sidene 1970-tallet endret karakter. Samfunnet forventer at begge foreldre skal bruke sin arbeidskraft utenfor hjemmet, skolen kan derfor ikke basere seg på at barnet har en hjemmeværende forelder. Samtidig kan det synes som om skolens autoritet som ekspert på opplæring er utfordret ved at en stor andel av foreldrene har like høy eller høyere kompetanse enn læreren.

Også familiebegrepet er endret; det omfatter mange flere familieformer enn i den patriarkalske familiens tid. Brudd i de voksne relasjonene er blitt stadig mer vanlig. En del barn opplever sorg og savn og konflikter, selv om dette ikke er noe gjennomgående trekk. Skolen må påregne å møte barn i situasjoner som er preget av oppbrudd og hvor foreldrene ikke alltid har nødvendig overskudd til å følge opp barnet.

Denne oppsummeringen viser at foreldrenes muligheter til å følge opp sine plikter overfor barnet i skolen i stor grad beror på skolens lydhørhet og vilje til dialog. Etter en lang periode med uklarhet er de gjensidige forventninger i skole-hjemsamarbeidet søkt avklart i *Kunnskapsløftet*, jf. pkt. 1.5.5.6. Kanskje like viktig som de grenser for ansvaret som trekkes opp er at den klargjør premissene for en dialog om skolens og hjemmets felles ansvar for barnets opplæring. Det kommer jeg nærmere tilbake til i kapittel 4.

### **3.5.3 Barnets muligheter til å håndheve sine rettigheter overfor foreldrene.**

I dette punktet vil jeg si litt om barnets muligheter til å håndheve retten til omsorg og til med- og selvbestemmelse. Hensikten med å gi barnet rettigheter er fra lovgivers side å gi det en sterkere rettslig posisjon en rent moralsk forpliktelse fra de voksnes side innebærer. Den ordinære formen for håndhevelse av voksnes rettigheter er at de gjør dem gjeldende selv, og de har rettsapparatet i ryggen dersom oppfyllelse ikke skjer frivillig. Barneloven er basert på frivillig oppfyllelse fra foreldrenes side og den har ikke noe eget håndhevningssystem for barnet. Sanksjoner for manglende oppfyllelse av barnets rettigheter finnes primært der barnet kan hente støtte hos andre, som i barnevernloven og straffeloven, og dels i opplæringsloven. Spørsmålet er hvordan andre kan komme barnet til unnsetning hvis foreldrene ikke oppfyller sine plikter.

Her må vi sondre mellom plikter som foreldrene oppfyller direkte overfor barnet og barnets rett til medbestemmelsesrett og selvbestemmelsesrett som også kan gjøres gjeldende overfor andre.

Forskningen om omsorg for barn viser at foreldrene har oppgaver både på det organisatoriske og på det personlige plan, jf. pkt. 3.1.3.3. De må foreta egne valg av

identitet på vegne av seg selv og familien. og utforme sine foreldreroller som et kompromiss mellom hensynet til barnet og dets utvikling, sine egne roller som ektefeller og kjærester og samfunnets krav om også å være blant annet arbeidstakere, skattebetalere og bankvesenets debitorer.

Ordlyden i bl. § 30 regulerer først og fremst barnets krav på omsorg fra sine foreldre samt med- og selvbestemmelsesrett og synes å ta foreldrenes arbeid «backstage» for gitt. Loven synes å forutsette at barnets krav på omsorg oppfylles ved konkrete omsorgshandlinger fra foreldrene til barnet. Barnets rolle som håndhever av sine rettigheter sier loven ingen ting om.

Det må være klart at større barn kan forhandle om innetider, ukepenger og plikter i hjemmet. Men hvor tidlig barnet er i stand til selv å gjøre sine rettigheter gjeldende, gir loven ingen veiledning om. Barnets rolle som en aktiv aktør i familiens utforming av sine rutiner er usynlig i loven.

Psykologer og pedagoger som har utforsket samspillet mellom spedbarn og foreldrene, har kommet til at barnet meget tidlig i livet har personlige ressurser som altfor lenge har vært undervurdert,<sup>785</sup> jf. pkt. 1.5.7.3. Handlinger som tidligere ble oppfattet som ubevisste reflekser, blir nå av mange tolket på bakgrunn av elementer i en teori om at barnet opererer ut fra en medfødt beredskap til menneskelig atferd.

Som de fleste foreldre erfarer, er det lille barnet allerede fra det er nyfødt, en aktiv deltaker i et samspill med foreldrene, og appellerer til moren og faren med gråt og lyder. Når barnet griper etter farens finger eller morens bryst, vekkes samtidig deres kjærlighet og beskytterinstinkt overfor den lille skapningen som de har fått i sin varetekt. Etter nyere teori er dette instinktet er ikke bare nedlagt i moren og faren, det er stimulert av en evne nedlagt i barnet. I utviklingen av denne tidlige kontakten legges grunnlaget for den trygghet som er nødvendig for at barnet skal utvikle tillit til sine omgivelser og etter hvert oppfatte seg som et selvstendig individ.

Det kan virke fremmed å betrakte forholdet mellom det lille barnet og foreldrene som en rettslig transaksjon atskilt fra selve den praktiske omsorgsutøvelsen. Men selv om det kan virke litt uvant å snakke om at et skrikende spedbarn selv gjør gjeldende sin rett til omsorg og til respekt for sine synspunkter, er det etter min mening vanskelig å tidfeste begynnelsen til barnets rettslige ytringsevne til noe annet tidspunkt. Uansett er det gjennom å oppleve at foreldrene er tilgjengelige og responderer, at barnet etter hvert blir i stand til på mer artikulert vis å kreve sin rett. Sett i dette perspektivet vil oppfyllelsen av barnets rettigheter både være begrenset av dets egen evne til appellhandlinger og av foreldrenes ressurser.

---

<sup>785</sup> Sommer, Dion (2003): op.cit s. 185 flg.

Det tidlige samspillet mellom foreldrene og barnet anses etter dagens lære å ha avgjørende betydning for hvordan barnet utvikler seg og finner seg til rette i samvær med andre barn. Det er et vidt rom for ulike måter å innrette seg på, men for noen barn avviker den omsorgen de faktisk får så mye fra den omsorg et barn trenger, at det går ut over dets utvikling. Det vil kunne føre til at beredskap som ikke blir tatt i bruk vil gå tapt. Barnet vil da være avhengig av at det subsidiære omsorgsansvaret trer i funksjon.

Barn som har vokst opp blant ville dyr eller har vært grovt vanskjøttet, har etter en viss alder ikke vært i stand til å lære å snakke. På andre områder kan en forsinket utvikling tas igjen hvis barnet får hjelp utenfra. Mangler foreldrene grunnleggende forutsetninger for å kunne ta seg av barnet, vil det for å overleve og utvikle seg være helt avhengig av at det subsidiære omsorgsansvaret fungerer. Det er lite barnet selv kan gjøre, opp til det har nådd en viss alder.

Den formaliserte kontrollen med at barnet har det bra, er i første rekke lagt til helsekontrollen som foreldrene er pålagt en plikt til å sørge for at barnet deltar i jf. kul. § 2-2 andre ledd. Utviklingen av forholdet mellom barnet og moren er gjenstand for spesiell oppfølging fra helsestasjonen den første tiden. Her legges det stor vekt på å sikre at den første kontakten mellom barnet og foreldrene etableres, og det legges spesiell vekt på å undersøke om moren har nødvendig årvåkenhet overfor barnets signaler. Hvis det svikter, vil det være en indikasjon for at saken blir meldt til barnevernet for oppfølging i hjem for foreldre og barn.

Når barnet møter i barnehagen eller på skolen vil det bli utsatt for et offentlig blikk på om det fungerer adekvat for alderen og hvordan det mestrer samværet med andre barn. Skolen har et ansvar både for å følge med i barnets utvikling og et visst ansvar for å følge opp omsorgen i hjemmet og om nødvendig melde fra til barnevernet. Det kommer jeg nærmere inn på i kapittel 4 og 5.

I barnelovens forarbeider er det lagt til grunn at barnevernloven sammen med straffeloven danner den nedre standard for den omsorg barnet har krav på fra foreldrene.<sup>786</sup> Omsorgplikten innhold ligger altså i en viss forstand i barnevernets hender. Gjennom adgangen til å melde fra til barnevernet, er også andre i omgivelsene pålagt et medansvar for barnet. På den måten vil slektninger og venner kunne ta affære og gripe inn til støtte for barnet, selv om de ikke har noen rettslig plikt til selv å ta seg av det. Forskningen om såkalte «løvetannbarn» viser at det å ha en annen voksen, gjør at det kan klare andre belastninger uten å ta alvorlig skade.

Barnets med- og selvbestemmelsesrett utøves også i samværet med foreldrene, men disse rettighetene har også relevans overfor andre. I saker hvor barnet har

---

<sup>786</sup> NOU 1977: 35 s. 45

selvbestemmelsesrett overfor private eller myndigheter ved en viss oppnådd alder, vil det formelt sett representere seg selv. Foreldrene vil i slike saker ikke ved passivitet eller unnfallenhet kunne hindre at barnet selv gjør sine rettigheter gjeldende, selv om barnet vil kunne mangle den støtte foreldre i normaltilfelle forventes å gi sine barn.

Domstoler og forvaltning har ved avgjørelser som angår barn, et selvstendig ansvar for å påse at barnets rett til å uttale seg blir respektert. Det vil kunne være en saksbehandlingsfeil at barnet ikke er kommet til orde. Barnets rett har likevel i praksis blitt modifisert, jf. Rt. 2004 s. 811, se pkt. 3.2.4.2. I disse sakene er ikke bare foreldrenes oppdragelse avgjørende for barnets muligheter til å gjøre bruk av sine formelle rettigheter, selv om det kan ha betydning for barnets forståelse av dem. Men det ser også ut til å være et behov for bevissthet hos myndighetene om hva barnet kan bidra med og hva det kan ha behov for å ytre seg om. I tillegg til at samtalen med barnet har som formål å gi forvaltningen informasjon, kan den ha en egenverdi for barnet som en anledning til å snakke med en voksen som er opptatt av hvordan det har det og hva det strever med.

Barnets vernede rettigheter forvaltes av foreldrene og de er også barnets talsmenn utad, jf. pkt.1.3. De forventes gjennom sin generelle omsorg og oppdragelse å være barnets veivisere ut i samfunnet. De har plikt til å sette seg inn i de reglene som gjelder på de ulike livsområdene både for selv å kunne utøve sine plikter etter barneloven og for å sørge for at barnet lærer dem og følger dem.

Forsømmer foreldrene denne oppgaven fordi de ikke kjenner den, ikke mestrer den selv eller fordi de ikke ønsker at barnet skal bli selvstendig, har barnet små muligheter til å håndheve sine rettigheter via andre så lenge foreldrene har kontrollen over det. Et barn som blir holdt i uvitenhet om sine rettigheter, vil her, som på mange andre områder, heller ikke vite at dets rettigheter er krenket. Overfor foreldrene må barnet gi tapt hvis de holder på makten. Loven har altså ingen løsning når det oppstår konflikter mellom barn og foreldre. På dette området er barnet avhengig av at andre enn foreldrene kommer det til unnsetning.

I forarbeidene til barneloven ble det konstatert at måten foreldreansvaret er regulert på, kan skape problemer både ved at foreldrene har det avgjørende ordet i konflikter mellom foreldrene og barnet og ved at de innebærer en viss risiko for overgrep fra foreldrenes side, «men jevnt over får man tro at den er mindre».<sup>787</sup> De problemene dette reiser for de barna det angår, gikk lovgiveren dermed utenom.

Som det ble påpekt i Odelstingsdebatten om behandlingen av barneloven jf. pkt. 1.5.4.3 kan den rettslige reguleringen skape problemer for barnet også ved unnfallenhet fra foreldrenes side, ved at de ikke tar det ansvar de er pålagt. Den

---

<sup>787</sup> NOU 1977: 35 s. 47

gang ble initiativet for å rette på det sendt over til barnevernet. I dag er det en bekymring for at noen foreldre «abdiserer» fra sitt voksne ansvar og overlater barnet til seg selv.

Et annet problem er at mange voksne kan være utrygge på hva som forventes av dem. Når foreldrenes utøvelse av foreldreansvaret granskes av offentlige blikk skjer det ut fra standarder som settes av skolen, av helsestasjonen og barnevernet ut fra kunnskap som hele tiden utvikler seg og som det kan være vanskelig å få innsyn i. Mange foreldres primære foreldrekompetanse skriver seg fra deres egen erfaring ved å være barn. Fra en generasjon til en annen kan det skje store sprang, og den som ikke har andre referanser enn sin egen oppdragelse kan komme sterkt i utakt med det som er god tone i barneoppdragelsen. Mangel på åpenhet om hvilke krav som stilles, kan gi opphav til unødig mistillit i forholdet mellom foreldrene og både skolen og barnevernet, noe som illustreres av holdningen til stefaren i «klapsesaken», jf. pkt. 3.3.2.2.

FNB styrker barnets rettlige posisjon overfor foreldrene. Etter artikkel 5 har også andre, verger eller andre med juridisk ansvar for barnet, et ansvar for å støtte og veilede barnet i dets utøvelse av sine rettigheter, i tillegg til foreldrene som er barnets primære læremestere. Dette ansvaret påhviler i særlig grad skolen i kraft av dens plikt til å bidra til at barnet blir «gagnleg og sjølvstendig». Det innebærer blant annet en plikt til å informere barnet om sine rettigheter slik at det kan dyktiggjøres til å håndheve dem selv overfor sine foreldre.

Å gjøre foreldre kjent med sine plikter og med barnets rettigheter slik at barnet ikke lider rettstap er et samfunnsansvar. FNs barnekomité har flere ganger, sist ved behandlingen av Norges tredje rapport om realiseringen av Barnekonvensjonen, påpekt at opplæringen om konvensjonens regler er mangelfull og har anbefalt at den tas inn i læreplanene i skolen.<sup>788</sup> Det er ikke gjort i de nye læreplanene. Skolens posisjon til å kompensere for svikt hos foreldrene synes her dårlig ivaretatt.

Barnets uklare rettsstilling synes å avspeile lovgiverens dilemmaer. På den ene siden er forholdet mellom foreldre og barn blant de mest ukrenkelige verdier i samfunnet. All forskning tyder på at det for de fleste er trygge og gode relasjoner. Å komme de barn til unnsetning som trenger det, innebærer at myndighetene skaffer seg et innsyn i privatlivet, som i seg selv kan betraktes som en krenkelse. Det kan se ut som myndighetene håndterer dette dilemmaet ved å unnlate å gjøre barnets rettigheter kjent, som om barnets rettigheter skulle true den voksne autoriteten som man ønsker å styrke, både hos foreldre og lærere. Men systemet ikke bare tillater, det forutsetter at de voksne gir foreldreskapet en avgrenset plass i sin tilværelse. Hensynet til barnet skal være ett grunnleggende hensyn. Å overprøve

---

<sup>788</sup> CRC/C/15Add.262 Avsluttende merknader til Norges tredje rapport pkt. 16 og 17

hvordan de enkelte familier gjør sine prioriteringer synes å være forbundet med store motforestillinger.

### 3.5.4 Rettigheter overfor andre i foreldrenes sted?

De fleste av barnelovens bestemmelser utpeker foreldrene som pliktsubjekt for barnets rettigheter. Bare § 31 første ledd omtaler andre som har med barnet å gjøre. Analysen ovenfor viser at barnet ikke har noe apparat som det kan henvende seg til for å håndheve sine krav overfor foreldrene og dermed fremtvinge mer fra dem enn det de kan eller vil yte. Et spørsmål er om barnets rettigheter etter barneloven er begrenset til foreldrene, eller om barnelovens rettigheter også er retningsgivende for hva barnet kan gjøre gjeldende overfor andre.

Vi kan i prinsippet tenke oss to situasjoner hvor dette spørsmålet kan komme opp. Den ene er at barnet er under omsorg av andre enn foreldrene. Den andre har vi når barnet er i foreldrenes varetekt, men den omsorgen de gir er for svak til at barnets grunnleggende læringsbetingelser er ivaretatt.

Det første spørsmålet er om barnelovens regler er avgjørende for hvilken standard på omsorgen barnet kan kreve også når andre enn foreldrene har omsorgen for barnet. Som jeg har vist i pkt. 3.2.4.4 behøver foreldrene etter norsk rett ikke selv å utøve omsorgen for barnet. De kan overlate det til andre, og det kan plasseres utenfor hjemmet av myndighetene, med eller uten foreldrenes samtykke.

FNB artikkel 20 pålegger staten et særlig ansvar for barn den selv plasserer utenfor hjemmet, jf. pkt. 2.5.3.3. Som et utgangspunkt må barnelovens bestemmelser være retningsgivende for statens egne plikter og for barnets rettigheter når det er plassert utenfor hjemmet med barnevernets bistand. Det må kunne stilles som et krav til barnevernets egen omsorg at den ligger over den inngrepsgrense som i følge barnelovens forarbeider gjelder for omsorgen i hjemmet. Barnelovens regler om ansvaret for barnets opplæring, må som hovedregel gjelde på samme måte når barnevernet utøver omsorg for barnet i foreldrenes sted. I tillegg kommer et særskilt ansvar for beskyttelse og bistand på grunn av spesielle behov hos barnet.

Lucy Smith uttaler i boka *Foreldremyndighet og barnerett* at barnets rettigheter må være de samme uansett hvem som har omsorgen for det.<sup>789</sup> Etter hennes mening gjør begrunnelsen for barnets rettigheter seg gjeldende i sterkere grad når det er under barnevernets omsorg, fordi det ikke uten videre kan ventes at fosterforeldre og barnevernsnemnd vil ha den samme interesse og omsorg for barnet som biologiske foreldre vanligvis har. Det jeg er helt enig i. Dette synet harmonerer

---

<sup>789</sup> Smith, Lucy (1980): op. cit s. 297-298

også med FNBs grunnsyn som ikke diskriminerer mellom hvem som oppfyller barnets rettigheter, jf. pkt. 2.3.2.

Når foreldrene selv overlater omsorgen til andre, må i prinsippet det samme utgangspunktet gjelde. Selv om det i praksis er svært skjønnsmessig angitt hva barnet kan kreve, kan ikke foreldrene på barnets vegne gi avkall på dets rettigheter verken etter barneloven, FNB eller annen lovgivning. Konklusjonen på dette punktet må bli at de forpliktelser med hensyn til barnets omsorg og opplæring som etter barneloven påhviler foreldrene, må ivaretas på tilsvarende måte av dem som utøver omsorgen i deres sted, hva enten barnet er plassert av foreldrene eller etter vedtak av barneverntjenesten, med eller uten foreldrenes samtykke.

Det neste spørsmålet er hvilke rettigheter er barnet som er under foreldrenes omsorg har når den ikke holder en standard som sikrer barnets grunnleggende læringsbetingelser. I analysen av FNB artikkel 3 nr. 2 har jeg kommet til at staten er forpliktet til å sørge for at barnet får en omsorg som sikrer det nødvendig selvstendighet og sosial kompetanse til å klare seg i fellesskapet i barnehage og skole. Som subsidiært ansvarlig for barnets omsorg vil staten ha plikt til å supplere foreldrenes omsorg der den ikke er tilstrekkelig til å sikre barnet personlig og sosial kompetanse til å nyttiggjøre seg skolens tilbud. Utfordringen er å finne måter å gjøre dette på som gir barnet nødvendig støtte på områder hvor det trenger det, samtidig som hjelpen ytes med respekt for og tilpasses de løsningene som foreldrene har kommet frem til og som de eller ønsker eller i det minste gir samtykke til bistand til.

Analysen i dette kapitlet viser at barnets rettigheter overfor foreldrene er godt sikret, materielt sett. Men hvis foreldrene har manglende evne eller manglende vilje til å oppfylle dets rettigheter, er barnet helt avhengig av at andre voksne trår til.

## 4 Skolens ansvar for barnets opplæring og vern mot marginalisering

### 4.1 Innledning

#### 4.1.1 Problemstillingene

I dette kapittelet er hovedproblemstillingen hvor langt skolens ansvar rekker for å sikre barnets rett og plikt til opplæring og for å motvirke at det marginaliseres i skolen. Jeg vil analysere tre problemstillinger som springer ut av de fire aspektene ved marginaliseringsbegrepet som jeg har operasjonalisert i pkt. 1.2.6. Hver av dem har flere underspørsmål som springer ut av at skolen møter disse problemene ut fra sin funksjonsmåte og -logikk.

Den første problemstillingen er hvor langt skolens ansvar rekker for å sikre at barnet får oppfylt sin rett til opplæring i den art og mengde som følger av loven, jf. pkt.1.1.2. Det er både et spørsmål om hvorvidt barnets rettigheter og henholdsvis skolens og foreldrenes plikter er regulert på en måte som er egnet til å sikre at alle barn både får tilgang til den opplæring de har rett til og at de oppfyller sin opplæringsplikt.

Det er for det første et spørsmål om selve systemet for det offentliges *organisering* av skoletilbudet, når systemet fungerer som det skal, er regulert slik at alle barn fanges opp og gis et tilbud. For det andre er det et spørsmål om vi har tilfredsstillende *mekanismer* for å sikre at tilbudet faktisk når frem til alle barn slik benytter dette tilbudet, enten i offentlig regi eller på annen måte. Som vist i pkt. 3.4.3.3 håndheves barnets rett og plikt ordinært i hjemmet gjennom foreldrenes ansvar for at barn i opplæringspliktig alder møter på skolen. For det tredje er det et spørsmål om hvilket ansvar skolen har for å sikre at barnets rettigheter faktisk blir oppfylt, når det ordinære systemet ikke fungerer. Det vil jeg behandle i pkt. 4.2.

Den andre problemstillingen er om barnet har krav på en opplæring som motvirker at det marginaliseres i skolen. I FNB reguleres det som krav til kvalitet i opplæringen, jf. pkt 2.2.3.3. Jeg vil analysere de krav regelverket stiller til organisering og gjennomføring av opplæringen og til personalet i skolen. Det faglige innholdet og den pedagogiske metodikken går jeg i begrenset grad inn på. Denne problemstillingen har tre underspørsmål som dreier seg om ulike aspekter ved kvaliteten på skolens tjenester.

Det første underspørsmålet dreier seg om barnets vern mot faglig marginalisering. Det er et spørsmål om barnets rett til «opplæring tilpasset evner og forutsetninger»



sikrer det opplæring av en faglig kvalitet som gjør at det får utnyttet sine evner og ikke utsettes for krenkelser i form av faglige nederlag, jf. opl. § 2-1 femte ledd jf. første og andre ledd. Videre er det et spørsmål hva retten til spesialundervisning nærmere går ut på for «den som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet» jf. opl. § 5-1 første ledd.

Her er det spørsmål om hvor langt skolen har plikt til å motivere eleven ved å legge lærestoffet pedagogisk til rette for en progresjon og arbeidsform som gir barnet gode læringserfaringer. Videre er det spørsmål om skolens ansvar for å ta initiativ til å identifisere og diagnostisere spesielle lærevansker og sørge for at barnet får kompensert for dem slik at det får utnyttet sine evner. Erstatningssakene i pkt. 1.5.3.3, 3.4.2.2 og 3.4.3.4 viser at manglende opplevelse av å lære og å lykkes i skolen kan ha avgjørende negativ betydning både for barnets selvoppfatning mens det går på skolen og for dets motivasjon til videre læring.

På dette punktet er jeg spesielt opptatt av lovens minimumsforpliktelser overfor barnet. Et sentralt tema i de siste skolereformene er at mange flinke elever ikke får utfordringer nok i skolen. Denne siden av saken går jeg ikke spesielt inn på, selv om mistriksel hos elever som kjeder seg kan gå utover både deres egen selvfølelse og arbeidsmiljøet for medelever og lærere. Hvis skolen tar på alvor *Kunnskapsløftets* utfordringer ved å gi mer tilpasset opplæring til alle, er det grunn til å tro at skolen vil stilles overfor større krav til å håndtere ulikhet elevene i mellom enn det som har vært tilfelle de seneste tiårene. Hvordan skolen mestrer denne oppgaven vil derfor få betydning for alle elevene.

Det andre underspørsmålet er hvilken plikt skolen har til å motvirke at barnet blir sosialt og til aktivt å arbeide for at barnet blir inkludert i det sosiale fellesskapet i skolen. Opplevelsen av å bli verdsatt og likt i kraft av seg selv er av grunnleggende betydning for barnets identitetsutvikling. Den som ikke får være med på leken, vil både kunne oppleve det som krenkende i seg selv og vil også kunne miste muligheter til å delta på like fot med andre i den sosiale læringen i fellesskapet i skolen.

Et særskilt spørsmål er hvilket ansvar skolen har for å hjelpe barn til å overvinne problemer som kan vanskeliggjøre deltakelsen i vanlige sosialt samvær, og spesielt beskytte barnet mot mobbing fra medelever eller fra lærere. Hvilke krav stilles til skolen om å oppdra barna til respekt for hverandre og toleranse for det menneskelige mangfold og til bevissthet om sosiale og kulturelle ulikheter som kan føre til at barnet opplever at skolen er et sted for «de andre», hvor det selv ikke hører hjemme? De sentrale bestemmelsene er opl. § 1-2 femte og ledd sjette ledd om tilpasset opplæring og om vektlegging av gode samarbeidsformer mellom elever, lærere, lærlinger og bedrifter samt skole og hjem. Også kapittel 9 a om skolens ansvar for skolemiljøet er relevant her.

Det tredje underspørsmålet er hvilken plikt skolen har til å følge opp skoleskulk eller annet fravær som kan skyldes andre faglige og sosiale problemer i skolen eller barnets forhold utenom skolen.

Det er nær sammenheng mellom disse tre underproblemstillingene, jf. pkt. 1.2.6. Problemer på det ene området kan lett trekke andre med seg. En slik eskalerende prosess kan starte med enten faglige eller sosiale nederlag i skolen. For noen barn har begivenheter i hjemmet gjort at skolegangen i en periode kan ha fått lite oppmerksomhet. Hvis forholdet mellom skolen og hjemmet er vanskelig og barnet i tillegg har problemer med jevnaldrende, kan barnets løsning bli å søke til miljøer utenfor skolen som kan tilby posisjon og bekreftelse. I neste omgang kan det føre til at tilhørigheten i skolen glipper. Disse tre delspørsmålene vil jeg behandle i pkt. 4.3.

Den tredje problemstillingen er hvilket ansvar skolen har for å følge med at barnet har en omsorg i hjemmet som sikrer dets grunnleggende læringsbetingelser. Et spørsmål er hvilken plikt skolen har til å støtte foreldrene i deres omsorgsarbeid for barnet og i deres rolle som skoleforeldre, og hvilket ansvar den har for å kompensere for problemer som barnet har i hjemmet. Det er også et spørsmål om hvor grensen går for skolens ansvar for å melde fra om bekymring for barnet til barnevernet etter opl. § 15- 3. Det blir pkt. 4.4. I pkt. 4.5 vil jeg gi en oppsummering om skolens plikter.

De sentrale rettskildene er opplæringslovens regulering av barnets rettigheter og plikter overfor skolen og skolens krav til og plikter overfor barnet. På grunn av de rettslige møtepunktene mellom skolen, hjemmet og barnevernet, vil i noen grad også barnelovens og barnevernlovens regler være relevante. Videre er forarbeidene til de tre lovene relevante, samt opplæringsforskriften.

En viss relevans har rettspraksis i erstatningssaker for mangelfull undervisning, jf. pkt. 1.4.4.1. Denne praksisen må forstås i lys av at den ligger tilbake i tid og i noen grad er uttrykk for forhold som lovgiveren har ønsket å endre gjennom *Kunnskapsløftet*. Den er altså ikke uten videre uttrykk for gjeldende rett. Enkelte spørsmål har også Ombudsmannen uttalt seg om.

De nasjonale bestemmelsene må ses i en menneskerettslig kontekst hvor konvensjonenes bestemmelser og konvensjonsorganenes praksis er relevante; både når det gjelder barnets rett til opplæring og statens plikt til å oppfylle den, og forholdet mellom skolen, hjemmet og barnevernet jf. kapittel 2. Menneskerettighetene sikrer barnet en selvstendig rett til opplæring, tilpasset til barnets konkrete situasjon. Barnets rett er i prinsippet uavhengig av foreldrene og den skal oppfylles uten diskriminering ut fra deres posisjon, jf. pkt. 2.2.3.4. Men skolen skal likevel utøve sin virksomhet med respekt for barnets hjemmeforhold. Et spørsmål er om opplæringslovgivningen i tilstrekkelig grad følger opp de menneskerettslige forpliktelsene.

På bakgrunn av historiske forhold er det grunn til særlig å fremheve FNB artikkel 29 nr. 2 c om skolens plikt til respekt for barnets og foreldrenes kulturelle identitet og målsettingene for opplæringen som følger av *The Aims of Education*, jf. pkt. 2.2.3.3.

Videre i dette innledningspunktet vil jeg si litt om rammen for analysen, pkt. 4.1.2 og om skolen som samfunnsinstitusjon, pkt. 4.1.3.

#### 4.1.2 Rammen for analysen

Skolen har gjennom sitt bidrag til opplæringen av den oppvoksende slekt til fremtidige samfunnsborgere, spilt en sentral rolle i samfunnsutformingen. Historisk har den norske skolen vært nært forbundet med samfunnets maktelite. Samtidig har de fleste barn uansett sosial og kulturell bakgrunn, evner og atferd, vært underlagt opplæringsplikt i over 250 år. I en lang periode ble dette mangfoldet håndtert ved at noen barn ble stengt ute fra den vanlige skolen.

De siste vel 30 årene har alle barn hatt rett til opplæring tilpasset evner og forutsetninger i den vanlige skolen, men utbyttet viser store forskjeller og varierer systematisk med elevenes kjønn, sosiale og etniske bakgrunn. Vi må anta at foreldre som selv har gjort suksess i skolen og kjenner de valgmuligheter som står åpne for barnet, vil være dyktigere som veiledere for sine barn enn foreldre som er ukjente med det norske skolesystemet eller som ser skolen som en konkurrent til sine egne livsplaner for sine barn. Kravet til skolens om å yte opplæring uten diskriminering ut fra at foreldrenes bakgrunn vil dels dreie seg om å kompensere for ulikhet i hjemmeforholdene. Skolen stilles også overfor krav om å vise respekt for foreldrenes bakgrunn. Samtidig vil den ved å motivere barnet til å bruke sine evner åpne muligheter for at barnet velger andre veier enn de foreldrene ønsker.

Thomas Nordahl har i en delanalyse i prosjektet *Skole og samspillsvansker* påvist at det særlig er tilpasningsatferd som blir belønnet hos elevene i skolen.<sup>790</sup> Det kan synes som om skolen her henger igjen i lydighetsforventninger som er forankret i industrisamfunnets rasjonalitet. Det harmonerer dårlig både med formålsparagrafens målsetting om selvstendighet hos elevene, og med oppdragelsesidealer som stimulerer til egenansvar og ansvar for seg selv og sin egen fremtid. Dette er idealer som ikke nødvendigvis deles av alle foreldre, og som kanskje heller ikke alle lærere er like fortrolige med.

---

<sup>790</sup> Nordahl, Thomas (1998): Er det bare eleven? Delrapport 4 fra forskningsprosjektet «Skole og samspillsvansker» s. 48  
-50

Det ser altså ut til å være en spenning mellom målsettingene om den inkluderende skolen og skolens tradisjon hvor innhold, arbeidsformer og organisering har vært forankret i norsk kultur og spesielt innrettet mot elever med atferd og evner som er tilpasset klasserommets krav.

På grunn av foreldrenes sentrale betydning for hvordan barnet har det og gjør det i skolen, jf. pkt.1.2.5, blir de gjensidige plikter og forventninger i forholdet mellom skolen og hjemmet en del av rammen for analysen av skolens ansvar for barnets opplæring. I pkt. 3.4.3 har jeg analysert skolens krav og forventninger til foreldrene slik de er formulert i pkt. 1- 7 i *Rolleerklæringen* i St. meld. nr. 30 (2003-2004). Utover i dette kapittelet vil jeg vil komme inn på skolens plikter overfor barnet og hjemmet.

Et kjennetegn ved skolens utvikling de siste 30 årene er en økende grad av desentralisering. Gjennom reformene i lokalforvaltningen er kommunen gitt større innflytelse over skolen. Lovendringer de seneste årene har gitt den enkelte skole større frihet i sin organisering for å realisere målsettingen om en likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring for alle.<sup>791</sup> Samtidig stilles det spørsmål ved lærernes forvaltning av sin voksne autoritet.

Også skolens pedagogiske prosjekt er utfordret på grunn av at verdensbildet er i stadig forandring. Det skaper nye betingelser for overføring av kunnskap og erfaringer fra en generasjon til neste. Sannhetene foreldes raskere og stadig mer av den kunnskap som produseres, er ny, også for de voksne.<sup>792</sup> Barn og voksne møter den med ulike utgangspunkter. På enkelte områder er foreldre og lærere like uerfarne som de unge, mens de unge ofte ligger flere hestehoder foran, for eksempel når det gjelder IKT og media. Den voksne autoriteten som etterlyses både i skolen og hjemmet er i dagens samfunn ikke like selvsagt som i tidligere tider. Samtidig trenger de unge kanskje mer enn noensinne voksen veiledning for å orientere seg. Å møte barns og unges behov for tilgjengelige voksne under disse betingelsene er en felles oppave for skolen og hjemmet og i noen grad også barnevernet.

I dette innledningspunktet vil jeg først si litt om hva som kan forstås med skolen som samfunnsinstitusjon. Jeg vil deretter gi en beskrivelse av hovedtrekk ved dens organisasjon og funksjonsmåte for å vise hvilke betingelser den arbeider under for å oppfylle barnets rettigheter, pkt. 4.1.3.

Også forholdet til barnevernet er relevant som en rammebetingelse for skolen. Det finner jeg likevel ikke grunn til å gå spesielt inn på i dette innledningspunktet. Jeg viser til pkt. 1.5.4.6. Jeg vil likevel understreke at *Rolleerklæringen* benytter ordet

---

<sup>791</sup> St. meld nr. 30 (2003-2004) s. 85

<sup>792</sup> Aasen, Petter (1998): Pedagogikk, mangfold og usikkerhet. I Bugge, Thorleif og Gjems, Liv (red): Time-out. Bilder fra nye pedagogiske landskap s. 35

«foresatte», spesielt med henblikk på at det som står der, også skal gjelde når barnet får sin omsorg av andre enn foreldrene.<sup>793</sup> Foreldrenes plikter etter barneloven vil derfor være retningsgivende for også barnevernets omsorg for barnet jf. pkt. 3.5.4. Ellers har skolens forhold til barnevernet lenge vært forbigått nærmest i taushet. Her kan St.meld. nr. 16 (2006-2007) ses som et vendepunkt.

### 4.1.3 Skolen som samfunnsinstitusjon

#### 4.1.3.1 Innledning

I dette punktet vil jeg si litt nærmere hva jeg mener med skolen som samfunnsinstitusjon. «Skolen» er et mangetydig ord som kan brukes med forskjellig meningsinnhold.

For det enkelte barn vil ordet skolen gi nære og konkrete assosiasjoner til den skolen det går på eller sogner til. Det kan bety selve skolebygget, det kan referere til den sosiale organiseringen, til gruppen eller årstrinnet barnet tilhører og dets aktuelle lærere. Skolen kan også brukes som betegnelse på skolesamfunnet som sosialt univers, med alle landets lærere og elever. Et særtrekk ved denne institusjonen er størrelsen. Som vist i pkt. 1.3.4.2, har nærmere 900 000 mennesker sitt daglige arbeid i skolen, enten som lærere eller elever.

I enkelte sammenhenger kan det være uklart om det er organisasjonen eller lærerne det siktes til når det snakkes om skolen. Særlig når det blir tale om skolens plikter blir det lett spørsmål om hvilke krav som kan stilles til lærerne. Underforstått: det man ikke kan forvente at lærerne skal yte, kan eleven heller ikke kreve å få. *Rolleerklæringen* sonderer mellom skolens og lærernes plikter. Selv om lærerne er skolens sentrale yrkesgruppe og tradisjonelt har hatt et «eierforhold» til skolen, er altså ikke skolen nødvendigvis synonymt med lærerne. Enkelte oppgaver som lærerne har vegret seg mot, ivaretas i enkelte skoler av andre yrkesgrupper.

Når vi snakker om at vi har en skole for demokrati, nasjonsbygging og formidling av kulturarven, siktes det ofte til skolens rolle som forvalter av et verdigrunnlag og et kulturelt hegemoni. I den historiske oversikten har jeg vist at skolen har utøvd atskillig makt til å forme samfunnet ved å påvirke dets medlemmer i avgjørende år av livet. Det vil den fortsatt gjøre. På grunn av det kulturelle etterslepet, jf. pkt. 1.5.1, vil den voksne generasjons oppfatning både av hvordan ting er og hvordan de bør være også påvirke den oppvoksende slekt.<sup>794</sup> Det gir skolen en stabiliserende funksjon i samfunnet i en tid hvor endringer skjer raskt. Samtidig viser den historiske oversikten viser at forandringer innen skolen selv skjer langsomt.

<sup>793</sup> St. meld nr. 30 (2003-2004) s. 108

<sup>794</sup> Frønes, Ivar og Brusdal, Ragnhild (2000): op. cit s. 28

Med *skolens samfunnsmandat* siktes det ofte til dette oppdraget. I St. meld. nr. 30 (2003-2004) er det formulert på følgende måte:

Skolen er en institusjon som binder oss sammen. Den er felles. Den er forankret i fortiden og skal ruste oss for fremtiden. Den overfører kunnskap, kultur og verdier fra ett slektsledd til det neste. Den skal fremme sosial mobilitet og sikre verdiskaping og velferd for alle.

For enkeltmennesket skal skolen bidra til dannelse, sosial mestring og selvhjulpenhet. Den skal formidle verdier og gi kunnskap og redskaper som gjør det mulig for hver enkelt å utnytte sine evner og realisere sitt talent. Den skal danne og utdanne slik at den enkelte kan ta et personlig ansvar for seg selv og sine medmennesker. Skolen skal gi elevene muligheter til å utvikle seg, slik at de kan gjøre reflekterte valg og påvirke sin egen fremtid.

Samtidig må skolen forandres når samfunnet forandres. Ny kunnskap og ny erkjennelse, nye omgivelser og nye utfordringer påvirker skolen og den måten den løser sitt oppdrag på. Skolen skal også forberede elevene på å kunne se utover Norges grenser og være en del av et større, internasjonalt samfunn.<sup>795</sup>

Skolen kan også identifiseres med sitt kunnskapsinnhold slik det konkretiseres i læreplanverkets mål, og innhold slik vi nå finner det i Læreplanverket for *Kunnskapsløftet* jf. pkt 1.1.2.1 og pkt. 1.5.3.6.<sup>796</sup>

I opplæringslovens forarbeider ble det fremhevet at Norges internasjonale forpliktelser er en del av skolens verdigrunnlag, og FNB artiklene 29 og 23 ble særlig fremhevet.<sup>797</sup> I *The Aims of Education* er bredden i opplæringsmålene angitt i form av seks dimensjoner ved utdannelsen, de fysiske, åndelige, intellektuelle, emosjonelle, sosiale og praktiske, jf. pkt. 2.2.3.3. De er ikke omtalt i spesielt i *Kunnskapsløftet*. De generelle målene om fra L-97 om det meningssøkende, det skapende, det arbeidende, det allmenndannede, det samarbeidende, det miljøbevisste og det integrerte menneske, er videreført uten endringer. De bygger på en annen logikk, men på dette abstraksjonsnivået er det neppe grunnlag for å konstatere noen motstrid.

Ordet skolen kan også brukes i en forvaltningsrettslig betydning, som det utøvende ledd for skolelovgivning og skolepolitikk. Da refererer ordet først og fremst til skoleverket som organisasjon, med forvaltningsorganer på alle nivåer, de enkelte skolene, både de private og de offentlige samt alle medarbeiderne av ulike kategorier. Det er først og fremst i denne betydningen jeg vil bruke ordet skolen i det følgende.

Skolens funksjon som utøvende myndighet i skolesektoren, kan likevel ikke ses løsrevet fra dens rolle som kulturbærer og samfunnsoppdrager. Det er etter min mening grunn til å fremheve dette spesielt fordi det gir skolen en makt- og autoritetsposisjon som stiller den i en særstilling i forhold til annen offentlig

<sup>795</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 3

<sup>796</sup> K-2006 s. 3-13

<sup>797</sup> NOU 1995: 18 s. 34

forvaltning. Det forhold at alle barn er påtvunget opphold i skolen i ti år av sitt liv, gjør at det må stilles spesielle krav både til den behandling den utsetter barnet for og til det utbyttet barnet kan forvente av sin forbindelse med skolen. I forarbeidene til barnehageloven er det uttalt at «[b]arnehagen har en *etisk forpliktelse* til å handle omsorgsfullt overfor alle barn som den er betrodd».<sup>798</sup> Et tilsvarende legitimitetskrav kunne man tenke seg også i skolen.

Skolen har en maktposisjon også overfor foreldrene. Det oppleves sannsynligvis høyst forskjellig. En stor andel av norske foreldre har som nevnt selv like høy eller høyere utdanning enn lærerne. Det er grunn til å tro at det for de fleste er et uttrykk for at de har gode erfaringer fra skolen, selv om det finnes unntak. Særlig foreldre som selv har lav utdanning, dårlige skoleerfaringer eller som har en familiebakgrunn med undertrykkelse i skolen, eller som strever med andre problemer, kan oppleve avmakt i møtet med skolens krav. For å yte en opplæring som ikke diskriminerer elevene ut fra sosial bakgrunn, er det nødvendig at skolen og lærerne er seg bevisst sin posisjon overfor foreldre i denne situasjonen slik at ikke sosial ulikhet videreføres i skolen i unødig grad, jf. pkt. 1.5.3.3- 1.5.3.5.

Skolen har gjennom sin daglige kontakt med alle barn også en oppgave som ledd i statens subsidiære omsorgsansvar for barnet etter FNB. Som en institusjon med juridiske forpliktelser overfor barnet har skolen plikt etter FNB artikkel 5 til å yte barnet støtte og veiledning i utøvelsen av sine rettigheter. Ved de seneste skolereformene har FNB vært særdeles lite vektlagt til fordel for andre internasjonale forpliktelser.<sup>799</sup>

Opl. § 15-3 pålegger skolen plikt til å være på vakt overfor forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet. Barnets lærer vil gjennom daglig kontakt med barnet bli kjent med dets personlighet, atferd og utvikling, og i varierende grad også få et innblikk i forholdene i barnets hjem. En lærer som barnet har tillit til, kan være en voksen å betro seg til om hendelser i hjemmet så vel som andre forhold som barnet trenger hjelp til å finne ut av. De spørsmålene dette reiser, vil jeg særlig behandle i pkt. 4.4.

Jeg vil holde meg til den offentlige skolen i det følgende. Eksistensen av private skoler har imidlertid tydeliggjort at kommunen og fylkeskommunen har en dobbeltfunksjon i skolen både som kommune og skoleeier. Som *kommune* har den et ansvar for å påse at de som er i skolepliktig alder får oppfylt sin rett og plikt til opplæring. Kommunen er skoleeier for den offentlige skolen og er som sådan i flere henseende likestilt med private skoleeiere. Som kommune har den plikt til å sørge for skoleskyss, spesialundervisning og morsmålsopplæring også for elever i private skoler. I tillegg har den ansvar for å gi eleven et tilbud i den offentlige

---

<sup>798</sup> Ot. prp. nr. 72 (2004-2005) s. 30

<sup>799</sup> Se Ot. prp. nr. 64 (2003-2003) s. 9-12

skolen dersom foreldrene tar barnet ut av den private skolen, hvis barnet selv velger den offentlige skolen, eller hvis det mister plasser.

I fremstillingen vil jeg først og fremst behandle grunnskolen. Jeg nøyer meg å nevne at barnet har rett til spesialpedagogiske tiltak også i førskolealder, jf. pkt. 3.4.2. Videregående skole vil jeg først og fremst komme inn på som en fortsettelse av grunnskolen i erstatningssaker for mangelfull undervisning. Begrunnelsen for dette er dels pragmatisk, her er kildematerialet best. Det er ellers stor likhet i de prinsipper som gjelder organiseringen, av de to skoleslagene. For barnet er det også mest alvorlig hvis skolegangen svikter i grunnskolen. Da vil også grunnlaget for videregående opplæring kunne være meget svakt.

Videregående opplæring har barnet etter fullført grunnskole rett, men ingen plikt. Retten kan ikke tas fra barnet. Men dens verdi for barnet beror i stor grad på at barnet har muligheter til råd og veiledning og motivasjon til å bruke den. Sentrale motivasjonsfaktorer er gode læringserfaringer fra grunnskolen og forventninger fra foreldrene om at barnet skal fortsette på videregående, samt trygghet på egne ønsker, talenter og ambisjoner for fremtiden, jf. pkt. 3.4.4.1. Et barn som ikke har dette utgangspunktet, vil være avhengig av hjelp til å se mulighetene for at det skal ha et reelt valg. St. meld. nr. 16 (2006-2007) påpeker behovet for å styrke skolens rådgivningstilbud. Det foreslås å forskriftsfeste at den skal være todelt, og at den både skal inneholde yrkesveiledning og sosialpedagogisk rådgivning til elever som på grunn av problemer hjemme eller i nærmiljøet har vansker med å få utbytte av opplæringen.<sup>800</sup>

Som forvaltningsorgan er skolen i prinsippet en enhetlig organisasjon med en sentral ledelse, underlagt et krav om likebehandling av elevene. Likevel er det rom for lokale variasjoner innad i skolen. I den historiske oversikten har jeg vist at det har vært motstridende tendenser i statens styring av skolen de siste vel 20 årene. Fra å være i en særstilling har skolen gradvis blitt et vanlig forvaltningsorgan.

På 1980- og 1990-tallet fant det sted en desentralisering ved at ved at myndighet gradvis ble overført fra staten til det kommunale selvstyre, samtidig som staten holdt stram styring med skolens innhold og arbeidsformer, jf. pkt. 1.5.3.1. Skoledirektørembetet ble nedlagt og erstattet av statens utdanningsdirektør og oppgavene er senere underlagt fylkesmannen. Det regnes som en gradvis svekkelse av den faglige styringen av skolen.

Staten har tradisjonelt også hatt stor innflytelse på lærerne og deres kompetanse som en sentral innsatsfaktor i opplæringen. Fra 1827 til 1999 var utdanningen av lærere regulert i egen lov. Da ble lærerutdanningen tatt inn som kapittel 10 A i den daværende universitets- og høgskoleloven av 1995. I universitets- og

---

<sup>800</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 82



høgskoleloven av 1. april 2005 nr. 22 (uhl.) er den regulert på lik linje med annen høyere utdanning. Sentrale sider ved lærernes lønns- og arbeidsvilkår har tradisjonelt vært en del av opplæringslovgivningen.<sup>801</sup> Ved opplæringsloven ble en del av bestemmelsene tatt ut av loven, men staten beholdt forhandlingsansvaret for lærerne frem til 1. mai 2004.<sup>802</sup>

Ved *Kunnskapsløftet* har det vært et mål å delegere mest mulig myndighet fra kommunen til den enkelte skole for å styrke mangfoldet i opplæringen. Steg i den retning er opphevelsen av klassedelingstallet og større frihet for skolene med hensyn til valg av pedagogiske metoder. Elevenes læringsutbytte er blitt målet på kvalitet i skolen i stedet for mengde og form på ressursinnsatsen, særlig lærernes undervisning. Loven, læreplanverket, statens delfinansiering av skolen vil bli de viktigste statlige styringsredskapene. De nasjonale prøvene er tiltenkt en sentral plass i en sentralisert resultatkontroll, jf. opplæringsforskriften § 2-4, men deres skjebne synes for tiden litt usikker. Det satses også på etterutdanning av lærere. s evaluering av lærerutdanningen har også satt søkelyset på at grunnutdanningen av lærere gir manglende fordypning i mange av fagene som lærerne skal undervise i. Femårig lærerutdanning anbefales derfor.<sup>803</sup>

Som følge av reformene stilles kommunene også friere enn før med hensyn til hvordan de vil løse skolens oppgaver, herunder til å definere skolens plass i den kommunale forvaltningen. En del kommuner har brukt denne handlefriheten til å bygge ned barrierene rundt skolen som en eksklusiv kunnskapsinstitusjon og å regulere den som en mer integrert del av en lokal oppvekstpolitikk. Det kan gjøres både ved et tettere organisatorisk samarbeid mellom ulike etater som har med barns oppvekst å gjøre, og ved å utvide skolens personale med andre yrkesgrupper enn lærerne. Mange kommuner har beholdt regler og rutiner som var en del av det gamle statlige styringssystemet og videreført dem som kommunale ordninger. Også mellom de enkelte skolene synes åpenheten for å ta inn over seg de mange og hyppige endringene å variere. Det kommunale skolelandskapet er derfor mangfoldig.

Videre i dette punktet vil jeg redegjøre nærmere for de krav loven stiller til skoleverkets organisasjon, pkt. 4.1.3.2. Skolens arbeidsform kommer jeg tilbake til i pkt. 4.2.2 som gjelder kommunens planlegging av opplæringen og i pkt. 4.3.6 om krav til den organiseringen av opplæringen som må skje i den enkelte skolen for å oppfylle elevens rettigheter.

---

<sup>801</sup> Se Ot. prp nr. 46 (1997-98) s. 89-112 og vedlegg 2 og 3 til NOU 1985: 18

<sup>802</sup> Forskrift om overføring av forhandlingsansvaret for undervisningspersonale til kommuner og fylkeskommuner Fastsatt ved kgl.res. 31. januar 2003.i kraft 1. mai 2004.

<sup>803</sup> NOKUT Nasjonalt råd for kvalitet i utdanningen: Evaluering av lærerutdanningen i Norge 2006 s.71-72 og 83

#### 4.1.3.2 Skolens organisasjon

I dette punktet vil jeg gi en beskrivelse av noen sentrale trekk ved forvaltningsstrukturen i skolen og oppgavefordelingen i grunnopplæringen. Reguleringen av arbeidet i den enkelte skole kommer jeg inn på i pkt. 4.3. Hensikten er å gi et bilde av pliktsubjektet som skal oppfylle barnets rettigheter og dets arbeidsmåter.

Vi har et hierarkisk system for styring av den offentlige skolen. Opplæringsloven kapittel 13 fordeler ansvaret for å oppfylle elevenes rettigheter staten, fylket og kommunen. Det sentralt statlige består av Kunnskapsdepartementet som har det overordnede ansvaret med Utdanningsdirektorat som ble opprettet i juni 2004 som utøvende organ.. På regionalt nivå er fylkesmannen statens representant og utøver myndighet etter delegasjon fra departementet. Fylkeskommunen er ansvarlig for den ordinære videregående skole etter opl. § 13-3. Den har også ansvaret for opplæring både i grunnskolen og videregående skole for barn i institusjoner som den statlige regionale barnevernsmyndigheten har ansvaret for, jf. opl. § 13 -2 og i helseinstitusjoner som drives av helseforetakene, jf. opl. § 13-3 a.<sup>804</sup> Kommunen har ansvaret for grunnskolen etter opl. § 13-1 og for voksenopplæringen etter opl. kapittel 4A.

Staten har tradisjonelt hatt en sterk styring av skolen. Det har særlig vært begrunnet av skolens rolle som folkeoppdrager av behovet for å sikre et så likt skoletilbud som mulig, uavhengig av kommunenes økonomi. I Tjeldsund-dommen i Rt. 1970 s. 95 var et spørsmål om staten dermed kunne sies å ha full kontroll med skolen, men det ble avklart at kommunen var rett saksøkt for erstatningskrav for mangelfull undervisning i folkeskolen, jf. pkt. 1.5.3.3. I teorien er det hevdet at også staten vil kunne saksøkes for overprøving av et klagevedtak fra statlig klageinstans.<sup>805</sup> Det går jeg ikke nærmere inn på.

Tradisjonelt øver også Stortinget stor innflytelse i skolen, først og fremst som lovgiver og gjennom den årlige behandlingen av statsbudsjettet hvor det blant annet kan fastsette timetallet for undervisningen, jf. opl. § 2-2 andre ledd. Å dimensjonere skoletilbudet slik at det matcher de demografiske forhold, er et felles ansvar for staten og kommunene. Skolespørsmål har stor politisk interesse og blir gjerne forelagt Stortinget i form av stortingsmeldinger selv om de avgjøres på et lavere styringsnivå. Sentralt i St. meld. nr. 30 (2003-2004) var mål og retningslinjer for de nye fagplanene.

Opl. § 1-3 gir hjemmel for Kongen i statsråd til å utfylle de overordnede målene og prinsippene for opplæringen. Her er de generelle målene i læreplanverket forankret.

---

<sup>804</sup> lov 30. juni 2006 nr. 57

<sup>805</sup> Schei, Tore: Kommune, fylkeskommune eller stat som saksøkt. Lov og rett 1981 s. 339 – 353, særlig s. 345 – 346 og Skoghøy, Jens Edvin (1998): Tvistemål s. 344

Skolens fagplaner vedtas av departementet med hjemmel i opl. § 2-3 tredje ledd. På denne måten slås det fast at både planenes mål og midler er rettslig bindende.<sup>806</sup> Departementet gir også forskrifter evt. pålegg og står for tilsynet skolen, jf. opl. § 14-1.

Staten bidrar til finansieringen av skolen gjennom rammetilskudd over statsbudsjettet som overføres til kommunen uten binding til sektoren, jf. opl. § 13-9. Kommunen har derfor i noen grad mulighet til selv å gi skolen prioritet i konkurranse med andre kommunale oppgaver. Men skolens utgifter til skoler regnes som bundne utgifter, slik at kommunens selvråderett er begrenset.

Kommunestyrets sentrale ansvar etter opl. § 13-1 er å organisere og gjennomføre elevenes opplæring slik at den holder mål, faglig og sosialt, herunder å tilsette lærere og forhandle om lønn og arbeidsvilkår for dem. Innen sine rammer må kommunen yte de nødvendige tjenester slik at barnet får de utviklingsmuligheter som retten til opplæring innebærer. Statens forplikter etter FNB innebærer plikt til å realisere barnets menneskerettigheter i skolen.

Kommuneloven gir den enkelte kommune stor frihet til, innen lovens rammer, å velge en hensiktsmessig organisasjonsform for å løse sine oppgaver. Alle kommuner forutsettes å ha en sentral skoleadministrasjon som i følge opl. § 13-1 fjerde ledd skal ha skolefaglig kompetanse. Kommunestyret bestemmer selv om skoleadministrasjonen skal være organisert som en selvstendig enhet eller som en om den også skal fatte andre tjenester, f. eks, en oppvekstetat, eller skole-, kultur- og fritidsetat.

Kommuner og fylkeskommuner skal også ha tilknyttet pedagogisk-psykologisk-tjeneste, ofte forkortet pp-tjeneste, jf. opl. § 5-6. Kravet om «en tjeneste» innebærer at den skal ha en fast stab, kommunen kan ikke basere seg på å kjøpe tjenester etter behov. Den kan organiseres i samarbeid med en eller flere andre kommuner. En del av kommunens ansvar er å sørge for kommunikasjonslinjer mellom de ulike ledd i skoleorganisasjonen slik at den kompetanse som finnes, blir tatt i bruk overfor de barn som trenger den. Erstatningssakene for mangelfull undervisning fra 1960-tallet viser at det er mange sårbare punkter, jf. pkt. 1.5.3.3.

Opl. § 9-5 pålegger kommunen å sørge for hensiktsmessige skoler. Avhengig av kommunens størrelse og geografi skal den ha et visst antall kommunale grunnskoler, jf. § 13-1 tredje ledd. De skal til vanlig ikke ha mer enn 450 elever, jf. opl. § 9-5 andre ledd. Etter opl. § 9a -2 skal skolene bygges, tilrettelegges og drives slik at det blir tatt hensyn til elevenes trygghet, helse, trivsel og læring.

---

<sup>806</sup> NOU 1995: 16 s. 96-97

Kommunen kan gi forskrifter om inndelingen av kommunen i skolekretser og bestemme hvilken skole de enkelte områder sogner til. Opl. § 8-2 første ledd gir elevene rett til å gå i den skolen som ligger nærmest, eller ved skolen i nærmiljøet de sogner til. Som følge av endringer i befolkningens alderssammensetning og bosettingsmønster vil skolestrukturen kunne endres over tid. På grunn av skolens betydning for barnas trygghet og trivsel og for lokalsamfunnet, er befolkningen ofte sterkt engasjert i spørsmålet om nybygg eller nedleggelse av skoler. Den langsiktige trenden i elevtallsutviklingen med en sterk økning i videregående skole i en treårsperiode fra 2006, samtidig som elevtallet grunnskolen vil avta i fem år fremover, tilsier at vi må påregne endringer i en del kommuner, jf. pkt. 1.5.5.4.

## 4.2 Kommunens plikt til oppfylle elevens rett til opplæring

### 4.2.1 Problemstillingene

I dette punktet vil jeg analysere skolens ansvar for å sikre at barnet får tilgang til opplæring i grunnskolen. Problemstillingen omfatter to spørsmål: skolens plikt til å gi alle barn et tilbud, og dens ansvar for å følge opp at alle barn gjør bruk av det.

Kommunens planlegging og gjennomføring av tjenesteytingen i skolen må ses i en kontekst hvor også andre yter nødvendige bidrag til barnets opplæring. Som vist i kapittel pkt. 1.1.2 påhviler opplæringsplikten barnet selv. Barnets muligheter til å få oppfylt sin rett og til selv å oppfylle sin plikt, beror for det første på skolen og for det andre på foreldrenes håndheving av opplæringsplikten i hjemmet, jf. pkt. 3.4.3.3. Hvis foreldrene ikke sørger for at barnet kommer seg på skolen, er spørsmålet hvilken plikt skolen har til å sikre barnets opplæring. Det kan oppstå både ved at barnet holdes hjemme fra opplæringen og at det uteblir på egen hånd. Det første har særlig vært et tema i når det gjelder barn av minoritetskulturelle foreldre, jf. pkt. 1.2.4.4.

Jeg vil først i pkt. 4.2.2 analysere skolens plikt til å sørge for at alle barn får et opplæringstilbud. Problemstillingen er om lovens system for å organisere opplæringstilbudet er regulert på en måte som sikrer at ingen faller utenom. Som det fremgår av pkt. 4.1.3.2 er kommunen ansvarlig for å oppfylle barnets rett til opplæring i grunnskolen, jf. opl. § 13-1 og skolen er underlagt kommunens politiske og administrative styring.

Kommunens plikt er et speilbilde at barnets rett til opplæring i grunnskolen, slik det er kvantifisert i loven, jf. pkt. 1.1.2. Den oppfylder barnas rett kollektivt ved at den, som en del av sin løpende forvaltning, organiserer et skolesystem og sørger for driften. Innen rammen av kommunens vedtak har den enkelte skole og den enkelte lærer å ansvaret for å sørge at innsatsen «omsettes» til opplæring for elevene. I

samarbeid med skolen har kommunen ansvaret for planleggingen av skoleåret. Kommunens plikt til å tilpasse opplæringen til det enkelte barn kommer jeg nærmere inn på i pkt. 4.3.6 om planleggingen i den enkelte skole.

Dernest vil jeg analysere skolens plikt til å «fange inn» alle barn slik at de faktisk får tilgang til den opplæring loven gir dem rett til. Hvor langt kommunens plikt rekker til å håndheve opplæringslovens sanksjonsbestemmelser og om de er tilstrekkelige til å sikre barnets opplæring vil jeg analysere i pkt. 4.2.3. I pkt. 4.2.4 vil jeg gi en vurdering av barnets rettsstilling overfor skolen.

## 4.2.2 Systemet for å organisere opplæringen

I dette punktet er problemstillingen hvordan kommunens ansvar for å organisere opplæringstilbudet nærmere er regulert og om det er egnet til å sikre at ikke noen barn faller utenfor. Jeg vil først analysere hvem som hvem som omfattes av kommunens plikt og deretter kravene til kommunens prosedyrer. Hvordan dette arbeidet legges opp vil danne rammene for planleggingen i den enkelte skolen. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 4.3.4.

Opl. § 13 -1 pålegger kommunen plikt til å oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp *etter lova her* for alle som er bosatt i kommunen. Som bosatt regnes den som er folkeregistrert i kommunen etter lov av 16. januar 1970 nr. 1 om folkeregistrering (flk.) § 1. Den som flytter fra en kommune til en annen, skal etter flk. § 7, melde fra om det. Det føres et folkeregister for hver kommune eller for flere sammen. I tillegg er det opprettet et sentralt folkeregister over personer uten noen påviselig bostedskommune.

Et barn blir ved fødselen som hovedregel folkeregistrert der moren bor, se bl. § 1, jf. forskrift om folkeregistrering § 6 nr. 2 og vil forutsetningsvis følge henne ved flytting.<sup>807</sup> Avtale om foreldreansvaret og endringer i det skal meldes til folkeregisteret for å bli gyldig mellom partene, jf. bl. § 39. Folkeregisteret er dermed kommunens sentrale kilde til informasjon om sine innbyggere i opplæringspliktig alder, og eventuelt hvem av foreldrene de bor fast hos. Kommunens plikt er å bringe på det rene hvilke barn den har ansvar for og om de får oppfylt sin opplæringsplikt på andre måter. Hvis så ikke er tilfelle, må den planlegge og oppfylle deres rett til opplæring i den kommunale grunnskolen.

Kommunen må holde rede på de barna som til enhver tid bor i kommunen og utarbeide et tilbud til dem. Kommunens egne innbyggere er altså grunnskolens «kjernemålgruppe». Historisk har personer med løsere tilknytning til kommunen vært i en mer utsatt posisjon når det gjelder å få tilgang til kommunens goder, jf.

---

<sup>807</sup> Forskrift 4. mars 1994 nr. 161 om folkeregistrering

pkt. 1.5.3.5. På den annen side har kommunene hatt muligheten til å «eksportere» sine problemer, jf. pkt 1.5.3.3. Barnet blir på den måten både avhengig av sine foreldre og av kommunen for å få oppfylt sin rett. Enkelte grensespørsmål er regulert i loven.

Etter opl. § 2-1 andre ledd har alle barn som oppholder seg i Norge, opplæringsplikt når oppholdet har vart i tre måneder. Det er ikke noe krav om at de er norske statsborgere, at de har norsk som morsmål eller at de har lovlig opphold. Også barn som kommer til landet som flyktninger eller asylsøkere har derfor rett og plikt til opplæring. Kommunen de oppholder seg i, har ansvaret for å oppfylle deres rett.

Opl. § 3-1 første ledd andre setning gjør unntak fra kommunens plikt for barn i barnevernsinstitusjoner og for barn på sykehus, som fylkeskommunens ansvar jf. opl. §§ 13-2 og 13-3-a. For dem har fylkeskommunen hvor institusjonen ligger, ansvaret for opplæringen. Med hjemmel i opl. § 13-1 andre ledd kan departementet gi forskrift eller i enkelttilfelle pålegg, om hvem som skal regnes som bosatt i kommunen. I opplæringsforskriften § 18-1 har departementet fastsatt regler om kommunens økonomiske ansvar for barn som barneverntjenesten har plassert i fosterhjem utenfor hjemkommunen. Dem kommer jeg nærmere inn på i pkt. 5.4.

Bostedskommunen får også ansvar for å tilby opplæring til barn som flytter til kommunen. Foreldrenes plikt til å melde flytting gjør at ansvaret for opplæringen er klart plassert. Når foreldrene ikke følger opp sine plikter, kan det oppstå praktiske problemer for barnet. Men de er som regel ikke større enn at de lar seg løse når barnet møter opp på skolen.

Barneombudet har uttrykt bekymring for såkalte «barnevernsflyktninger». Det er familier med barn som flytter etter at barnevernet har begynt å interessere seg for dem. En del slike skal finnes i det sentrale folkeregisteret. Barna kan fanges opp og få oppfylt sin rett og selv oppfylle sin plikt til opplæring der de til enhver tid er. Men muligheten til å etablere en sosial tilhørighet for barnet, vil kunne være meget vanskelig fordi det ikke får mulighet til å etablere seg og få venner.

Det har av ulike grunner vært uttrykt bekymring for en del barn som oppholder seg i utlandet og som kommunens opplæringstilbud ikke når frem til. Det er absolutt tillatt å sende barna utenlands; foreldrene kan ha aktverdige motiver for å velge andre skolesystemer enn det norske.<sup>808</sup> For å holde bedre kontroll med barn med innvandrerbakgrunn som blir sendt til foreldrenes hjemland, er skolen nylig pålagt rutinemessig meldeplikt om fravær som kan skyldes utenlandsopphold jf. flktrl. § 21-4.<sup>809</sup> Et vanskelig spørsmål er skolens ansvar for elever som frykter at de vil bli sendt til foreldrenes hjemland for å tvangsgiftes.

---

<sup>808</sup> St. meld. nr. 29 (2003-2004) s.55-59

<sup>809</sup> Lov 7. april 2006 nr. 7

Et annet problem som har vakt bekymring, er enkelte barn av norske foreldre som er tatt med til utlandet for lengre tid og som lever under forhold som barnevernet ville ha grepet fatt i Norge. Søkelyset har særlig vært satt på barn i Spania. Ettersom norske myndigheter ikke har noen hjemmel til å operere på andre lands territorium, er det tatt initiativ fra norske myndigheter til samarbeid med spanske myndigheter slik at de kan yte bistand til barn i faresonen. Det lokale nivået for hjelp til barn, vil dermed være avgjørende for hvilken bistand norske barn kan forvente. Det er også utarbeidet en veileder for familier som flytter med barn til utlandet.<sup>810</sup> Det går jeg ikke nærmere inn på.

Planleggingen av undervisningen ved den enkelte skole foregår for hvert skoleår ut fra det antallet barn den har fra før og de nye den får. Rutinene for mottak av nye førsteklasinger bestemmer kommunene selv. Ofte sender skolen ut brev til barnet og foreldrene med invitasjon til å møte til innskriving på skolen. I følge rammeplanen for barnehagen skal skolestarten forberedes i samarbeid med skolene som barna sogner til.<sup>811</sup> Det skjer ofte ved at de eldste barna deltar i «skolegruppe» og går på besøk på skolen sin.

Retten til opplæring følger direkte av loven, det kreves altså ikke noen søknad for å bli tatt opp. Skolen kan heller ikke nekte noen skolegang fordi det ikke er plass, som tilfellet er for barnehager. Grskl. § 13 nr. 1 fikk i 1987 en tilføyelse om at barnet skulle skrives inn ved skolen som det sogner til. Noen sentral bestemmelse om dette er det ikke funnet behov for i opplæringsloven. Opptak i grunnskolen regnes som et enkeltvedtak.<sup>812</sup> Kommunen bestemmer selv hvordan dette skal gjøres, det er ikke regulert i loven. Ofte gjøres det ikke skriftlige vedtak om at barnet er tatt opp. For de fleste familier vil den meget «ubyråkratiske» arbeidsstilen i skoleverket fungere greit.

Det er først og fremst når det gjøres avvik fra den ordinære ordningen at det kreves vedtak om barnets skolegang; hvis barnet skal søkes inn ved en annen skolen enn den nærmeste, jf. opl. § 8-2 eller det skal tas stilling til fremskutt eller utsatt skolestart, jf. opl. § 2-1 tredje ledd. Også barn som trenger spesialundervisning eller spesielt tilrettelagt skolestart kan ha behov for et vedtak. I slike tilfelle kan det volde problemer hvis kommunen ikke har klare rutiner.

Dette systemet synes å være tiltrekkelig til å sikre at alle barn får et opplæringstilbud. Familier som flytter vil kunne glippe, både innenlands og særlig hvis de flytter utenlands. Hvis regelverket følges, kan det neppe kreves mer så lenge folk har frihet til å flytte på seg. Foreldrene har ansvaret for å gjøre bruk av

---

<sup>810</sup> Barne- og familiedepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet (april 2005): Norske familier som flytter med barn til utlandet

<sup>811</sup> Forskrift 1. mars 2006 nr. 266 Rammeplan for barnehagen pkt. 5.1

<sup>812</sup> Dokument nr. 4. Årsmelding for 1987 fra Stortingets Ombudsmann for forvaltningen s. 40-41

det tilbudet kommunen stiller til rådighet, hvis de ikke sørger for at barnet oppfyller sin opplæringsplikt på annen måte.

### 4.2.3 Kommunens ansvar for å håndheve elevens opplæringsplikt

I dette punktet vil jeg analysere hvilken plikt skolen har til å sikre at barnet oppfyller sin opplæringsplikt og hvilke virkemidler skolen har til rådighet til dette formålet. Spørsmålet vil kunne oppstå hvis et barn uteblir uten at det lykkes å komme i kontakt med dets foreldre. Som vist i pkt. 1.2.4.4 har dette spørsmålet vært på dagsorden først og fremst i forhold til minoritetskulturelle barn og barn med utenlandsk bakgrunn samt enkelte «barnevernsflyktninger». Men det er et spørsmål som skolen står overfor ved alle former for ulegitimert fravær.

Et utgangspunkt er at hvis staten skal pålegge kommunen en plikt kreves det lovhjemmel.<sup>813</sup> Etter ordlyden pålegger opl. § 13-1 kommunen bare en plikt til å oppfylle elevenes rettigheter etter loven, ikke å kontrollere at de oppfyller sine plikter. Den kan synes som kommunen har oppfylt sin plikt når den har oppsporet de barna som er bosatt i kommunen som ikke oppfyller opplæringsplikten på annen måte, og gitt dem et opplæringstilbud som tilfredsstillter lovens krav. Å sørge for at barnet nyttiggjør seg tilbudet, er foreldrenes oppgave, som skolepliktens håndhevere i hjemmet, jf. pkt. 3.4.3.3. Loven forutsetter at barnet, foreldrene og skolen har en sammenfallende interesse i at barnet får opplæring i grunnskolen.

Spørsmålet er hvor langt kommunens ansvar rekker for å håndheve opplæringsplikten overfor barna også i de tilfellene hvor foreldrenes håndhevelse svikter. Selv om opl. § 13-1 ikke pålegger den noen eksplisitt plikt til å håndheve skoleplikten overfor barnet, er kommunen etter opl. § 2-1 femte ledd siste setning påtaleberettiget ved lovbrudd fra foreldrenes side. Her heter det at offentlig påtale ikke blir reist uten begjæring fra kommunen.

Påtaleregelen etablerer en subsidiær håndhevelsesadgang for kommunen overfor foreldrene. Den må forstås slik at den pålegger kommunen en plikt til å følge med barnets fremmøte og å ta opp saken med foreldrene. I hvilken grad plikten kommunene på denne måten implisitt er pålagt, faktisk følges opp i skolen har vi liten systematisk kunnskap om. Fraværsundersøkelsen fra Oslo-skolen tyder på at en del elever forsvinner det andre året på ungdomstrinnet uten at noen savner dem.<sup>814</sup> Om dette legitimeres med melding fra foreldrene er ikke opplyst. Det føres som nevnt ikke statistikk over frafall i grunnskolen, men anslag tyder på at det kan ha et betydelig omfang.<sup>815</sup>

---

<sup>813</sup> St. meld. nr.23 (1992-1993) s. 26

<sup>814</sup> Sørensen, Peer Møller (2003): op. cit. s. 448

<sup>815</sup> St. meld. nr. 16 /2006-2007) s. 45



Opplæringslovens forarbeider forutsetter at også barnevernloven skal kunne brukes hvis foreldrene unnlater å sørge for at barnet får tilfredsstillende grunnskoleopplæring.<sup>816</sup> Det kommer jeg tilbake til, særlig i pkt. 5.3.3.

Kravet om fremmøte på skolen bryter med livsformen til befolkningsgrupper med en nomadisk livsstil. Disse barna har rett og plikt til opplæring på lik linje med andre barn som oppholder seg i landet. Noen barn får ikke opplæring i de hele tatt. Det opplyses at bare et lite antall av de voksne av Rombefolkningen er i stand til å lese og skrive.<sup>817</sup>

Enkelte barn av romanifolket eller tatere som ellers går på skolen, tas ut i sommerhalvåret. Foreldrene forventes å sørge for opplæringen, men kommunens tilsyn med opplæringen synes ikke å fungere for disse barna. Et spørsmål er om skolens krav harmonerer med menneskerettighetene. Etter FNB artikkel 30 skal et barn som tilhører en etnisk, religiøs eller språklig minoritet eller en urbefolkning ikke nektes retten til sammen med medlemmer av sin gruppe å leve i pakt med sin kultur. Denne rettigheten er ikke avhengig av at det treffes tiltak fra myndighetene. Som nevnt i pkt. 1.2.4.4 har FNs barnekomité oppfordret myndighetene til å ta i bruk moderne teknologi i opplæringen for å sikre at barna gjennomfører obligatorisk skolegang.

I rettspraksis finner vi et par eksempler på erstatningskrav for mangelfull undervisning som har vært begrunnet med at kommunen ikke var pågående nok for å få gjennomtvunget undervisningen mot foreldrenes ønske. Ingen av dem førte frem. I RG 1967 s. 272 var saksøkeren en far som på vegne av sine to barn krevde erstatning fra kommunen fordi den ikke med tvang hadde gjennomført en beslutning om å sende dem på spesialskole. Han tapte saken. Etter datidens syn ble det ansett som fullstendig inkonsekvent samtidig å kreve undervisning for barna og nekte å sende dem fra seg.

I en sak fra Frostating lagmannsrett, nevnt i pkt. 3.4.4.2, hevdet saksøkeren, født i 1960, at hun feilaktig var blitt oppfattet som en skolevegrer, mens det i realiteten var moren som hadde holdt henne hjemme.<sup>818</sup> Det sentrale spørsmålet var om kommunen burde ha brukt sterkere virkemidler overfor foreldrene for å gjennomtvunge skolegangen enn den faktisk gjorde. Kommunen hadde søkt hjelp både hos pp-tjenesten og hos barne- og ungdomspsykiatrien og hadde hatt flere samtaler med moren, men hadde ansett det nytteløst å bruke politi eller barnevern etter erfaringer med at det ikke hadde ført frem overfor søsteren hennes. Lagmannsretten frifant kommunen idet den hadde gjort det som med rimelighet kunne ventes for å motivere henne til å gå på skolen. Retten fant at også utskrivningen før avsluttet grunnskole i 1977 var lovhjemlet. Skolepsykologen som

<sup>816</sup> Ot. prp. nr. 46 (1997-98) s.153 jf. NOU 1995: 18 s. 93

<sup>817</sup> Et liv uten skole, Dagbladet, Magasinet 20. november 2004 s. 17-25

<sup>818</sup> Frostating Lagmannsrett LF-1996-00109

den gang etter samtale med familien hadde tilrådd utskrivning, uttalte som vitne i erstatningssaken at det den gang ikke var noe aktuelt alternativ å

«tvinge undervisning på A ved plassering i spesialscole i den grad det skulle være hjemmel for det. Et slikt inngrep ville innebære fjerning fra hjemmet og plassering ved barnehjem i Trondheim eller ved Statens Senter for Barne- og ungdomspsykiatri i Oslo. Det var og er virkemidler som særlig den gang fremtrådte fremmede og altfor dramatisk for det formål å tilføre barn og unge grunnskolekunnskap».

Saken ble påanket til Høyesterett, men nektet fremmet med hjemmel i tvml. § 373 tredje ledd nr. 1. Synet på betydningen av å tilføre barn og ungdom grunnskolekunnskap er annerledes i dag enn det som kom til uttrykk i vurderingen fra 1977. Men når foreldrene motsetter seg at barnet skal gå på skolen, synes den å stå oppradd Straffehjemmelen overfor foreldre for å gjennomtvinge barnets fremmøte på skolen synes heller ikke spesielt velegnet for å sikre barnet opplæring; politiet kan ikke tvinge barnet til å gå på skolen. Barnevernets ansvar som garantist for barnets skolegang kommer jeg inn på i kapittel 5, særlig pkt. 5.3.3.

I de langt fleste tilfelle følges barnas skolegang behørig opp både av barnet selv og de voksne. I hvilken grad det skyldes straffetrusselens betydning som ris bak speilet, vet vi lite om. Men det kan virke som det er i denne funksjonen den har sin største berettigelse. Når den ikke virker, blir barnet skadelidende. I analysen av barneloven viste jeg at loven synes å ha gått utenom det forhold at noen foreldre ikke er i stand til å gi barna tilstrekkelig omsorg. Den er også mangelfull når foreldrene unnlater å følge opp sine plikter når det gjelder barnets opplæring. Også opplæringsloven legger til grunn at foreldre opptrer som forventet. Når det ikke er tilfelle, må den falle tilbake på en flere hundre år gammel straffehjemmel, som sjelden tas i bruk og ikke alltid fører frem når den benyttes..

Den sentrale mekanismen for å sikre barnets skolegang er foreldrenes ansvar for å følge opp at barnet oppfyller sin opplæringsplikt. I *Rolleerklæringen* fremheves foreldrenes og skolens felles voksne ansvar for barnets skolegang i grunnskolen, jf. pkt. 1.5.5.6. Hvor aktiv skolen i tillegg forventes å være for å følge opp barnet, finner vi ingen holdepunkter for verken i loven eller forarbeidene. Her er det opp til den enkelte skole og lærer å velge sin egen strategi. Jeg har ikke kjennskap til systematiske studier av praksis. Gjennom interesse for spørsmålet har jeg fått litt spredt informasjon som gir inntrykk av store ulikheter. Noen lærere kaster stein på vinduet til elever om morgenen for å vise at de følger med dem. Enkelte skoler har miljøterapeuter som har hatt i oppdrag å vekke enkeltelever slik at de kommer seg på skolen. Andre skoler tar aldri kontakt med hjemmet utenom de organiserte timene og ringer aldri ringer hjem til elevenes foresatte. Opplysningene om frafall i grunnskolen, kan tyde på at det ses gjennom fingrene med fravær som være betydelig.

Motsetter foreldre i dagens samfunn seg at barnet går på skolen, vil det i praksis være å nekte barnet tilgang til et normalt voksenliv. Etter min mening er det nærliggende å betrakte det som omsorgssvikt fra foreldrenes side som Smith-

utvalget synes å antyde. Konflikten mellom hensynet til barnets fremtid og til ikke unødig å krenke dets relasjon til foreldrene kan være en vanskelig avveining. En del av vurderingen vil være hva som kan oppnås ved de tiltak som kan settes i verk. Særlig når det gjelder forholdet til minoritetsgrupper reiser det et alvorlig dilemma at grunnlaget for å gi dem en kulturelt relevant opplæring er undergravd gjennom myndighetenes politikk overfor disse gruppene. Å gjennomtvinge en opplæring som fjerner barna fra deres kultur kan lett fremstå som uforholdsmessig i forhold formålet som søkes oppnådd.

Det kan bare løses ved å utvikle innholdet i skolen slik at det omfatter hele mangfoldet i befolkningen og oppleves som så relevant også for minoritetsforeldre at de vil sende barna sine dit. I tilføyelsene som kom inn *Prinsipper for opplæringen*, er *sosial og kulturell kompetanse* fremhevet som et eget punkt.<sup>819</sup>

Året 2008 som markeringsår for kulturelt mangfold, har som nevnt særlig lagt vekt på blant annet barns og unges behov<sup>820</sup>. Det kan få innflytelse også på skolen, selv om den ikke er spesielt nevnt som aktør i satsningen. På lengre sikt vil det alvorlige dilemma samfunnet står overfor på dette punktet kunne finne sin løsning. Men det rammer dagens barn og stiller skolen overfor store utfordringer.

#### 4.2.4 Vurdering av barnets tilgang til opplæring

Kommunens plikter etter opl. § 13-1 overfor barn i grunnskolealder består altså i å bringe på det rene hvem som er bosatt i kommunen og å tilby dem oppfyllelse av deres rettigheter i den art og omfang som følger av opplæringsloven. De økonomiske forpliktelsene som følger med er bundne utgifter for kommunen, den kan derfor ikke løpe fra sitt ansvar for denne oppgaven. Kildematerialet kommunen bygger på, er ikke alltid helt fullstendig, så glipp kan teoretisk sett forekomme. Men når barnet dukker opp, vil det neppe være noe problem å få sin rett; unntatt når det gjelder barn med store behov. Hvor langt deres behov skal imøtekommes, vil i noen grad være gjenstand for kommunale prioriteringer.

En konklusjon når det gjelder kommunens plikt til å oppfylle elevenes rett til opplæring i grunnskolealder, må være at systemet med å holde oversikt over barna er så godt som man kan forvente, når man innrømmer folk retten til å flytte på seg. Men det er basert på at foreldrene følger opp plikten til å melde flytting og at de selv tar kontakt med skolen.

Internasjonaliseringen av det norske samfunnet har ført til at kommunen ikke alltid har full oversikt over hvilke barn den har ansvar for å følge opp rettighetene og

---

<sup>819</sup> K-2006 s. 32

<sup>820</sup> St. meld. nr. 17 (2005-2006) s. 8

pliktene overfor. Noen barn av utenlandske foreldre forsvinner fra skolen og oppholder seg i foreldrenes hjemland uten at det gis beskjed til skolen. Her har flktrl. § 4-21 innført meldeplikt for skolen til trygdekontoret dersom fravær kan skyldes utenlandsopphold. Også en del norske foreldre tar med seg barnet utenlands. Det vil være opp til foreldrene å sørge for at disse barna får opplæring der de kommer.

Systemet for organisering av opplæringen slik at alle får tilbud om opplæring er så godt som man kan forvente. Oppfyllelsen av barnets rett er avhengig av at barnet møter opp der den tilbys. Det utgjør en begrensning i rettigheten først og fremst for barn med nomadisk livsstil. For dem kan måten oppfyllelsen av barnets rett til opplæring er organisert på komme i konflikt med retten til å leve i samsvar med sin kultur, jf. FNB artikkel 30.

Håndhevingen av skoleplikten ligger i foreldrenes hender. I det alt overveiende antall tilfelle må vi anta at den fungerer etter hensikten. Men hvor foreldrene ikke er innstilt på at barnet skal få opplæring, synes det klart at opplæringslovens virkemidler enten ikke er tilstrekkelige eller så brukes de ikke av skolen for det de er verd. Et sentralt og vanskelig spørsmål er om foreldrene her har for stor makt til å forvalte barnets rettigheter og dets fremtidsmuligheter. Understrekingen i *Kunnskapsløftet* av skolens ansvar for skole-hjemsamarbeidet og for å etablere og sikre kommunikasjon med hjemmet er etter mitt syn et viktig skritt på veien til å sikre at det tas et felles voksent ansvar for barnets opplæring.

Selv om kommunens plikt etter opplæringsloven først og fremst dreier seg om å oppfylle barnets rett, er det etter min mening ganske klart at staten har en menneskerettslig plikt til å sørge for at tjenesten kommer «helt frem» til barnet. Når skolens virkemidler ikke fører frem, er det et spørsmål om hvor langt barnevernloven kan avhjelpe problemene. Det kommer jeg tilbake til i kapittel 5.

## 4.3 Kravene til kvalitet i opplæringen

### 4.3.1 Innledning

#### 4.3.1.1 Problemstillingene

Hovedproblemstillingen dette punktet er hvilken rett barnet har til en opplæring som sikrer faglig og sosial læring og som sikrer barnets trivsel i skolen slik at det ikke utstøtes fra eller selv velger seg bort fra skolen.

Jeg vil behandle tre problemstillinger. Den første dreier seg om hva barnet har rett til fra skolen i form av opplæring tilpasset evner og forutsetninger og spesialundervisning, samt skolens plikt til å oppfylle barnets rett.

Den andre gjelder barnets rett til sosial inkludering i skolen. Her er spørsmålet først og fremst hvilke generelle krav barnet kan stille til det sosiale miljøet i skolen. Videre er et spørsmål hvilket ansvar skolen har for å forhindre at det enkelte barn utsettes for krenkelser fra medelever og lærere og for å gripe inn og beskytte barnet hvis det likevel finner sted.

I FNB artikkel 29 er disse to rettighetene først og fremst søkt ivare tatt gjennom kravene til kvalitet i opplæringen, både i tjenestene til det enkelte barn og kvaliteten på læringsmiljøet. Her det spesielt grunn til å fremheve målsettingene om fredelig konfliktløsning gjennom dialog og respekt for forskjeller fra *The Aims of Education*, jf. pkt. 2.2.3.3. I FNB artikkel 23 omtaler spesielt betydningen av at tjenestene til funksjonshemmede barn gis slik at de sikrer sosial inkludering. Norge har også sluttet seg til Salamancaerklæringen om den inkluderende skolen. Den vektlegger verdien av at barn lærer sammen, til tross for sine ulikheter.<sup>821</sup>

Den tredje problemstillingen dreier seg spesielt om ansvaret for hindre at barnet forsvinner fra eller faller ut av skolen. I grunnskolen er det tale om et ansvar både for skolen, foreldrene og eleven selv for å holde oppe motivasjonen og å gjøre skolen til en positiv opplevelse for barnet. Hvordan dette problemet arter seg i skolen har vi liten empirisk kunnskap om. I erstatningssaker mot skolen for mangelfull undervisning og i beretninger om barnevernets barn, finner vi enkeltstående eksempler på omfattende skolefravær og avbrudd i skolegangen før den er avsluttet.

Disse spørsmålene dreier seg om ulike sider ved barnets krav til kvalitet i den opplæringen som loven sikrer. Lovens krav er angitt dels som direkte presiseringer av elevens rettigheter og dels som krav til skolen. De sentrale bestemmelsene er formålsparagrafen i opl. § 1-2 om rett til opplæring i samsvar med evner og forutsetninger, kapittel 5 om rett til spesialundervisning, opl. § 2-1 om rett og plikt til opplæring av en viss varighet og omfang, opl. § 2-3 om innhold og vurdering, som også regulerer organiseringen av opplæringen. Relevante er også opl. §§ 8-1 og 8-2 og om organiseringen av elevene og kapittel 9 a med krav til skolemiljøet.

Et sentralt kvalitetskriterium ligger i formålsparagrafens krav om at opplæringen skal tilpasses elevens evner og forutsetninger, jf. opl. § 2-1 femte ledd. Formuleringen er den samme som i første ledd hvor det heter at skolens oppgave er «å utvikle evnene og føresetnadene deira, åndeleg og kroppsleg». På dette punktet ble det foretatt en utvidelse fra grunnskolelovens formålsparagraf som bare talte om å utvikle «deira evner», jf. grskl. § 1. I forarbeidene ble det uttalt at en begrensning til evnebegrepet kunne oppfattes slik at den sosiale dimensjonen ikke kommer med. For å bringe formålsbestemmelsen i pakt med den generelle delen av læreplanen,

---

<sup>821</sup> The Salamanca Statement and Framework for Action on Special needs Education pkt. 7 s. 11-12

ble det understreket at utviklingsaspektet måtte gjøres vidt nok.<sup>822</sup> I *Prinsipper for opplæringen* ble et krav til sosial og kulturell kompetanse sammen med motivasjon og læringsstrategier tatt inn i tillegg til de grunnleggende ferdighetene som ellers er å kunne uttrykke seg skriftlig og muntlig, lese, regne og bruke digitale verktøy.<sup>823</sup>

Det er altså en sammenheng mellom bredden i de evner og forutsetninger elevene møter skolen med, det som skal utvikles gjennom arbeidet i skolen, målsettingene som er nedfelt i læreplanens generelle målsettinger om det integrerte menneske, jf. pkt. 4.1.3.1, målsettingene for fagene og de resultater elevene skal måles på.

Regelverket om skolens organisering og tilretteleggingen av lærernes og elevenes arbeid er relevant ved analysen av skolens betingelser for å oppfylle barnets rettigheter. Ved at klassen er opphevet som organiserende prinsipp gjelder ikke lenger nøkkelen «en klasse, en lærer, en time». Skolen har fått større frihet til å tilpasse opplæringen til elevene. Jeg vil kort i pkt. 4.3.1.2 nevne noe av bakgrunnen for endringene. Om *Kunnskapsløftet* mer generelt se pkt. 1.5.3.6.

Videre i dette punktet vil jeg analysere den første problemstillingen som gjelder barnets vern mot faglig marginalisering med utgangspunkt i elevens rett tilpasset opplæring, pkt. 4.3.2. Deretter vil jeg analysere barnets rett til spesialundervisning, pkt. 4.3.3. I pkt. 4.3.4 vil jeg behandle skolens plikt til å motvirke at barnet blir sosialt marginalisert sosialt i skolen. Her er opl. kapittel 9 a om skolemiljøet sentralt. Som vist i pkt. 2.2.3.3, er også skolens arbeidsform sentral for å motvirke forhold som kan fungere marginaliserende i skolen. Jeg vil derfor komme litt inn på arbeidsformen.

I pkt. 4.3.5 vil jeg behandle skolens ansvar for å motvirke at eleven dropper ut av skolen. Det er grunn til å tro at den viktigste innsatsen for å holde barnet på skolen skjer ved at skolen holder oppe motivasjonen hos barnet ved å sørge for at det trives, at det opplever å lykkes, får anerkjennelse og føler seg hjemme i skolemiljøet.

I pkt. 4.3.6 vil jeg analysere skolens rammer for planleggingen og gjennomføringen av opplæringen. På den bakgrunn vil jeg samle noen konklusjoner om barnets rett til vern mot marginalisering i skolen i pkt. 4.3.7.

#### 4.3.1.2 Reformene i kunnskapsløftet og bakgrunnen for dem

I dette punktet vil jeg peke på noen av målsettingene for *Kunnskapsløftet*. Sentralt i reformen er de nye fagplanene. Dem går jeg ikke inn på.

---

<sup>822</sup> NOU 1995: 18 s. 71

<sup>823</sup> K-2006 s. 32 jf. s. 10

Jeg har tidligere påpekt at barnets menneskerettigheter har fått en oppsiktsvekkende lite fremtredende plass *Kunnskapsløftet* særlig sammenliknet med samtidige reformer i andre departementer. FNB artikkel 5 er generelt lite påaktet. FNs barnekomité har gjentatte ganger, senest ved behandlingen av Norges tredje rapport, påpekt at konvensjonen er for dårlig kjent i Norge.<sup>824</sup> Komiteen mente at den bør inn i læreplaner i grunnskolen og den videregående skolen. I forarbeidene til opplæringsloven overveide Smith-utvalget om opplæring i menneskerettigheter burde omtales spesielt i loven, men fant at det lå utenfor utvarets mandat å gå inn på skolens innhold.<sup>825</sup>

I de nye fagplanene for grunnskolen i *Kunnskapsløftet* er anbefalingene fra FNs barnekomité fulgt opp i meget begrenset grad. Kunnskap om de grunnleggende menneskerettighetene er tatt inn som opplæringslæringsmål i samfunnskunnskap på tiende årstrinn, det vil si at de er tema de tre årene på ungdomstrinnet, uten at FNB nevnt spesielt.<sup>826</sup>

Den sentrale begrunnelsen for reformen var de norske elevenes svake prestasjoner på internasjonale elevsammenligninger, som i stor grad ble tilskrevet L-97. Allerede under utarbeidelsen var L-97 kritisert for at det var et misforhold mellom skolens oppgaver, de praktiske rammer for å løse dem og lærernes kompetanse. Det kom til uttrykk særlig i to ankepunkter mot skolen fra lærernes side. Det ene var en frustrasjon over kravene i L-97 del II om temaundervisning og prosjektarbeid som obligatoriske læringsformer. Det var fremmed for mange lærere og de fikk ingen opplæring i å bruke dem.

Evalueringen av L-97 viste også at elevenes utbytte av undervisningen mange steder var meget svakt.<sup>827</sup> Manglende kompetanse hos lærerne til å definere læringsmål for den enkelte elev gjorde det umulig å vurdere elevens arbeid og utvikling. Det skapte en usikkerhet i lærerrollen for mange lærere, med fare for at de kunne abdisere fra sin lederrolle het det i evalueringen. *Læringsplakaten* bestemmer at skolen skal «fremme tilpasset opplæring og varierte arbeidsformer».<sup>828</sup> Det stiller skolene friere med hensyn til metodevalg. I den tilføyde prosateksten understrekes fordelene både for den enkelte og fellesskapet ved samarbeid, uten at det er et pålegg om det.<sup>829</sup>

Det andre ankepunktet mot L-97 var at store klasser førte til urolige arbeidsforhold for elever med atferds- og konsentrasjonsproblemer, noe som skapte et stort behov for spesialundervisning. Søggen-utvalget påpekte i sin innstilling en rekke dysfunksjonelle trekk ved spesialundervisningen og foreslo hele ordningen

<sup>824</sup> CRC/C/15/Add.262 pkt.16

<sup>825</sup> NOU 1995: 18 s. 71

<sup>826</sup> K-2006 s. 124

<sup>827</sup> NOU 2003: 16 s. 60-63

<sup>828</sup> K-2006 s. 31

<sup>829</sup> K-2006 s. 33-34

opphevet. I utvalgets vurdering ble resultatene fra undersøkelsen *Skole og samspillsvansker*, jf. pkt. 1.1.3, tillagt stor vekt

Utvalget mente at kravet til tilpasset opplæring i stedet burde styrkes slik at *alle* fikk rett til individuell opplæringsplan tilsvarende den som elever med spesialundervisning har rett til, jf. opl. § 5-5 første ledd. Det anbefalte derfor at klassen ble erstattet med basisgrupper på 12 elever.<sup>830</sup> Parallelt med utvalgets arbeid fremmet departementet våren 2003 en proposisjon med forslag til endringer i loven for å øke den lokale handlefriheten. Forslaget om å endre opl. § 8-2 og erstatte klassen med inndeling i grupper etter behov, ble vedtatt og iverksatt fra skolestart høsten 2003.<sup>831</sup> Gruppestørrelsen er ikke regulert i loven.

Samtidig ble kompetansekravene til rektor endret for å styrke lederkompetansen i den enkelte skolen og gjøre skolene til sterkere enheter. Departementet ønsket også å stimulere til konkurranse skolene i mellom ved å legge karakterene ut på internett.

I St. meld nr. 30 (2003-2004) som ble lagt frem våren 2004, opprettholdt departementet retten til spesialundervisning.<sup>832</sup> En hovedbegrunnelse var at det ville kunne bli vanskeligere å gi god tilpasset undervisning til en del elever hvis retten til spesialundervisning ble fjernet. Men departementet fremhevet at skolen har et uutnyttet potensial i til å gi bedre elevtilpasset undervisning. Det pekte på en rekke årsaker til dette og til de store variasjonene i bruk av spesialundervisning: Det er for liten innsikt i resultatene av opplæringen, enkelte skoleledere utnytter i for liten grad skolens samlede kompetanse til å organisere opplæringen ut fra den enkelte elevs behov. Videre er det for lav kompetanse blant en del skoleeiere, skoleledere og lærere om lærevansker og metoder som er utviklet for å hjelpe elevene.

Departementet uttalte videre at det er for lite kunnskap om forebygging og håndtering av atferdsvansker, for liten bruk av systemrettede tiltak, for lite kompetanseutvikling på området i mange kommuner og for liten kunnskap om hvordan tilpasset opplæring bør gjennomføres. Dessuten er det manglende kunnskap om regelverket og hvilket handlingsrom det gir. I mange kommuner kan også tildelingsmodellen som brukes, bidra til at spesialundervisning favoriseres.

Departementet ønsket også å beholde de særskilte saksbehandlingsreglene i opl. kapittel 5 som sikrer elevens rettssikkerhet når det er tvil om hvorvidt det ordinære opplæringstilbudet til eleven fungerer godt nok, men ønsket imidlertid å forenkle dem. Et forslag som ble lagt frem våren 2005 ble imidlertid avvist av Stortinget.<sup>833</sup>

---

<sup>830</sup> NOU 2003: 16 s. 83

<sup>831</sup> lov 27. juni 2003 nr. 69 i kraft 1. august 2003

<sup>832</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 86-87

<sup>833</sup> Ot. prp nr. 57 (2003-2004) s. 15-19 og Innst. O. nr. 105 (2004-2005) s. 4-5



Departementet uttalte også at den tilpassede opplæringen må styrkes, blant annet gjennom forskning, metodeutvikling og erfaringsspredning samt ved å samordne ulike instansers innsats.<sup>834</sup> Det samme er fremhevet i læreplanverket.<sup>835</sup> Skolen er også oppfordret til å ta i bruk læringsarenaer utenfor skolen og å samarbeide med arbeids- og næringsliv blant annet for å gi alternative muligheter til enkelte barn.

Samlet gir *Kunnskapsløftet* den enkelte skole større frihet enn før til ivareta hensynet til elevenes rett til tilpasset opplæring, ut fra nye krav til mål, innhold og omfang i fagene den kompetanse personalet har og er trygg på, men uten klassestrukturens begrensninger. Som nevnt innebærer *Kunnskapsløftet* samtidig en omfattende satsning på etterutdanning av lærere for at de skal kunne møte kravene i fagplanene.

Det kan synes som det er en viss spenning mellom på den ene siden hensynet til en velorganisert drift av skolen og retten til tilpasset opplæring for den enkelte. Den kollektive oppfyllelsen av retten til opplæring innebærer at opplæringstilbudet må ha et visst «konfeksjonssnitt». Retten til opplæring i samsvar med evner og forutsetninger pålegger skolen et ansvar for den enkelte elevs faglige og personlige utvikling. Svikter det, kan det føre til at skolens tilbud til den enkelte elev kommer under det minimum som han eller hun skal være sikret etter loven. I rettspraksis er det særlig i forbindelse med spørsmål om spesialundervisning at dette spørsmålet har kommet på spissen.

#### 4.3.2 Barnets rett til opplæring tilpasset evner og forutsetninger

I dette punktet vil jeg analysere lovens bestemmelser om rett til opplæring i samsvar med evner og forutsetninger, eller tilpasset opplæring. Den må ses i sammenheng med retten til spesialundervisning, som jeg kommer til i neste punkt. For barn med spesielle behov vil tilpasset opplæring og spesialundervisning kunne være alternative løsninger. I følge Salamanca-erklæringen skal tilpasset opplæring i disse tilfellene prioriteres.<sup>836</sup>

Den sentrale bestemmelsen er opl. § 1-2 femte ledd. Formålet med grunnopplæringen er blant annet å kvalifisere barnet til videre utdanning og yrkesliv. Hvor langt barnet kan nå, vil være avhengig av dets evner og forutsetninger. Formålsparagrafen stiller som et krav til skolen at barnet skal få en opplæring som gir det muligheter til å utvikle sine evner og forutsetninger. Dette samsvarer med målsettingene i FNB artikkel 29 og *The Aims of Education*, jf. pkt. 2.2.3.3. Prinsippet vil derfor være retningsgivende ved tolkningen av lovens øvrige bestemmelser og ved iverksettelsen av opplæringen i henhold til læreplanverkets

<sup>834</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 92-93

<sup>835</sup> K-2006 s.33

<sup>836</sup> The Salamanca Statement and Framework for Action on Special needs Education pkt. 8 s. 12

generelle del og fagplanene. Departementet bebuder at ved en eventuell endring av formålsparagrafen vil også dagens lovforankring av retten til tilpasset opplæring bli tatt opp til vurdering.<sup>837</sup>

Jeg vil særlig fremheve tre aspekter ved kravet til tilpasset opplæring. Når det tales om elevens evner og forutsetninger må det for det første forstås som et krav om at opplæringen tilpasses til elevens personlige forutsetninger «kroppslig og åndeleg» dvs. syn, hørsel, kognitive evner, evne til konsentrasjon etc. Sett i sammenheng med skolens utviklingsperspektiv betyr det at skolen har et ansvar for årvåkenhet med utviklingen til hver enkelt elev. Det forutsetter at læreren gjør seg kjent med det enkelte barn med utgangspunkt i en grunnleggende respekt for barnets identitet og individuelle og kulturelle egenart.

Elevens kapasitet må ses i lys av bredden på skolens utviklingsmål og må legges opp slik at barnet stimuleres på alle utviklingsområdene. I *Prinsipper for opplæringen* fremheves at tilpasset opplæring innenfor fellesskapet er grunnleggende elementer i fellesskolen, og at opplæringen skal legges opp slik at alle elevene skal kunne bidra til fellesskapet og også kunne oppleve gleden ved å mestre og å nå sine mål.<sup>838</sup> Som nevnt avviste departementet Søggen-utvalgets forslag om at det skulle innføres en rett til individuell opplæringsplan for alle. Enkelte kommuner har innført en såkalt EOP, egen opplæringsplan for alle elevene. Hvor utbredt det er, har jeg ikke kjennskap til.

For det andre må kravet om tilpasset opplæring også forstås som et krav om at den pedagogiske tilretteleggingen av lærestoffet foregår på en måte som gir en progresjon som det enkelte barn har mulighet til å følge med utbytte, samtidig som hver enkelt får noe å strekke seg etter. For læreren vil det si å legge til rette skolearbeidet slik at elevene opplever å mestre samtidig som det stilles forventninger om videre vekst, på samme måte som ved god foreldreomsorg for barnet, jf. pkt. 3.1.3.3. Skolens oppgave er å hjelpe barnet til å realisere sine utviklingsmuligheter slik at det kan få utnyttet sine evner så langt som mulig. Det vil være å svikte denne oppgaven «gi opp» elever, eller å slå seg til ro med at eleven har gitt opp, slik som gutten i RG 1998 s. 716, jf. pkt. 3.4.2.2.

I *Prinsipper for opplæringen* heter det i punktet om motivasjon og læringsstrategier at<sup>839</sup>

opplæringen skal oppmuntre elevene blant annet ved å klargjøre målene for opplæringen og legge til rette for varierte og målrettede aktiviteter. Elevene skal få, men også selv kunne velge oppgaver, som både utfordrer og gir mulighet til utforskning alene eller sammen med andre. Vurdering og veiledning skal bidra til å styrke deres motivasjon for videre læring.

---

<sup>837</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 77

<sup>838</sup> K-2006 s. 33

<sup>839</sup> K-2006 s. 32-33

Læringsstrategier er fremgangsmåter elevene bruker for å organisere sin egen læring. Dette er strategier for å planlegge, gjennomføre og vurdere eget arbeid for å nå nasjonalt fastsatte kompetansemål. Det innebærer også refleksjon over nyervervet kunnskap og anvendelse av den i nye situasjoner. Gode læringsstrategier fremmer elevenes motivasjon for læring og evne til å løse vanskelige oppgaver også i videre utdanning, arbeid eller fritid.

Det stiller et krav til erkjennelse av at barn lærer på forskjellige måter og at det ikke nødvendigvis er en som er «den rette» for alle. Det krever årvåkenhet hos læreren for de ulike arbeidsformene elevene benytter for å hjelpe dem til å utvikle dem. Det innebærer videre et ansvar for å følge opp alle barna slik at læreren oppdager det dersom en elev stanser opp i sin læring. I St. meld. nr. 16 (2006-2007) er det lagt vekt på at barnet må få hjelp så tidlig som mulig. En vente-og-seholdning gjør ofte at problemene blir vanskeligere å håndtere.<sup>840</sup> «Vurdering, tilbakemelding og målrettet oppfølging av elevenes læringsutvikling og læringsutbytte må prioriteres høyere i hele grunnopplæringen», uttaler departementet som sentrale faktorer for å motivere barna til innsats.<sup>841</sup> Åpenhet i samarbeidet med foreldrene vil også kunne gi læreren kunnskap om forhold som barnet strever med slik at det kan tas spesielt hensyn når det er behov for det. Det vil også bidra til at de kan ta et felles voksent ansvar for barnet.

For det tredje må kravet om at opplæringen skal tilpasses til den enkelte elevs evner og fortsetninger, ivaretas i den sosiale organiseringen av læringsmiljøet, slik at det oppleves tilstrekkelig trygt for barnet, sosialt og faglig. Etter at klassen ble opphevet i 2003 bestemmer opl. § 8-2 som nevnt at elevene skal organiseres i grupper. Valg av gruppestørrelse og sammensetningen av gruppene kommer jeg tilbake til i pkt 4.3 6. Arbeidsformen skal i størst mulig grad tilgodese den enkelte elevs behov for et individuelt opplegg. At dette gjøres med best mulig kjennskap til elevene ved den enkelte skole vil kunne være avgjørende for at den enkelte elev skal få gode arbeidsbetingelser og utviklingsmuligheter.

I hvilken grad en skole lykkes å tilpasse undervisningen til den enkelte elevs evner og forutsetninger, antas i noen grad å ha betydning for hvilket behov skolens elever vil ha for spesialundervisning. Det har lenge vært en målsetting å finne løsninger også for elever med spesielle behov gjennom organisatoriske og systemrettet arbeid i skolen.<sup>842</sup> St. meld nr. 30 (2003-2004) opprettholder det syn at en så langt råd er, satser på pedagogiske og organisatoriske tiltak for å differensiere den vanlige opplæringen fremfor å gi spesialundervisning for enkeltelever med grunnlag i enkeltvedtak.<sup>843</sup>

De store klassene i grunnskolen var lenge et argument for å organisere særskilt undervisning for enkeltelever med behov for spesielt mye hjelp eller problemer

---

<sup>840</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 77

<sup>841</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 76

<sup>842</sup> Ot. prp. nr. 46 (1997-98): s. 49

<sup>843</sup> St. meld nr. 30 (2003-2004) s. 88-89

med å konsentrere seg når det er mye uro. Ved at skolene har fått friere rammer åpner regelverket nå for større muligheter til å realisere denne målsettingen.

I Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen i 2006 ble et utvalg av rektorer intervjuet om mulighetene til å gi tilpasset opplæring. I følge rapporten gir intervjuer med rektorer indikasjoner på at elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp er spesielt risikoutsatt når det gjelder å få et forsvarlig undervisningstilbud. Departementet uttaler i sin kommentar at det metodiske spørsmålet burde ha vært problematisert.<sup>844</sup>

---

<sup>844</sup> Dokument nr. 3: 10 (2005-2006) s. 8

### 4.3.3 Barnets rett til spesialundervisning

#### 4.3.3.1 Innledning

I dette punktet vil jeg analysere regelverket om retten til spesialundervisning. Formålet med denne rettigheten er å sikre det enkelte barn med spesielle behov en opplæring som kan gi det muligheter til å utvikle sine evner og forutsetninger og å unngå at det unødig blir påført nederlag i skolen.

Som påpekt i forrige punkt er det nær sammenheng mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. Loven er åpen med hensyn til hvordan opplæringen nærmere skal tilrettelegges. Som påpekt i pkt. 4.3.1.2 antas det å være store ubrukte muligheter til bedre elevtilpasset opplæring. Rutinene for behandlingen av sakene har derfor stor betydning både for å sikre at barnet får den opplæring det har rett til. Samtidig sikrer de at barnet unngår å bli påtvunget en opplæring utenfor gruppen som fremstår som faglig meningsløs, av andre motiver enn hensynet til barnets læringsutbytte, som undersøkelsen Mari-Anne Sørli og Thomas Nordahl kan tyde på, jf. pkt. 1.2.4.2.

I pkt. 4.3.3.2 vil jeg analysere retten til spesialundervisning. Deretter vil jeg gjennomgå noen sentrale trekk ved de prosedyrer som skal følges; kravet til sakkyndig vurdering, pkt. 4.3.3.3, krav til samtykke fra foreldre og barn, pkt. 4.3.3.4 og kravet til vedtaket, og individuell opplæringsplan pkt. 4.3.3.5. I pkt. 4.3.3.6 vil jeg si litt om rettslig overprøving av vedtak om spesialundervisning. I pkt. 4.3.3.7 vil jeg gi en oppsummering av dette punktet. Selve planleggingen og gjennomføringen foretas som ledd i skolens generelle organisering. Den kommer jeg tilbake til i pkt. 4.3.6.

#### 4.3.3.2 Innholdet i retten til spesialundervisning

I dette punktet vil jeg analysere barnets rett til spesialundervisning. Jeg vil også komme inn på i rettspraksis de seneste årene, selv den på grunn av flere lovendringer ikke lenger er direkte relevant.

De materielle reglene og særlig saksbehandlingsreglene ble utdypet og presisert i opplæringsloven i forhold til grunnskolelovens regler. Selv om den har vært sterkt omdiskutert, har retten til spesialundervisning holdt stand. Men de mange endringer i andre av skolens rammebetingelser gjør at retten til spesialundervisning fungerer i

en ny kontekst. Hovedprinsippene er likevel uendret. Den sentrale rettskilden er opplæringsloven kapittel 5. Departementet har utdypet loven i *Veilederen*.<sup>845</sup>

Det følger av forarbeidene at spesialundervisning i lovens forstand er «et spesielt tilrettelagt opplæringstilbud» som er tildelt ved enkeltvedtak.<sup>846</sup>

Slik utvalget ser det er det mest hensiktsmessig å bruke betegnelsen *spesialundervisning* der det i relasjon til en eller flere bestemte elever er truffet en beslutning om å gi et spesielt tilrettelagt tilbud. Utvalget vil imidlertid påpeke at denne forståelsen av spesialundervisning bare er ment å være en definisjon av hva som ligger i lovens begrep. I en faglig-spesialpedagogisk eller annen sammenheng vil muligens en annen forståelse være mer relevant.<sup>847</sup>

Det er altså vedtaket om avvikende tilrettelegging fra skolens ordinære ordning som i rettslig forstand gjør opplæringen til spesialundervisning. Loven stiller ikke krav om at behovet har en spesiell årsak. Det er heller ikke tale om undervisning i en spesiell form eller ved bruk av spesiell metoder eller hjelpemidler. Hva som til enhver tid regnes til spesialundervisning, er derfor gjenstand for endring. Opplæring i tegnspråk og punktskrift som tidligere ble gitt i spesialskoler, regnes i således ikke som spesialundervisning. Tegnspråk regnes i opl. § 2-6 som et eget språk. Punktskrift er regulert i opl. § 2-14 med enkelte særregler i opplæringsforskriften, for eksempel i § 1-1 første ledd f, og ikke i kapittel 5 om spesialundervisning selv om noen av reglene der gjelder tilsvarende.

Retten til spesialundervisning er hjemlet i opl. § 5-1. Den gir rett til spesialundervisning for elever «som ikkje har eller ikkje kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet». Det følger av forarbeidene at det ikke er noen skarpt skille mellom tilpasset opplæring som prinsipp og spesialundervisning som er en eksklusiv rett for den enkelte elev med særskilte behov. Siden retten til spesialundervisning må ses på bakgrunn av elevens mulighet til utbytte av den ordinære undervisningen, vil en elev som har rett til spesialundervisning ved én skole ikke nødvendigvis ha det i en skole som i større grad har maktet å tilpasse det ordinære opplæringstilbudet og på den måten imøtekomme de ulike elevenes behov.<sup>848</sup> I hvilken grad skolen generelt lykkes med å gi tilpasset opplæring, vil dermed ha betydning for den enkelte elevs behov for, og dermed rett til, spesialundervisning. I *Veilederen* heter det: «Også spesialundervisning er en form for tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning».<sup>849</sup> Dette spørsmålet har vært omtvistet i noen erstatningssaker.

<sup>845</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet: Veiledning spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring.

Regelverk, prosedyrer og prosesser. Revidert utgave 2004

<sup>846</sup> NOU 1995:15 s. 103 og Ot. prp. nr. 46 (1997-98) s. 49

<sup>847</sup> NOU 1995: 18 s. 103

<sup>848</sup> NOU 1995: 18 s. 103

<sup>849</sup> *Veilederen* s. 19-23

I pkt. 4.3.2 har jeg antydnet noen krav som eleven kan stille til det ordinære opplæringstilbudet: det må ta utgangspunkt i barnets evner og forutsetninger. Den må videre gis i en form som kan utvikle barnets evner og ferdigheter og med en progresjon som passer for barnet og i en organisert form som fremmer elevens læring. Det er særlig de to siste hensynene som kan ivaretas gjennom spesielle organisatoriske ordninger alene. Det vil altså særlig være spesielle forutsetninger hos barnet som kan skape behov for å sette i verk nødvendige hjelpetiltak på individuell basis for å avhjelpe problemene.

Vilkårene for spesialundervisning i opl. § 5-1 er utpreget skjønnsmessige. I forarbeidene er det drøftet om forutberegneligheten kunne økes ved en presisering av vilkårene, men konklusjonen ble at det vanskelig kunne gi rom for hensiktsmessige løsninger i det enkelte tilfelle. Det ville heller ikke være noen løsning å innføre kategorier for art eller grad av lærevansker ettersom det ikke finnes klare kategorier.<sup>850</sup> For å sikre fleksible og utviklingsdyktige regler vil det også for fremtiden være nødvendig at retten til spesialundervisning reguleres av en rettslig standard.<sup>851</sup> Innholdet i og omfanget av retten til spesialundervisning beror dermed på en skjønnsmessig totalvurdering.

For å forenkle praktiseringen av reglene, ble likevel visse faktorer trukket ut av den skjønnsmessige vurderingen og gjort konstante. Skjønnsstemmet ble klargjort både ved at vilkårene for å få spesialundervisning ble presisert og ved at det går klarere frem hva eleven har krav på. For å bidra til at eleven og/eller foreldrene i større grad trekkes inn i prosessen rundt tildeling av spesialundervisning og for å heve kvaliteten på beslutningene, ble deres lovfestede rettigheter under saksbehandlingen styrket.

Det barnet har rett til, er iflg. opl. § 5-1 andre ledd et opplæringstilbud som legger vekt på dets utviklingsutsikter. Spesialundervisningen skal ha et slikt innhold at barnets samlede opplæringstilbud kan gi et forsvarlig læringsutbytte, sett i forhold til andre elever og i forhold til de utviklingsutsikter som er realistiske for eleven. I følge forarbeidene er et absolutt minimumskrav til opplæringen at eleven kan få et rimelig utbytte av den.<sup>852</sup> I noen saker har domstolene tatt stilling til krav om spesialundervisning for barn som var elever i skolen.

I Line-dommen i RG 1987 s. 66 som gjaldt omfanget av rettigheten, ble det slått fast at spesialundervisning skal være likeverdig med den ordinære undervisningen. Line, som hadde en hjerneskade, gikk i tredje klasse i vanlig grunnskole og fikk spesialundervisning i form av egen støttelærer. I følge sakkyndig utredning var hennes behov 12 timer per uke, mens 8 timer var ansett som et minimum. På grunn av nedskjæring i skolebudsjettet reduserte kommunen hennes timetall til 8 timer,

---

<sup>850</sup> NOU 1995:18 s. 116 og Ot. prp. nr. 46 (1997-98) s. 43

<sup>851</sup> se nærmere Kjellemo, Bjørn Tore (1995): Rett til spesialundervisning i grunnskolen s. 72-76

<sup>852</sup> NOU 1995: 19 s. 105

noe som gjorde at hun sakket akterut i forhold til de andre. Kommunen gikk opp til 10 uketimer, og begrunnet det med at dens plikt ikke kunne overstige de statlige overføringene til spesialundervisning. Lines påstand var at hun hadde krav på spesialundervisning i det omfang som var nødvendig etter den sakkyndige vurderingen.

Herredsretten frifant kommunen. Lagmannsretten kom til samme konklusjon, men tilbakeviste kommunens økonomiske argumentasjon. Den uttalte at etter omleggingen av finansieringssystemet i 1986 var det ikke lenger mulig å identifisere den statlige overføringen. Det var uansett kommunens plikt å utrede utgiftene. Retten uttalte videre at funksjonshemmede elever har krav på en undervisning som er kvalitativt likeverdig med den øvrige elever får. Lovens prinsipp om opplæring tilpasset evner og forutsetninger måtte derfor føre til at de svakere elvene får et mer omfattende undervisningstilbud enn de øvrige. Om tilbudet hun hadde fått, uttalte lagmannsretten at de 8 timene hun hadde hatt pr. uke var utilstrekkelig, men at kommunen ikke kunne være forpliktet til å følge de sakkyndiges tilråding fullt ut. Retten uttalte:

«.. det må være anledning til å foreta reduksjoner i tilbudet så lenge dette ikke fører til et mindreverdig undervisningstilbud i forhold til de øvrige elever. Det må legges til grunn at det også i forhold til de øvrige grunnskoleelever foretas innsparinger som kan redusere kvaliteten på undervisningstilbudet disse elevene får, og det finnes ikke bevist at A får et dårligere undervisningstilbud enn de øvrige elever.»

Dommen ble påanket til Høyesterett, men ble nektet fremmet. I *Veilederen* heter det at spesialundervisning er likeverdig når en funksjonshemmet elev har omtrent de samme sjansene for å nå sine mål som andre elever har for å nå sine, med det ordinære opplæringstilbudet.

Avhengig av elevens evner og forutsetninger vil det kunne gjøres ulike tilpasninger for å gi et adekvat opplegg. Det må ses hen til både intensjonen bak lovens hovedregel: ønsket om å sikre et arbeidsfellesskap mellom alle elever, uavhengig av hva som ellers skiller, og til den enkelte elevs særlige behov. Det kan gjøres avvik fra læreplanen og eleven vil kunne ha en annen organisering, for eksempel i mindre gruppe enn de andre. Det kan også stilles krav om tilpasset arbeidsplass, inventar, lærebøker og annet utstyr. Noen elever kan ha behov for assistenthjelp til praktiske gjøremål, men assistenten kan ikke pålegges noe pedagogisk ansvar. Barnet har krav på at opplæringen har den kvalitet som sikres gjennom kompetansekravene til lærere i opl. § 10-1 og opplæringsforskriften kapittel 14.

Skal det være mulig å realisere et spesialundervisningsopplegg, må kommunen/fylkeskommunen stille til disposisjon nødvendige ressurser. Det er således ikke adgang til å avslå et berettiget krav om spesialundervisning med den begrunnelse at det ikke er avsatt mer midler på budsjettet.<sup>853</sup>

---

<sup>853</sup> *Veilederen* s. 19-20



Sentralt i retten til spesialundervisning er et krav til skolen om årvåkenhet for elevens faglige utvikling. I flere erstatningssaker de senere årene har saksøkerne som har fått påvist lærevansker, særlig dysleksi i voksen alder, krevd erstatning for mangelfull undervisning på grunn av at skolen ikke oppdaget at han eller hun hadde behov for spesialundervisning.

Den faktiske situasjonen for mange av saksøkerne i dysleksisakene har klare paralleller til kvinnen fra Tjeldsund i Rt. 1970 s. 95 og gutten i Trondheim som moren søkte hjelp til som fireåring, jf. pkt. 3.4.2.2.<sup>854</sup> På grunn av mer eller mindre klart uttalte lese- og skrivevansker har de hatt problemer med å tilegne seg lærestoffet slik at de ikke fikk utnyttet sine evner. Mange har fått konstatert dysleksi ved sakkyndig utredning som ble innhentet enten i forbindelse med søksmålet eller i forbindelse med voksenopplæring. Spørsmålet er om det kunne lastes skolens folk som en forsømmelse ut fra kunnskapen den gang saksøkerne gikk på skolen, at tilstanden ikke ble oppdaget og at de ikke fikk målrettet hjelp til rett tid.

I en del av sakene har saksøkerne fått medhold i at skolen opptrådte erstatningsbetingende. Jeg vil med utgangspunkt i noen av disse sakene prøve å antyde hvordan domstolene har trukket grensen for barnets krav overfor kommunen. Vurderingstemaet i disse sakene er om skolens medarbeidere har opptrådt utaktsomt under utføring av sitt arbeid for kommunen, «idet det tas hensyn til de krav skadelidte med rimelighet kan stille tilvirksomheten eller tjenesten er tilsidesatt», jf. skl. § 2-1 nr. 1. Jeg vil også si litt om den praksis som har utviklet seg når det gjelder tapsvurderingen. Noen nærmere analyse av de erstatningsrettslige spørsmålene går jeg ikke inn på. Ut fra de endringer som er gjort både ved opplæringsloven og ved *Kunnskapsløftet* må vi legge til grunn at den praksis som her avtegner seg, søkes endret.

Saksforholdet i alle sakene lå som nevnt før opplæringslovens tid. I en del av dem var dokumentene makulert og bevismaterialet meget mangelfullt. Dommene er avsagt av lagmannsretten eller tingretten. Flere har vært påanket til Høyesterett, men ingen saker er foreløpig fremmet til realitetsbehandling. Høyesterett har etter de to sakene i 1970, jf. pkt. 1.5.3.3, kun behandlet en enkelt sak om erstatning for mangelfull opplæring, Rt. 1990 s. 441. Saksøkeren, som var født i 1927, var ikke meldt til døveskolen etter folkeskoleloven fra 1936, jf. lov om døve, blinde og åndssvake barns undervisning fra 1915. Hun tapte saken idet retten fant at kravet var foreldet.

I RG 1997 s. 560, advokatsaken fra Trondheim, fikk saksøkeren, som var født i 1966, i 1990 konstatert at han hadde dysleksi. Han hadde da startet på

---

<sup>854</sup> Trondheim tingrett, sak nr. 02-00264-A

voksengymnas etter å ha avbrutt videregående skole og vært noen år i yrkeslivet. Da han reiste saken, var han i gang med jusstudier og etablerte seg senere som advokat. Allerede i de første årene på barneskolen hadde han fått hjelp på grunn av lesevansker, men den opphørte. Da han gikk i sjette klasse, foretok skolens rektor, som selv hadde spesialpedagogisk kompetanse, etter anmodning fra foreldrene en undersøkelse av hans lese- og skriveferdigheter. Hun konkluderte med at spesielle tiltak ikke var nødvendig. De sakkyndige for lagmannsretten mente at hennes tolkning var feil; vanskene som var beskrevet i rektors notat, var klart forenlige med dem man finner hos dyslektikere, og burde ha foranlediget ytterligere undersøkelser om årsaken til guttens lese- og skrivevansker.

På grunn av rektors konklusjon ble det heller ikke gitt noen melding ved overgang til ungdomsskolen. Der lå saksøkerens prestasjoner i skriftlig og muntlig norsk langt under det hans evnenivå tilsa. Skolen foretok seg fortsatt ingenting for å undersøke årsakene til hans problemer. Lagmannsretten fant at skolen hadde opptrådt erstatningsbetingende uaktsomt. Den fant grunn til å rette bebreidelser mot skolens ledelse for at den ikke senest da han gikk i ungdomsskolen, hadde henvist til pp-tjenesten, og at heller ikke skolens egen logoped var benyttet.

Retten mente at han på grunn av dysleksien uansett ville ha brukt lengre tid på skolegang og studier enn andre, men mente at om lag tre år av forsinkelsen kunne tilskrives at han ikke hadde fått nødvendig hjelp. Han ble derfor tilkjent 200 000 kroner i erstatning for forsinket opplæring. Denne tapsberegningen har senere vært retningsgivende for underrettenes praksis i tilsvarende saker.

En anførsel fra kommunen om at han hadde fått spesialundervisning fordi skolen hadde benyttet et tolærersystem førte ikke frem. Med henvisning til forarbeidene til spesialundervisningsreformen uttalte retten:

«Et absolutt minimumskrav for at det kan være tale om et likeverdig tilbud, er at opplæringen blir gitt slik at eleven har mulighet for å få rimelig utbytte av den. Spesialundervisningen skal derfor tilpasses vedkommendes lese- og skrivevansker, og et slikt tilbud har A ikke fått. Kommunens anførsel vil også i tilfelle innebære at samtlige elever har fått spesialundervisning, noe som klart ikke er holdbart.»

Det må være dette *Veilederen* sikter til i den nevnte uttalelsen om at ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning.

I andre saker har retten operert med mindre strenge krav til kommunen, på samme måte som i RG 1999 s. 1416, hvor kommunen ble frifunnet nærmest fordi moren ikke hadde fortalt lærerne at datteren var ordblind, jf. pkt. 3.4.3.4. I flere saker hvor skolen har vært oppmerksom på elevens problemer og har satt inn noe hjelp, har kommunen fått medhold i at tiltakene var tilstrekkelig til at lovens minimumskrav var oppfylt, selv om årsaken til problemene ikke var klarlagt og mulighetene til

utbytte av opplæringen ikke ble vurdert. At det ikke ble foretatt diagnostisering, ble, isolert sett, ikke ansett som uaktsomt.<sup>855</sup>

I noen av disse sakene har retten lagt vekt på at kommunen i saksøkerens skoletid hadde et godt utbygd system for spesialundervisning og antok at det var benyttet, selv om det ikke ble dokumentert at den eksisterende kompetanse faktisk ble tatt i bruk overfor de aktuelle elevene. Her har retten ikke tatt stilling til eventuell svikt i kommunikasjonen innad i kommunen som var problemet både i en del av sakene fra 1960-tallet, jf. pkt. 1.5.3.3 og de nyere sakene i pkt. 3.4.3.4, blant annet i advokatsaken i RG 1997 s. 560.

Jeg har funnet i alt syv saker hvor retten har ansett at kommunen opptrådte erstatningsbetingende ved at skolen enten ikke oppdaget at elevene hadde dysleksi eller ikke fulgte opp problemene.<sup>856</sup> Tre av saksøkerne hadde andre problemer av til dels betydelig omfang slik at manglende oppfølging av dysleksiproblematikken bare kunne regnes som en medvirkende årsak til de problemer de sto overfor.<sup>857</sup> I saken med den pågående moren som er omtalt i pkt. 3.4.3.4 hadde gutten en ADHD-diagnose i tillegg til lese- og skrivevanskene.<sup>858</sup>

I enkelte tilfelle har kommunen blitt ansett erstatningsansvarlig for sin håndtering av andre problemer enn dysleksi. I en sak som gjaldt manglende diagnostisering av ADD var en elev med atferdsproblemer blitt sendt til pp-tjenesten for utredning av lese- skrivevansker. Spørsmålet var om pp-tjenesten hadde opptrådt uaktsomt ved ikke å henvise til videre utredning. Det svarte retten bekreftende på.<sup>859</sup>

Rettspraksis kan likevel gi det inntrykk at dysleksi har vært regnet som et så eksklusivt kriterium for erstatning at det nesten kan virke som den rene «diagnosemagi». En av sakene ble avgrenset til bevisføring om hvorvidt saksøkeren hadde eller ikke hadde dysleksi, idet retten la til grunn at avgjørelsen av erstatningskravet ville bero på om saksøkeren fylte kravene til en slik diagnose.<sup>860</sup>

Denne nærmest automatiske koblingen mellom diagnose og rettighet kan virke påfallende i lys av det generelle kravet om rett til opplæring i samsvar med evner og forutsetninger. Rettens forståelse i RG 1998 s. 716 hvor kommunen ble funnet ansvarlig for å holde oppe barnets skolemotivasjon, er etter mitt syn mer i samsvar med lovens vurderingstema, jf. pkt. 3.4.2.2.

---

<sup>855</sup> LB 1998-01828, Borgarting lagmannsrett, LF-1999-00501, Frostating lagmannsrett,

<sup>856</sup> LG-1995-00205, Gulating Lagmannsrett, RG 1997 s. 560 LH-1999-00055, Hålogaland Lagmannsrett, RG 2004 s. 232, LG 2001-0691, Gulating Lagmannsrett, Trondheim tingrett 02-00264 A

<sup>857</sup> LG-1995-00205, Gulating Lagmannsrett, avsagt 11. mars 1996, LG 2001-0691, Gulating Lagmannsrett, Trondheim tingrett 02-00264 A

<sup>858</sup> Gulating lagmannsrett sak LG-2001-00691

<sup>859</sup> LF-2003- 000506 Frostating lagmannsrett

<sup>860</sup> LF 1999-00151, Frostating Lagmannsrett,

Men rettspraksis synes å være trygt forankret i skolens spesialundervisningspraksis, hvor diagnose og kommunale ressurser til skolen har hatt en tett kobling. At skolen på den måten ble «belønnet» for å ha problemelever, var en vesentlig begrunnelse for forslaget om å fjerne hele ordningen.<sup>861</sup> Noen uttrykker bekymring for at det fører til en uheldig ressursvridning i skolen basert på en sykeliggjøring av elevene.<sup>862</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen som viste at elever med problemer som ikke kvalifiserte til spesialundervisning var spesielt risikoutsatt, jf. pkt. 4.3.2 kan også tyde på at spesialundervisning er løsningen hvis eleven har den riktige typen problem, mens skolen ellers står oppradd.

Ikke alle som har fått konstatert dysleksi, har fått erstatning.<sup>863</sup> Kravet til aktsomhet hos kommunen har vært trukket forskjellig og grensen kan virke noe tilfeldig. I saken i RG 1999 s. 1416 fra Hålogaland lagmannsrett, omtalt pkt. jf. pkt. 3.4.3.4, var saksforholdet svært likt de sakene hvor erstatning er tilkjent.

I flere av sakene hvor skolen var klar over at eleven hadde problemer og satte inn noe hjelp, kom retten til at det var tilstrekkelig. Retten har lagt til grunn at en sakkyndig utredning, dersom den var blitt foretatt, uansett ikke ville ha ført til at eleven ville ha fått annen opplæring den som faktisk ble gitt.<sup>864</sup> Det kan virke oppsiktsvekkende at domstolene ikke har forventet av kommunen at den skulle undersøke problemet slik at det ble satt inn målrettet hjelp. På dette punktet kan det se ut som det er tilfeldige variasjoner i domstolenes praksis. Her er det grunn til å minne om at Høyesterett i Rt. 1970 s. 95 fant at kommunen hadde opptrådt erstatningsbetingende ved ikke å melde saksøkeren til skolestyret slik at hun fikk brakt på det rene årsaken til at hun ikke lærte noe. Å stille mindre krav til pedagogisk årvåkenhet i skolen dag enn den gang er det vanskelig å finne gode argumenter for.

På skolens folkemunne heter det at mange rådmenn gir skolen pålegg om at når elever har problemer, må de foreta seg i hvert fall så mye at kommunen ikke pådrar seg erstatningsansvar. Hvor denne «rådmannslinja» ligger, er vel nokså uklart. Men det er den som kan håndheves ved domstolenes hjelp selv om det må stilles større krav til skolen enn at den opptrer slik at den unngår å pådra seg erstatningsansvar. Men uansett hva rådmannens motiver måtte være, vil likevel en generell årvåkenhet fra skolens side med hensyn til barnets vansker kunne føre til en utredning med den følge at det får hjelp. Det er ikke nødvendigvis noe å spare på å gi dårlig hjelp.

Dysleksi har flere definisjoner i faglitteraturen, det dreier seg om problemer med å «kode om» skriftlige tegn slik at de gir innholdsmessig mening. Norsk lærere kaller

<sup>861</sup> NOU 2003: 16 s. 95-96

<sup>862</sup> NOU 2003: 16 s. 95

<sup>863</sup> LH 2000-0936 Hålogaland Lagmannsrett, Frostating lagmannsrett, LE-1993-00581, Eidsivating Lagmannsrett, LA-1994-00612, Agder Lagmannsrett, LB-1998-01438 og LB-1998-01828 Borgarting Lagmannsrett, LH-1999-00055 Hålogaland lagmannsrett

<sup>864</sup> LE-1993-0581, Eidsivating Lagmannsrett, LF-1999-00248, Frostating lagmannsrett,

det «å knekke lesekoden». Forstyrrelsen gir seg i først omgang til kjenne som vansker med å oppnå en automatisert ordavkodning ved lesning. Dyskalkuli er betegnelsen på tilsvarende problemer når det gjelder tall og tallforståelse. Tilstanden skyldes visstnok en organisk hjerneskade, og er uendret over tid. Den skaper problemer med å tilegne seg kunnskapsstoff i den form som er omfattet av funksjonssvikten.

En grunn til at skolens ansvar for å oppdage dysleksi er så sterkt understreket, er at skolen både har ansvar for at elevene lærer å lese og at det er under leseopplæringen at problemet avdekkes og kan fanges opp. I en sak ble det formulert som et krav til en våken lærer er at han oppdager om elevene er i stand til å lese ukjent tekst.<sup>865</sup> Kravet til kommunen i opl. § 5-6 om å ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste forplikter kommunen til å ha nødvendig ekspertise tilgjengelig innen sin egen organisasjon. Lese- og skrivevansker er altså helt og fullt et problemområde som «tilhører skolen» og som vil bli oppdaget dersom den oppfyller krav som med rimelighet kan stille til den. Men eleven vil være avhengig av at samarbeidet internt i kommunen fungerer slik at tilgjengelig kompetanse blir etterspurt og tatt i bruk der den trengs.

Leseopplæringens grunnleggende betydning for all annen læring gjør at konsekvensene blir alvorlige når lesevansker ikke oppdages. Tilgjengelig hjelp finnes i form av lydbøker for den som har problemer med å lese og datamaskiner med retteprogram for den som har skrivevansker slik at et barn som får tidlig hjelp vil kunne skaffe seg kunnskapen på andre måter. Barnet kan på den måten unngå den personlige belastningen som har rammet mange barn og preget dem for livet. Foreldre til barn som har andre problemer, har vært mildt fortvilet over den oppmerksomheten dysleksidiagnosen har fått, og opplever at hjelpemidlene ved andre problemer er langt mer sparsomme.

Selv om vanskene ikke blir oppdaget, vil elever med gode evner kunne tilegne seg stoffet på andre måter og flyte på god allmennkunnskap. Flere av saksøkerne har med stort strev utviklet «kompensatoriske strategier»; noen har med stor innsats lært alle leksene utenat. Flere har klart seg til de kom i universitet eller høgskole, men har «møtt veggen» når kravene til lesning ble større.<sup>866</sup> Elever med svakere evnegrunnlag vil kunnskapssvikten kunne rammes hardere på grunn av at muligheten til å kompensere for svikten er dårligere. En elev som ikke får hjelp, vil kunne oppleve nederlagsfølelse som påvirker selvoppfatningen og selvbildet, som den unge kvinnen i Tjeldsundsaken i Rt.1970 s. 95. Selv om mønsteret ikke er helt systematisk viser rettspraksis at mange av dem som har fått erstatning er ressurssterke unge som tross motgangen ikke har latt seg knekke. Mange som er

---

<sup>865</sup> TOSLO- 2001-01283 Oslo Tingrett

<sup>866</sup> RG 1997 s. 560, LH 2000-00936 Hålogaland lagmannsrett, RG 1996 s. 1663 og RG 2004 s. 232

slått ut, og som har andre problemer, har kommet langt dårligere ut i rettsapparatet også.

Det er senere lagt stor vekt på å hjelpe barn som strever med å lese. I 1989 ble det iverksatt screening av alle elevene for å avdekke dysleksiproblemer. I Kunnskapsløftet er leseferdigheter gjort til en av de grunnleggende ferdighetene i læreplanene i alle fag, må vi anta at bevisstheten på dette punktet er skjerpet vesentlig, og at problemet vil bli fanget opp når det forekommer. Også språktestingen av fireåringer som er bebudet og løftet om tidlig innsats for å avhjelpe andre problemer er løfterike for å spare barn for nederlag i skolen som kan ha ødeleggende virkning på deres utvikling. Det må derfor være grunn til å håpe på at disse problemene hører rettshistorien til.

Denne lille analysen viser at med lovens skjønsmessige kriterier har det vært vanskelig å forutberegne hva barnet kan kreve, samtidig som forskningen gir et inntrykk av at noen barn har fått spesialundervisning som har vært utjenlig for dem og som også har virket sosialt marginaliserende i forhold til klassen. I denne situasjonen er saksbehandlingsreglenes funksjon å sikre nødvendig innflytelse og forutberegnelighet for foreldre og barn.

#### 4.3.3.3 *Den sakkyndige vurderingen*

I dette punktet vil jeg kort redegjøre for lovens regler om den sakkyndige vurderingen. De ble presisert i opplæringsloven og er en viktig grunn til at rettspraksis i saker hvor skolegangen var avsluttet før 1999, ikke er avgjørende for hvilke krav som kan stilles til skolen i dag.

Etter opl. § 5-3 skal det, før det gjøres vedtak om spesialundervisning, foretas en sakkyndig vurdering av barnets særlige behov. Den skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket tilbud som bør gis. Den sakkyndige vurderingen skal blant annet utrede og ta standpunkt til:

- elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet,
- lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen,
- realistiske opplæringsmål for eleven,
- om en kan avhjelpe elevens vansker innen det ordinære opplæringstilbudet
- hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

Departementet kan gi nærmere forskrifter, men det er ikke gjort. Den sakkyndige vurderingen er et hjelpemiddel til å avklare elevens individuelle forutsetninger slik at mest mulig målrettede tiltak kan settes inn. På bakgrunn av rettspraksis, jf. forrige punkt, er det et klart fremskritt at loven presiserer kravene til innhold i den sakkyndige vurderingen.

Oppstår det bekymring for elevens utvikling, er forutsetningen at det på et tidlig stadium etableres kontakt mellom foreldrene og skolen slik de i fellesskap kan

sørge for at barnet kan få nødvendig hjelp så tidlig som mulig. Denne kontakten vil kunne skje i de halvårlige foreldrekonferansene, jf. opplæringsforskriften § 3-2, men er ikke begrenset til dem. I *Veilederen* snakkes det om samarbeid i «førmeldingsfasen» som vil kunne lede til at partene bli enige om at barnet skal tilmeldes pp-tjenesten.<sup>867</sup> Den sakkyndige vurderingen vil i neste omgang kunne danne grunnlag for vedtak om spesialundervisning og individuell opplæringsplan, jf. opl. § 5-5.

At det er en tilråding, innebærer at barnet ikke har krav på at den følges fullt ut, jf. Line-saken, RG 1987 s. 66. Avgjørelsen er kommunens og må foretas etter en totalvurdering hvor blant annet politiske hensyn inngår. I enkelte kommuner hvor behovene for spesialundervisning har oversteget ressursene, har kommunen prøvd å løse prioriteringsproblemet ved å instruere pp-tjenesten om hva slags tilrådingen den kan gi. Det har kommunen ikke adgang til.<sup>868</sup>

Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal det i følge opl. § 5-3 tredje ledd fremgå av begrunnelsen for vedtaket hvorfor kommunen eller fylkeskommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud oppfyller lovens krav.

En nyskaping i opl. § 5-4 første ledd første setning var en selvstendig rett for foreldrene til å kreve at skolen setter i verk nødvendige undersøkelser for å finne ut om eleven trenger spesialpedagogisk hjelp. Men skolen har det pedagogiske ansvaret for å vurdere om en elev har behov for spesialundervisning, jf. opl. § 5-4 første ledd andre setning. *Veilederen* understreker at skolen ikke passivt kan avvente at foreldrene tar initiativ til å få utredet barnet.

Denne retten ble foreslått fjernet i Ot. prp. nr 57 (2004-2005).<sup>869</sup> Det ble avvist av Stortinget og komiteen understreket at det ikke kan aksepteres en utvikling der det er elever av ressurssterke foreldre som får den undervisning de har krav på, og der kommunens økonomi avgjør omfanget av spesialundervisning. Den ba regjeringen legge frem en grundig gjennomgang av spesialundervisningens plass i norsk skole, herunder en vurdering av ressursbruk og resultater, samt de statlige støttesystemets organisering og virksomhet.<sup>870</sup> Det ble fulgt opp ved St. meld nr. 16 (2006-2007).

#### 4.3.3.4 Krav til samtykke fra foreldre og barn

I dette punktet vil jeg analysere reglene om krav til samtykke fra foreldre og barn. Jeg vil først si litt om bakgrunnen for dette kravet. Deretter om hvem som

---

<sup>867</sup> se *Veilederen* s. 52

<sup>868</sup> se *Veilederen* s. 25-26

<sup>869</sup> Ot. prp. nr 57 (2004-2005) s. 15-20 og s. 62-63

<sup>870</sup> Innst. O. nr. 105 (2004-2005) s. 4

bestemmer om samtykke skal gis og til slutt litt om muligheten til å gjennomtvinge spesialundervisning mot foreldrenes eller barnets ønske.

Det fremgår av opl. § 5-4 andre ledd at sakkyndig utredning eller tildeling av spesialundervisning ikke kan gjøres uten samtykke fra barnet eller fra foreldrene. Det følger av at spesialundervisning er en rett og ikke en plikt at eleven og foreldrene kan motsette seg den spesielle organiseringen som vil kreve sakkyndig utredning, vedtak og individuell opplæringsplan.

I forarbeidene er det lagt til grunn at spesialundervisning er basert på samarbeid mellom skolen og hjemmet. At foreldrene godtar tiltaket regnes som avgjørende nødvendig for at barnet skal ha utbytte av det. Smith-utvalget uttalte:

Samarbeidet mellom skole og hjem er særlig viktig for at et spesialundervisningsopplegg skal fungere best mulig. Å tvinge gjennom spesialundervisning mot elevens og foreldrenes vilje, vil i mange tilfeller kunne innebære at mulighetene for å nå målsettingene for opplæringen drastisk reduseres. Igangsetting av spesialundervisningstiltak vil også i enkelte tilfeller kunne virke stigmatiserende og unødig problemfokuserende. Adgangen til å pålegge elever å motta spesialundervisning bør derfor forbeholdes de tilfeller der de får svært lite eller overhodet ikke noe utbytte av den ordinære undervisning som tilbys. I slike tilfeller vil barnevernloven §§ 4-11 eller 4-12 gi tilstrekkelig hjemmel for å gjennomføre slik opplæring mot elevens og/eller foreldrenes vilje.<sup>871</sup>

Om det er empirisk holdbart at spesialundervisning er avhengig av at foreldrene medvirker, eller om det er en overlevering som bygger på den oppfatning av at foreldrene vet hva som er best for barnet, har jeg ikke kjennskap til.

Uansett forutsettes det at foreldrene for å kunne utøve sitt ansvar for barnets læringsmuligheter, er informert om barnets rettigheter og om hva konsekvensene kan bli for barnet dersom de ikke gir samtykke til at det får spesialundervisning. Det stiller krav til skolen om at de gir foreldrene nødvendig informasjon.<sup>872</sup>

Misforståelser mellom skolen og hjemmet vil kunne ramme barnet. I en erstatningssak mot skolen for mangelfull undervisning for en gutt, født i 1972, kom det frem at skolen mente at saksøkeren burde utredes for læreversker, men unnlot å melde ham til pp-tjenesten på grunn av at den oppfattet at moren var imot det.<sup>873</sup> Gutten presterte langt dårligere enn sine evner. Han hadde hele tiden store fravær fra skolen og gikk ut med karakterer i bare tre fag. Hans hjemmesituasjon var preget av konflikt mellom foreldrene om oppdragelsen av gutten, og de ble etter hvert skilt.

Skolen hadde problemer med å komme i kontakt med hjemmet, men overfor helsesøster vegret moren seg for henvisning til pp-tjenesten av frykt for at

---

<sup>871</sup> NOU 1995: 18 s. 118

<sup>872</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108

<sup>873</sup> Lovdata LB-1998-01828, Borgarting lagmannsrett



barnevernet skulle plassere gutten i fosterhjem. Under saken kom det frem at barnevernet var kjent med forholdene uten at det fant grunn til å foreta seg noe. Lagmannsretten frifant kommunen og mente at den ikke kunne bebreides for at man ikke kom til bunns i saken. Den fant riktignok at forskriftene om foreldrekontakt ikke var fulgt fullt ut, men gikk ikke nærmere inn på det, idet den mente det uansett ikke var avgjørende for ansvarsspørsmålet.

Saken illustrerer betydningen av skolens ansvar for å etablere en trygg og tillitsfull dialog med foreldre som av ulike grunner har et angstfylt forhold til skolen. Hvis moren hadde fått vite at hennes frykt for barnevernet var ubegrunnet, må det være grunn til å tro at også hennes motforestillinger mot å melde gutten til pp-tjenesten ville ha tapt seg. Gutten kunne dermed ha fått relevant hjelp. Med tanke på tilsvarende saker i dag, er den sterke understrekningen av skolens ansvar for skolehjemssamarbeidet er av særdeles stor verdi.<sup>874</sup> Men allerede da denne gutten gikk på skolen, fra 1979-1988, var forvaltningsloven forlenget satt i kraft, med alminnelig veiledningsplikt overfor foreldrene, jf. fvl. § 11. Men forvaltningsloven synes ikke å ha hatt særlig gjennomslag i skolen, jf. pkt. 1.3.3.2.

Så lenge klassen var det organiserende prinsipp i skolen, var det som regel mulig for foreldrene å forhåndsbedømme hva konsekvensene for barnet av et vedtak om spesialundervisning vil bli. Etter at skolens organisering av elevene er endret, er det rom for flere mulige løsninger. Det er derfor av relevans for foreldrene at de blir informert så godt som mulig om planer for innhold, organisering og opplegg for å kunne ta stilling til hva som kan oppnås gjennom spesialundervisning, og hvilke alternativer som måtte finnes. De må også ha muligheten til å vurdere hvilke sosiale omkostninger de løsningen skolen foreslår, vil kunne ha for barnet.

Ol. § 5-4 krever samtykke både til den sakkyndige utredningen og til vedtaket. Skolen skal også samarbeide med hjemmet om individuell opplæringsplan, jf. § 5-5 første ledd og § 5-4 tredje ledd. Det er altså mulig å få utredet problemene og likevel si nei til de konsekvensene skolen ønsker å trekke. Dersom barnet eller foreldrene motsetter seg spesialundervisning, har skolen plikt til å oppfylle elevens rett til opplæring gjennom ordinær tilpasset opplæring så langt det er mulig.

Et spørsmål er om foreldrene eller barnet har det avgjørende ordet når det skal tas stilling til om barnet skal ha spesialundervisning. Eventuell uenighet mellom dem vil både kunne dreie seg om hvorvidt det er behov for spesialundervisning, om det skal foretas sakkyndig utredning og om hvordan opplæringen skal gjennomføres.

Opplæringslovens forarbeider legger til grunn at barnelovens regler med noen unntak er avgjørende for skolens forhold til barnet og foreldrene.<sup>875</sup> Barnets

---

<sup>874</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108

<sup>875</sup> NOU 1985: 18 s. 130 Unntakene gjelder for valg av målform jf. opl. § 2-5 tredje ledd og opl. § 6-2 siste ledd der barnet selv kan velge opplæring i og på samisk fra 8 klasse av dvs. når det er 13 år.

selvbestemmelsesrett på saksområdet er også avgjørende for dets partsstatus i forvaltningssaker, jf. pkt. 3.3.2.4. I opplæringsloven er det lagt til grunn at den som er 15 år, selv utøver partsrettigheter overfor skolen og selv kan klage på vedtak.<sup>876</sup> Hvis barnet er over femten år, avgjør det selv, jf. bl. § 32.

Er barnet under 15 år, avgjør foreldrene etter å ha hørt barnets mening, jf. bl. § 31. Etter fvl. § 17 første ledd har forvaltningsorganet et selvstendig ansvar for å påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. Den mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med hans eller hennes alder og modenhet. En eventuell uenighet mellom foreldrene og barnet vil måtte takles av det organ som avgjør saken. Det kan for eksempel tenkes at den unge har vært enig i at det skal foretas sakkyndig utredning, men ikke ønsker spesialundervisning i den formen skolen tilbyr, mens foreldrene ikke har noen innvendinger. Hvis barnet opplever det stigmatiserende å bli tatt ut av gruppen, kan det være grunn til å finne en løsning som fortøner seg mer meningsfylt for den unge, dersom det ellers virker fornuftig. Alternativet er at barnet får vanlig tilpasset opplæring.

Spørsmålet om 15-åringen skal gi samtykke til spesialundervisning er ikke behandlet spesielt i forarbeidene til opplæringsloven, det må antas å følge hovedregelen i bl. § 32. Opplæringsloven stiller ikke krav til samtykkekompetanse overfor skolen, slik som vi finner i helselovgivningen, se prl. §§ 4-3 – 4-5. Skulle barnet være så sterkt utviklingshemmet at det er urealistisk å tro at det kan ta stilling til de alternativer som måtte foreligge, vil mangelen på samtykke kunne føre til at tiltaket ikke kan settes i verk. I disse tilfellene kan det være grunn til å gi foreldrene en utvidet kompetanse. Bjørn Tore Kjellemo mener at foreldrene til tross for ordlyden i bl. § 32 må kunne bestemme i disse tilfellene. Han begrunner det med at bl. § 32 åpenbart tar sikte på normalt begavede barn og at den – på tross av ordlyden – ikke gjelder disse tilfellene.<sup>877</sup> Jeg er enig i resultatet, og normalt vil det kanskje være liten grunn til å tro at barnet har noe imot at foreldrene avgjør. Men med tanke på at foreldrenes ansvar noen ganger utøves av barnevernet deres sted, hadde det likevel vært ryddig med en klar hjemmel.

Undersøkelsen *Skole og samspillsvansker* tyder på at noen barn blir tildelt spesialundervisning i en form som ikke er tjenlig for barnets utvikling, og som belaster dets forhold til resten av klassen.<sup>878</sup> Det synes å ha ligget utenfor rammen av undersøkelsen å finne ut hvordan vedtakene var kommet i stand, men på bakgrunn av lovens krav til samtykke er resultatene egnet til å vekke undring om hvorvidt samtykke var innhentet og om foreldrene var klar over hva de gav sitt samtykke til, og på hvilke premisser. Hvis loven er fulgt, kan en mulig forklaring på foreldrenes samtykke ha vært at de ble foreholdt noe annet enn det som skulle

<sup>876</sup> NOU 1985: 18 s. 83

<sup>877</sup> Kjellemo, Bjørn Tore (1995): op. cit. s. 103

<sup>878</sup> Sørli, Mari-Anne og Nordahl, Thomas (1998): op. cit. s. 245-252

bli realitetene, eller at de kan ha opplevd å være stilt overfor en situasjon hvor de ikke hadde noe valg. Undersøkelsen illustrerer at både foreldrene og barnet kan ha gode grunner til å motsette seg et spesialundervisningsopplegg som oppleves som krenkende.

Hvis manglende samtykke fra foreldrene fører til at et barn ikke får dekket sitt behov for adekvat opplæring, kan skolen melde fra til barneverntjenesten. I *Veilederen* brukes formuleringen «I mer graverende tilfelle hvor det er åpenbart at barnet ikke får dekket sitt behov».<sup>879</sup> Det må ved denne vurderingen ses hen til lovens minimumskrav til opplæringen om at eleven skal få et rimelig utbytte av den, jf. pkt. 4.3.3.2.

Barnevernloven har i §§ 4-11 og 4-12 første ledd b hjemmel til å iverksette tiltak for barn som trenger spesialundervisning når foreldrene ikke sørger for at behovet blir dekket. De nærmere vilkårene kommer jeg tilbake til i pkt. 5.2.3. Jeg vil bare påpeke av barnevernlovens terskel for å bruke disse bestemmelsene ikke synes å være så alvorlig som formuleringen som er sitert fra *Veilederen*.

Her vil jeg si litt om anvendelsesområdet for bvl. § 5-11. Skal spesialundervisning pålegges, eller skal det tas initiativ til sakkyndig utredning uten samtykke fra eleven eller foreldrene, vil vedtak måtte treffes av fylkesnemnda for sosiale saker i med hjemmel i bvl. § 4-11 eller bvl. § 4-12 første ledd b. Spørsmålet er hvor langt hjemlene rekker overfor barnet.<sup>880</sup>

Når barneverntjenesten utøver myndighet gjennom pålegg etter bvl. § 4-11, griper den inn og bestemmer over barnet i foreldrenes sted. En slik beslutning må barnet finne seg i som om den var gjort av foreldrene. Det samme gjelder bestemmelser som blir truffet av at fosterforeldre eller en institusjon som på barneverntjenestens vegne utøver et avledet foreldreansvar i foreldrenes sted etter at omsorgen for barnet er overtatt etter bvl. § 4-12 og, jf. bvl. § 4-18.

Barneverntjenesten kan i følge barnevernlovens forarbeider ikke utøve myndighet overfor barnet som foreldrene ikke har.<sup>881</sup> Når barnet er fylt 15 år, har det selvbestemmelsesrett overfor foreldrene, det samme må gjelde også overfor barnevernet. Fylkesnemnda kan dermed ikke gi pålegg om spesialundervisning i strid med barnets ønske etter den tid. Spørsmålet om hvorvidt barnevernet har en tilsvarende myndighet som foreldrene overfor barn som ikke er i stand til å ta stilling selv, er mer tvilsomt. Legalitetsprinsippet taler mot at barnevernet kan benytte bvl. § 4-11 overfor en 15-åring gjennom å gi samtykke på foreldrenes vegne. I tilfelle hvor barnet trenger spesialundervisning kunne det vært på sin plass med en hjemmel tilsvarende prl. § 4-5 tredje ledd.

---

<sup>879</sup> *Veilederen* s. 27

<sup>880</sup> NOU 1995: 18 s. 105

<sup>881</sup> 1985: 18 s. 154

#### 4.3.3.5 Vedtak og individuell opplæringsplan

I dette punktet vil jeg si litt om hvem som kan gjøre vedtaket om spesialundervisning, hva det skal gå ut på og om utarbeidelsen av individuell opplæringsplan. De sentrale bestemmelsene er opl. §§ 5-4 og 5-5 jf. § 5-3 andre ledd. På bakgrunn av den sakkyndige vurderingen skal det gjøres et enkeltvedtak hvor det skal redegjøres for i hvilken grad behovene kan imøtekommes gjennom den vanlige undervisningen og hva som må tilrettelegges særskilt.

Loven sier ikke noe om hvem som skal gjøre vedtaket. Det ligger under kommunestyret og følger av kommunens organisasjonsplan og delegasjonsreglement. En måte mange kommuner har benyttet for å holde kontroll med utgiftene har vært å sette av en «pott» til spesialundervisning, og så delegere myndigheten til å fordele den. Når ressursene ikke strekker til oppstår spørsmål om hvem som egentlig har ansvar for vedtaket for det enkelte barn.<sup>882</sup>

I *Veilederen* understrekes at kommunen/fylkeskommunen som systemansvarlig ikke kan frasi seg sitt overordnede ansvar for at eventuell delegering skjer på forsvarlig grunnlag. Det innebærer blant annet at vedtaksinstansen må ha den nødvendige habilitet, kompetanse, oversikt og kapasitet til å fatte vedtakene og å melde fra oppover dersom rammefaktorene ikke er tilstrekkelige til at kravene i regelverket kan oppfylles.<sup>883</sup> I Riksrevisjonens undersøkelse om opplæringen i grunnskolen opplyste rektorene som var intervjuet at i foregående skoleår hadde 73 prosent av dem fattet vedtak om spesialundervisning, mens 27 prosent opplyste at andre hadde gjort det.<sup>884</sup>

På grunn av at spesialundervisning i stor grad har vært betraktet som et spørsmål om å skaffe ressurser til skolen eller klassen, gikk mange vedtak tidligere ut på at eleven ble tildelt et visst antall timer. I praksis ble skolen tildelt den sum som var stipulert etter prisen på det fastsatte antallet lærertimer. Hvordan skolene har anvendt disse ressursene synes å ha variert. Det har ikke alltid vært en selvfølge at de skulle komme barnet til gode. For å sikre at skolen faktisk omsetter de tildelte ressursene til opplæring som barnet har utbytte av, presiseres i forarbeidene visse krav til innholdet i vedtaket:

«Eit vedtak i kommunen eller fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak

---

<sup>882</sup> Problemene dette medfører illustreres i en undersøkelse som Ombudsmannen lot gjennomføre i Molde kommune i skoleåret 2000/2001. Undersøkelsen, som også omfattet utdanningsdirektørens klagesaksbehandling, omtales i Ombudsmannens årsmelding for 2002 Dokument nr. 4 (2002-2003) s. 153 – 177.

<sup>883</sup> *Veilederen* s. 27

<sup>884</sup> Dokument nr. 3: 10 (2002-2003) s. 37

som berre tildeler eleven ein viss timeressurs utan å fastsette nærmare krava til innholdet i eller til den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok.»<sup>885</sup>

For å fylle lovens krav må opplæringstilbudet *være egnet* til å gi eleven et forsvarlig utbytte. Om det faktisk viser seg å gjøre det, vil først kunne bedømmes når det har vært forsøkt.<sup>886</sup> I *Veilederen* kreves at vedtaket i tillegg til omfanget av spesialundervisningen også skal fastsette prinsippene for innholdet i og den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen. Det må fremgå om det skal gjøres avvik fra læreplanen og i tilfelle for hvilke fag. Videre kan det omfatte skole- og klassetilhørighet, eventuell gruppestørrelse/eneundervisning dersom opplæringen deler av tiden skal foregå utenfor det som er ordinært for klassen, og om det er nødvendig å tildele særskilt lærerkompetanse assistent og utstyr. Hvis den sakkyndige tilrådingen er tilstrekkelig presis, er det nok å henvise til den.<sup>887</sup>

Etter at klassen ble opphevet, er det av spesielt stor betydning at tilbudene til barna som trenger spesialundervisning fremgår klart, slik at skolen kan ta hensyn til alle i sin planlegging av totaltilbudet til elevene, jf. pkt. 4.3.6.

På grunnlag av vedtaket skal skolen barnet går på etter opl. § 5-5 utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for barnet. Den skal bygge på opplæringsmålene i den sakkyndige utredningen, og på vedtaket om tildeling av spesialundervisning. I IOP skal mål, innhold og arbeidsformer angis tilstrekkelig konkret til at det kan bedømmes om den opplæring som planlegges, er egnet til å bidra til dets utvikling.<sup>888</sup> Den skal evalueres hvert halvår. Da først vil det vise seg om opplegget faktisk var egnet til å gi eleven et forsvarlig læringsutbytte. I evalueringen skal det gis en redegjørelse og vurdering av den undervisningen barnet faktisk har fått og vil danne grunnlag for beslutningen om tilbudet skal videreføres uendret eller justeres.

*Veilederen* understreker at spesialundervisningen må ivareta de generelle prinsippene som gjelder all opplæring der det vektlegges at elevene skal være aktive, handlende og selvstendige. Også ved de individuelle opplæringsplanene gjelder prinsippet om at den aktive elev utvikler sin egen læring. Det fremheves at IOP må samordnes med planen for den ordinære undervisningen slik at det fremgår hva som er elevens samlede opplæringstilbud. Her må hensynet til individuell tilpasning avveies mot hensynet til inkludering. Barnet må få del i aktiviteter og arbeidsmåter som gjør at det opplever tilhørighet i den sammenholdte klassen/gruppen som sosialt, faglig og kulturelt fellesskap. Dette hensynet må avveies mot behovet for å gjøre tilpasninger og bortvalg som er nødvendige for at eleven skal få et opplæringstilbud i samsvar med sine evner og forutsetninger.

---

<sup>885</sup> Ot. prp. nr. 46 (1997-98) s. 169

<sup>886</sup> Kjellemo, Bjørn Tore (1995): op. cit. s. 60

<sup>887</sup> *Veilederen* s. 26

<sup>888</sup> *Veilederen* s. 46-47

Jeg har fått informasjon om at enkelte sterkt funksjonshemmede elever får hele sin undervisning som eneundervisning i eget klasserom med en lærer eller assistent, nesten totalt isolert fra alle andre. Hvilke vurderinger som ligger til grunn når disse løsningene er valgt, er jeg ikke kjent med. Men jeg stiller meg tvilende til at tilbudet kan være forenlig med de krav som stilles i loven og *Veilederen*. Det harmonerer også dårlig med Salamanca-erklæringens prinsipper om den inkluderende skolen, med FNB artikkel 23 og *The Aims of Education*. Både hensynet til den ene eleven og den ene læreren, og signaleffekten det gir til de andre elevene om skolens ansvar for alle barn tilsier at det må være en viss balanse mellom enerom og fellesskapsløsninger.

Målet om at det skal satses på pedagogiske og organisatoriske tiltak for å differensiere den vanlige undervisningen fremfor å gi spesialundervisning til enkeltelever med grunnlag i enkeltvedtak, må forstås som en tilskyndelse til å velge virkemidler som unngår at elever blir isolert fra fellesskapet.

#### 4.3.3.6 *Rettslig overprøving av vedtak om spesialundervisning*

I dette punktet vil jeg gi en oversikt over reglene om klage og rettslig overprøving av vedtak om spesialundervisning.

Det ordinære opplæringstilbudet fastsettes ikke i form av enkeltvedtak og er derfor ikke gjenstand for verken begrunnelse eller klage etter forvaltningslovens regler. Et vedtak om spesialundervisning kan derimot påklages både hvis kravet avslås og hvis det innvilges, men med et mindre omfang enn det barnet mener det har krav på. Saken kan også bringes inn for domstolene til full overprøving, jf. Rt. 1990 s. 360.

Klageinstans etter opl. § 15 -2 er formelt sett departementet, men vedtakskompetansen i klagesaker er delegert til fylkesmannen. Ut fra kravene til vedtakets innhold i opl. § 5-4 vil en klagerett over et vedtak om spesialundervisning være en rett til å få overprøvd om opplæringstilbudet i sin helhet er tilfredsstillende, selv om klagens gjenstand er avgrenset til spesialundervisningen. Opplæringsloven inneholder ingen begrensninger i klageinstansens kompetanse. Men siden fylkesmannen er et statlig organ, følger det av fvl. § 34 andre ledd at han skal legge vekt på det kommunale selvstyre ved prøvingen av det frie skjønn. En konsekvens av at klagen gis medhold, vil være at kommunen må hente penger et annet sted for å dekke elevens behov. I praksis vil det kunne gå ut over de andre elevene ved skolen. De har ingen klagerett. Det er kommunens ansvar å balansere hensynet til alle skolens elever slik at de får et likeverdig tilbud, jf. Line-saken i RG 1987 s. 66.

Det er også adgang til å bringe saker om spesialundervisning inn for domstolene. Av forklarlige grunner gjøres det meget sjelden. RG 1976 s. 347 gjaldt et søksmål reist av tre unge over skolepliktig alder for å få opplæring som de mente å ha rett til etter spesialskoleloven av 1951. De hadde fått en viss opplæring, som delvis var kommet i stand på initiativ av «Foreningen Sosial Rettferd». De tapte saken. Den har utelukkende historisk interesse, men retten kom med noen betraktninger som synes å ha mer generell gyldighet. Den uttalte blant annet:

«Det må på dette området nødvendigvis være et betydelig sprang mellom det program loven trekker opp for skoleverket og det den enkelte elev kan kreve som en subjektiv rett, og man finner det klart at den undervisning de tre har fått i så henseende har holdt mål.»

Her ligger det en erkjennelse av at skolens ambisjoner må være høyere enn det som til en hver tid kan innfris for alle barn. Etter mitt syn ville utviklingen kunne bli svært defensiv hvis lovgivningen skulle være så forsiktig at den bare gav uttrykk for det tilsikrede minimum for alle. Men her er det grunn til å frem heve at det program som ligger i FNB gjennom inkorporeringen av konvensjonen er gjort til rettslig forpliktende med forrang foran den nasjonale lovgivningen.

Mens Line-saken verserte, ble det reist et søksmål fra fire beboere ved HVPU-institusjonen Hallsetheimen i Klæbu som også gjaldt fastsettelse av omfanget av retten til spesialundervisning. Saken omfatter «Hallsetheimenkomplekset» ble endelig avgjort med Høyesteretts dom i Malviksaken i Rt.1993 s. 811. Underveis behandlet Høyesterett to kjæremål, Rt. 1987 s. 1431 og Rt. 1990 s. 360. Avgjørelsene i disse sakene forelå da Smith-utvalget ble oppnevnt i 1993. Flere problemstillinger som ble behandlet i disse sakene, er delvis søkt løst i opplæringsloven.

Saksforholdet i disse sakene sprang ut av problematikk som var knyttet HVPU-institusjonene og har i dag kun historisk interesse. Men sakene illustrerer noen trekk ved de rettslige ordningene som bidrar til å forklare hvorfor domstolene ikke er noe særlig relevant alternativ for elever som de ikke får sin rett mens de ennå er elever i skolen.

Tre av saksøkerne var i grunnskolealder og en voksenopplæringsalder da de i januar 1986 saksøkte Klæbu som var vertskommune for institusjonen. De krevde om 30 timer undervisning per uke på lik linje med andre på samme alder. En femte saksøker i videregående skoles alder frafalt saken da fylkeskommunen innfridde hennes krav. De fire krevde å få opplæringen som eneundervisning fordi det var det eneste de ut fra sine evner og forutsetninger var i stand til å nyttiggjøre seg. Kravet gjaldt skoleåret 1986/87.

Kommunen hadde avslått kravet med samme begrunnelse som kommunen hadde brukt i Line-saken, at kommunens plikt var begrenset til statens overføring Tilskuddet fra staten til opplæring for elever i institusjon var basert på at elevene

ble undervist i grupper på fire, omregnet til eneundervisning gav det hver av dem syv timer per uke. Kommunen nektet å dekke det overskytende. De fire vant saken og dommen fastslo at de hadde krav på 30 timer eneundervisning per uke.<sup>889</sup> Avgjørelsen ble ved kjennelse gitt foregrepet tvangskraft slik at undervisningen kunne settes i verk fra januar 1987.

Kommunen anket dommen og påkjærte kjennelsen om foregrepet tvangskraft. Partene motanket. Lagmannsretten avsa en måned senere kjennelse for at herredsrettens domsslutning kunne kreves gjennomført forutsatt at de fire partene v/verger stilte sikkerhet for Klæbu kommunes omkostninger i form av en bankgaranti på 240 000 kr. Nødvendig garanti ble stillet av departementet og undervisning i henhold til dommen ble gitt i resten av skoleåret 1986/87.

Ettersom skoleåret nærmet seg slutten, ønsket partene å utvide ankesaken til skoleåret 1987/88. I Rt. 1987 s. 1431 fikk de medhold av kjæremålsutvalget i at de hadde rettslig interesse i dette. Men kommunen trakk ankesaken. Saksøkerne sto dermed med en dom for et avsluttet skoleår. Kommunen anså seg ubundet av dommen for neste skoleår og planla det etter gammel rutine. De fire partene ble henvist til å reise ny sak for det kommende skoleåret. Med garanti fra departementet fikk de undervisning i skoleåret 1987/88 som var deres siste år i grunnskolen. Da de begynte på videregående, oppfylte fylkeskommunen deres rett så de slapp å forfølge saken. Saken vedrørende eleven som mottok voksenopplæring ble endelig avgjort ved Malvikdommen i Rt. 1993 s. 811.

Sakene illustrerer med all ønskelig tydelighet at rettsapparatet er et tilbud til barn med foreldre som har ressurser til å ta en fight med kommunen og som har en utholdende advokat til å føre sin sak. Men når kommunen legger breidsiden til for å hale ut saken, lykkes den til slutt, med tidens hjelp. I følge Lovdata har det, så vidt jeg har kunnet bringe på det rene ikke vært reist mange søksmål med krav om spesialundervisning etterpå.

Det er likevel ingen grunn til å undervurdere betydningen av de avgjørelser som ble «drevet frem» i Hallsetheimensakene. I opplæringslovens forarbeider ble en rekke uavklarte spørsmål satt på dagsorden og enkelte svakheter ble avhjulpet ved at loven fikk andre løsninger, blant annet ved at uketimetallet for elever med spesialundervisning ble fastsatt. Denne rettsliggjøringen var særlig av betydning for utviklingshemmede og andre funksjonshemmede elever.

Tiden er et kritisk punkt når saker bringes for retten. Et krav om spesialundervisning blir gjerne fremsatt med henblikk på å få avklart opplæringen for neste skoleår. Logistikken i kommunens planlegging er gjerne at alle vedtak for neste skoleår gjøres vårparten for at brikker skal være på plass ved kommunens

---

<sup>889</sup> Sak nr. 8/ 1986 Midt-Trøndelag herredsretts dom av 18. desember 1986



planlegging. Det er ofte lagt inn et rom for klagebehandling. I hvilken grad klagene fører frem, har jeg ikke sett noen oversikt over. Men den som må reise søksmål, vil fort oppleve at skoleåret er ute før saken kommer for retten. En ankesak vil da kunne utvides til å gjelde det kommende skoleår, som i Rt. 1987 s. 1431, men da må kommunen gis rett til å uttale seg, jf. Rt. 1995 s. 1092.

Det har forekommet at kommunen anket en dom hvor en elev på barnetrinnet helt på tampen av skoleåret fikk medhold i et krav om spesialundervisning i skoleåret som var avsluttet. Neste skoleår begynte hun på ungdomstrinnet hvor hun var fornøyd med tilbudet. Kommunen begrunnet sin påstand om rettslig interesse med at dommen ville legge føringer for kommunens prioriteringer utover den aktuelle sak. Lagmannsretten fant at det var av prinsipiell interesse for kommunen å få dom for hvorvidt den hadde oppfylt lovens grunnleggende minimumskrav.<sup>890</sup> Men det ser ikke ut til at saken har gått videre.

Som en oppsummering må det være grunnlag for å hevde at når det gjelder retten til å få en klar beslutning og muligheter til overprøving gjennom klage og søksmål, er retten til opplæring i stor grad preget av skolens maktposisjon overfor elever og foreldre. Det ordinære opplæringstilbudet er et lavterskeltilbud som elevene får ta som det er. Spesialundervisning dreier seg i noe større grad om skreddersøm. Her de formelle rettssikkerhetsgarantiene sterkere utbygget, gjennom krav til enkeltvedtak, klagerett og mulighet til rettslig overprøving. Men den som utfordrer skolen, møter ofte motstand. Barnas situasjon tatt i betraktning er det en meningsløs måte å benytte foreldrenes krefter på. Barn med ressursvake foreldre har ikke en mulighet. Det må være grunnlag for den konklusjon at elevenes rettssikkerhet i skolesystemet er basert på at de tjenestene som ytes er av god nok kvalitet fra begynnelsen av. Muligheten til etterfølgende feilretting gjennom rettslig overprøving er meget begrenset og har en høy pris.

#### *4.3.3.7 Oppsummering om barnets vern mot faglig marginalisering*

Som en oppsummering på dette punktet må det kunne slås fast at lovens regler om tilpasset opplæring og spesialundervisning, samlet er egnet til å sikre barnets rett til en opplæring i samsvar med evner og forutsetninger. Både rettspraksis og forskning tyder likevel på at spesialundervisning har vært gitt på en måte som ikke har tjent elevens faglige utvikling. Men det synes vanskelig å oppnå endringer for enkeltbarn gjennom rettslig forfølgning av enkeltsaker mens eleven går på skolen.

Erstatningssaker for mangelfull undervisning viser at domstolene har stilt høyst varierende krav til skolen. Rettspraksis spriker, både når det gjelder krav til

---

<sup>890</sup> LF 1996-000865, Frostating Lagmannsrett, avsagt 24.februar 1997

årvåkenhet med hensyn til elevens faglige utvikling, til oppfølging for å finne årsaken til barnets problemer og til målrettethet i de tiltak som er satt i verk.

I noen få tilfelle har skolen blitt erstatningsansvarlig for ikke å ha fulgt opp enkeltelever godt nok slik at deres skoleresultater ikke har stått i samsvar med deres evner og forutsetninger. Mange som har fått erstatning er ressurssterke unge mennesker som har klart seg bra til tross for de vanskelighetene de har møtt. Mange som har fått varige skader av sine erfaringer i skolen, har kommet dårligere ut. *Kunnskapsløftets* sterke satsning på leseopplæringen og planene om oppfølging av barnets utvikling i skolen med henblikk på tidlig hjelp er høyst påkrevde endringer, ikke bare for å hjelpe barn med dysleksi, men også med andre problemer som har fått langt mindre oppmerksomhet.

### 4.3.4 Barnets rett til vern mot sosial marginalisering

#### 4.3.4.1 Innledning

Problemstillingen i dette punktet er hvilken plikt skolen har til å motvirke at barnet blir sosialt marginalisert i skolen. Den må ses i på bakgrunn av målsettingen om at skolen ikke bare skal legge til rette for den enkelte elevs faglige utvikling, men at den også har ansvaret for et inkluderende læringsfellesskap i skolen. Spørsmålet er hvilke plikter skolen har for å hindre at noen faller utenfor sosialt på en måte som går ut over deres trivsel, læring og utvikling.

Selv om formålsparagrafen og læreplanverkets generelle målsettinger er av bredt allmenndannende karakter og også omfatter barnets personlige vekst og utvikling, er undervisningen i fagene skolens sentrale anliggende. Fagene er også det sentrale i lærerutdanningen, det er dem elevene prøves i, får karakter i, og hvor prestasjonene bestemmer hvilke fremtidsmuligheter som står åpne. Skolens ansvar for det sosiale miljøet har lenge vært langt mindre tydelig.

Det er ulike meninger om hvordan sammenhengen er mellom elevenes trivsel, deres utvikling og deres faglige læring. *Kunnskapsløftet* var først og fremst motivert av ønsket om å styrke elevenes faglige prestasjoner; «for mye kos og for lite læring i skolen» hevdet noen. Andre la vekt på skolegangens sosiale aspekter; både at barnets læringsprosess krever et overskudd som er betinget av at det opplever et visst nivå av trygghet, både i skolen og ellers, og at barnets sosiale kompetanse utvikles gjennom deltakelse i fellesskapet i skolen. Dette aspektet ble styrket i læreplanverket ved at *Prinsipper for opplæringen* i tillegg til de faglige målene, fikk en tilføyelse som blant annet fremhever skolens ansvar for sosial kompetanse, motivasjon og læringsstrategier, jf. pkt. 1.5.3.6.<sup>891</sup>

---

<sup>891</sup> K-6000 s. 32-33

I opl. § 1-2 siste ledd, som er felles for grunnskolen og den videregående opplæringen, bestemmes at det skal legges vekt på å skape gode arbeidsformer mellom lærere og elever, mellom lærlinger, lære kandidater og bedrifter, mellom hjem og skole og mellom skole og arbeidsliv. Alle som er knyttet til skolen eller lærebedriftene skal arbeide for å hindre at barna kommer til skade eller blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Skolens ansvar for barnas sosiale utvikling er særlig fremhevet i FNB artikkel 29 og *The Aims of Education*, jf. pkt. 2.2.3.3.

Skolen har et ansvar for barna i den tiden de oppholder seg der. Det kan kanskje oppfattes som delegert fra foreldrene, selv om lærerne tradisjonelt har avgrenset sitt profesjonelle ansvar mot oppdragelse og mer omsorgsrettede oppgaver. Barna er omfattet av folketrygdens yrkesskadedekning når de utsettes for fysiske skader, jf. flktrl. § 13-10. Skolens ansvar for sosiale og emosjonelle påkjenninger er mindre klart regulert. I forarbeidene til barnehageloven heter det om sammenhengen mellom den pedagogiske virksomheten og omsorgsansvaret for barna: «Det er mye god læring i omsorg og omvendt: Det ligger mye omsorg i meningsfylt læring knyttet til barnas aktivitet i hverdagen.»<sup>892</sup> Tilsvarende utsagn finner vi ikke i skolens dokumenter. Større barns behov for omsorg og oppmerksomhet synes å være undervurdert i skolen.

Skolens ansvar er først og fremst å legge til rette for den faglige virksomheten i skolen og samtidig legge rammer for det sosiale samværet mellom elevene. Det må ivaretas både i den generelle organiseringen og avviklingen av skolehverdagen. Gjennom arbeidet med tilpasset opplæring og kontakt med hjemmet må skolen og lærerne gjøre seg kjent med den enkelte elevs evner og forutsetninger og legge til rette for at de utvikles i samværet med andre.

Forholdet mellom elevenes faglige og sosiale utvikling er analysert i undersøkelsen *Skole og samspillsvansker*. Som en bakgrunn for analysen av regelverket vil jeg peke på noen sentrale forhold som det søkes en endring i. I sin avhandling basert på undersøkelsen hevder Thomas Nordahl at elevene i klasserommet har en sosial agenda som utspiller seg parallelt med den faglige som læreren har blikket på. Undersøkelsen bygger på data fra midten av 1990-tallet, altså før opplæringslovens tid og mens klassen ennå eksisterte.

Han omtaler den faglige og den sosiale arenaen som to verdener, med ulike sett spilleregler, men som griper inn i hverandre.<sup>893</sup> På den faglige arenaen har læreren hegemoniet. Han forventer tilpasning, og forvalter en implisitt materiell danningsteori der danning består i å ta opp i seg et forhåndsdefinert innhold. Læreren utøver kontroll av elevenes kunnskap og av arbeidsprosessen i

---

<sup>892</sup> Ot. prp. nr. 72 (2004-2005) s. 30

<sup>893</sup> Nordahl, Thomas (2000): op. cit s. 318 -322

klasserommet. Thomas Nordahl hevder på grunnlag av analysen at atferd som truer lærerens posisjon defineres lett som atferdsproblemer som krever tiltak for enkeltelever utenfor klasserommet. Det føyer seg inn i pedagogisk forskning som viser at læreplanverkets generelle mål om utvikling av personlig kompetanse, sosial kompetanse, selvstendighet og evne til kritisk tenkning er oversatt i skolen. Den omtales i som «den ikke iverksatte læreplanen» («the null curriculum»)<sup>894</sup>.

På læringsarenaen må elevene mestre skolens tilpasningskrav og lydighetsforventninger. Samtidig må de hevde sin plass i jevnaldrendefellesskapet. Utfordringen for elevene er å veksle mellom rollen som elev og kamerat og spille de to rollene sånn at den ene ikke ødelegger for den andre. De sosialt dyktige elevene mestrer spillet på begge arenaene. Thomas Nordahl hevder at noen som får karakteristikken atferdsvanskelige, benytter bråk som en mestringsstrategi for å tiltrekke seg oppmerksomhet og hevde sin posisjon blant de jevnaldrende. På den sosiale arenaen kan det være en rasjonell atferd. Han hevder derfor at atferdsproblemer også må forstås i et kontekstuellt perspektiv og et aktørperspektiv, i tillegg til at de kan ha individuelle årsaker, som hittil synes å ha vært enerådende.<sup>895</sup>

Når vi på bakgrunn av dagens regler skal analysere skolens ansvar for barnets sosiale inkludering i skolen, må vi både ta i betraktning at elevorganiseringen er endret gjennom oppheving av klassen, at FNBs prinsipper er inkorporert i lovgivningen, at deler av læreplanverket er endret samt at skolens ansvar for skolemiljøet er skjerpet i opl. kapittel 9a.

I *Prinsipper for opplæringen* heter det om sosial og kulturell kompetanse blant annet:

«Et tydelig verdigrunnlag og en bred kulturforståelse er grunnleggende for et inkluderende sosialt fellesskap og for et læringsfellesskap der mangfoldet anerkjennes og respekteres. I et slikt læringsmiljø gis det rom for samarbeid, dialog og meningsbrytninger. Elevene får delta i demokratiske prosesser og kan slik utvikle demokratisk sinnelag, og forståelse for betydningen av aktiv og engasjert deltakelse i et mangfoldig samfunn.

For å utvikle elevenes sosiale kompetanse skal skolen og lærebedriften legge til rette for at de i arbeidet med fagene og i virksomheten ellers får øve seg i ulike former for samhandling og problem- og konflikthåndtering. Elevene skal utvikle seg som selvstendige individer som vurderer konsekvensene av, og tar ansvaret for egne handlinger. Opplæringen skal bidra til utvikling av sosial tilhørighet og mestring av ulike roller i samfunns- og arbeidslivet og i fritiden.»<sup>896</sup>

Kapittel 9 a med ansvar for elevenes skolemiljø var en nyskaping som kom inn i loven omtrent samtidig med at det første *Manifest mot mobbing* i skolen ble vedtatt jf. pkt. 1.2.4.3. Det nye i kapittel 9 a er først og fremst regler om krav til det fysiske

<sup>894</sup> Nordahl, Thomas (2000): op. cit s. 333

<sup>895</sup> Nordahl, Thomas (2000): op. cit s. 336-341

<sup>896</sup> K-2006 s. 32

og psykososiale arbeidsmiljøet som er en utdyping av formålsparagrafens siste ledd.

Jeg vil analysere kravene til det psykososiale arbeidsmiljøet, herunder skolens plikt til å sørge for at den enkelte elev kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet i skolemiljøet, pkt. 4.3.4.2. Jeg vil relatere bestemmelsene til noen spørsmål som har vært oppe i erstatningssaker mot kommunen hvor skolens håndtering av det psykososiale miljøet har vært særskilte tema, pkt. 4.3.4.3. I pkt. 4.3.4.4 vil jeg gi en kort oppsummering.

#### 4.3.4.2 Skolens ansvar for det sosiale miljøet i skolen

I dette punktet vil jeg analysere skolens plikt til å sikre det sosiale skolemiljøet. De sentrale bestemmelsene finner vi i opl. kapittel 9 a. Det har sin egen formålsparagraf som slår fast at alle elever i grunnskolen og videregående skole har rett til et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Opl. § 9a-2 som regulerer det fysiske arbeidsmiljøet, viderefører i stor grad krav som allerede fulgte av forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager.<sup>897</sup> Forskriften § 7 setter som standard at virksomhetene skal være «helsemessig tilfredsstillende». Opl. § 9a-2 andre ledd krever at skolen skal dokumentere at miljøet har *tilfredsstillende* virkning på helse og trivsel, og læring. Formuleringen ble foreslått av stortingskomiteen som mente at forskriften var for passiv.<sup>898</sup>

Jeg går jeg ikke nærmere inn på det fysiske skolemiljøet. Jeg vil likevel nevne at mange eldre skoler står overfor spesielle utfordringer i våre dager på grunn av at arkitekturen er tilpasset klasseundervisningen som nå er i ferd med å forlates. Det er historier om storgupper av elever som sitter i ganger, trapper og vinduskarmer med arbeidet sitt.

I følge opl. § 9 a-3 første ledd har skolen plikt til aktivt og systematisk å arbeide for et godt psykososialt miljø der den enkelte kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet. Skolen kan altså ikke lenger overlate barna til seg selv i tillit til at de på egen hånd løser problemer som måtte oppstå. Tilsatte ved skolen har etter § 9 a-3 andre ledd plikt til å gripe inn ved krenkende handlinger; mobbing, diskriminering, vold eller rasisme. Skolen har et spesielt ansvar for å gripe fatt i krenkelser av barnas menneskerettigheter, jf. *The Aims of Education* i pkt. 2.2.3.3.

---

<sup>897</sup> Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i skoler og barnehager, gitt med hjemmel i khl. kapittel 4 a

<sup>898</sup> Innst. O. nr. 7 (2002-2003) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1998 om grunnskolen og den videregående opplæringa (Om skolemiljøet til elevane) s. 3 jf. Ot. prp. nr. 72 (2001-2002) s. 26

Dersom en elev eller forelder ber om tiltak som angår det psykososiale miljøet, skal skolen i følge 9a tredje ledd snarest behandle saken etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Hvis saken ikke følges opp, har barn og foreldre klagerett som om det var gjort et enkeltvedtak. Forsettlig eller uaktsomme overtredelser kan straffes med hjemmel i opl. § 9a-7.

Reglene er en markering av det enkelte barnets krav på skikkelig behandling i skolen. Samtidig er det en viktig påminnelse til skolen om dens ansvar for nødvendig informasjon til foreldre som er usikre på hvilken støtte de kan vente. At barnet føler seg mobbet er et av de problemene foreldre ofte synes å ha vanskelig for å nå frem med overfor skolen.

Reglene er også et uttrykk for at lærere som rollemodell for de unge, har et ansvar for måten de håndterer konflikter på. Anne-Lise Arnesens intervjuer med elever på ungdomstrinnet, viser at de er opptatt av at læreren sørger for at det holdes en ordentlig tone i klassen.<sup>899</sup> Flere elever forteller om store belastninger på selvbildet på grunn av langvarig mobbing. Lærerne derimot har en tendens til å «normalisere» erting og mobbing og fratrar dermed seg selv ansvaret for å gripe inn og sette grenser.<sup>900</sup> Det underbygger et bilde av lærere med liten tiltro til sin egen betydning og sin egen autoritet.

Opl. § 9a-4 pålegger skolen aktivt å drive et systematisk arbeide for å fremme helse, miljø og sikkerhet for alle elevene ved skolen. I henhold til opl. § 9a-5 skal også elevene engasjeres i arbeidet. Dette ansvaret må ses i lys av den erkjennelse at atferdsproblemer i skolen må løses ved at den i tillegg til å være oppmerksom på enkeltelevers særlige behov, tar et overordnet ansvar for utviklingen av de relasjonelle forholdene. Skoledemokratiets organer, jf. opl. kapittel 11 skal ifølge opl. § 9a-6 holdes løpende orientert om alle forhold, herunder hendelser, planer og vedtak som har vesentlig betydning for skolemiljøet og tas med i planleggingen og gjennomføringen så tidlig som mulig.

Til tross for det omfattende regelverket om skolemiljøet, er det først og fremst gjennom organiseringen av det daglige arbeidet i skolen at grunnlaget legges for arbeidsklimaet og elevenes trivsel. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 4.3.6. Det er likevel grunn til å nevne at reglene om elevorganisering gjør at læreren ikke på samme måten som tidligere, er alene med en klasse hele tiden. Ansvaret for elevene på et årstrinn er ved de fleste skoler felles for flere lærere som arbeider i team med rom for ulike grupperinger av elevene på trinnet. Dette kan gi muligheter for flere voksne i klasserommet og rom for å finne varierte strategier for å møte elevene på ut fra felles erfaringer. En fare ved denne organiseringen er at enkelte barn kan bli oversett fordi lærerne regner med at de andre følger med.

---

<sup>899</sup> Arnesen, Anne-Lise (2002): op. cit s. 394-398

<sup>900</sup> Arnesen, Anne-Lise (2002): op. cit s. 407

Konflikter elevene i mellom er en mulighet som skolen kan utnytte til å utvikle barnas evne til fredelig konfliktløsning som så sterkt er vektlagt i *The Aims of Education*, og nå også i læreplanverket.

Økende vekt på lærernes posisjon som rollemodell gjør at det i tillegg de rent faglige kravene også legges vekt på personlig egnethet for arbeidet. Dette er forhold som foreldre har vært opptatt av i over hundre år, jf. pkt. 3.4.3.3. Med hjemmel i lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15 § 4-10 nr. 1 har departementet fastsatt forskrift om at studenter ved visse studier skal kunne utestenges fra studiet etter skikkethetsvurdering.<sup>901</sup> Den omfatter blant annet lærere. Ved skikkethetsvurderingen vil det også kunne legges vekt på studentens atferd utenom selve arbeidssituasjonen. Opl. § 10-9 stiller krav om vandelsattest for lærere. Det går jeg ikke nærmere inn på.<sup>902</sup>

#### 4.3.4.3 Vern mot mobbing og andre krenkelser

I dette punktet vil jeg analysere barnets rett til vern mot mobbing i skolen. Det er blant annet et siktemål ved opl. § 9-a 3 andre ledd. Den lyder:

Dersom noen som tilsett ved skolen får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommende snarest undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.

Opl. § 9a-7 gir hjemmel for bøter eller fengsel i tre måneder for den som bryter kravene i kapittelet eller forskrifter gitt i medhold av det. Jeg vil først ved noen eksempler fra rettspraksis illustrere spørsmål som kan oppstå når det gjelder mobbing i skolen. På grunn av lovendringene er disse avgjørelsene ikke uten videre uttrykk for gjeldende rett. De vil likevel danne et utgangspunkt for noen antagelser om hva som kan forventes av endringer ved kapittel 9 a.

Opl. § 9 a bygger på Dan Olweus' definisjon av mobbing. Den krever 1) at det dreier seg om aggressiv eller ondsinnet atferd som 2) gjentar seg og varer ved over en viss tid og 3) i en mellommenneneskelig relasjon som er preget av en viss ubalanse i styrke eller maktforhold, jf. pkt. 1.2.3.4. Den fanger opp meget alvorlige og systematiske krenkelser. Den har også vært benyttet i erstatningssaker mot skolen fra elever som hevdet å ha fått skolegangen ødelagt på grunn av mobbing. Som nevnt i pkt. 4.3.4.2 forandret Stortingskomiteen departementets

---

<sup>901</sup> Forskrift 7. oktober 2005 nr. 1109: Forskrift om hvilke utdanninger som skal omfattes av skikkethetsvurdering etter lov om universiteter og høyskoler § 4-10

<sup>902</sup> tilføyd ved lov 17. juni 2005 nr. 105, se Ot. prp. nr. 57 (2004-2005) s. 46-47

forslag til formuleringer i kapittel 9a. Men komiteen vurderte ikke om det også var grunn til å fravike definisjonen som proposisjonen bygget på.<sup>903</sup>

Jeg funnet fire erstatningssaker hvor mobbing i skolen var et mer eller mindre sentralt tema. Ingen av saksøkerne har nådd frem med kravet. To var rene erstatningssaker for mobbing i skolen, en fra Borgarting<sup>904</sup> og en fra Frostating lagmannsrett.<sup>905</sup> I to andre saker, RG 1996 s. 1663 og RG 1998 s. 716 var mobbing et innslag i saker om erstatning for mangelfull undervisning.

I begge de to rene mobbesakene vant saksøkeren frem i tingretten, men ikke i lagmannsretten. I saken fra Borgarting lagmannsrett hadde saksøkeren, født i 1968, vært utsatt for mobbing i hele skoletiden. Også andre påkjenninger gjorde at han var spesielt sårbar. Avgjørelsen var konkret og dommerne bedømte bevisene svært ulikt. I dommen ble det ikke redegjort for hvilken forståelse av mobbing dommerne bygget på.

Saken fra Frostating er av relevans for tolkningen av kravene til inngripen fra skolen. Det er den eneste saken hvor retten kom til at det forelå ansvarsgrunnlag. Saken ble påanket til Høyesterett men nektet fremmet. Saksøkeren som var født i 1979, var blitt mobbet jevnlig, både fysisk og verbalt av medelever fra andre til femte klasse. Etter tredje klasse byttet han skole, men mobbingen fortsatte. Han krevde både erstatning og oppreisning og vant frem i tingretten på begge punkter. Lagmannsretten bygget med henvisning til opl. kapittel 9a på Olweus-definisjonen og kom til at handlingene han hadde vært utsatt for, oppfylte definisjonens krav. Men den frifant kommunen for erstatningsansvaret på grunn av at han var i arbeid og ikke kunne dokumentere noe økonomisk tap. Kommunen ble også frifunnet for oppreisningskravet idet lagmannsretten fant at kommunens organansvar etter skl. § 3-5 ikke omfattet lærernes handlinger.

Saksforholdet var godt dokumentert blant annen gjennom journaler i pp-tjenesten hvor foreldrene hatt hadde god kontakt med en psykolog på grunn av at gutten også hadde betydelige lese- og skrivevansker. Også mobbeproblemene ble tatt opp, men det var vanskelig å nå frem overfor skolen. Den synes på sin side å ha vært i villrede om hvordan psykologen i pp-tjenesten kunne brukes. Om saksøkeren er det opplyst at han liten av vekst og hadde liten interesse for og var lite flink til å spille fotball, som de andre i klassen gjorde. Han var også ukonsentrert og rask til å ta igjen, i hvert fall verbalt, når han ble utsatt for angrep fra medelevene.

Lagmannsretten delte seg i vurderingen av skolens oppfølging av eleven. Flertallet viste til Dan Olweus' bok av fra 1993 hvor han kategoriserer dem som blir mobbet, og fant at saksøkeren kunne regnes til Olweus' kategori «provoserende

---

<sup>903</sup> Ot. pr. nr. 72 (2001-2002) s. 23 og Innst. O. nr. 7 (2002-2003)

<sup>904</sup> LB 2003- 13789, Borgarting lagmannsrett

<sup>905</sup> LF-05-012285 Frostating lagmannsrett



mobbeoffer». Her legges det vekt på at det i tillegg til innsats fra skolens side for å endre mobbernes atferd, også må kreves at offeret endrer atferd for at tiltakene skal ha effekt. Flertallet la vekt på at skolen den gang ikke hadde noen generelle retningslinjer for håndtering av mobbing, den måtte derfor innrømmes en viss margin for feilvurderinger. Flertallet mente at skolen hadde opptrådt kritikkverdigg, men ikke grovt uaktsomt.

Mindretallet la til grunn at alle barn har behov for den samme beskyttelse fra skolen og fant at den hadde opptrådt grovt utaktsomt. Både flertallet og mindretallet kom til at det forelå ansvarsgrunnlag, men frifant altså på grunn av mangel på økonomisk tap.

Også i RG 1996 s.1663 bygde retten også på Olweus-definisjonen av mobbing, og viste til Rt. 1993 s. 620. Saksøkeren, født i 1962, hadde dysleksi og allerede fra slutten av første klasse lo medelevene og kom med tilrop når han leste høyt i timen. Han ble også ertet og plaget i friminuttene. Foreldrene tok opp mobbingen med klassestyreren og det lyktes til dels å stanse mobbingen. Men fra femte klasse fikk han ny klassestyrer som hadde en annen innstilling til mobbing. Han uttalte som vitne for lagmannsretten at mye av ansvaret lå på mobbeofferet selv.

Retten uttalte: «Etter klassestyrerens forklaring var A riktignok alltid stille og rolig, men han provoserte sine medelever ved sin væremåte.» For lagmannsretten synes denne «væremåten» å referere seg til at «A ikke i tilstrekkelig grad klarte å markere seg og sine grenser overfor mobberne». Lagmannsretten karakteriserte skolens unnfalende holdning til mobbeproblemet som forbausende. «Skolens passivitet fremstår som en vesentlig årsak til at mobbingen i femte og sjette klasse hadde en så omfattende og alvorlig karakter.» Retten frifant likevel kommunen idet den fant at det ikke var årsakssammenheng mellom mobbingen og hans senere problemer som den mente hadde psykiske årsaker.

I RG 1998 s. 716 ble kommunen frifunnet for mobbingen idet retten mente at den ikke hadde vært så systematisk som Olweus-definisjonen krevde. En del av årsaken til problematikken var at eleven hadde en eldre bror som det var mye bråk omkring. Retten fant at holdningene i skolemiljøet var det vanskelig å få gjort noe mer med enn det som var gjort. Men han fikk erstatning på annet grunnlag, jf. pkt. 3.4.2.2.

Disse sakene har noen fellestrekk, de gjaldt gutter, alle strevde med problemer av ulike slag som skolen ikke klarte å hjelpe dem med. I noen grad synes skolen, i tråd med Olweus' forståelse å pålegge offeret ansvaret for mobbingen - «blame the victim», særlig uttalt er det i RG 1996 s. 1663. Dette synet kom også til uttrykk Frostatings lagmannsretts vurdering i den rene mobbesaken.

Skolens ansvar etter 9a-3 første ledd for å arbeide planmessig med skolemiljøet, er en viktig endring i lovverket fra den gang disse saksøkerne var elever. Det finnes programmer som skolene er oppfordret til å bruke for å motvirke mobbing. Hvis

bestemmelsene skal ha noen betydning overhodet, ville etter mitt i dag skjønn en passivitet som beskrevet i RG 1996 s. 1663 måtte omfattes av opl. § 9 a-7 jf. 9a-3 andre ledd. De pålegger den enkelte lærer en handleplikt, til enten selv å gripe direkte inn eller undersøke nærmere og varsle skoleledelsen. Den er forventet å følge opp den konkrete saken etter reglene om enkeltvedtak, jf. opl. § 9a-3 tredje ledd. Hvis regelverket i kapittel 9a følges, skal skolen ha tatt grep om situasjonen før det kommer så langt.

Skolen ble ikke ansett å ha opptrådt erstatningsbetingende med hensyn til mobbingen i noen av sakene, men i RG 1998 s. 716 ble kommunen erstatningsansvarlig på annet grunnlag. Retten la i denne saken vekt på at saksøkeren var en spesielt sårbar person som hadde krav på ekstra omsorg fra skolens side. Den kom til at skolen måtte holdes ansvarlig for at han hadde tapt skolemotivasjonen og tilkjente ham erstatning for forsinket utdanning, Retten synes å ha stilt klart større krav til skolens ansvar for hans faglige utvikling enn hans sosiale trivsel på skolen. Ut fra opplysningene i saken er det tvilsomt om noen hadde kunnet straffes etter kapittel 9a. Men skolens plikt etter opl. § 9 a -3 til «aktivt og systematisk å arbeide for et godt psykososialt skolemiljø» innebærer også at det også må arbeides med holdningene i skolen.

I erstatningssakene hvor hele skolegangen i tilbakeblikk vurderes under ett, har enkeltepisoder ikke blitt tillagt avgjørende betydning. Den viktigste funksjonen av kapittel 9 a er kanskje at den statuerer en plikt til å gripe inn når noe skjer. På samme måte som ved den faglige oppfølgingen av elevene, illustrerer disse sakene at det er kvaliteten på det løpende arbeidet i skolen som må sikres.

Når skolen tar tak i mobbing som problem, er det gjerne medelevers mobbing som kommer på dagsorden. Mobbing fra læreres side er mindre påaktet. Uthenging av elever i klassen er en variant. I dysleksisak reagerte medelevene i femte klasse på at klassestyreren sendte et skriftlig arbeid på rundgang i klassen. En kamerat varslet guttens far som tok opp saken med rektor.<sup>906</sup> I en sak fra Troms er det opplyst at en lærer fikk refs av skolesjef og rektor etter å ha såpevasket munnen til saksøkeren og tre andre elever etter en episode med kalling og banning. Skolen synes å ha ansett dette forholdet som opp og avgjort gjennom personalreaksjonen.<sup>907</sup>

Det ser ikke ut som kapittel 9a direkte har tatt sikte på krenkelser fra lærere. Overfor dem kan straffeloven komme til anvendelse. Det har neppe vært meningen å straffe den som unnlater å gripe inn, mens den som selv står for handlingen går fri.

---

<sup>906</sup> TOSLO-2001-01283, Oslo tingrett

<sup>907</sup> LH-1993-00168, Hålogaland lagmannsrett

Rt. 1993 s. 851 gjaldt en lærer, som hadde overtrådt forbudet mot kroppslig refsing i grskl. § 16 siste ledd ved blant annet å lugge elever i forbindelse med irettesettelse i undervisningssituasjoner. Kjæremålsutvalget fant at det var behov for en klar reaksjon på slike forgåelser, men at reaksjonen fikk form av en domsutsettelse for så vidt gjelder fastsettelse av eventuell fengselsstraff, kombinert med en bot på 10 000 kroner.

Det kan se ut som skolens toleranse mot mobbing fra medelever og til dels også fra lærere, har vært stor. Bortsett fra reaksjoner på kriminelle handlinger har det hittil heller ikke vært mye støtte å få fra domstolene for den som har opplevd krenkelser. Her markerer opl. kapittel 9a og manifestene mot mobbing et vendepunkt som synes å gi grunnlag for en endring i skolen jf. pkt.

#### *4.3.4.4 Oppsummering om barnets krav på vern mot sosial marginalisering*

Som en oppsummering på dette punktet vil jeg konstatere at skolens ansvar for barnets sosiale utvikling i skolen hittil har vært langt dårligere enn for den faglige utviklingen. De kravene som har vært stilt til skolens beredskap til å beskytte elevene har vært meget svake. Det må kanskje forstås på bakgrunn av at skolens fokus primært har vært rettet mot elevenes faglige utvikling, og at skolen tradisjonelt nærmest har hatt en rett til å beskytte seg selv mot de sosialt utfordrende elevene.

I RG 1976 s. 347 uttalte retten at det måtte være «et betydelig sprang mellom det program loven trekker opp for skoleverket og det den enkelte elev kan kreve som en subjektiv rett», jf. pkt. 4.3.3.6. På dette punktet kan det se ut som om spenningen mellom idealer og realiteter har vært balansert ved en stilltiende aksept for at deler av læreplanene har vært tilsidesatt, jf. Thomas Nordahls påvisning av praksis i henhold til «the null curriculum».

Selv om de erstatningsrettslige vurderingene hviler på andre premisser, synes denne oppfatningen å ha blitt sementert ved at skolens krenkelser av barnet som ikke har materialisert seg i påvisbart økonomisk tap ikke kompenseres. I ettertid ser det også ut til å være vanskelig å oppfylle beviskravet til årsakssammenheng mellom krenkelsen og skadefølgen. At barnet også har andre problemer, dysleksi eller andre lære vansker, når det sliter med følge av overgrep eller som opplever konflikter i klassen, problemer i familien eller i lokalmiljøet synes å frita kommunen for ansvar.

Dette er situasjoner hvor den empiriske forskningen om marginalisering i skolen viser at barnet spesielt utsatt for også å tape skolegang. Den mulighet skolen har til å tilby barnet en alternativ voksen støtte når det opplever problemer på andre livsområder, gjør at den kan fungere som en beskyttelsesfaktor for barnet i denne

situasjonen. Det skulle tilsi at den fikk et særlig ansvar for å støtte barnet når det er spesielt sårbart.

På denne bakgrunn må vi ønske velkommen innføring av handleplikt for skolen ved enkeltepisoder i opl. kapittel 9 a og fornyelse av *Manifest mot mobbing*, jf. pkt. 1.2.4.3. Endringen av klassestrukturen gjør at disiplinproblemer ikke bare en lærers ansvar, men at det er flere voksne å dele på. Sammen med læreplanverkets styring av skolens ansvar for å utvikle elevenes sosiale kompetanse i *Prinsipper for opplæringen*, gir det et regelverk som er egnet til å gi barn bedre beskyttelse i skolen enn de har hatt tidligere. Evalueringene etter den første manifestperioden kan tyde på en viss utvikling i ønsket retning, jf. pkt. 1.2.4.3.

#### 4.3.5 Skolens ansvar for å hindre at elever dropper ut

I dette punktet er spørsmålet hvilket ansvar skolen har for å hindre at barnet dropper ut av skolen i tilfelle hvor det ikke er foreldrene som holder barnet hjemme.

Skolens plikt er etter ordlyden i opl. § 13-1 først og fremst å oppfylle barnets *rett* til opplæring, jf. pkt. 4.2.2. og 4.2.3. Den baserer sin virksomhet på at eleven møter opp. Foreldrene har ansvaret for å sørge for at barnet kommer seg på skolen, men gjennom påtaleregelen i opl. § 2-1 femte ledd har kommunen en subsidiær håndhevelsesfunksjon, jf. pkt. 3.4.3.3. I opplæringslovens forarbeider er det uttalt at også tiltak etter barnvernlovens kan være aktuelle når foreldrene unnlater å sørge for at barnet får tilfredsstillende grunnskoleopplæring.<sup>908</sup> Hvordan kontrollen med barnets fremmøte blir håndhevet av kommunene, har vi begrenset kunnskap om. Også statistikken er som nevnt mangelfull.

Jeg vil likevel gi noen glimt fra spredte kilder om dette problemet, som det inntil nylig synes å ha vært en viss motvilje mot å ta opp i skolens dokumenter. Men i St. meld. nr. 16 (2006-2007) har departementet som tidligere nevnt at fraværsberegninger basert på PISA undersøkelsen tyder på at skjult frafall i grunnskolen kan være et betydelig problem.<sup>909</sup> Spørsmålet her er hvilket ansvar skolen har for å bidra til eller kontrollere barnets fremmøte og reagere hvis det uteblir.

Som utgangspunkt for hvordan problemet faktisk arter seg vil jeg bruke artikkelen fra Oslo-undersøkelsen om trivsel og skolefravær, som jeg har vist til tidligere. Forfatteren, Peer Møller Sørensen, uttaler at det er en del fravær det første året på

---

<sup>908</sup> NOU 1995: 18 s. 93

<sup>909</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 45

ungdomstrinnet. Men det er særlig er det andre året at «bukkene skilles fra fårene». Da får noen lengre fravær og noen uteblir helt.

At et barn skulker skolen, regnes i følge forfatteren isolert sett ikke som noe stort problem hvis det har begrenset omfang. Tvert i mot forventes nærmest de unge, som ledd i utviklingen av sin selvstendighet, å prøve sine egne grenser og å mestre nye ting.

Resonnementet er følgende: Hvis det er slik at muligheten til individuell utvikling er knyttet til personens mulighet til å gripe inn og handle overfor sine samfunnsmessige betingelser, blir et dårlig eller negativt selvbilde, en lav selvtillit det mest invalidiserende for et ungt menneske. Manglende selvtillit ser ut til å holde noen unge, som viser andre tydelige indikasjoner på mistriivsel i skolen, tilbake fra å skulke. Dem kan det være grunn til å bekymre seg for.<sup>910</sup>

I undersøkelsen ble tre dager regnet som grensen for hva som var «litt alvorlig». Men intervjuene med de unge viser at når fraværet ble langvarig, var ofte veien tilbake til skolen tung, og noen bare forsvant.

Forfatteren viser at forståelsen av skolefravær har skiftet over tid. Den eldste forskningen la vekt på individuelle trekk ved barna og sondret mellom skolevegrere, eller barn med skolefobi og skulkere. Senere studier viste at også forholdene i familien varierte mellom barn som viste fravær på skolen, og andre barn. Men det kunne ikke forklare hele forskjellen. Studier som også trakk inn forholdet til skolen, viste stor ulikhet skoler imellom når det gjelder fravær. Det har ført til at også organisasjonsteoretiske perspektiver er trukket inn i studiet av fravær.

Skoleskulk over et visst minimum blir regnet som et faretegn for utvikling av atferdsproblemer. Hvis dette skjer etter en periode med svikt i lekselesing og skolearbeid, kan være mye å ta igjen selv om det lykkes å få eleven tilbake på skolen. Situasjonen kan derfor lett bli alvorlig for eleven. Fravær fra skolen også kan også være et uttrykk for at barnet har andre problemer. Fordi barnet kan regne med at det blir lagt merke til av voksne, kan fravær fungere som et «nøddrop» eller fraværet kan ha grunner som barnet vil ha behov for at noen finner ut av.<sup>911</sup>

Bortsette fra påtaleregelen i opl. 2-1 femte ledd har jeg ikke funnet regler eller retningslinjer for skolens oppfølging av fravær, eller studier av skolens praksis. *Rolleerklæringen* som understreker foreldrenes ansvar for å få barnet på skolen, henviser generelt til skole-hjem samarbeidet. Informasjoner jeg har fått, tyder på at skolens praksis varierer.

---

<sup>910</sup> Sørensen, Peer, Møller (2001): op. cit. s. 451

<sup>911</sup> Helgeland, Ingeborg Marie (2003): Ungdom med atferdsvansker. hvordan går det med dem som 30-åringer? I: Backe-Hansen, Elisabeth. Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi s. 147 -166, se s. 151

Det kan altså være ulike årsaker til at barnet uteblir fra skolen. Jeg vil for anledningen dele dem inn i fire hovedtyper som ikke er gjensidig utelukkende. De vil kunne forekomme sammen, men hovedvekten vil ligge på en av disse fire. 1) Det kan skyldes forhold ved barnet, 2) forhold ved skolen, 3) forhold ved hjemmet eller 4) forhold utenfor skolen og hjemmet som trekker barnet bort fra skolen. Skolens ansvar for å tilskynde barnets skolegang ville kunne være ulike etter hva årsaken er. De strategier som kan benyttes kan også variere.

Den sosiale og psykologiske dynamikken bak prosessene som ligger bak kan være sammensatt. Hva som er problemet og dets årsaker og virkninger, kan det være vanskelig å finne ut av. Det illustreres i «skolevegrersaken» fra Frostating.<sup>912</sup> Her gjorde skolen en omfattende innsats for å få piken på skolen, både skolens egne og andre fagfolk hadde en rekke samtaler med hennes mor. Saksøkeren hevdet på sin side at det var moren som holdt henne hjemme.

Forhold ved barnet kan skyldes sykdom, psykisk, eller annen. Et barn som er på sykehus vil ha rett til å få skolegang der, jf. opl. § 13-3a og forskrift om barn på sykehus.<sup>913</sup> Det er normalt foreldrenes ansvar å sørge for at barn får medisinsk hjelp, men sykdommen vil også kunne kreve en viss forståelse i skolen. Etter at barnet er kommet hjem, kan overgangen til skolen være vanskelig. Noen sliter med sosial angst. Noen barn trenger medisiner. For barn med ADHD og likende tilstander kan selve atferden et velkjent konfliktområde.

Manglende forståelse fra skolens side og bekymring hos foreldrene, kan hvis de ikke finner grunnlag for dialog utvikle seg til gjensidig mistillit som forsterkes når nye episoder inntreffer. Et eksempel er en sak med en gutt med diabetes som kunne bli urolig og aggressiv når blodsukkerbalansen kom i ulage.<sup>914</sup> Når skolen møtte barnets atferd på en måte som opplevdes krenkende, så foreldrene ikke annen råd enn å holde barnet hjemme for å verne det. I den saken kom det til en konflikt mellom foreldrene og skolen som endte med at gutten avbrøt grunnskolen. Saken illustrerer at å hjelpe et barn med en sykdom som trenger spesiell oppmerksomhet til å finne en normal elevrolle, er en oppgave som stiller både skolen og hjemmet overfor særlige utfordringer.

For barn som trenger psykiatrisk hjelp er kapasiteten begrenset. Som ledd i strategiplanen for barns og unges psykiske helse arbeides det mange steder med å få til et samarbeid med skolen om enkeltbarn som trenger behandling, slik at sykehusinnleggelse kan unngås.<sup>915</sup> I samarbeid med helsestasjonen har det blitt

---

<sup>912</sup> LF 1996-00109 Frostating lagmannsrett

<sup>913</sup> Forskrift 1. desember 2000 nr. 1217 om barns opphold i helseinstitusjon gitt med hjemmel i lov 2. juni 1999 om spesialisthelsetjenesten m. m. § 3-6

<sup>914</sup> LH 1993-00168 Hålogaland lagmannsrett

<sup>915</sup> Regjeringens strategiplan for barn og unges psykiske helse «...sammen om psykisk helse...»s. 28

etablert «angstgrupper» ved noen skoler. Barn i denne situasjonen vil også være avhengig av nært samarbeid mellom hjemmet og skolen.

Noen barn kan ha sykdommer som det er vanskelig å finne ut av. En sak som fikk stor oppmerksomhet i Trondheimsavisene for noen år siden gjaldt en 15-åring som var plassert på barneverninstitusjon i en annen del av landet fordi moren ikke klarte å få henne opp og på skolen om morgenen. Moren gikk til avisen da heller ikke institusjonen klarte å få henne på skolen. Etter avisomtalen mente en nevrolog ved byens sykehus å kjenne igjen tilstanden «forsinket søvnfasesyndrom» fra faglitteraturen. En nærmere undersøkelse viste at det var det hun led av. Hun fikk komme hjem og fikk et tilpasset skoleopplegg. Saken illustrerer betydningen av å undersøke også den medisinske siden av saken, uten derved å havne i «diagnosemagien». Ved problemer av denne art er skolens ansvar for å støtte foreldrene klart skjerpet ved St. meld nr. 30 (2003-2004).

Den andre årsaken til fravær kan være forhold ved skolen, som mobbing fra lærere eller medelever, nederlagsopplevelser faglig eller sosialt, eller andre forhold som gjør at barnet føler seg presset ut eller flykter. Gutten med diabetes er et eksempel her også. Dette er problemer som må løses i samarbeid mellom skolen og hjemmet. I *Kunnskapsløftet* skolens ansvar for kommunikasjonen med hjemmet blitt innskjerpet. I flere av erstatningssakene mot skolen hadde barnet store fravær og noen fullførte ikke grunnskolen. I en del av dem ble saksøkerne belastet for å ha unndratt seg opplæringen.<sup>916</sup> Men det har forkommet at retten har uttrykt forståelse for at barnet har trukket seg unna undervisning som fremsto som meningsløs, jf. pkt. 3.4.2.2<sup>917</sup> Ved denne typen problemer har skolens ansvar blitt skjerpet blant annet ved kapittel 9 a, jf. pkt. 4.3.4.

Den tredje årsaken til fravær kan være forhold i hjemmet som gjør at barnet er belastet med omsorgsoppgaver slik at det ikke har tid til å gå på skolen, som 15 åringen med syk far i Rt. 1967 s. 509. Frykt for hva som kan skje dersom det ikke selv er hjemme og passer på, kan være en grunn til at skolen blir mindre viktig. Det kan dreier seg om bekymring for at far kan jule opp mor eller forgripe seg seksuelt på småsøsken, at hjemmet kan bli invadert av mors eller fars «fyllekompiser» eller for at en suicidal mor kunne ta livet av seg.

Når barnet uteblir på grunn av forhold i hjemmet, har skolen i kraft av påtaleregelen i opl. § 2-1 femte ledd en rolle som kontrollør av foreldrenes håndheving av opplæringsplikten. Men det er først og fremst som forvalter av statens subsidiære omsorgsansvar at skolen har en rolle i dette tilfelle, med mulig meldeplikt til barnevernet. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 4.4.

---

<sup>916</sup> 95-00969 A Hedemarken herredsrett, LB 1998-01828 Borgarting lagmannsrett LF 1996-00109 Frostating lagmannsrett

<sup>917</sup> 02-00264 A Trondheim Tingrett

Den fjerde årsaken kan være forhold utenfor både skolen og hjemmet som trekker og gjør skolen utviklig. For barn som er «spenningssøkere» kan venner med viktige prosjekter utenfor skolen trekke interessen bort fra skolearbeidet. I undersøkelsen *Når gutter går fra tolv til fjorten – vanlige og vanskelige overganger* fulgte Hanne Haavind og Liv Mette Gulbrandsen elever fra samme klassetrinn i en toårsperiode fra syvende til åttende for å se hvordan den sosiale dynamikken blant elevene utvikler seg.<sup>918</sup> Forskerne hevder at allerede ved 12-årsalderen har noen gutter definert seg som annerledes enn de andre, og alle de andre barna vet hvem de er. Det kan være nyttig å forstå deres atferd ikke bare som kjennetegn på asosiale handlinger men en felles aktivitet som både inviterer til og regulerer følelser mellom guttene. De skaper både en forventning om at noe skjer rundt dem, samtidig som en del blir tiltrukket av spenningen rundt dem og blir med på «eventyr». Større barn som mangler tilhørighet i skolemiljøet kan lett bli fristet til en posisjon i miljøer utenfor skolen.

Forskerne hevder at for barn i risikozonen er en erfaring at individuelle tiltak fra barnevernet som går ut på å gi barna positive opplevelser andre steder, kan bidra til å marginalisere barna i skolen ved at de trekkes bort fra de nære omgivelser. Generelle miljøtiltak i nabolaget kan derimot ha som effekt for mange barn at de knyttes til nærmiljøet og at risikoatferden passiviseres. Å holde barnet i fast i skolen som et ankerfeste i den normale barndommen, er en stor utfordring, jf. bekymringen til rektoren som jeg refererte til innledningsvis.

Tradisjonelt har aktive bråkmakere blitt sendt bort på grunn av den sosiale «smittefare» de representerte for andre, jf. pkt.1.5.3.4. I enkelte kommuner arbeides det aktivt med en alternativ strategi som går ut på å styrke motstanden hos deres «hang-arounds» mot å bli med på spenningen. Det vil i neste omgang kunne få også de mer utagerende til å skifte interesser. Ved atferdsproblemer kan flere strategier benyttes, gjerne sammen. Det felles målet må være å sikre barnet god voksenkontakt, å opprettholde relasjonene til nærmiljøet, søke å begrense fascinasjonen for utageringen hos «publikum» og finne annet utløp for deres aktivitetstrang sammen med andre. En viss utagering må påregnes av barn og unge i en frigjøringsfase. Da er utfordringen for samfunnet å reagere på en måte som ikke gjør at de unge marginaliseres ytterligere.<sup>919</sup> Glipper skolen, kan veien tilbake til en normalisert tilværelse være lang.

Som en oppsummering på dette punktet må det slås fast at det primært er foreldrenes ansvar å sørge for at barnet møter på skolen. Avhengig av hva årsaken er til at det uteblir, er skolens viktigste oppgave å motivere barnet til å møte opp skolen ved å sørge for at det opplever seg ivaretatt og møter relevante utfordringer. Dette er en del av skolens generelle ansvar for å ha et godt læringsmiljø etter opl.

---

<sup>918</sup> Norges forskningsråd (2002): Det mangfoldige barnevernet, formidling av forskning om barnevern s. 9-10

<sup>919</sup>Ericsson, Kjersti, Lundby, Geir og Rudberg, Monica (1985): op. cit. s. 154-64



kapittel 9 a. Når disse tiltakene ikke virker, ligger nøkkelen i et samarbeid med foreldrene slik at de to gruppene av voksne i fellesskap kan sikre barnets rett til opplæring. Skolens ansvar er først og fremst å holde barnet fast i skolen, mens foreldrene har ansvaret for å håndheve opplæringsplikten i hjemmet.

#### 4.3.6 Krav til organisering av opplæringen

I dette punktet vil jeg analysere skolens plikt til å oppfylle det enkelte barns rettigheter når arbeidet i skolen skal planlegges og gjennomføres. Den sentrale bestemmelsen her er opl. § 2-3 fjerde ledd som regulerer arbeidet i den enkelte skole. Den er ikke ment å være uttømmende for personalets plikter.<sup>920</sup> Kommunen har likevel det overordnede ansvaret for at elevenes rettigheter blir oppfylt. En viktig premis for økt lokal handlefrihet i grunnskolen er at kommunene utvikler forsvarlige systemer og er aktive som kvalitetsutviklere. Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen viser at det i mange kommuner er mangler i oppfølgingen av kvaliteten på opplæringen.<sup>921</sup> En sentral årsak synes å være at delegasjon til skolene har svekket kommunens sentrale skoleadministrasjon.

I pkt. 4.3.2-4.3.5 har jeg analysert skolens ansvar for å sørge for tilpasset opplæring, spesialundervisning, vern mot sosial marginalisering i skolen samt å følge opp fravær hos elevene. Analysen viser at skolens sentrale virkemiddel er samarbeid med foreldrene; dens repertoar av virkemidler for å gjennomtvinge barnets opplæring i strid med foreldrenes ønsker er meget begrenset. Det synes som det først og fremst er gjennom å komme i en konstruktiv dialog med foreldrene om barnets skolegang og ved å tilby barnet en skolegang som det opplever som faglig meningsfylt og sosialt trygg at skolen kan sikre at barnet gjør bruk av sine rettigheter.

Skolen legger rammene for tilbudet til elevene i sin planlegging og avvikling av opplæringen. I den grad det er mulig, må skolen ta hensyn til de enkelte elevenes behov, slik at deres rettigheter kan oppfylles best mulig innen rammen av det ordinære undervisningsopplegget, og der det er nødvendig, også ved spesialundervisning. At det er samsvar mellom rammene, skolens og lærerens handlingsrom i forhold til elevgruppen og de enkelte elevene, krever at det er sammenheng og kommunikasjon mellom kommunens overordnede planlegging og den som foregår på skole- årstrinns- og gruppenivå.

Den enkelte skole er en egen kommunal forvaltningsenhet som i følge opl. § 9-1 første ledd skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Hvor

---

<sup>920</sup> se Ot. prp. nr. 46 (1997-98) s. 154

<sup>921</sup> R: 10 (2005-2006) s. 48

selvstendig den for øvrig avgjøres av kommunestyret. Opplæringen i skolen skal ledes av en rektor, som fra 2005 kan tilsettes på åremål.<sup>922</sup> Kvalifikasjonskravet for rektor er pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper. Rektorene skal holde seg fortrolige med den daglige virksomheten i skolene og arbeide for å videreutvikle den.<sup>923</sup> Rektor har ansvar for å gjøre gjeldende sine elevers interesser overfor resten av kommunen, og må derfor ha nødvendig kjennskap til skolens elever og deres behov.

Rektor skal i følge opl. § 2-3 fjerde ledd også samarbeide med skolens elever i organiseringen av opplæringen. Det følger av første setning som slår fast at elevene skal være aktivt med i opplæringen. Prinsippet var en nyskaping i opplæringsloven og ble opprinnelig foreslått i opl. § 2-1 første ledd som en utdyping av retten og plikten til opplæring. I den første proposisjonen til loven, som ble trukket tilbake, ble den flyttet til opl. § 2-3. I de spesielle motivene uttales det at skolen skal organisere og gjennomføre opplæringen slik at elevene har anledning til å delta aktivt.<sup>924</sup> I den neste proposisjonen ble den videreført uten kommentar. Ut fra konteksten er det naturlig å oppfatte flyttingen som en markering av at elevenes plikt ikke er begrenset til å delta aktivt i sin egen opplæring, men at de også skal ha en mulighet til innflytelse på opplegget i skolen.

Det harmonerer godt med både formålsparagrafen, læreplanens mål og barnekonvensjonens mål for opplæringen jf. pkt. 2.2.3.3. FNB artikkel 12 gir også barnet en demokratisk rett til å gi uttrykk for sine synspunkter, og skolen er en velegnet arena for barn til å utprøve sine rettigheter.

I *Prinsipper for opplæringen* har elevmedvirkning fått et eget punkt. Her slås det fast at skolen skal forberede elevene på å delta i demokratiske prosesser i samfunnet og legge til rette for at elevene får erfaringer med deltakelse i ulike former for deltakelse og medvirkning.

«Elevmedvirkning innebærer deltakelse i beslutninger som gjelder både egen og gruppens læring. I et inkluderende læringsmiljø er elevmedvirkning positivt for utviklingen av sosiale relasjoner og motivasjon for læring på alle trinn i opplæringen. I arbeidet med fagene bidrar elevmedvirkning til at elevene blir mer bevisst sine egne læringsprosesser, og det gir større innflytelse på egen læring.»

Det må ses som en styrking av barnets rett til medinnflytelse i grunnskolen. Særlig sett på bakgrunn av bhgl. § 3 er en slik innflytelse naturlig også i skolen. Men bortsett fra opl. § 11-2 om elevrådet finner vi få holdepunkter om hvordan den skal utøves.

---

<sup>922</sup> lov 17. juni 2005 nr. 105

<sup>923</sup> Ved lovendring 27. juni 2003 nr. 69 ble endret for å åpne for mer profesjonell ledelse av skolene. Den opphevet kravet om at den som tilsatt som rektor skulle ha kompetanse som for lærere i det aktuelle skoleslag og dessuten tre års administrativ erfaring.

<sup>924</sup> Ot. prp. nr. 36 (1996-97) s. 167

I grunnskolen har rektor i følge opl. § 2-3 fjerde ledd ansvaret for å organisere skolen i samsvar med første ledd som angir grunnskolens fagkrets, forskriften for grunnskolen, formålsparagrafen samt læreplanverkets generelle mål. Også disponeringen av lærerpersonale, rom og utstyr er oppgaver som hører under rektor etter opl. § 2-3 fjerde ledd.

Tradisjonelt har klassen vært den grunnleggende enhet i den sosiale organiseringen av skolens interne. Opl. § 8-2 gav opprinnelig elevene rett til å høre til i en klasse. I forarbeidene ble klassen ansett å være en sosial ramme som ville gi det enkelte barnet gode muligheter for trygghet og identitetsutvikling sammen med andre.<sup>925</sup> Det ville også gi grunnlag for ulike former for læring knyttet til mellommenneskelige forhold; samhandling, omsorg, fellesskap, tilhørighet over tid, gjensidig hjelp og støtte, konkurranse osv. At klassen er sammensatt på bakgrunn av alder, gjør den til en enhet på tvers av forhold som ellers skiller mennesker. Slik skaper den tidlig i livet en arena med gode muligheter for menneskelig vekst, økt toleranse, forståelse m.m. Klassen ble også sett på som en hensiktsmessig arena for kontakt mellom elev og lærer slik at elevenes spesielle behov kan følges opp.

Elevenes rett til å høre til i en klasse var tema i en sak som ble behandlet av Sivilombudsmannen i 1999.<sup>926</sup> Bakgrunnen var at et forsøk ved en skole i Vestfold med å dele to store klasser på tre lærere. For de svakeste elevene skapte strukturen utrygghet, nedsatt konsentrasjon og mangel på sosial tilhørighet. For foreldrene ble voksenkontakten og foreldresamarbeidet vanskelig på grunn av den løse strukturen. Etter Ombudsmannens kritikk ble klassestrukturen opprettholdt som grunneheter, selv om de samarbeidet.<sup>927</sup>

Endringen i opl. § 8-2 som opphevet av klassesdelingstallet og åpnet adgang for skolen til å dele elevene inn i grupper, var begrunnet både med et behov for å kunne organisere elevene på ulike måter, tilpasset de aktiviteter som skal drives i skolen og med et behov for fleksible og smidige løsninger.<sup>928</sup>

I forarbeidene ble det ikke kommentert at retten til å høre til i en fast gruppe ble fjernet. Men både de generelle hensynene som begrunnet klasseinndelingen og de spesielle behovene som kom frem i saken i Vestfold, må nå ivaretas gjennom organiseringen av arbeidet. Både gruppesammensetning, kontaktlærernes arbeid og organiseringen av selve undervisningsopplegget må gjøres på en måte som sikrer den enkelte elev tilstrekkelig stabile rammer.

---

<sup>925</sup> NOU 1995: 18 s. 156-157 og Ot. prp. nr. 46 (1997-98) s. 72

<sup>926</sup> Dokument 4 (1999-2000) Melding for året 1999 fra Sivilombudsmannen s. 181-186

<sup>927</sup> Dokument nr. 4 (2000-2001) Melding for året 2000 fra Sivilombudsmannen s.44

<sup>928</sup> Ot. prp nr. 67 (2002-2003) s. 10 – 11 og Innst. O. nr. 126 (2002-2003) s. 2-5

Nødvendig kontakt med foreldrene både for å gi og motta informasjon, vil også være et sentralt ledd i oppfølgingen av elevene. Det er kontaktlærerens særlige ansvar. Han skal også sørge for at praktiske, administrative og sosialpedagogiske oppgaver blir ivaretatt for hver elev. Kontaktlæreren blir på den måten elevenes faste forankringspunkt i skolen. På grunn av at hver lærer får direkte ansvar for færre barn enn før, kan kanskje endringen ses som uttrykk for et ønske om å styrke voksen tilgjengelighet for barna og skolens voksne forpliktelser overfor det enkelte barn. Både de skjerpede kravene til skolens ansvar for kontakten med hjemmet og større vektlegging av tilpasset opplæring, kan tolkes som en forventning til læreren om å bli en mer involvert voksenperson både i barnets liv og i forholdet til foreldrene.

Opl. § 8-2 stiller krever at gruppene ikke må være større enn det er pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig. Kvalitetsutvalget foreslo i sin innstilling, som forelå da Stortinget behandlet saken, at elevene skulle deles inn i basisgrupper på 12 elever med egen basisgruppelærer.<sup>929</sup> Forslaget ble avvist av departementet som mente at dette ville begrense den fleksibilitet loven åpner for.<sup>930</sup> Organiseringen skal ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet, og den skal til vanlig ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. «Til vanlig» i denne sammenhengen må bety at det ikke er utelukket for arbeidet i enkelte fag eller i enkelte perioder.

Det står ikke spesielt i loven at de elevene som kontaktlæreren har ansvaret for, skal høre sammen i en gruppe. Men det er naturlig å forstå kravet om at gruppen skal sikre elevenes sosiale tilhørighet slik at hver kontaktlærer skal ha ansvar for en fast gruppe, og at denne ikke kan være sammensatt på grunnlag av faglig nivå, kjønn eller etnisk bakgrunn. Hvor mye tid eleven skal tilbringe sammen med kontaktlæreren eller med de andre elevene i gruppen, er det heller ikke bestemt noe om; det må bestemmes under planleggingen av skoleåret som er rektors ansvar. Endringen krever at det tas et aktivt grep om skolens struktur for generelt å sikre elevenes behov for stabilitet og tilhørighet. Da må det tas spesielt hensyn til at noen elever har større behov for stabile rammer enn andre.

Etter opl. § 2-3 fjerde ledd andre setning skal undervisningspersonalet tilrettelegge og gjennomføre opplæringen i samsvar med lovens læreplaner. Undervisningspersonalet arbeider innen de rammer som loven forøvrig etablerer og må legge opp undervisningen i samsvar med den organisatoriske løsningen som er valgt i skolen. Planleggingen av skoleåret skjer ved de fleste skoler i et samarbeid mellom rektor og undervisningspersonalet. Kontaktlæreren vil i kraft av sitt kjennskap til elevene i sin gruppe ha et spesielt ansvar for å bringe nødvendig informasjon inn i planleggingen slik at alle barn kan få oppfylt sin rett til tilpasset

---

<sup>929</sup> NOU 2003: 16 s. 99

<sup>930</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 87

opplæring. Hvordan elevene skal gjøre sin innflytelse gjeldende på dette stadiet av planleggingen må det lages rutiner for ved den enkelte skole.

Læreren representerer det utøvende leddet i skolen. Skoleforskningen viser at læreren er den enkeltfaktor i skolen som har størst betydning for elevens læring.<sup>931</sup> Lærerens handlingsrom og muligheter til å skape gode læringsbetingelser for sin gruppe, eventuelt i samarbeid med andre på samme årstrinn, vil bero på beslutninger som er truffet på de øvrige nivåene i skolehierarkiet. Forskningen viser at forhold som har betydning for hvordan det kan fylles på en måte som fremmer barnas læring, er lærerens faglige og metodiske kompetanse til å lede klasser, strukturere undervisningen, etablere gode relasjoner til og mellom elevene, samarbeide med foreldre og å vektlegge ros og oppmuntring.<sup>932</sup>

De nye reglene gir rom for å veksle mellom ulike gruppestørrelser, både hele årstrinnet samlet, gruppen som kontaktlæreren har ansvar for, og større og mindre andre grupper. En vanlig ordning synes å være at lærere på hvert trinn arbeider i team som legger opp innholdet i undervisningen og er sammen om oppgavene når de har storgruppeundervisning. Saken fra Vestfold viser at det er behov for informasjon til foreldrene om hvordan det gjøres generelt, og for det enkelte barn slik at behovet for forutberegnelighet kan ivaretas. For barn med rett til spesialundervisning må rammene være klare så tidlig at foreldrene har mulighet til å bedømme hvilken kontekst spesialundervisningen skal foregå i, når de gir samtykke. Det er en forutsetning for at de skal kunne ta stilling til avveiningen mellom hensynet til opplæring tilpasset evner og forutsetninger og hensynet til sosial deltakelse for barnet, jf. pkt.4.3.3.

Ved at gruppeinndelingen ikke er fastlåst, åpner loven for at den kan endres. Dette kan være en siste løsning hvis det oppstår konflikter som ikke lar seg håndtere på andre måter. I 2003 ble det innført en hjemmel i opl. § 8-1 tredje ledd til å flytte en elev fra skolen; en «begrenset eksportadgang» for å fjerne mobbere. Begrunnelsen var at det ellers ville være mobbeofferet som ble tvunget til å skifte skole. Vilåret er at andre tiltak i skolen skal være prøvd. Det er grunn til å minne om de forpliktelser som er skissert i *The Aims of Education* til å bruke skolen som en arena for å utvikle barnas evne til dialog og respekt for forskjeller, jf. pkt. 2.2.3.3. Dette følges godt opp i *Prinsipper for opplæringen*. Skolen må derfor primært søke å gripe fatt i selve mobbeproblemet ved andre midler.

Grunnlaget for elevenes eget læringsarbeid legges i møtet med læreren og medelevene. En av skolens mange oppgaver er å forberede barna til å forvalte sitt eget liv i heim og samfunn. Det kan ikke foregå som en slags «teoretisk tørrtrening» på livet etterpå, det må være en del av det daglige livet i skolen. På

---

<sup>931</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 94

<sup>932</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007): s. 33

samme måte som rutinene i hjemmet legger rammene om barnets utvikling på hjemmebane jf. pkt. 3.1.3.3, vil de daglige rutinene i skolen være med på å skape forventninger, gi opplevelser og grunnlag for egne refleksjoner som bidrar til at barnet får bekreftet seg selv, og får overskudd til å utforske verden utenom seg selv.

Den enkelte skolen har stort handlingsrom i måten oppgavene løses på. Det loven sikrer barnet er et rettslig minimum som i stor grad defineres av skolen selv. Den omfattende delegasjonen til skolene gjør at elevens opplæring kanskje i større grad enn tidligere blir avhengig av den standard den enkelte skole setter for sin egen virksomhet. Bortsett fra elever med dysleksi som de ikke har fått hjelp til, og reaksjoner på klart straffbare forhold, har domstolene vært lite villige til å gå inn og overprøve skolens virksomhet. Det er kanskje ikke så usannsynlig at dette kan ha sammenheng med at domstolenes personale gjennomgående selv må antas å ha erfaringer for at skolen vil dem vel og at de deler verdiene som er nedfelt i skolesystemet.

## 4.4 Skolens ansvar for barnets omsorg i hjemmet

### 4.4.1 Innledning

Problemstillingen i dette punktet er skolens ansvar for barnet når læreren blir kjent med sviktende omsorg i hjemmet, eller andre forhold som kan ha betydning for barnets læringsbetingelser eller grunnleggende omsorg.

I pkt. 4.2 og 4.3 har jeg behandlet skolens ansvar innen dens eget domene, som kunnskapsformidler og kulturforvalter og i begrenset grad også som oppdrager. Fremstillingen viser at disse oppgavene forventes ivaretatt i samarbeid med barnets hjem. Endringene i opplæringsloven som gjelder lærerens oppgaver, fra klassestyrer til kontaktlærer, kan tolkes som en sterkere vektlegging av lærerens rolle som en tydelig ekstra voksenperson for det enkelte barn, selv om dette ikke er klart uttalt.

Det norske systemet er basert på at skolen har en rolle som medansvarlig også for barnets omsorg i hjemmet, noe som har vært lite fremme ved de seneste skolereformene. Skolens ansvar kan betraktes som et ledd i statens subsidiære omsorgsansvar for barnet etter FNB, jf. kapittel 2. Den har oppgaver både i kraft av sitt eget ansvar for barnets opplæring og som lyttepost for tiltak fra andre instanser i hjelpeapparatet. Et følsomt spørsmål er hvor grensene går for hva læreren skal blande seg opp i av hva barn og foreldre strever med hjemme, og hva han eller hun kan bringe videre.

Den informasjon lærerne har om elevens og foreldrene personlige forhold er undergitt hans eller hennes taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13-13 f. Opplysninger som gis til skolen, kan som hovedregel derfor ikke bringes videre uten samtykke fra den som har krav på taushet. Etter fvl. § 13 b nr. 5 er taushetsplikten generelt ikke til hinder for at opplysninger gis til andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver. I forhold til barneverntjenesten og sosialtjenesten er taushetsplikten lempet for å muliggjøre nødvendig samarbeid med disse instansene.

Opl. § 15-3 har en særskilt hjemmel for informasjon fra skolen til barnevernet. I 2005 kom 11 prosent av alle meldinger hvor barnevernet satte i verk tiltak fra skolen.<sup>933</sup> Etter opl. § 15-3 første ledd skal personalet i skolen i sitt arbeid være på vakt overfor forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten.

Opl. § 15-3 andre ledd pålegger skolens personale plikt til uten hinder av taushetsplikt å gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller at det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende, alvorlige atferdsproblemer. Bestemmelsen tilsvarende bvl. § 6-4 og er tatt inn i opplæringsloven av pedagogiske hensyn.<sup>934</sup>

Jeg vil analysere skolens plikter etter § 15-3 første ledd i pkt. 4.4.2 og andre ledd i pkt. 4.4.3. Øvrige spørsmål som gjelder skolens taushetsplikt går jeg ikke inn på.

#### **4.4.2 Skolens ansvar for forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet**

Problemstillingen i dette punktet er skolens ansvar etter bvl. § 15-3 første ledd når barnet har problemer som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Den er en videreføring av grskl. § 42 b som kom inn med barnevernloven i 1992.

Av barnevernlovens forarbeider fremgår det at formålet med bestemmelsen først og fremst var å åpne for et samarbeid slik at barnevernet kunne slippe til på skolens område for å realisere sine tiltak. I proposisjonen het det: «Når det gjelder enkeltsaker berører den enkeltes problemer ofte flere sektorer eller flere forvaltningsnivåer samtidig. Dette skaper behov for en klar oppgavefordeling og samarbeid mellom de ulike sektorene.»<sup>935</sup>

---

<sup>933</sup> SSB Nye barn med barnevernstiltak, etter alder og kven som tok opp saka. 2005

<sup>934</sup> NOU 1995: 18 s. 80

<sup>935</sup> Ot. pr. nr. 44 (1991-92) s. 26

Den må altså forstås som en plikt for skolen til å samarbeide med barnevernet om barn som har tiltak. Men etter ordlyden er det ingen betingelse for skolens årvåkenhet at barnevernet allerede er inne i saken. Skolen har et selvstendig ansvar for å være oppmerksom på problemer barneverntjenesten har tiltak overfor, jf. opl. § 15-3 første ledd. Koblingen som her er gjort mellom skolens plikt og barnevernets tiltak forutsetter at skolen har kjennskap til hvilke tiltak barnevernet rår over, og hvilke problemer det er relevant å sette dem i verk overfor.

En lærer kan bli kjent med at et barn har problemer enten ved betroelser fra eleven selv, ved at elevens atferd gir læreren grunn til å tro at ett eller annet alvorlig er på ferde, f. eks. ved at eleven uteblir fra skolen eller ved informasjon fra andre. I så tilfelle vil det være lærerens tolkning av situasjonen som gir grunnlag for handling. Lærere har ikke spesiell opplæring i håndtering av denne typen problemer, men de er likevel pålagt det profesjonelle ansvaret for samarbeidet med hjemmet, herunder ansvaret for at kommunikasjon med foreldrene fungerer i begge retninger. Bekymringer om barnets utvikling vil det være naturlig at kontaktlæreren tar opp med foreldrene, jf. *Rolleerklæringen* pkt. 15.<sup>936</sup> Men det er også et ansvar for skolen, jf. pkt. 10, som den ikke kan overlate til læreren alene.

Opl. § 15-3 sonderer mellom mindre alvorlige saker som omhandles i første ledd og alvorligere saker som omhandles i andre ledd. Opl. § 15-3 første ledd nøyer seg med å fastslå at personalet i skolen skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Det står ikke noe spesielt om at de skal foreta seg noe når de oppdager slike forhold. Ut fra bestemmelsens bakgrunn er formålet med den først og fremst å åpne for et samarbeid etter initiativ fra barnvernet.

Denne hjemmelen har fått en spesiell aktualitet i forbindelse med iverksettelsen av de foreldrestøttende tiltakene MST, eller multisystemisk terapi, og PMT; eller parent management training, som benyttes overfor barn med atferdsvansker. Her har skolen en sentral rolle som medspiller for barnevernet. Det kommer jeg tilbake til i kapittel 5. Behovet vil også kunne være tilstede når et nytt barn ankommer skolen etter flytting i barnevernets regi.

Bvl. § 15-3 første ledd krever ikke at læreren selv skal foreta seg noe. Den som tar opp saken, barnet eller foreldrene, vil kunne ha behov for at noen lytter til dem og hører hvordan de oppfatter situasjonen og hva som bekymrer. Den sterke understrekningen av skolens ansvar for skole-hjemsamarbeidet innebærer en forpliktelse til en åpen dialog med foreldrene om barnets og eventuelt deres egne problemer uten at de skal oppleve seg avvist eller bebreidet.

Betingelsene for foreldresamarbeidet kan av mange grunner være vanskelige. Jeg har blant annet pekt på de utfordringene som samarbeidet med foreldre som selv

---

<sup>936</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108



har dårlige skoleerfaringer representerer. Før den siste lærerutdanningsreformen opplyste nyutdannede lærere at foreldrearbeid og tilpasset opplæring var to av områdene de mest savner kompetanse på.<sup>937</sup> Reformen i lærerutdanningen tok likevel først og fremst sikte på å styrke deres kompetanse i fagene, ikke det sosialpedagogiske arbeidet.

Hvis læreren har kjennskap til barnevernets tiltak, vil det kunne være aktuelt å informere foreldrene om hva barnevernet kan bistå med. Hvis læreren avdekker svikt i den personlig omsorgen for barnet i hjemmet, er det slått klart fast i St. meld. nr. 30 (2003-2004) at skolen ikke skal overta foreldrenes oppgaver. Læreren må ta opp saken med hjemmet. Alvorligere tilfelle kan det være aktuelt å melde til barnevernet etter opl. § 15-3 andre ledd.

#### 4.4.3 Skolens meldeplikt til barnevernet

I dette punktet vil jeg analysere betingelsene for skolens meldeplikt til barnevernet etter opl. § 15-3 andre ledd.

Hvis barnet vekker alvorlig bekymring, har skolens personale etter opl. § 15-3 andre ledd ansvar for å melde fra til barneverntjenesten. Hvis læreren mener barnet har behov for hjelp av den art barneverntjenesten kan tilby, vil det normalt være fornuftig å snakke med foreldrene om det og orientere dem om muligheten slik at de kan søke hjelp selv, eller de vil kunne gi samtykke til at læreren henviser dem til barneverntjenesten. Det står ikke noe i loven om at skolen skal informere foreldrene før melding gis, men det kan være klokt. Å bli meldt til barneverntjenesten uten være orientert om det på forhånd kan oppleves som en krenkelse fra foreldrenes side som undergraver den tilliten som er nødvendig for at de ønsker å motta hjelp.

Et eksempel på en slik situasjon finner vi i «klapsesaken» i Rt. 2005 s. 1567, jf. pkt. 3.3.2.2 hvor barnevernet anmeldte stefaren til politiet etter selv å ha fått melding fra skolen. Faren gav uttrykk for bitterhet overfor skolen over at foreldrene ikke hadde fått noen råd eller veiledning før skolen meldte fra til barnevernet selv om skolen var klar over at barna hadde fått ris.<sup>938</sup>

En erfaring i mange sosialarbeidere forteller om er at når det systematisk er lagt opp til at foreldrenes samtykke skal innhentes før saken meldes til barnevernet, går antallet omsorgsovertakelser etter en tid ned. En forklaring synes å være at mange foreldre når de blir kjent med hva barnevernet kan hjelpe dem med, selv søker dets bistand. Ved at barnevernet kan komme inn tidligere, kan det settes inn hjelp før problemene for vokst seg for store og u håndterlige, og før «skolen har gjort alt».

---

<sup>937</sup> St. meld. nr. 16 (2001-2002) s. 35-36

<sup>938</sup> Med rett til å rise, Dagbladet, Magasinet 18. februar 2006 s. 14-21

Lærere forteller at mange foreldre gir uttrykk for lettelse over at skolen bekymrer seg for barnets deres og at den ser hva de har å stri med.

Barnet har ikke uten videre rett til hjelp fra barneverntjenesten til de tiltak som skolen måtte mene det trenger for å kunne følge opp skolearbeidet på en adekvat måte. Hvis det skolen mener barnet trenger hjelp med, ikke kan tilbys av barneverntjenesten, kan det tenkes at poenget med å melde en sak faller bort. I så fall kan utfallet bli at meldingen snarere legger sten til byrden for barnet i stedet for å være til hjelp. Den læreren som blir kjent med at et barn har vanskeligheter kan derfor stå overfor et vanskelig dilemma og det finnes eksempler på at lærerens handlinger ikke nødvendigvis har ført til noen forbedring i barnets situasjon. Det illustreres i en erstatningssak hvor grensene for lærerens taushetsplikt/meldeplikt var et sentralt tema.<sup>939</sup>

Lærersakens bakgrunn var at en niåring i klassen hennes nettopp var flyttet. Læreren sendte en bekymringsmelding til barneverntjenesten i på det nye hjemstedet. Etter å ha undersøke saken henla barneverntjenesten den. Foreldrene saksøkte læreren med krav om erstatning og oppreisning for taushetspliktbrudd og krenkelse av straffeloven §§ 246 og 247.

Grunnlaget for meldingen var at læreren hadde fått informasjon fra foreldrene til de andre barna i klassen om at faren til jenta hadde et alkoholproblem. Hun hadde registrert at barnet hadde konsentrasjonsvansker og hun fortalte lite hjemmefra, noe som var påfallende for barn i hennes alder. Ved en prøve etter nyttår presterte hun svakest av alle i klassen, selv om hun langt fra var den svakeste eleven. Av en kollega fikk læreren vite at niåringens bror hadde fortalt i klassen sin at politiet hadde hentet faren deres i juleferien og satt ham i fengsel. Læreren antok at elevens undertrykk sto i sammenheng med alvorlig omsorgssvikt i hjemmet. Det var avgjørende for meldingen til barnevernet.

Da skolen ble kjent med lærerens melding, tok rektor avstand fra den. Under saken kom det frem at familien kort tid i forveien hadde vært undersøkt av barnevernet, også da med henleggelse som resultat.

Læreren ble frifunnet både i herredsretten og lagmannsretten. Den uttalte at en beskyldning om alkoholmisbruk og en uttrykt bekymring om manglende omsorg for ens barn kan være egnet til å svekke en annens gode navn og rykte. En slik beskyldning er likevel ikke straffbar dersom vedkommende hadde plikt til å uttale seg og har utvist tilbørlig aktsomhet i forbindelse med at beskyldningen ble fremsatt. Retten vurderte lærerens handling i lys av grskl. § 42 b, som den fant rettet seg mot den enkelte lærer og ikke skolen som sådan. Rektors innstilling var

---

<sup>939</sup> Lovdata sak LE-1998-00496

derfor ikke relevant. Læreren hadde både mottatt og brakt videre informasjonen i egenskap av lærer ved skolen.

Retten uttalte at alvorlige alkoholproblemer hos en av foreldrene kan gi mistanke om alvorlig omsorgssvikt. Spørsmålet var om læreren hadde utvist den nødvendige aktsomhet i sin vurdering da hun meldte saken til barnevernet. Etter lagmannrettens vurdering representerer en melding til barnevernet i seg selv et sterkt inngrep overfor en familie, særlig i et lite lokalsamfunn som det familien nå bodde i. På den annen side må det gis en viss romslighet for skjønnet når det pålegges en meldeplikt. Retten fant at opplysningene læreren hadde fått, ga grunnlag for å tro at faren hadde et alvorlig alkoholproblem, spesielt det forhold at han ble hentet av politiet og satt i drukkenskapsarrest, noe som ble bekreftet av politiet.

Retten fant at det objektivt sett var grunn til å melde fra om forholdet. At barnevernet ikke fant grunn til å følge opp saken, kunne etter rettens mening ikke tillegges betydelig vekt. Den så ikke bort fra at skolens standpunkt til saken kunne ha spilt inn her. Lagmannsretten fant at læreren hadde grunn til å frykte for at det forelå alvorlig omsorgssvikt og at hun hadde utvist tilbørlig aktsomhet da hun fremsatte meldingen. Noen videre informasjon om hvordan barneverntjenesten behandlet meldingen ville hun ikke kunne få på grunn av taushetsplikten. Retten antok at en henvendelse fra hennes side til familien ikke ville ha gitt henne ytterligere informasjon.

Saken gir en nyttig gjennomgang av de rettslige grensene for lærerens taushetsplikt. Rettens argumentasjon som nødvendigvis var bestemt av måten den fikk presentert saken på, illustrerer at meldingens karakter av inngrep i foreldrenes rettssfære var det sentrale, men det var ikke større enn at de måtte finne seg i det.

Men selv om læreren handlet formelt korrekt, var resultatet neppe særlig hjelpsomt for barnet. Ved at foreldrene involverte seg i en rettssak som de tapte med omkostninger, er det i etterpåklokskapens skjær lett å tenke at belastningen for barnet hadde vært mindre om læreren hadde styrt sin handlingsiver.

Hvis barnet ikke hadde flyttet, kunne en nærliggende tanke vært at læreren selv viste barnet sin omsorg for barnet. Det fremgår ikke av saken at hun hadde sett seg selv som en mulig støttespiller for barnet og foreldrene før de flyttet. Rettens bemerkning om at en eventuell kontakt med hjemmet i tilfelle skulle være motivert av ønsket om mer informasjon, kan tyde på at også retten var fremmed for at hun kunne ha hatt en slik rolle.

At læreren ikke avklarte saken med skolens ledelse virker i ettertid uklokt slik utfallet ble. Men det er mange eksempler på at skolen viser stor unnskyldighet overfor barn som har problemer. Saken med den pågående moren som jeg har

omtalt i pkt. 3.4.3.4 er et eksempel på at et initiativ fra læreren for å få utredet gutten ble stanset av skolens ledelse i flere år før moren fikk fortløp i den.<sup>940</sup> Også mobbesaken i RG 1996 s. 1663 viser en kollektiv unnfallenhet fra en hel skole overfor mobbing som fant sted gjennom flere år, jf. pkt. 4.3.4.3. Enkeltlærere som har mot til å opptre på tvers av kollektivet, kan i mange tilfelle være den voksne barnet trenger for å komme ut av en vanskelig situasjon.

Disse sakene illustrerer nødvendigheten av å organisere oppvekstsektoren på en måte som gjør at skolen blir kjent med de ressursene som finnes i kommunen slik at den har en organisatorisk og faglig beredskap til å møte de problemer som kommunens barn og unge både blir stilt overfor og stiller skolen overfor – og ikke minst deres begrensninger. Barnet vil kunne bli offer både for handlingslammelse som kan skyldes faglig inkompetanse og ensomhet og for handlingsiver som ikke er faglig og organisatorisk forankret.

## 4.5 Oppsummering om skolens ansvar

I dette punktet vil jeg gi en oppsummering av hovedpunktene i analysen av skolens ansvar for å sikre barnet rett til opplæring og til vern mot marginalisering i skolen.

Et utgangspunkt er at FNB artikkel 28 og 29 sikrer barnet rett til opplæring som menneskerettighet. Artikkel 5 pålegger skolen, som ledd i dens juridiske ansvar for barnet, et ansvar for å støtte og veilede barnet i utøvelsen av dets rettigheter etter konvensjonen. I nasjonal rett er barnets rett til opplæring sikret både på grunnskolen og videregående skoles nivå. I grunnskolen er retten kombinert med en plikt. En rett til vern mot marginalisering i skolen er barnet først og fremst sikret som kvalitetskrav til opplæringen om at den skal være likeverdig, inkluderende og tilpasset.

De sentrale rettslige mekanismene for å sikre at den blir oppfylt på grunnskolen nivå er kommunens plikt til å oppfylle barnets rett ved å tilby et organisert undervisningsopplegg til kommunens barn, barnets plikt til selv å møte opp og til å delta i opplæringen samt foreldrenes plikt til å håndheve opplæringsplikten i hjemmet. Disse ordningene synes å fungere for de fleste barna.

Den første problemstillingen i kapittelet gjelder ansvaret for elevens fremmøte på skolen. Fravær i skolen har lenge ikke vært noe sentralt tema på skolens dagsorden. I de senere år, har pressen omtalt enkelttilfeller blant minoritetskulturelle barn. I Oslo ble det høsten 2003 foretatt kontroll av fremmøte ved skolestart. Det skal visstnok være gjort i andre kommuner. Lovens eneste virkemiddel er straffehjemmelen i opl. § 2-1overfor foreldre som ulovlig holder barnet hjemme.

---

<sup>940</sup> LG-2003-00691 Gulating lagmannsrett

Den brukes sjelden og har vist seg uegnet til å skaffe barn opplæring i tilfelle hvor saker har kommet på spissen. Ved fravær som ikke skyldes foreldrene, er skolens ansvar for å følge opp barnets opplæringsplikt ikke regulert nærmere. Men i opplæringslovens forarbeider er det lagt til grunn at barnevernet både gjennom de særlige skolehjemlene og lovens generelle bestemmelser har en rolle som en subsidiær håndhevningsinstans for opplæringsplikten. Dem kommer jeg inn på i neste kapittel. Hvordan skolens praksis er på dette punktet har vi liten empirisk kunnskap om, men beregninger om skjult frafall i grunnskolen kan tyde på at det er et problem av et ikke ubetydelig omfang som skolen synes å ha sett gjennom fingrene med.

Skolens ansvar for barnets faglige utvikling i skolen er regulert som en plikt til å oppfylle barnets rett til opplæring til passet evner og forutsetninger og i særlig tilfelle til spesialundervisning. Forskning og rettspraksis viser at mange barn har opplevd faglige nederlag i skolen. Enkelte har vunnet frem med krav om erstatning for mangelfull opplæring. De fleste er ressurssterke saksøkere som i ettertid har fått diagnostisert lærevansker som ikke ble tilstrekkelig utredet og avhjulpet ved spesialundervisning da de gikk på skolen. Mange saker gjelder dysleksi, men også unnlattelse av å følge opp utredningen av andre tilstander har blitt ansett som erstatningsbetingende forsømmelser fra skolen.

Skolens ansvar for barnas sosiale trivsel kom på dagsorden særlig høsten 2002 med *Manifest mot mobbing* og tilføyelsen av opl. kapittel 9a som sikrer elevene et godt fysisk og psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Evalueringen tyder på at de har hatt positiv effekt i skolene. Tidligere elever som før den tid har krevd erstatning for skader som skyldes mobbing i skolen, har av ulike grunner ikke nådd frem.

Mange barn som har kommet dårlig ut i skolen, har hatt problemer på flere livsområder samtidig. Forskningen viser at barn i denne situasjonen ofte har spesielt behov for oppfølging og støtte fra andre voksne. De erstatningsrettslige vurderingene har vært konsentrert om skolens delansvar. Det kan synes som det forhold at årsaksforholdene er sammensatte har vært et argument for å begrense skolens ansvar.

Samlet gir det et bilde av en skole hvor svikt på flere mulige områder kan føre til at barn marginaliseres i skolen. Langt på vei har skolens praksis vært ansett å være i samsvar med gjeldende rett. Reformene i skolen de senere årene må ses som et klart ønske om å endre tilstanden som her er beskrevet.

Lovendringer er bare vedtatt i opl. kapittel 9a. Øvrige endringer forutsettes å skje innen rammen av gjeldende lovverk. Hvilken rolle rettigheter og plikter spiller for barnets skolegang, vet vi ikke så mye om. Det må være grunn til å tro at som motivasjonsfaktor for barn og foreldre har skolens innhold og dens funksjon som sosial møteplass med jevnaldrende kanskje vel så stor rolle som rettsreglene. Et

hovedsiktemål for *Kunnskapsløftet* er å styrke elevenes faglige utbytte i skolen. At barnet trives på skolen og har venner, at opplæringen oppleves som relevant og utfordrende og at barnet lykkes og får anerkjennelse må antas å være sentralt både for barnets læring og for dets personlige utvikling.

Sentralt i reformen er nye fagplaner i alle fag og en gjennomgående målstruktur i hele grunnopplæringen. På dette punktet er det trist å registrere at departementet har oversett anbefalingene fra FNs barnekomité om å ta med opplæring om barnets rettigheter i læreplanene på alle nivåer. Effekten av endringene er det for tidlig å vite noe om.

Et annet sentralt virkemiddel i *Kunnskapsløftet* for å styrke kvaliteten i skolen er skole-hjemsamarbeidet. Det er nøkkelen til både å bedre elevenes oppmøte og å styrke både faglig og sosial kvalitet på skolens arbeid. Skolen baserer sin virksomhet er på at foreldrene ivaretar den grunnleggende omsorgen for barnet. All forskning viser at deres oppfølging i hjemmet er den faktor som betyr mest for barnets resultater i skolen. Men grensen mellom skolens og hjemmets oppgaver er skjønsmessig og har i praksis voldt problemer. Fra rettspraksis er det eksempler på at skolen både har stilt store krav til pedagogisk kompetanse hos foreldrene og at den har vært avvisende overfor foreldre som har ønsket å ta opp barnets problemer med skolen. Empirisk forskning tyder på at vegring fra skolens side mot å engasjere seg i barnets forhold i hjemmet kan være generelt problem. I *Kunnskapsløftet* innskjerpes skolens pedagogiske ansvar samt ansvaret for at skole-hjemsamarbeidet fungerer på en måte som sikrer god kommunikasjon mellom skolen og hjemmet. Det innebærer blant annet et krav om lydhørhet overfor foreldrenes bekymringer.

Det fjerde marginaliseringsaspektet er at barnet kan tape opplæring på grunn av omsorgssvikt i hjemmet. I pkt. 2.3.2.2 har jeg vist at FNB sikrer barnet en rett til omsorg som gjør det tilstrekkelig selvstendig og sosialt kompetent til å delta i fellesskapet i skolen. Analysen i kapittel 3 viser at barnet selv må håndheve sine rettigheter overfor foreldrene. For barn som trenger mer omsorg enn foreldrene er i stand til å yte, er andres bistand nødvendig. Læreren vil være i posisjon til å se hvordan barnet har det, og vil til å kunne yte det hjelp og støtte som «en annen voksen». FNB artikkel 5 skjerper skolens selvstendige ansvar for å veilede barnet i dets utøvelse av sine rettigheter. Det er bekymringsfullt at den ikke har fått en mer fremtredende plass i lovgivningen.

I *Kunnskapsløftet* er det fremhevet at skolen skal støtte foreldrene i deres omsorg for barnet og ikke overta hjemmets oppgaver. Opl. § 15-3 pålegger skolen et ansvar etter for å være på vakt overfor forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet. Etter opl. § 15-3 andre ledd har skolen meldeplikt til barnevernet ved mistanke om alvorlig omsorgssvikt, mishandling og ved alvorlige atferdsproblemer hos barnet. Gjennom sin kontakt med barnet har skolen et offentlig blikk på kvaliteten på omsorgen i hjemmet og ansvar for å melde fra til barnevernet.

Vi finner ingen nærmere holdepunkter i loven for samarbeidet mellom skolen og barnevernet når en sak meldes. Det er opp til kommunen å utarbeide prosedyrer for betryggende samarbeidsordninger. «Lærersaken» illustrerer at barnet ikke er sikret å få hjelp fra barnevernet selv om en sak blir meldt. Forholdet til barnevernet har myndighetene lenge gått utenom i offentlige dokumenter om skolen. St. meld. nr. 16 (2006-2007) kan oppfattes et vendepunkt hvor det fremheves at den sosialpedagogiske rådgivningen i skolen skal styrkes slik at ses i en helhet med andre tiltak rundt eleven.<sup>941</sup> Det er også lagt vekt på at skolen må delta i tverretattlig samarbeid om barn som har problemer som skolen ikke kan løse alene.<sup>942</sup>

Trekk ved de senere års reformer er at skolen stilles overfor forventninger både om å løse sine egne oppgaver bedre enn tidligere og i større grad enn før løse sine oppgaver i fellesskap både med hjemmet og barnevernet.

Samtidig stilles lærerne overfor krav om styrking av sin faglige kompetanse. Ved den siste lærerutdanningsreformen ble det særlig lagt vekt på å den didaktiske kompetansen; å dyktiggjøre lærerne til å undervise i fagene, ikke den sosialpedagogiske kompetansen. I NOKUTs evaluering av lærerutdanningen ble det særlig pekt på at den ikke gir unge tilstrekkelige kunnskaper i fagene de skal undervise i.

Eksempelene fra rettspraksis viser at det er en sammenheng mellom faglig og sosial mestring. Skolen står overfor store utfordringer på begge disse områdene.

---

<sup>941</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 82-83

<sup>942</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 34

## 5 Barnevernets ansvar for barnets opplæring

### 5.1 Innledning

#### 5.1.1 Problemstillingene i kapittelet

I dette kapittelet er hovedproblemstillingen om reguleringen av barnevernets ansvar er egnet til å sikre barnets rett til opplæring og til å motvirke at det marginaliseres i skolen.

Sammen med skolen og hjemmet inngår barnevernet som en tredje part i systemet som har hovedansvaret for barns omsorg og opplæring her i landet, jf. pkt. 1.1.1. Men dens rolle er beskjeden. Selv om antallet barn med tiltak fra barnevernet viser en jevn økning, er andelen av barn med tiltak fra barnevernet bare ca 2,5 prosent av alle barn i alderen 0-17 år, jf. pkt.1.5.4.5. Barnevernets oppgaver er nært forbundet med skolens og hjemmets. Som en autonom institusjon har det likevel sitt eget lovverk og sine egne organer. Barnevernets ansvar for barnets opplæring må derfor forstås på bakgrunn av at det innen det handlingsrom som følger av dets hjemler og prosedyrer, fungerer etter sin egen institusjonelle dynamikk.

En premiss for barnevernets ansvar er at det går en grense mellom privatsfæren og det offentlige ansvar for barns oppvekst. Den er skjønnsmessig og gjenstand for endring. Utviklingen har gått i retning av et større offentlig ansvar for barn, jf. pkt. 1.5.5.3. Men samtidig er spørsmålet om hvor langt myndighetene skal ha ansvar for å ordne opp i private forhold gjenstand for sterke spenninger både av ideologisk politisk, faglig og økonomisk karakter. De forpliktelser som følger av FNB, har også satt selve lovstrukturen under et visst press, jf. pkt. 1.5.6.4.

En samfunnsmessig målsetting er at alle barn skal vokse opp under trygge forhold. Det antas ordinært foreldrene best å kunne sikre barnet. Barnevernet må derfor på den ene siden respektere hensynet til privatlivets fred og retten til familieliv for både barn og foreldre. Tradisjonelt har disse hensynene talt i mot å gi barnevernet for vide hjemler og mot å foreta for omfattende inngrep. Barnevernets innblikk i familien regnes som et inngrep i privatlivet som krever lovhjemmel, hva enten det er for å undersøke saken eller for å foreta endringer i de ordninger foreldrene har etablert for barnets omsorg, jf. rettens uttalelser i lærersaken, LE 1998-00496, jf. pkt. 4.4.3.

På den annen side har barnevernet fått et økende ansvar for å beskytte barnet som en selvstendig samfunnsborger, om nødvendig også mot sine foreldre. Barnevernet



står overfor vanskelige avveininger, først i spørsmålet om det skal engasjere seg i en sak eller ikke, dernest om barnet best kan hjelpes ved å hjelpe foreldrene eller ved at det fjernes fra dem. I barnevernets vurderinger av enkeltsaker skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Dette er tolket som et sterkere vern enn det som ellers følger av FNB jf. pkt. 1.5.6.5. Men balansepunktet hvor hensynet til de voksne og hensynet til barnet er sammenfallende og hvor de skiller lag, er langt fra entydig.

Det er antatt at tidlig hjelp best kan hindre at problemer utvikler seg. Men det er ingen alminnelig enighet om hva som kjennetegner situasjoner der man kan forutsi at barnets utvikling vil bli skadelidende. Et tidlig inngrep kan derfor oppleves som en unødig krenkelse av foreldre og barn. På den annen side er en erfaring at når problemene er så store at det ikke lenger er tvil om at inngrep fra barneverntjenesten er berettiget, er det ofte vanskelig å få den unges liv på rett kjøll igjen.

Hva som erfaringsmessig truer barns utvikling på lang sikt, vil barnevernets medarbeidere i kraft av sin erfaring ofte ha bedre kjennskap til enn de fleste foreldre. Selv om det legges vekt på å spille på lag med barnets foreldre, er det situasjoner hvor det ville være å svikte barnet om foreldrene fikk det avgjørende ordet. Bevisstheten om at barnevernets ansvar for og myndighet til å foreta disse vurderingene, vil være en undertone i samhandlingen mellom barnevernet, foreldrene og barnet. Mangelen på innsyn i barnevernets kunnskaps- og verdigrunnlag, kan skape usikkerhet om premissene for dets maktutøvelse.

Det tas i disse dager et oppgjør med det svik mange barn har vært utsatt for i barnehjem og spesialskoler fra voksne som skulle gi dem en omsorg foreldrene ikke var i stand til. Barnevernet har av historiske årsaker et legitimitetsproblem i deler av befolkningen, jf. pkt 1.5.3.4. Men dette bildet er i ferd med å endre seg. Det kan likevel synes som om det i de seneste årene har blitt mer akseptert å ta i mot bistand fra barnevernet og både barn og foreldre gir uttrykk for at de verdsetter barnevernets bistand. Statistikken viser at over fjerdeparten av alle nye saker i barnevernet i 2005 ble tatt opp enten av foreldrene eller av barnet.<sup>943</sup> Det er antatt at økningen i bruk av hjelpetiltak er et uttrykk for at barnevernet griper inn ved mindre alvorlige tilfeller enn tidligere – enkelte hevder i større grad enn nødvendig.<sup>944</sup>

Et utgangspunkt for analysen av barnevernets arbeid er at det som institusjon må finne sin identitet og bygge sin selvforståelse i en kryssild av motstridende forventninger. Innen lovens rammer kan det være rom for ulike tilpasninger i ulike kommuner.

---

<sup>943</sup> SSB. Nye barn med barnevernstiltak, etter alder og kven som tok opp saka. 2005

<sup>944</sup> NOU 2000: 12 s. 140

Etter bvl. § 1-2 gjelder lovens bestemmelser om tjenester og tiltak for alle som oppholder seg i Norge, selv om oppholdet er midlertidig. Barnevernets formål er angitt i bvl. § 1-1 som lyder:

Formålet med denne loven er

- å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid
- å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår

De to strekpunktene refererer til henholdsvis barnevernets individuelle og generelle ansvar. Jeg vil i dette kapittelet i hovedsak holde meg til de individuelle tiltakene. Men de må ses på bakgrunn av at barneverntjenesten på kommunens vegne også har et spesielt ansvar for gjennom generelle tiltak å sikre barns oppvekstkår. Jeg kommer nærmere inn på formålsparagrafen i pkt. 5.1.3.

At barnet får opplæring, påhviler under ordinære omstendigheter foreldrene som en del av foreldreansvaret, og dessuten skolen. Det sentrale spørsmålet i dette kapittelet er i hvilken grad dette også er et ansvar for barnevernet. Det kan aktualiseres både når barnet bor hos foreldrene og når barnevernet selv flytter barnet.

Barnevernets mandat er å komme barnet til unnsetning når de ordinære ordningene som skal sikre dets utvikling, ikke er tilstrekkelige. Dets ansvar vil derfor være bestemt av de plikter som i ordinære tilfelle påhviler henholdsvis foreldrene og skolen og av den nærmere regulering av forholdet mellom disse to samfunnsinstitusjonene. Og det vil aktualiseres i tilfelle hvor de ordinære ordningene ikke fungerer som forventet. Det sentrale spørsmålet er hvilket ansvar barnevernet har *i mellomrommet mellom foreldrenes og skolens ansvar* for å sikre barnets opplæring og for å motvirke at det blir marginalisert i skolen.

Hjemmet danner den ordinære sosiale rammen for utøvelsen av foreldrenes ansvar for barnet, jf. pkt. 3.1.3.3. Å sørge for barnets skolegang er en prioritert oppgave, med foreldrene som opplæringspliktens håndhevere i hjemmet. Jeg har definert foreldrenes ansvar for barnet i form av tre foreldreroller, som det ikke er noe klart skille mellom, jf. pkt. 3.5.2. Den første er å være omsorgsforeldre, dvs. å yte grunnleggende omsorg for barnet på et nivå som sikrer dets læringsbetingelser. Den andre er å være skoleforeldre dvs. å utøve den grunnleggende omsorgen på en måte som er tilpasset skolens krav og den tredje er om nødvendig å «gå på barrikadene» for barnet og tale dets sak og håndheve dets rettigheter overfor skolen.

Barneloven baserer seg på at foreldrene etter evne selv oppfyller barnets rettigheter overfor dem, og at barnet gjør sine krav overfor dem gjeldende i henhold til alder og modenhet. Barneloven har ikke noe eget håndhevelsesapparat til rådighet for barnet dersom foreldrene ikke oppfyller sine plikter, jf. pkt. 3.5.3. En forutsetning

for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg skolens opplæringstilbud er at hjemmet fungerer på et forsvarlig nivå. Dersom det ikke er tilfelle, er det forutsatt i barnelovens forarbeider, selv om det ikke er nevnt i selve teksten, at barnevernet under disse omstendigheter kan tre i funksjon. Barnevernloven har i noen spesielle skolehjemler er ansvar for å sikre barnets opplæring. Barnevernets ansvar for barnets opplæring følger ellers av statens subsidiære ansvar for barnets omsorg og opplæring. Det er hjemlet dels i barnets rettigheter overfor foreldrene etter barneloven og overfor skolen etter opplæringsloven, som barnevernet under disse omstendighetene intervensjoner i, dels i barnevernlovens plikter og dels i barnets krav mot staten i kraft av dens forpliktelser etter FNB, særlig artiklene 3, 28 og 29.

Gjennom sin daglige kontakt med alle barn og sitt ansvar for å følge med barnets utvikling, får skolen en rolle som lyttepost for barnevernet, jf. pkt. 4.4.2 og 4.4.3. Hvis det svikter i hjemmet, har skolen et ansvar for å melde fra til barnevernet, men ikke til selv å overta hjemmets oppgaver. I et slikt tilfelle vil barnet kunne være avhengig av aktivitet fra skolen for å hindre at det taper sin rett til opplæring eller får mindre utbytte av den enn dets evner og forutsetninger ellers skulle tilsi.

Skjematisk kunne man stille spørsmålet om barnet i tilfelle hvor foreldrene ikke makter omsorgen på et nivå som gjør at barnet har utbytte av opplæringen, har et krav på at barnevernet stiller opp med det som mangler. Bare på den måten vil det kunne møte skolen på lik linje med andre barn og hevde sin rett til opplæring uten diskriminering ut fra foreldrenes bakgrunn, jf. FNB artikkel 2. Men barnets rettsforhold til barnevernet er ikke regulert som noe entydig rett-pliktforhold. Både barnets rettigheter og barnevernets plikter er avledet av barnets rettsforhold til foreldrene og av dets forhold til skolen og av rettsforholdet mellom foreldrene og skolen. Problemer som viser seg i forholdet mellom barnet og skolen, vil også kunne høre under andre instanser i hjelpeapparatet. Hva som finnes av andre hjelpetiltak vil derfor være relevant også ved avgrensningen av barnevernets ansvar.

I mellomrommet mellom skolens og hjemmets ansvar ligger en rekke problemstillinger som må analyseres i lys av barnevernets institusjonelle rammer. Problemstillingene i kapittelet tar utgangspunkt i barnevernlovens oppbygning, hvor tiltakene starter med de minst inngripende tiltakene og eskalerer. Jeg vil i hovedsak grad basere analysen på lovens tiltak og fasene i barnevernets arbeid.

Kapittelet har fem problemstillinger, med et varierende antall underspørsmål som jeg vil utdype etter hvert:

Den første gjelder barnevernets spesielle skolehjemler. Bvl. § 4-11 og bvl. § 4-12 første ledd b er innrettet på å sikre barnets særlige behov for opplæring. Jeg vil behandle dem først og analysere hvilke vilkår loven stiller for å benytte dem og hva som kan oppnås med dem, pkt. 5.2.

De neste problemstillingene er bestemt av barnevernets arbeidsform og refererer til ulike stadier i barnevernets arbeid med enkeltsaker.

Kapittelets andre problemstilling dreier seg om hvorvidt barnevernet har et generelt ansvar for å intervensere for å sikre barnets opplæring eller for å motvirke at det marginaliseres i skolen. Disse spørsmålene beror på en tolkning av vilkårene for at barneverntjenesten skal tre i funksjon og refererer til barnevernssakens startfase. Jeg vil ta opp en rekke enkeltspørsmål ved de ulike formene for marginalisering som jeg knytter analysen til, sett i lys av barnevernes undersøkelsesplikt og tiltakshjemler, pkt. 5.3.

Den tredje problemstillingen gjelder barnevernets ansvar for barnets opplæring når det har engasjert seg i en sak, og overveier å ta initiativ til eller å medvirke til at barnet flytter fra hjemmet. De rettslige spørsmålene vil være forskjellige når barnet som flytter som hjelpetiltak, og altså fortsatt er under foreldrenes omsorg, og når barnevernet har overtatt omsorgen det. Et spørsmål er hvilken plikt barnevernet har til å ta i betraktning hensynet til barnets skolegang når saken undersøkes og når det skal tas stilling til om flytting er nødvendig. Videre er et spørsmål hvilken plikt barnevernet har til å sikre kontinuiteten i barnets opplæring når det beslutter og gjennomfører flytting av barnet, pkt. 5.4.

Den fjerde problemstillingen dreier seg om reguleringen av det rettslige ansvaret for barnets opplæring etter at barnevernet har overtatt omsorgen for det. Her vil jeg som et analytisk redskap bruke de tre foreldrerollene i kapittel 3. Analysen vil dreie seg om hvordan lovverket plasserer ansvaret for å oppfylle de plikter som ordinært påhviler foreldrene. Og videre om disse reguleringene er egnet til å sikre barnet forsvarlig omsorg og opplæring med barnevernets hjelp, pkt. 5.5.

Jeg vil også kort komme inn på reguleringen av de tilsvarende spørsmålene når barnet blir flyttet som hjelpetiltak, pkt. 5.6.

Til slutt i kapittelet vil jeg analysere opplæringens plass i barnevernets arbeid når tiltak avsluttes på grunn av barnets alder og barnet skal forberede seg til å leve et selvstendig liv som ung voksen, pkt. 5.7

En oppsummering vil følge i pkt. 5.8

Den sentrale nasjonale rettskildene er barnevernloven og dens forarbeider, men også barneloven og opplæringsloven og deres forarbeider er relevante på grunn av den nære sammenhengen mellom dem.

Barnevernloven må tolkes i lys av statens menneskerettslige forpliktelser, jf. kapittel 2. Sentrale bestemmelser er målformuleringene for barns oppvekst i barnekonvensjonens preambel. Dens strekpunkt 11 er særlig relevant for barnevernets arbeid. Her erkjennes at i det i alle land i verden finnes barn som lever

under særdeles vanskelige forhold, og at det må tas særlig hensyn til slike barn. I preambelens strekpunkt 7 som gjelder generelt for alle barn, heter det at barn fullt ut bør forberedes til å leve sitt eget liv i samfunnet, og oppdras i pakt med FN-paktens idealer. Det må også være et mål for de vanskeligst stilte og dermed for barnevernets arbeid.

Selv om de fleste barn i Norge har det bedre enn barn i mange andre land, får barnevernet et særlig ansvar for å utjevne den relative ulikheten ved å sørge for at også de som etter norske forhold er særdeles vanskelig stilt, får mulighet til å leve et selvstendig liv i samfunnet. Konvensjonsteksten uttrykker på denne måten målsettinger som det uansett ville være nærliggende å innfortolke i barnevernloven, og som gjennom inkorporeringen av FNB har fått styrket rettskildemessig vekt.

Også FNB artikkel 3 er sentral for barnevernets arbeid. I tillegg til at den slår fast at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, pålegger den staten en forpliktelse til «å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel». Det skal tas hensyn til de rettigheter og plikter som foreldre, verger eller andre enkeltpersoner med juridisk ansvar har overfor barnet. Gjennom det mandat som følger av barnevernlovens formålsparagraf blir barnevernet en sentral utøver av statens subsidiære omsorgsansvar for barnet, jf. pkt. 2.3.2.2. Men det er som nevnt ikke noe eneansvar for barnevernet; gjennom de generelle velferdsstatlige ordningene yter staten et betydelig bidrag til barns omsorg i Norge. De må derfor også tas i betraktning nå barnevernet definerer sin rolle.

Barnets rett til omsorg fra sine foreldre og deres plikt til omsorg for sine barn er sikret i FNB artiklene 7, 8 og 18, med de begrensninger som følger av artiklene 9 og 19. Av dem følger at staten skal ivareta sitt ansvar primært ved å yte støtte til foreldrene, men at atskillelse kan skje når det er hjemlet i nasjonal lov, jf. pkt. 2.2.3.2 og 2.3.3.3 og når det er til barnets beste.

Når barnevernet overtar omsorgen for et barn, pålegger FNB artikkel 20 staten et særlig ansvar for beskyttelse og bistand. Den omfatter barn som permanent eller midlertidig er fratatt sitt familiemiljø eller som i egen interesse ikke kan tillates å bli værende i et slikt miljø. Artikkel 20 har ingen saklig avgrensning; både omsorg og opplæring inngår derfor i barnevernets ansvar.

Barnevernets handlingsrom må forstås i lys av den samfunnsmessige rolle det er tiltenkt og hvordan dets møte med virkeligheten er. For å gi et bilde av barnevernets arbeid med barn i skolealder, vil jeg presentere noen empiriske data fra to undersøkelser av relativt ny dato. *Flytting i offentlig regi* omhandler 109 seks-12-åringer som ble flyttet på fra hjemmet fra slutten av 1998 til desember 1999.<sup>945</sup>

---

<sup>945</sup> Backe-Hansen, Elisabeth (red.) (2003): Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi.

Undersøkelsen *Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn på norske barnevernsinstitusjoner*, fra omtrent 2003 gjaldt ca. 200 13-17-åringer som det var søkt om institusjonsplass for i Oslo.<sup>946</sup> Disse to undersøkelsene er forskjellige både i metode og perspektiv, men jeg har valgt dem ut fordi de omfatter et relativt stort antall barn i to ulike aldersgrupper og gir noe mer informasjon om de problemene barnevernet møter enn de rene statistiske data. Jeg kommer inn på dem i pkt. 5.1.3.3, pkt. 5.1.5 og pkt. 5.4.2. Jeg vil også komme litt inn på de faglige synspunktene som ligger til grunn for barnevernloven og den aktuelle diskusjonen om dem.

Jeg vil videre i pkt. 5.1 redegjøre for rammen for analysen. Jeg vil først gi en oversikt over noen trekk ved barnevernet som samfunnsinstitusjon, om dets organisasjon og hvor grensene går for hva det forventes å befatte seg med, pkt. 5.1.2. Deretter vil jeg undersøke hva vi kan utlede av barnevernets formål og målsettingen for de individuelle tiltakene om et ansvar for barnets opplæring og hva det går ut på, pkt. 5.1.3. Jeg vil videre vise hvordan lovens tiltakshjemler og prosedyrer regulerer betingelser for barnevernets tilgang til problemer som gjelder marginalisering i skolen, i pkt. 5.1.4. De to empiriske undersøkelsene vil jeg presentere i pkt. 5.1.5

## 5.1.2 Rammen for analysen

### 5.1.2.1 Innledning

I dette punktet vil jeg peke på noen trekk ved barnevernet som samfunnsinstitusjon. Hensikten er å klarlegge dets betingelser for å ivareta et ansvar for barnets opplæring. Denne gjennomgangen er begrunnet i at barnets opplæring synes å ha vært lite påaktet i barnevernets arbeid, jf. pkt.1.2.5.2. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad det kan sies å følge av barnevernets formål at det har et ansvar for barnets opplæring. Det er videre spørsmål om hvilke føringer for barnevernets arbeid som ligger i lovens tiltakshjemler og retningslinjer for bruk av dem, samt i saksbehandlingsreglene.

Barnevernets samfunnsmandat er basert på en funksjonell oppgavedeling innen forvaltningen. Barnevernets sektoransvar er avgrenset av barnevernlovens mål og virkemidler. Den historiske oversikten i pkt. 1.5 viser at grensene for dette ansvaret i tidens løp har vært justert som følge av endringer i andre samfunnssektorer; både i strafferettspleien, skolen, helsevesenet, generelle velferdsreformer og utviklingen på menneskerettsfeltet. Jeg vil derfor si litt om hvordan dette ansvaret er avgrenset

---

<sup>946</sup> Bø, Bente Puntervold (2004): Hva slags problemer fører til søknad om plass på en barneverninstitusjon? I: Bø, Bente Puntervold, Rasmussen Maja og Aannestad, Nina: Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn på norske barnevernsinstitusjoner – en artikkelsamling s. 28-52.

og spesielt peke på noen oppgaver som barnevernet forventes ikke å beskjeftige seg med.

På grunn av at barnevernets tiltak tradisjonelt har hatt en inngrepskarakter, står legalitetsprinsippet sterkt og rettssikkerhetsgarantiene har en sentral plass. I dag er det en klar politisk målsetting å unngå at foreldre og barn skilles unødig, og det legges stor vekt på å hjelpe barnet først og fremst gjennom å hjelpe foreldrene. Om barnevernet har funnet det riktige balansepunktet for inngrep og atskillelse og om hjelp til foreldrene faktisk når frem til barna, er utpregede verdispørsmål, som er gjenstand for ulike oppfatninger.

På samme måte som når det gjelder skolen, jf. pkt. 4.1.3.1, sikter jeg først og fremst til barnevernet som forvaltningsorgan når jeg omtaler det som en samfunnsinstitusjon, men på samme måte som skolen kan heller ikke barnevernet ses løsrevet fra de verdier og den tradisjon det er bærer. I pkt. 5.1.2.2 vil jeg peke på noen trekk ved barnevernet som samfunnsinstitusjon. Deretter vil jeg si litt om grensene for barnevernets ansvar pkt. 5.1.2.3 og gi en beskrivelse av barnevernets organisasjon og beslutningsorganer, pkt. 5.1.2.4.

### 5.1.2.2 *Barnevernet som samfunnsinstitusjon*

Barnevernets samfunnsmandat har tradisjonelt vært å ta seg av samfunnets mest utsatte barn. Dets målgruppe er i følge bvl. § 1-1 barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling. Barnevernet har sine oppgaver og sin berettigelse som samfunnsinstitusjon i kraft av sin myndighet til å gripe inn i barns og foreldres liv og skape forandringer for å forbedre barnets livsvilkår og for å sikre dets utvikling fra barn til voksen.

Som vist i pkt. 1.3.4.2 er barnevernet, med sine vel 6000 årsverk i det kommunale og statlige barnevernet til sammen, ikke er noen stor samfunnsinstitusjon. I tillegg til de offentlige tjenestemennene har barnevernet et stort tilfang av private medarbeidere som fosterforeldre og ansatte i private institusjoner som er godkjent og benyttes av barnevernet. Disse usynlige medarbeiderne vil i stor grad ivareta den daglige omsorgen for barna og være deres nære omsorgspersoner. Med tanke på at over 8 000 barn er plassert utenfor hjemmet, utgjør denne styrken et betydelig innslag i barnevernet.

Antallet barn med tiltak fra barnevernet har siden midten av 1980-tallet vist en jevn økning, noe som synes å vedvare, jf. pkt. 1.5.4.5. De langt fleste har fått hjelpetiltak som er satt i verk i samarbeid med foreldrene. Å fjerne barnet fra hjemmet er en unntaksløsning. Likevel tas hvert ca. 6-700 barn under omsorg og et tilsvarende antall flyttes uten at omsorgen overtas.<sup>947</sup>

---

<sup>947</sup> Tallene er fra NOU 2995: 9 s. 26. De synes å avvike noe fra barnevernsstatistikkens tall

Barn og unge kan selv komme i kontakt med barneverntjenestens medarbeidere hvor den driver ungdomsklubber og oppsøkende virksomhet eller har medarbeidere i skolen. Ellers har barneverntjenesten ikke selv noen naturlige møtepunkter med barn. Det vanligste er at den befinner seg på et kontor og trer i funksjon når den blir alarmert gjennom en melding.

I pkt. 2.5.3.2 har jeg vist at når det gjøres inngrep i forholdet mellom foreldre og barn har staten roller både som lovgiver, leder av forvaltningen. Den har også ansvaret for å sørge for at omsorgen for barnet utøves forsvarlig i foreldrenes sted. Som statens redskap er barnevernet det iverksettende leddet og utøver offentlig myndighet. Den er derfor bundet av de alminnelige forvaltningsprinsipper.

Lovens hjemler gir barnevernet en dobbelt funksjon. Det har både beslutningsmyndighet og myndighet til å utøve omsorg for barnet på «foreldrenes enemerker». Den sistnevnte kan utøves ved enten å supplere foreldrenes omsorg, eller ved å overta omsorgen for barnet og overlate til andre å utøve den i deres sted. I begge disse funksjonene oppstår spørsmålet om hvilket ansvar barnevernet har for å sikre barnets opplæring.

Barnets utvikling er utsatt for mange risikofaktorer, både av biologisk art, knyttet til foreldrenes forhold og sosiale forhold, jf. pkt. 3.1.3.3. Ikke alle problemer barneverntjenesten møter, forventes den selv å gjøre noe med. Visse rammer følger av dens forhold til den øvrige forvaltningen.

### 5.1.2.3 Grenser for barnevernets ansvar

Jeg vil i dette punktet gi en oversikt over noen spørsmål som i tidens løp har vært gjenstand for spesiell oppmerksomhet og som viser noen grenser for hva barnevernet forventes å befatte seg med. Det gjelder barnefordelingssaker, spørsmålet om hvilken myndighet barnevernet har overfor andre offentlige instanser og forholdet mellom barneverntjenestens hjelpetiltak og sosialtjenestens ytelser til fattige barnefamilier. Jeg vil også si litt om koordineringen av innsats fra barnevernet og fra andre myndighetsorganer.

I pkt. 3.2.4.2 har jeg vist at samlivsbrudd og familiekonflikter som kan føre til problemer for barnets psykiske helse og overskudd i skolen, angår et stort antall barn. Sammenlignet med resten av befolkningen lever en stor andel av barnevernets barn sammen med kvinnelige aleneforsørgere, 2 av 3 mot 1 av 4 ellers.<sup>948</sup> Det er derfor påregnelig at disse problemene vil berøre en del barnevernets barn og foreldre.

---

<sup>948</sup> NOU 2000:12 s. 34



Barnevernets rolle i barnefordelingssaker ble spesielt omtalt i barnevernlovens forarbeider. Bakgrunnen var at barnevernsnemnda i noen tilfelle, etter at retten hadde avgjort en barnefordelingssak, hadde flyttet barnet fra den ene forelderen til den andre.<sup>949</sup> I forarbeidene er det klart uttalt at barnevernet ikke skulle ha slik myndighet. Disse spørsmålene var et anliggende foreldrene primært måtte løse ved rettsapparatets hjelp.<sup>950</sup>

Et spørsmål var om dette også utelukket at barnevernet kunne plassere barnet hos den andre forelderen dersom det var nødvendig å flytte det fra den det bodde hos. Resultatet ble at loven åpner for en slik ordning som en nødløsning. I et rundskriv har departementet presisert at omsorgsovertakelse med fosterhjemsplassing hos den andre forelderen er betinget av at denne har tatt skritt til å få løst saken etter barnelovens regler før plasseringen skjer, og at løsningen må være til barnets beste.<sup>951</sup> Barnevernet kan ikke selv blande seg inn og gjøre endringer i det rettslige grunnlaget for barnefordelingen.

Men det forhold *at* det foreligger en konflikt, vil kunne være en realitet som er relevant for barnevernet hvis den har en intensitet og styrke som går ut over barnets helse og utvikling. Det er ikke omtalt i forarbeidene. Hvis situasjonen er så tilspisset at barnevernet, etter å ha blitt brakt inn i saken finner at barnet ikke kan bo hos noen av foreldrene, må det i tilfelle ta omsorgen fra dem begge. Dette utelukker ikke at foreldrene kan føre sak om barnefordeling eller samværsrett for barn som er under barnevernets omsorg, med henblikk på å få avklart hvem som kan kreve tilbakeføring av barnet.<sup>952</sup> Rettergangsreformen i barnefordelingssaker var motivert av et ønske om å finne minnelige løsninger på slike konflikter for å begrense skadevirkningene for barnet. Effekten av reformen undersøkes i disse dager.

Hvem barnet anses å bo fast hos, er avgjørende for hvilken kommune som er ansvarlig for å gi barnet et skoletilbud. Hvem barnet bor hos når det gjøres vedtak om barnevernstiltak, vil også være avgjørende for hvilken kommune som skal betale for tiltaket, jf. Rt. 2005 s. 1498.

Et annet spørsmål som ble drøftet var barnevernets muligheter til å påvirke forhold under andre samfunnssektorer ansvar, som skaper problemer for barns oppvekst. Bakgrunnen var at Stortingets sosialkomité ved behandling av St. meld. nr. 17 (1977-78) ønsket vurdert en mulig forsterkning av bvl. § 1 for å styrke barnevernsnemndenes innflytelse, særlig behovet for å beskytte barnet mot fysisk fare.<sup>953</sup> Sosiallovutvalget som fikk oversendt forslaget, avviste det på grunn av at

<sup>949</sup> Se Smith, Lucy (1980): op. cit s. 517-520

<sup>950</sup> Ot. pr. nr. 44 (1991-92) s. 44

<sup>951</sup> Det Kongelige barne- og familiedepartement. Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992: Fosterhjemsplassing hos biologiske foreldre. Q-0835 TRE s. 2

<sup>952</sup> Se nærmere Lindboe, Knut (2003): Barnevernrett 4 utg. s. 278- 282

<sup>953</sup> Innst. S nr. 264 (1984-85) Innstilling fra sosialkomiteen om barne- og ungdomsvernet s. 8

ville gi uryddige linjer i forvaltningen hvis etater på samme nivå skulle kunne instruere hverandre.<sup>954</sup>

Initiativet endte med at kommunestyret etter § 9-1 i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 skal peke ut en etatssjef eller annen tjenestemann med et særlig ansvar for å ivareta barns interesser når kommunens faste utvalg for plansaker utarbeider og behandler forslag til planer. Barneverntjenesten fikk i bvl. § 3-2 et generelt ansvar for å medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre organer og samarbeide med andre deler av forvaltningen. Som ledd i sitt arbeid skal den avgi uttalelser og råd og delta i planleggingsvirksomhet og samarbeidsorganer, jf. bvl. § 3-2. I følge bvl. § 3-3 bør den også samarbeide og med private organisasjoner.

De generelle oppgavene er et uttrykk for barnevernets ansvar etter bvl. § 1-1 strekpunkt 2 for å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstkår. Befring-utvalget var kritisk til at barnevernet skal ha denne funksjonen og foreslo å stryke det andre punktet i formålsparagrafen. Utvalget bemerket spesielt at barnevernet i så begrenset grad synes å ha benyttet sin adgang til å uttale seg om skolen som samfunnets viktigste oppvekstarena. Barnevernets ressurser burde i stedet målrettes mot de vanskeligst stilte barna slik at man kunne «utvikle et barnevern som på et høyt etisk og oppvekstfaglig grunnlag kan være en troverdig hjelpe- og omsorgsinstans for utsatte barn».<sup>955</sup> For å ivareta det generelle ansvaret for barn og unge mente utvalget at Eva Nordland-utvalgets forslag om å opprette et eget ungdomsutvalg i hver kommune burde hentes frem, jf. pkt.1.5.5.4.

Men departementet fant ikke grunn til verken å spisse målsettingene eller å styrke barneverntjenestens posisjon i forhold til den øvrige forvaltningen.<sup>956</sup> Det anbefalte kommunene å gi barneverntjenesten en koordinatorfunksjon for tiltak for barn og unge i kommunene, men ville ikke gi noe pålegg om det.

Barneverntjenestens ansvar etter kapittel 3 kan ivaretas både ved at den selv iverksetter generelle tiltak og ved at den samarbeider med andre instanser om tiltak for å bedre barns oppvekstforhold, jf. bvl. § 3-1 og pkt. 1.5.5.4. Med sin spesielle sin faglige kompetanse og kjennskap til de forhold kommunens barn lever under, vil den kunne ta initiativ i saker som den mener kommunen bør gripe fatt i. Men det er opp til kommunestyret eller samarbeidende instanser om de skal følges opp. Bare innen sitt eget område og innen rammen av eget budsjett, kan barneverntjenesten selv sette i verk tiltak av generell karakter.

Enkelte kommuner har ved organisatoriske løsninger etablert et tett samarbeid mellom flere etater med ansvar for barns oppvekst, som også omfatter skolen jf.

---

<sup>954</sup> NOU 1985: 18 s. 138

<sup>955</sup> NOU 2000:12 s. 218

<sup>956</sup> St. meld. nr. 40 (2001-2002) s. 101-102

pkt. 4.4.2. Ved at de blir kjent med hverandres ansvar, oppgaver og kompetanse, vil kommunen kunne opparbeide en beredskap til å gripe fatt i problemer i en tidlig fase og sette i verk generelle tiltak for å stanse en uheldig utvikling. Slike tiltak kan også brukes for å styrke det sosiale nettverket rundt enkeltbarn som trenger det, uten at de behøver å bli spesielt utpekt.

Også uten at det har nedfelt seg i organisatoriske løsninger har mange kommuner etablert tverretatlige tiltak som ledd i psykososialt arbeid for barn og unge. Slike tiltak er blant annet sterkt vektlagt i regjeringens strategiplan for barn og unges psykiske helse.

På det institusjonelle plan har skolen og barnevernet noen møtepunkter selv om de er autonome enheter. Opl. § 15-3 pålegger skolen å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet. For barn som barnevernet har omsorgen for, vil barneverntjenestens medarbeidere være i foreldres sted overfor skolen i kraft av et avledet foreldreansvar. Denne rollen synes å være lite påaktet blant barnevernets folk. I saken fra Hedemarken herredsrett, se pkt. 1.2.5.3 fremgikk det at personalet som hadde daglig omsorg for barnet, var uinteressert i å følge opp guttens skolegang. I erstatningssaken var det ikke tematisert som et rettslig spørsmål, noe som skyldes at saksøkeren ikke ønsket å trekke personene det gjaldt inn i saken. I hvilken grad barneverntjenesten, som hadde ansvaret for kvaliteten på omsorgstilbudet eller fylkeskommunen som hadde ansvaret for kvaliteten på omsorgen i foreldrenes sted, reagerte på svikten på dette punktet, fremgår ikke av saken.

Den nærmere reguleringen av disse møtepunktene er ellers ikke spesielt detaljert regulert. St. meld. nr. 16 (2006-2007) kan betraktes som et vendepunkt. Den fremhever både tverretatlig samarbeid blant annet mellom skolen og barnevernet som en utfordring for skolen og påpeker også behovet for at støttetiltak i skolen koordineres med innsats fra andre instanser slik at det blir sammenheng i tiltakene rundt eleven.<sup>957</sup> Det institusjonelle forholdet mellom barnevernet og skolen kommer jeg inn på særlig i pkt. 5.4.

I diskusjonen om ansvaret for å avhjelpe økonomisk fattigdom i barnefamilier har forholdet mellom barneverntjenestens og sosialtjenestens ansvar har vært et tema.<sup>958</sup> Å sørge for barnets materielle omsorg er et grunnleggende innslag i foreldreansvaret. Mange risikofaktorer for barnets utvikling som er nevnt i pkt. 3.1.3.3, er forbundet med svak inntekt hos foreldrene, selv om også årsakene til inntektssvikten isolert sett også kan være risikofaktorer. I lovens forarbeider ble det understreket at økonomisk stønad etter barnevernloven ikke skal ytes som

---

<sup>957</sup> St. meld. nr. 2006-2007) s. 34-35 og s. 82-83

<sup>958</sup> Collin-Hansen, Ragnhild (2003): Velferdsstaten, sosialarbeiderne og fattigdom i barnefamilier I: Zahl, Mari-Anne (red): Sosialt arbeid. Refleksjon og handling s. 121-146

erstatning for økonomisk sosialhjelp.<sup>959</sup> Dette ble innskjerpet av departementet på bakgrunn av en sterk økning i bruk av økonomiske ytelser med hjemmel i bvl. § 4-4 andre ledd de første årene etter at loven trådte i kraft.<sup>960</sup>

Befring-utvalget uttrykte bekymring over at barnevernet syntes å overse det daglige slitet særlig mange aleneforsørgere har med å få endene til å møtes, som går utover det overskudd de trenger som foreldre. Utvalget etterlyste en mer dyptgripende vurdering av forholdet mellom barneverntjenester og sosialhjelp til barnefamilier.<sup>961</sup> Departementet støttet dette synet og uttalte at de barna barnevernet har hånd om, generelt sett lever i de svakeste og mest utsatte familiene, materielt, sosialt eller psykologisk. Når barnevernet ikke klarer å følge opp familiene godt nok, kan resultatet bli at barnevernet må ta over omsorgen for barnet. På lang sikt er dette dårlig økonomi for samfunnet.<sup>962</sup>

I tiltaksplanen mot fattigdom som kom året etter konstateres at fattigdom er en av risikofaktorene for barns senere utvikling av problematferd og sosial utstøting, blant annet i skolesammenheng og i arbeidslivet. Å vokse opp i fattigdom ser ut til å kunne føre til lav inntekt og fattigdom i senere voksenliv.<sup>963</sup> Hovedstrategien for å bekjempe fattigdom blant barn og på den måten bryte den sosiale arven, er å satse på yrkesaktivitet blant foreldrene, jf. pkt. 1.5.5.4. Innsats rettet mot barna skal sikre at alle barn skal kunne delta på viktige sosiale arenaer uavhengig av foreldrenes økonomiske situasjon, heter det i planen.<sup>964</sup>

I St. meld. nr. 9 (2006-2007) vises til forskning om arbeid med å få langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid, som synes lite oppmuntrende.<sup>965</sup> Yrkesaktive som i ung alder hadde vært sosialhjelpsmottakere rapporterte mindre arbeidsmotivasjon og jobbtilfredshet enn andre arbeidstakere. Det opplyses at forskerne mener å finne tydelige tegn til barrierer i arbeidslivet for unge sosialhjelpsmottakere, sammenliknet med andre unge arbeidsledige. I denne gruppen vil vi kunne finne barnevernets barn, noe som kan skyldes reguleringen av sosialtjenestens og barnevernets ansvar for unge voksne. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 5.7.

Barne- og likestillingsdepartementet tok sommeren 2006 et forsiktig initiativ for å styrke sosialtjenestens kompetanse i arbeidet med barnefamilier, ved å bevilge penger slik at barneverntjenesten kan veilede sosialtjenesten om behovet for å sikre barnet ved tildelingen av sosialhjelp. Begrunnelsen var at barna ikke kan vente til

---

<sup>959</sup> Ot. prp nr. 44 (1991-92) s. 33

<sup>960</sup> St. meld. nr. 39 (1995-96) Om barnevernet s. 11

<sup>961</sup> NOU 2000: 12 s. 136

<sup>962</sup> St. meld. nr. 40 (2001-2002) s. 62

<sup>963</sup> St. meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom s. 17

<sup>964</sup> St. meld. nr. 6 (2002-2003) s. 25

<sup>965</sup> St. meld. nr. 9 (2006-2007) s. 40-42

foreldrene eventuelt kommer i jobb.<sup>966</sup> Formålet er etter min mening fornuftig, selv om det fremstår som en litt underlig bruk av barnevernets ressurser.

Barnevernet har også grenseflater til både det somatiske og det psykiske helsevesenet, sosialtjenesten og kriminalomsorgen. Rusproblemer og psykiske lidelser hos foreldrene er blant de hyppigste årsakene til inngrep fra barnevernet. En del barn har også behov for behandlingstiltak. I regjeringens strategiplan for barn og unges psykiske helse regnes det at mellom 10 og 20 prosent av barnebefolkningen har psykiske plager som har følger for deres daglige fungering. Store kategorier er atferdsvansker, hyperaktivitet og tristhet/depresjon.<sup>967</sup> Blant større barn henger rus og atferdsproblemer ofte sammen. Å sørge for at barnet får nødvendig hjelp, er primært foreldrenes ansvar. Dersom de ikke er i stand til det, har barnevernet et visst ansvar for å sørge for at barnet kommer under behandling. Men barnevernet har ingen myndighet overfor behandlingsapparatet.

Mange barn opplever vold i hjemmet, enten ved at de selv blir utsatt for mishandling og overgrep eller ved at de er vitne til at familiemedlemmer blir utsatt for vold.<sup>968</sup> I en del av disse sakene og i saker som gjelder barn med alvorlige atferdsvansker, vil det kunne være aktuelt med en samordning mellom barnevernets og politiets arbeid. Disse problemtypene innebærer at barneverntjenestens innsats i mange tilfelle må koordineres med tilgjengelige tiltak fra andre deler av hjelpeapparatet. Barnevernets ansvar ved sammensatte problemer vil være å vurdere om det er mulig, ved en samlet innsats, å bidra til at barnet kan få god nok omsorg i hjemmet. Om det skal ha en koordinatorfunksjon i et samarbeid som involverer flere instanser, vil bero på enighet mellom partene. Kommunen kan som nevnt bestemme at barneverntjenesten skal ha en slik funksjon, men den har ingen myndighet over statlige myndigheter eller helseforetaket.

Barnevernets anliggende er særlig barnets ve og vel. Bvl. § 4-16 pålegger likevel barneverntjenesten et visst ansvar for foreldrene. Ved en lovendring i 2005 fikk bvl. § 4-16 en tilføyelse om at barneverntjenesten kort tid etter en omsorgsovertakelse skal kontakte foreldrene med tilbud om oppfølging, og formidle kontakt til det øvrige hjelpeapparatet dersom foreldrene ønsker slik hjelp.<sup>969</sup>

Jeg vil komme litt inn på barnevernets ansvar for barn som er behandlingstrengende i pkt. 5.2. Koordineringen av barnevernets innsats med strafferettspleien når det gjelder barn med atferdsvansker, kommer jeg tilbake til i pkt. 5.4.

---

<sup>966</sup> Barne- og likestillingsdepartementet: 4, 65 millioner til barnevernets innsats mot fattigdom. Pressemelding nr. 06048 17. juli 2006

<sup>967</sup> «...sammen om psykisk helse...» s. 9

<sup>968</sup> NOU 2003: 31 Rett til et liv uten vold s. 61-67

<sup>969</sup> lov 17. juni 2005 nr. 65. I kraft 1.1.2006.

#### 5.1.2.4 Barnevernets organisasjon og beslutningsstruktur

I dette punktet vil jeg beskrive enkelte trekk ved barnevernets organisasjon og beslutningssystem som er av relevans for å forstå måten det fungerer på. Jeg vil her også nevne overprøvingssystemet for barnevernets avgjørelser. Barnevernet er en forvaltningsetat som er representert på kommunalt og statlig nivå. Loven gir kommunen ansvaret for oppgaver som ikke er lagt til statlig organ, jf. bvl. § 2-1. Kommuneloven gir kommunestyret stor frihet til å organisere den politiske og administrative styringen av kommunen. Men den er ikke ubegrenset.

Bvl. § 2-1 fjerde ledd pålegger kommunen å ha en barnevernadministrasjon med en egen leder. Stillingen som barnevernsadministrasjonens leder innebærer et særskilt ansvar for å sikre den faglige kvaliteten på barnevernets arbeid. Det er en særegen løsning for barnevernet, og den gir barnevernlederen en posisjon i den kommunale forvaltningen som er omstridt.<sup>970</sup> Det har forekommet at barnevernledere har blitt utsatt for represalier på grunn av at de har insistert på løsninger av en kvalitet som kommunen har funnet for kostbare. Saken fra Oslo i pkt. 1.2.5.3 er ett eksempel, men den er ikke enestående.<sup>971</sup>

Bvl. § 2-1 er ikke til hinder for at barneverntjenesten kan organiseres som en del av en større etat i kommunen eller at kommunen kan foreta en geografisk inndeling av sin virksomhet. I så tilfelle må hvert distrikt eller bydel ha en ansvarlig barnevernleder.

For øvrig bestemmer kommunestyret organiseringen av barnevernsforvaltningen hvordan den skal innpasses i kommunens organisasjonsstruktur. Oppgavens art tilsier at visse kontorfunksjoner må ivaretas. På grunn av barneverntjenestens behandling av sensitive opplysninger krever Datatilsynet med hjemmel i personopplysningsloven at den skal ha sitt eget arkiv, ellers må løsningene tilpasses oppgavene og de lokale forholdene. Kommunestyret bestemmer også om de ansatte skal lokaliseres i et eget barnevernkontor, i fellesskap med andre etater og om medarbeidere skal utplasseres i skoler, barnehager, fritidsklubber eller i oppsøkende arbeid gatelangs. Den kommunale organiseringen og betegnelsen på organene varierer derfor.

Dersom kommunestyret ønsker det, kan det opprettes et folkevalgt organ til å delta i klientbehandlingen, jf. § 2-1 tredje ledd. Et slikt organ er en kilde for kommunepolitikerne til kunnskap om hvordan kommunens mest vanskeligstilte barn har det. Et slikt utvalg skal ved behandlingen av klientsaker ha fem medlemmer.

---

<sup>970</sup> Bernt, Jan Fridthjof, Overå, Oddvar og Hove, Harald (2002): Kommunalrett 4. utg. s. 386

<sup>971</sup> 06-002279TVI-OTIR/09 Oslo Tingrett

Noen kommuner driver forsøksvirksomhet med alternative løsninger med hjemmel i bvl. § 2-4. Det forekommer også samarbeid mellom småkommuner for å styrke barnevernet ved at fagmiljøene blir større og ved at nærhet mellom sosialarbeidere og klienter som kan virke lammende, kan unngås. Det kan være ledd i et mer organisert samarbeid mellom kommuner.

Den kommunale barneverntjenesten møter befolkningen. Dens oppgaver er å yte råd og veiledning samt å forberede, iverksette og følge opp vedtak, jf. bvl. § 2-1 fjerde og femte ledd. Den gjør også vedtak i saker som ikke avgjøres av fylkesnemnda jf. bvl. § 7-2. I praksis vil det si vedtak om tildeling av hjelpetiltak som foreldrene, og i noen tilfelle også barnet, samtykker i. Barneverntjenesten fungerer dermed som beslutningstaker samtidig som den har mer behandlingsrettede oppgaver. Bvl. § 2-1 andre ledd pålegger kommunen å drive internkontroll for å sikre at den utfører sine oppgaver i samsvar med lovens krav.

Dimensjoneringen av barneverntjenestens virksomhet følger til dels av oppgavene. Etter bvl. § 9-1 er kommunen forpliktet til å sørge for nødvendige bevilgninger til de tjenestene som kommunen har ansvaret for etter loven. Men som oppsigelsessaken av barnevernlederen viser, kan tilpasningen mellom oppgaver og ressurser være smertefull. Det kan være sterkt divergerende meninger om hva som er den mest fornuftige prioriteringen av knappe ressurser.

Tre instanser på fylkesnivå har oppgaver innen barnevernet. Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet, jf. bvl. § 2-3 tredje ledd, og er veilednings-, klage- og tilsynsorgan.

Fylkeskommunen har ansvaret for opplæringen i grunnskolen og i videregående skole for barn i barnevernsinstitusjon, jf. opl. § 13-2. Det er en rest av det fylkeskommunale ansvaret for andrelinjetjenesten som for øvrig ble overført til staten ved reformen i 2003.

Fylkesnemndene for sosiale saker, som kan dekke flere fylker er rene vedtaksorganer som i dag er hjemlet i stjl. kapittel 9. De er underlagt Barne- og likestillingsdepartementet som frittstående statlige forvaltningsorganer med domstolsliknende funksjoner og kan ikke instrueres av departementet. De regnes formelt ikke som en del av barneverntjenesten, til tross for at barnevernssaker utgjør hovedtyngden av deres arbeidsoppgaver. Fylkesnemndas myndighet i barnevernssaker følger av i dag av bvl. § 7-2. Den avgjør blant annet pålegg om hjelpetiltak, omsorgsovertakelse og institusjonsplassering av barn og unge med atferdsvansker med hjemmel i bvl. § 4-24.

Ved lovendring 1. desember 2006 nr. 65 ble det besluttet at reglene om fylkesnemnda skal flyttes til bvl. kapittel 7.<sup>972</sup> Samtidig ble prosessreglene modernisert i samsvar med tvistemålsreformen for å effektivisere arbeidet, blant annet ved større krav til «prosessenergi og tempo».<sup>973</sup> Ikrafttreden vil ventelig bli samtidig med den nye tvisteloven den 1.1.2008. Jeg vil referere til den gjeldende loven, men omtale enkelte endringer.

Fylkesnemndas vedtak kan bringes inn for domstolene til overprøving etter reglene i domstolloven kapittel 33. Opprinnelig var avgjørelsen gjenstand for domstolsprøving i tre instanser. Ordningen var kritisert på grunn «overkill» av hensynet til foreldrenes rettsikkerhet på bekostning av hensynet til barnets behov for stabilitet i oppveksten.<sup>974</sup> Påkjenningsene for barnet ved at foreldre årvisst har fremmet sak om tilbakeføring, kan være tilsvarende som når foreldre fortsetter å føre barnefordelingssak i årevis, jf. pkt. 3.2.4.2.<sup>975</sup>

Ved stjl. § 10-9 a ble det innført en silingsordning i lagmannsretten som begrenser adgangen til videre overprøving av tingrettens avgjørelse.<sup>976</sup> Stortinget avviste et forslag om å kutte ut tingretten slik at fylkesnemndas vedtak kunne bringes direkte inn for lagmannsretten.

Bvl. § 4-21 andre ledd har en karantenetid på tolv måneder etter at saken har vært behandlet av fylkesnemnda eller domstolen, før det kan fremmes ny sak for fylkesnemnda om opphevelse av omsorgen for barnet. I NOU 2005:9 ble fristen foreslått utvidet til to år både for avgjørelse i omsorgssaker og i samværsrettssaker for å unngå at prosessen trekker ut i tid til skade for barnet.<sup>977</sup> Departementet gikk imot en slik frist fordi barnets tilknytning ville kunne utelukke tilbakeføring av barn som blir plassert mens de er meget små. Men departementet mente det bør være et vilkår for å kreve ny behandling at det dokumenteres vesentlige endringer i barnets situasjon.<sup>978</sup> I den nye bvl. § 7-13 gis fylkesnemnda vid adgang til å avvise en sak, på samme måte som bl. § 64 tredje ledd om forenklet behandling i barnefordelingssaker.

Statens oppgaver i barnevernet hører under Barne- og likestillingsdepartementet, jf. bvl. § 2-2. Underordnet departementet er den statlige barnevernmyndigheten som ble etablert fra 1.1.2004. På sentralt nivå består den av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet – Bufdir som er hovedkontor for Barne-, ungdoms- og

<sup>972</sup> Ot. prp. nr. 76 (2005-2006) Lov om endringer i barnevernsloven og sosialtjenesteloven, mv., (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barneverne og sosiale saker mv.) s. 21-23 jf. NOU 2005: 9 s. 19

<sup>973</sup> Ot. prp. nr. 76 (2005-2006) s. 67

<sup>974</sup> Duvaland, Lars (2002): Fylkesnemndsbehandlingen sammenlignet med andre vedtaksfattende organer i Norge. I Kjønstad, Asbjørn (red): Barnevern, fylkesnemnder og rettssikkerhet s. 119-198, se s. 196-198

<sup>975</sup> Larsen, Mette Yvonne (2005): Overprøvningsadgangen i barnevernssaker – til skade for barna? i *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* nr. 1 2004 s. 3-7

<sup>976</sup> lov 17. juni 2005 nr. 65, i kraft 1.1 2006

<sup>977</sup> NOU 2005:9 s. 97-99

<sup>978</sup> Ot. prp. nr. 76 (2005-2006) s. 100-101



familieetaten. I loven omtales de som statlig regional barnevernmyndighet. Jeg bruker betegnelsen Bufetat i det følgende.

Den er organisert i fem regioner med samme geografiske forvaltningsområder som helseforetakene, men er i motsetning til dem, ordinære forvaltningsorganer. Bufetats skal i følge bvl. § 2-3 andre ledd bistå den lokale barneverntjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet og har ansvar for rekruttering, formidling og oppfølging av fosterhjem.

Bufetat fikk ved barnevernreformen ansvaret for etablering og drift av barnevernsinstitusjoner, eventuelt med spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn, jf. bvl. § 5-1. Barnevernsinstitusjonene er i følge bvl. § 2-3 fjerde ledd statlig barnevernmyndighet på lokalt nivå.<sup>979</sup> Bufetat fikk samtidig godkjenningsmyndighet for private og kommunale barnevernsinstitusjoner i henhold til bvl. § 5-8 og nye forskrifter gitt med hjemmel bvl. § 5-10. Etter bvl. § 5-8 er det ikke adgang til å benytte institusjoner som ikke er godkjent. Ved etableringen av den statlige barnevernmyndigheten er barnevernsinstitusjoner og fosterhjem direkte underlagt departementet uten noen mellomliggende styringsnivåer.

Organene som er omhandlet i bvl. kapittel 2, samt fylkesnemnda, er barnevernets beslutningsorganer. For barnet vil de private medarbeiderne som står for gjennomføringen av beslutningene, være de personene det møter. De har en mindre fremtredende plass i loven, men de opptrer på barneverntjenestens vegne i henhold til bvl. § 4-18 første ledd andre setning.

### 5.1.3 Barnevernets formål

#### 5.1.3.1 Innledning

Problemstillingen i dette punktet er hva vi kan utlede av barnevernets formål om dets ansvar for å sikre barnets rett til opplæring og for å motvirke at det marginaliseres i skolen. Formålet og det grunnsyn barnevernet bygger på, vil danne bakgrunn for analysen av barnevernets tiltak hjemler og saksbehandling i pkt. 5.1.4.

Jeg vil ta utgangspunkt formålet for de individuelle tiltakene og analysere begrepene omsorg og utvikling som er sentrale i loven i, pkt. 5.1.3.2. Jeg vil deretter analysere barnevernets ansvar for barnets forhold til de sekundære sosialiseringarenaene i pkt. 5.1.3.3. Til slutt vil jeg analysere barnevernets ansvar for å sikre kontinuiteten barnets opplæring, pkt. 5.1.3.4.

---

<sup>979</sup> Unntak her er Oslo som ikke var omfattet av reformen i 2003 og Trondheim hvor kommunen som en forsøksordning på fire år har ansvaret for barnevernsinstitusjonene.

### 5.1.3.2 *Formålet for de individuelle tiltakene: omsorg og utvikling*

I dette punktet vil jeg analysere lovens formålsparagraf og bvl. § 4-1 som er en egen formålsparagraf for de individuelle tiltakene i loven. Hensikten er å få en klarhet hva som søkes oppnådd gjennom målsettingene og å finne holdepunkter for i hvilken grad hensynet de sikrer barnets opplæring.

I følge bvl. § 1-1 er som nevnt lovens målgruppe barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling. Lovens formål er å sikre at de får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. De individuelle tiltakene har sin egen formålsparagraf i bvl. § 4-1. Den lyder:

Ved anvendelse av bestemmelsene i dette kapitlet, skal det legges vekt på å finne fram til tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.

Sett i sammenheng med bvl. § 1-1 må tiltak til beste for barnet ha som siktemål å sikre barnet nødvendig hjelp og omsorg av en kvalitet og på et nivå som bringer det ut av de forhold som kan skade dets helse og utvikling. Loven sier ikke noe spesielt om målet for barnets utvikling ut over dette. Her vil statens plikt etter FNBs preambel strekpunkt 11 jf. strekpunkt 7 om å sørge spesielt for dem som er særdeles vanskelig stilt og forberede barnet til å leve et selvstendig liv i samfunnet, være retningsgivende også for barnevernet.

Sentrale begreper i loven er barnets *helse og utvikling* som skal beskyttes mot skadelig påvirkning gjennom at barnet får *hjelp og omsorg* til rett tid. På samme måte som skolen i følge opl. § 1-2 første ledd, har barnevernet barnets utvikling som et mål.

Ordet utvikling kan forstås som den prosessen barnet gjennomgår fra barn til voksen, selvstendig samfunnsborger. Å ta seg av barnet i denne perioden anses foreldre i kraft av naturen å være i stand til. I pkt. 3.1.3.3 har jeg referert til forskning som viser en omsorgspraksis som gir barnet gode utviklingsbetingelser og fremmer dets selvstendighet. Når barnets utvikling «går av seg selv», er det vanligvis ikke noen grunn til å reflektere nærmere over verken hva omsorgen eller utviklingen nærmere består i; det blir usynlig eller tas for gitt.

Det er særlig når det er noe irregulært ved barnets utvikling at det også stilles spørsmål ved barnets omsorg. I disse tilfellene er det *utvikling* som psykologisk fagterm som trer i forgrunnen.<sup>980</sup> Det kommer jeg tilbake til senere i dette punktet, men først litt om ordet omsorg.

---

<sup>980</sup> Dette er et sentralt tema hos Sandberg, Kirsten (2003): op.cit s. 114-147

Bvl. § 4-1 fremhever to aspekter som ved omsorgen som sentrale i barnevernets fremtidsrettede vurdering av *barnets beste*; å gi barnet *stabil og god voksenkontakt* og *kontinuitet i omsorgen*. Kjennetegnet ved god omsorg slik den viser seg i god praksis, er at foreldrene organiserer dagliglivets rutiner slik at de tilpasses barnet og gir det rammer som samtidig er stabile og foranderlige. Kvaliteter ved omsorgen er at barnet og foreldrene utvikler tilnytning gjennom et samspill hvor de møter hverandre med gjensidig anerkjennelse og forventninger som endres etter hvert som forholdet utvikler seg. Omsorg i denne betydningen utøves av foreldrene som ledd i deres helhetlige omsorgsansvar for barnet i samsvar med bl. § 30 første ledd som taler om barnets krav på omsorg fra den som har foreldreansvaret.<sup>981</sup>

Selv om det ikke er noe nødvendig sammenfall mellom barnelovens og barnevernlovens ordbruk, er det en innholdsmessig sammenheng mellom de to lovene som gjør at det er nærliggende å oppfatte ordet omsorg i barnevernloven §§ 1-1 og 4-1 på samme måte som i bl. § 30.

Både i barnevernloven og i fagspråket brukes ordet *omsorgssvikt*, jf. bvl. § 3-1 eller mangler ved omsorgen, jf. bvl. § 4-12 første ledd a om det forhold at foreldrene ikke er i stand til å gi barnet den omsorg de trenger på et forsvarlig nivå. Da kan barnets tilknytning og utvikling trues eller forstyrres ved at barnet utsettes for risikofaktorer over en viss mengde, jf. pkt. 3.1.3.3. Barnevernet vil i disse tilfellene kunne gripe inn for å avhjelpe omsorgssvikt hos foreldrene ved at deres omsorg suppleres dersom den er mangelfull. Det kan også erstatte foreldrenes omsorg dersom det er nødvendig for å beskytte barnet mot mishandling eller overgrep eller foreldrene ikke har evne eller vilje til å nyttiggjøre seg barnevernets tiltak, jf. pkt. 2.3.3.3. Den hjelp og omsorg barnet vil ha behov for, er tiltak som både kan begrense virkningen for barnet av de enkelte risikofaktorene og styrke forhold som fremmer dets utvikling.

I en analyse av hva slags omsorgshandlinger som kan tenkes i barnevernets regi, er det nærliggende å bruke barnelovens regler som en referanseramme, selv om situasjonen som regel vil være spesiell når barnet og foreldrene kommer i kontakt med barnevernet. Som påvist i pkt. 3.5.4 må barnet ha det samme krav på omsorg fra barnevernet som barneloven sikrer det rett til fra foreldrene. At barnet også i disse tilfellene utvikler en god relasjon til dem som utøver omsorgen, er en kvalitet ved den som er av avgjørende betydning for utviklingen av barnets identitet og tilhørighet, jf. pkt. 2.4.

Etter bl. § 30 første, jf. andre ledd omfatter barnelovens omsorgsbegrep både ansvar for barnets opplæring i grunnskolen og videregående skole og for at barnet får forsvarlig oppdragelse. Barnevernloven har to spesielle skolehjemler som jeg kommer inn på i pkt. 5.2, ellers nevnes barnets opplæring i bvl. § 4-15 som valg av

---

<sup>981</sup> Haugli, Trude (1998): op. cit. s. 93-107

plasseringssted etter omsorgsovertakelse. Det er derfor naturlig å tolke begrepet omsorg både i formålsparagrafen og bvl. § 4-1 slik at det på samme måte som i barneloven § 30 et overordnet begrep som omfatter både opplæring og oppdragelse.

Det er i dag ikke forventet at foreldrene selv skal ivareta barnas omsorg på full tid. Det er både legitimt og forventet at foreldre gjør bruk av samfunnets tilsynsordninger for å kunne møte arbeidslivets krav, jf. pkt. 1.5.5.4. Ressurser i form av nettverk og organiseringskompetanse kan i noen grad substituere personlig kontakt med barnet – balansepunktet mellom egen omsorg og annen omsorg er opp til foreldrene å bestemme innen de valgmuligheter de har. Dagens kontekst for å forstå omsorgssvikt er at foreldrenes helhetlige omsorg for barnet ikke er forsvarlig.

Når FNB artikkel 3 nr. 2 jf. artikkel 4 sikrer barnet en rett til den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for dets trivsel, er det omsorg i denne vide betydningen det siktes til. Retten kan oppfylles gjennom foreldrenes eller andres primære ansvar alene eller den kan suppleres ved velferdsstatlige tilbud, eventuelt fra barnevernet, i kraft av statens subsidiære omsorgsansvar, eller ved at barnevernet helt overtar foreldrenes omsorg. Barnevernet må i tilfelle legge til rette for at barnet kan utvikle en god relasjon til andre voksne som utøver omsorgen slik at dets identitetsutvikling ikke skades.

Barnevernloven bruker ordet omsorg også i en annen betydning. Bvl. § 4-12 jf. § 4-8 andre og tredje ledd gir hjemmel til å *overta omsorgen* for barnet. Etter bvl. § 4-18 går omsorgen da over på barneverntjenesten. De fosterforeldre eller den institusjon hvor barnet bor, skal da på barneverntjenestens vegne, utøve daglig omsorg for barnet, jf. bvl. § 4-18 første ledd andre setning. I denne sammenhengen brukes begrepet omsorg som en kompetanseregulering; den gir barneverntjenesten et rettsgrunnlag for overføring av visse rettslige beføyelser fra foreldrene til barnevernet og en del av dem videre til fosterforeldrene eller institusjonen.

Omsorg i denne betydningen har et annet innhold enn barnelovens, hvor foreldrenes plikt til omsorg og omtanke er et uttrykk for det helhetlige ansvar for barnet, som den ene eller begge foreldrene har, som barnet bor fast hos.<sup>982</sup> I barnevernloven refererer ordet omsorg til den myndighet barnevernet utøver som forvaltningsorgan i kraft av barnevernlovens inngrepshjemler. I hvilken grad det knippe av beføyelser barnevernet overtar når det overtar omsorgen for barnet, følger dels av bvl. § 4-15 jf. § 4-18 og lovens forarbeider. Bvl. § 4-15 bestemmer at ved valg av plasseringssted skal legge vekt på blant annet «barnets behov for omsorg og opplæring i et stabilt miljø.» Et ansvar for barnets opplæring vil derfor følge med. I hvilken grad det omfatter hele dette ansvaret og hvem som utøver det, i foreldrenes sted, kommer jeg inn på i pkt. 5.5.

---

<sup>982</sup> se Haugli, Trude (1998): op. cit. s. 94-96

Formålet med å overta omsorgen vil være å sikre barnet omsorg på barnelovens nivå, selv om det er høyst skjønnsmessig. Sentralt er at dets utviklingsmuligheter blir bedre enn om det blir værende hos foreldrene. Ved vurderingen i henhold til bvl. § 4-1 av barnets beste, avspeiles psykologiens innflytelse på barnevernet i vektleggingen av hensynet til stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Hensynet til barnets utvikling veier altså tyngre enn hensynet til barnets tilhørighet hos foreldrene, jf. pkt. 2.3.3.3.

Også i enkelte andre bestemmelser finner vi faguttrykk som har direkte referanse til utviklingspsykologiske begreper. Hensynet til barnets *utvikling* er fremhevet i bvl. § 1-1, bvl § 4-12 første ledd som gjelder omsorgsovertakelse i bokstavene a og d. I bvl. §§ 4-8 tredje ledd og 4-21 beskyttes barnets *tilknytning* til mennesker og miljø.

Lovens psykologiske forankring har bidratt til å gi utviklingspsykologien og psykologene et slags «faglig eierskap» til loven og til barnevernets arbeid. Selv om de psykologiske fagtermene ikke er avgjørende for den rettslige tolkningen av begrepene, vil den faglige forståelsen likevel gi retning til barneverntjenestens arbeid med undersøkelse, vurdering og eventuelt også valg av tiltak. Dette forsterkes av det sterke innslaget av psykologisk sakkyndighet særlig i avgjørelsen av alvorligere saker.<sup>983</sup>

Fylkesnemndsutvalget omtaler i sin innstilling den utviklingspsykologiske tenkningen som ligger til grunn for de hensyn som er fremhevet i barnets-bestevurderingen i bvl. § 4-1.<sup>984</sup> Utvalget uttaler at et hovedtema hvis et barn overveies flyttet, vil være hva slags utviklingsmuligheter barnet har hvis det blir værende der det er. Hvilken betydning hensynet til kontinuitet i omsorgen skal tillegges, må vurderes ut fra om kvalitetene ved barnets tilknytningsbånd fremmer eller hemmer dets utvikling. Kvalitetene ved den omsorg barnet får, har betydning for hvilke grunnleggende antagelser det danner om seg selv og andre, eller hvilken «indre arbeidsmodell» det danner seg. Utvalgets vurdering er at for barn som erfarer sviktende omsorg i så stor grad at det setter utviklingen i fare, må kontinuitet i tilknytningsbåndene tillegges meget mindre betydning, enn der de er gode. Kari Killén snakker om trygg og utrygg tilknytning, jf. pkt. 3.1.3.3.

Utvalget uttaler videre at faremomentene ved separasjon fra biologiske foreldre er mindre enn faremomentene ved å vokse opp under vedvarende omsorgssvikt:

«En separasjon er en overgangshendelse, mens sviktende omsorg er en vedvarende realitet. Smerten og belastningen ved en separasjon kan avhjelpest ved at den fører til at barnet får det bedre, mens smerten og belastningen ved dårlig omsorg bare blir større jo lenger den varer. Og mens barn som blir skilt fra foreldrene sine får hjelp til å reflektere og forstå, får barn som har det dårlig hjemme lite slik hjelp.»

<sup>983</sup> Sandberg, Kirsten (2003): op. cit. s. 406-409

<sup>984</sup> NOU 2005: 9 s. 34-37

Ut fra denne forståelsen må barnevernet bringe på det rene kvalitetene ved barnets tilknytning til foreldrene. De utviklingsmuligheter barnet har hos dem må sammenholdes og veies mot de alternativer det er realistisk å etablere i barneverntjenestens regi for å skape en endring i barnets situasjon.

I en omtale av barns utviklingsbetingelser sonderer Erik Larsen mellom begrepene *utvikling* og *forandring*. Utvikling forstås som konstruktive og hensiktsmessige prosesser som muliggjør en god nok sosialisering. Forandring er nødvendig når det foreligger uhensiktsmessige og negative, ofte også destruktive prosesser som det må arbeides med, slik at de kan omskapes til utviklingsprosesser.<sup>985</sup> Et inngrep fra barneverntjenesten vil ut fra denne forståelsen begrunnes med et behov for forandring for å snu negative prosesser, eventuelt med sikte på behandling av barnet dersom det er nødvendig for å avhjelpe eller kompensere for skader det er påført.

Det utviklingspsykologiske perspektivet i barnevernet har, med ulike begrunnelser, vært kritisert fra flere hold jf. pkt. 1.5.4.5. Ikke på grunn av at det er feilaktig, men på grunn av at det er for snevert kan det ha uheldige konsekvenser for vurderingen av barnets situasjon. Elisabeth Backe-Hansen hevder at det i så sterk grad vektlegger foreldrenes egenskaper at de nærmest tillegges deterministiske konsekvenser for barnets utvikling.<sup>986</sup> Befring-utvalget hevdet at barneverntjenesten ved ensidig å rette oppmerksomheten mot foreldrene, står i fare for å overse betydningen av samfunnsmessige forhold som fattigdom, vold og tyngende omsorgsansvar for aleneforeldre. Den vil dermed kunne individualisere samfunnsproblemer som krever sosialpolitiske løsninger.<sup>987</sup>

En utviklingspsykologisk tilnærming utelukker ikke at også barnets forhold til omgivelsene utenfor hjemmet er relevant. Erik Larsen knytter som nevnt standarden for gode nok utviklingsbetingelser for at barnet kan bli værende i hjemmet, til barnets muligheter til å nyttiggjøre seg samfunnets tilbud utenfor familien, jf pkt. 2.3.2.2. Barnehagens og skolens primære oppgave er å sikre barn muligheter for ytterligere vekst og utvikling etter at foreldrene har utført sine primære oppgaver. Hvis barnet trenger å *forandre seg* for å kunne motta slike tilbud, mener han dette faller utenfor barnehagens og skolens område; særlig hvis det er store og krevende forandringer som skal til.<sup>988</sup> De to guttene som er omtalt i pkt. 1.2.5.3 er begge eksempler på barn som trengte omfattende hjelp.

Når barnevernet i henhold til bvl. § 1-1 forventes å gripe inn med hjelp og omsorg, må det forstås som tiltak innen lovens ramme som er egnet til å skape forandringer,

<sup>985</sup> Larsen, Erik (2004): Miljøterapi med barn og unge. Organisasjonen som terapeut s. 21

<sup>986</sup> Backe-Hansen, Elisabeth (2005): Trumfkort og puslespill: Hvordan barneverntjenesten argumenterer om omsorgssvikt. I Lippe, Anna L. von der m.fl. Risikoutvikling. Tilknytning og omsorgssvikt og forebygging s. 125-135,

<sup>987</sup> NOU 2000: 12 s. 75-80

<sup>988</sup> Larsen, Erik (2001): op. cit. s.212 og 213

ved at barnet beskyttes mot forhold som kan skade dets utvikling eller ved at dets utviklingsbetingelser bedres.

Også Erik Larsen legger avgjørende vekt på kvaliteten av barnets relasjon til foreldrene. Fra dette perspektivet er barnets tilpasning i skolen relevant ved barneverntjenestens omsorgsvurdering som et mål på god nok omsorg. For å kunne ta stilling til om omsorgsnivået foreldrene tilbyr, er godt nok, vil barnets trivsel og utvikling i skolen inngå som en del av en helhetsvurdering av barnets situasjon.

### 5.1.3.3 *Barnets forhold til de sekundære sosialiseringsarenaene*

I dette punktet vil jeg se nærmere på i hvilken grad barnevernets ansvar også omfatter barnets relasjoner til andre enn familiens medlemmer. Dette spørsmålet er særlig aktuelt når det er aktuelt å overveie å flytte barnet.

Barnevernlovens ordlyd omtaler først og fremst barnets relasjoner til foreldrene, men både bvl. § 4-8 og § 4-21 nevner «barnets tilknytning til mennesker og miljø» som momenter det skal legges vekt på ved en vurdering av om barnet likevel ikke skal tilbake til foreldrene etter å ha vært hos andre. Forarbeider nevner faren ved brudd i forholdet til omgivelsene omkring hjemmet i forbindelse med bortsending av barn.<sup>989</sup> Nyere kunnskap om barnets evne til å knytte seg til flere voksne og om betydningen av foreldrenes arbeid med å organisere disse relasjonene som ledd i barnets omsorg, kan tale for å vektlegge omgivelsenes betydning for barnets utvikling.

I pkt. 3.1.3.3 har jeg vist at en del av foreldrenes omsorgsansvar for barnet er å organisere barnets relasjoner til omgivelsene utenfor den nære familien. Særlig Agnes Andenæs har vært opptatt av foreldrenes rolle som veivisere ut i samfunnet for barnet som et sentralt aspekt ved deres omsorg for barnet. Når barnet er over den første spedbarnsalderen vil det etablere relasjoner til andre personer, slektninger, dagmamma, barnehage, naboer og jevnaldrende. Både Kari Moxnes' undersøkelse av skilte familier, jf. 3.2.4.2 og Kåre Heggens undersøkelse av unge med tidlig skoleslutt 1.2.5.2 viser at foreldrenes omsorg for barnet ikke er begrenset til hjemmet. Også støtte til barnet i dets arbeid med å etablere og vedlikeholde relasjoner utenfor hjemmet er relevant for barnets trivsel. Problemer hjemme som går ut over foreldrenes overskudd til å takle forholdet til skolen, kan være til stor belastning for barnet.

Disse relasjonene er av stor betydning for barnets mulighet til å oppleve seg selv i flere sosiale sammenhenger og legge stadig nye dimensjoner til sin selvoppfatning.

---

<sup>989</sup>Innst. O. nr. 80 (1991-92) s. 22 og NOU 1985: 18 s. 178

Den bygges opp gjennom erfaringene det gjør i alle de sosiale relasjonene det inngår i, ikke bare i relasjonene til foreldrene. De har ingen særskilt rettslig beskyttelse og de vil kunne brytes hvis foreldrene flytter. De har heller ikke noe menneskerettslig vern. jf. pkt. 2.4.4. Men når stabiliteten i barnets forhold til omgivelsene endres, påvirkes også betingelsene for barnets arbeid med sin personlighetsutvikling. Å hjelpe barnet til å bearbeide sorg og savn og til å holde kontakten med dem det flytter fra, vil være sentrale omsorgsoppgaver.

For at endringer som tilsiktes i omsorgen for barnet skal kunne bli tilstrekkelig målrettet, er det nødvendig med en så fullstendig oversikt som mulig over de forhold som berøres av barnevernets inngrep. Ikke minst er det nødvendig at barnet involveres i det som skal skje. I beretninger fra barn som selv er flyttet av barnevernet, er krenkelsen ved å bli behandlet som en «flyttepakke», et tema som går igjen.<sup>990</sup>

Et uttrykk for at det kan være en fordel for barnet at brudd ikke gjøres mer omfattende enn behovet tilsier, er forskningen som viser at anbringelse hos slektninger i betydelig grad minsker risikoen for sammenbrudd.<sup>991</sup> Det er bakgrunnen for at den nye fosterhjemforskriften fått et krav om at det alltid skal søkes etter fosterhjem i barnets familie eller nære nettverk.<sup>992</sup> Å bevare kontinuiteten i de andre relasjonene som betyr noe for barnet når forholdet til foreldrene befinner seg på et nivå som myndighetene ikke kan akseptere, fremstår som et klart element i en barnets bestevurdering. De samme hensyn kan vektlegges gjennom *det mildeste inngreps prinsipp*. Det kommer jeg inn på i pkt. 5.1.4.3.

I boka fra undersøkelsen *Flytting i offentlig regi* stiller Agnes Andenæs og Kåre H. Skollerud seg kritiske til at barnevernets ensidige utviklingspsykologiske tilnærming bidrar til å usynliggjøre både barnet som et handlende subjekt og dets relasjoner utenom familien, herunder skolen. De omtaler tre ideer om barn som de møtte hos barnevernsarbeidere og som de mener begrenset deres fokus på barnets totale livssituasjon: Barnet tilhører sine foreldre. Barnet er mottaker av andres omsorg. Det er det som foregår i familien som betyr noe for barnet.<sup>993</sup>

Disse ideene, hevder forfatterne, kan føre til at foreldrene gis for stor makt til å «definere» barnet. De kan føre til at barnet ikke blir sett og hørt som en aktiv deltaker i sin egen utvikling. En følge er at barnet blir redusert til bare å være foreldrenes barn og at det overses som aktør i barnehagen, på skolen, i skolefritidsordningen, på lekeplassen – sammen med andre barn og andre voksne. Når barnets relasjoner til omgivelsene utenfor hjemmet blir oversett, er det både en

---

<sup>990</sup> Koch, Arild og Koch, Katrin (1995): Barn av barnevernet s. 84-93

<sup>991</sup> Egelund, Tine og hestbæk, Anne Dorthe (2003) op. cit s. 150

<sup>992</sup> se forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem § 4 andre ledd

<sup>993</sup> Andenæs., Agnes og Skollerud, Kåre H. (2003): op. cit. s. 40-42



fare for at gode relasjoner kan bli brutt og for at betydningen av å bygge opp nye der barnet kommer, blir undervurdert.

Forfatterne sammenlikner flytting i barnevernets regi med flyttinger som gode foreldre planlegger ut fra sin kjennskap til barnet. På samme måte vil en barnevernsarbeider som kjenner barnet og har konkret kunnskap om hvordan det står til hjemme, ha et godt grunnlag for den praktiske regien på barnets flytting. Han eller hun vil kunne gi informasjon til barnet og legge praktisk til rette også på arenaer utenom familien. Sosialarbeideren vil dessuten ha et utgangspunkt for å reflektere over erfaringene sammen med barnet og hjelpe det til å forstå og snakke om livet sitt. Forfatterne uttaler også at dersom barnevernet kan hjelpe barnet med å bygge opp et språk som kan fange mange sider av dets faktiske tilværelse, som er gyldig og blir forstått også utenfor familien, kan det bidra til å gi barnet bedre oversikt og styring med sin tilværelse. Jeg kommer litt tilbake til denne undersøkelsen i pkt. 5.1.5 og pkt. 5.4.2.

Selv om barnevernloven etter ordlyden primært regulerer inngrep i rettsforholdet mellom barnet og foreldrene, må kravet i bvl. § 4-1 om kontinuitet i omsorgen etter mitt syn likevel tolkes slik at det i noen grad også verner om barnets relasjoner til miljøet omkring barnet og dets sekundære oppvekstarenaer.

#### *5.1.3.4 Et selvstendig ansvar for kontinuitet i barnets opplæring?*

I dette punktet vil jeg analysere om barnevernloven gir barnet et selvstendig rettskrav overfor barnevernet på at det ivaretar kontinuitet i opplæringen når det griper inn med tiltak. Et utgangspunkt er at barnets rett til opplæring er regulert gjennom to separate rettsforhold for barnet; både ett til foreldrene og ett til skolen.

Når barnevernet griper inn i forholdet mellom foreldre og barn er foreldrenes omsorg for barnet det primære. Da gjøres det et inngrep i hele bredden av foreldrefunksjoner som inngår i foreldreansvaret etter bl. § 30 slik at også et ansvar for barnets opplæring følger med. Foreldrenes ivaretagelse av sine oppgaver som skoleforeldre må derfor være relevant i ved barnevernets omsorgsvurdering. Dersom vurderingen samlet sett resulterer i at omsorgen ikke er god nok slik at tiltak må settes i verk, må barnevernet sørge for at kontinuiteten i deres ansvar for oppfølging av barnets skolegang og kontakten med skolen bevares så godt som mulig i deres sted.

Men det er bare den ene siden av saken. Barnets rett til kontinuitet i forhold til skolen er også sikret som en rettighet etter opplæringsloven og etter FNB artikkel 28 og 29. Gjennom barnets rett-pliktforhold til skolen får skolen en særstilling blant barnets sekundære sosiale relasjoner.

Sentralt i retten til opplæring er barnets rett og plikt til å delta i en løpende læringsprosess. Brytes kontinuiteten, forringes lett kvaliteten og barnets læring kan bli skadelidende. Når barnevernet bruker sin myndighet til å legge grunnlaget for forandringer i barnets tilværelse, er det i posisjon til også å skape brudd i skolens betingelser for å oppfylle sine forpliktelser overfor barnet. Et brudd kan bli et vendepunkt til det bedre, men uten bevisst iakttagelse av barnets skolegang, kan endringen utilsiktet bli til det verre.

Barnevernets spesielle ansvar for å bedre barnets utviklingsmuligheter gir det en særskilt forpliktelse til å vurdere konsekvensene for barnets opplæring ved de tiltak som velges. Retten til opplæring skal oppfylles uten diskriminering ut fra foreldrenes forhold. Heller ikke barnevernet. Det har derfor et sentralt ansvar for å påakte at barnets rett til opplæring ikke står og faller med foreldrenes omsorg.

FNB artikkel 20 gir et barn, i tilfelle hvor det ikke kan bli værende i sin familie, rett til særlig beskyttelse fra staten. Et minimum av beskyttelse er at barnet ikke blir fratatt de rettigheter det har, eller at de blir forringet ved barnevernets inngrep samt at eventuelle brudd i skolens «leveranse» av tjenester blir kompensert.

Hvis resultatet av barnevernets vurdering blir at det skal flyttes fra hjemmet, har barnet derfor et rettskrav på at barnevernet både sikrer kontinuiteten i oppfølgingen av foreldrenes forpliktelser som skolens samarbeidspartnere i deres sted og i ytelsene fra skolen. Befring-utvalgets påpekning av at institusjonsbarnevernet synes å ha vektlagt barnets sosiale fungering på bekostning av opplæringen, kan være et uttrykk for at det har sviktet på dette punktet for en del barn.<sup>994</sup>

I barnevernslitteraturen er det spesielt forfattere som har vært opptatt av barnets tilværelse som unge voksne, som har vektlagt barnets skolegang. Det er på terskelen til sitt voksne liv at de unge møter konsekvensene av mangelfull opplæring. Sosialarbeideren Jan Storø fremhever skolen som en sentral arena for forberedelse til et selvstendig liv som ung voksen.<sup>995</sup> Han viser til en undersøkelse fra en videregående skole i Oslo hvor elevene rangerte problemer i forhold til skolearbeid høyest når de ble bedt om å oppgi hvilket problem som hadde belastet dem mest det siste året. Det kom foran problemer hjemme, kjærlighet/ seksualitet, ulykker, dødsfall og problemer i forhold til venner.

Forfatteren uttaler at mange barn og unge under omsorg har hatt en oppvekst som av egen kraft gjør dem til mulige tapere i skolen og refererer til flere engelske undersøkelser som viser at mange kan trenge hjelp over lag tid. Forskerne som står bak dem anbefaler derfor at man begynner å arbeide med dette temaet i startfasen

---

<sup>994</sup> NOU 2000: 12 s. 167

<sup>995</sup> referert i Storø, Jan (2001): På begge sider av atten – om ungdom, barnevern og ettervern s. 103-105

av en barnevernssak. Han viser til Broad (1998) som uttaler at man ikke kan overvurdere skolens rolle i å yte muligheter for å utvikle selvfølelse, bygge relasjoner og vennskap, og å skaffe seg kvalifikasjoner som fører til økte jobbmuligheter.

## 5.1.4 Barnevernets tiltakshjemler og saksbehandling

### 5.1.4.1 Innledning

I dette punktet vil jeg gi en oversikt over barnevernlovens tiltakshjemler og saksbehandling som legger noen føringer for barnevernets behandling av barnets opplæring.

Barnevernlovens kriterier for inngrep er svært skjønnsmessige. Sosiallovutvalget vurderte om det var mulig å øke forutberegneligheten ved å begrense innslaget av skjønn i barnevernets avgjørelser, men kom til at det ikke lot seg gjøre.<sup>996</sup> Oppgaven måtte heller være å finne klareste mulige problemstillinger som dessuten gir veiledning om momenter som skal ha vekt ved skjønnsutøvelsen.

For å ivareta rettssikkerheten er loven bygget opp for å sikre at visse vurderinger må foretas, og at de gjøres på et så solid grunnlag som mulig. De materielle vilkårene og de prosessuelle reglene er derfor vevd tett sammen. Loven beskriver noen situasjoner hvor barnets opplæring, omsorg og atferd er sentrale temaer. Formålet er at de best egnede tiltakene settes i verk ut fra en så bred vurdering som situasjonen krever.

Jeg vil i pkt. 5.1.4.2 gi en oversikt over lovens tiltakshjemler. I pkt. 5.1.4.3 vil jeg redegjøre for prinsippene for valg av tiltak. Deretter vil jeg gi en oversikt over saksbehandlingen, pkt. 5.1.4.4.

### 5.1.4.2 Barnevernets tiltakshjemler

I dette punktet vil jeg presentere barnevernets tiltakshjemler og siktemålet med dem. Problemstillingen er hvilken relevans barnets opplæring har når de benyttes. Jeg kommer også inn på lovens krav om tiltaksplaner når det settes i verk tiltak etter loven. Ved de fleste tiltakene er det adgang til å treffe midlertidige vedtak for å sikre barnet mot å bli værende i en uholdbar situasjon. De empiriske funnene viser at de har stor praktisk betydning, Det kommer jeg inn på i jf. pkt. 5.1.5, men jeg går ikke nærmere inn på vilkårene for å benytte dem.

Lovens tiltakshjemler er rettet inn mot barnets omsorg, opplæring og atferd. Som nevnt rommer begrepet omsorg både et ansvar for barnets opplæring og dets atferd.

---

<sup>996</sup> NOU 1985:18 s. 157 og Ot. prp. nr. 44 (1991-92) s. 41-43

Det avspeiles ved at loven hjemler begrensede tiltak for å sikre barnets opplæring og for å endre barnets atferd, som kan benyttes alene ved avgrensede problemer. Omsorgen for barnet kan overtas hvis de begrensede tiltakene ikke er tilstrekkelige. Omsorgssvikt vil altså i prinsippet både kunne omfatte mangler ved barnets opplæring, dets oppdragelse og mer generell svikt i den grunnleggende omsorgen. Det vil dessuten kunne omfatte atferdsproblemer som ikke skyldes foreldrene. Jeg vil først si litt om skolehjemlene og atferdshjemlene og deretter omtale hjelpetiltak, omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvaret.

Barnevernloven har to *skolehjemler*, bvl. § 4-11 og 4 -12 første ledd b. Det er først og fremst når det er aktuelt å sikre barnets rett til særlig opplæring at barnets forhold til skolen er direkte relevant for barnevernet. Dem kommer jeg nærmere inn på i pkt. 5.2.

Hvis barnets *atferd* er problemet, kan bvl. §§ 4-24 og 4-26 benyttes hvis barnet har *alvorlige atferdsvansker*. Da kan barnet plasseres i institusjon uten at det gjøres inngrep foreldreansvaret. Det særegne ved disse tiltakene er at de gir barneverntjenesten hjemmel til å bestemme over barnet i kraft av loven; ikke bare som et avledet foreldreansvar. De er ment brukt når barnet har alvorlige atferdsvansker som antas ikke å ha sin bakgrunn i foreldrenes forhold. Bvl. § 4-24 har sitt særlige anvendelsesområde når foreldrene trenger barnevernets bistand fordi de ikke selv rår med barnet. Men den kan også benyttes i kombinasjon med omsorgsovertakelse etter bvl. § 4-12. Bvl. § 4 26 kan benyttes av barnet selv og er særlig aktuell når foreldrene er ute av stand til å ta stilling til tiltaket eller ikke bryr seg. Jeg kommer tilbake til disse hjemlene i pkt. 5.3.3.

Ved *omsorgssvikt* i kan både bvl. §§ 4-4 og 4-12 benyttes ved siden av bvl. § 4-8. Hjelpetiltak er først og fremst beregnet på å avhjelpe barnets problemer mens det bor i hjemmet. Men med hjemmel i bvl. § 4-4 femte ledd kan barnevernet som hjelpetiltak formidle plass enten i fosterhjem eller institusjon uten at omsorgen overtas. Hjelpetiltak er i hovedsak basert på samtykke fra foreldrene. Men enkelte tiltak kan pålegges ved vedtak av fylkesnemnda med hjemmel i bvl. § 4-4 fjerde ledd. Hvis hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig, kan omsorgen for barnet overtas med hjemmel i bvl. § 4-12. Etter andre ledd kan omsorgen likevel ikke overtas dersom tilfredsstillende forhold kan skapes i hjemmet ved med avgrensede tiltak etter bvl. §§ 4-4, 4-10 eller 4-11.

De tiltak barnevernet hyppigst benytter, er hjemlet i bvl. § 4-4. Vilkåret er at barnet «på grunn av forholdene i hjemmet eller andre grunner har særlig behov for det». Ved vurderingen av om barnet har «særlig behov» må det ses hen til lovens og tiltakenes formål i bvl. § 4-1 jf. § 1-1. Bvl. § 4-4 andre ledd eksemplifiserer en rekke formål det kan gis hjelp til, men den er ikke uttømmende. Barnevernstatistikken viser at av 39 200 barn som fikk barneverntiltak i løpet av 2005, fikk 23 850 hjelpetiltak, det tilsvarer åtte av ti. De mest brukte hjelpetiltakene i 2005 var avlastningstiltak i eller utenfor hjemmet, barnehage,

støttekontakt og skolefritidsordning. Men 18 500 eller 47 prosent ble registrert med «andre tiltak». Denne kategorien omfatter blant annet råd og veiledning og leksehjelp.<sup>997</sup>

Plassering etter bvl. § 4-4 femte ledd i fosterhjem, institusjon eller senter for foreldre og barn, uten at omsorgen overtas, har siden ordningen ble innført, blitt benyttet i et jevnt stigende antall tilfelle, med en svak nedgang i 2005. Ved utgangen av året var nærmere 2 550 barn plassert utenfor hjemmet som hjelpetiltak. Det har vært en bekymring for at disse plasseringene representerer en omgåelse av rettssikkerhetsgarantiene ved fylkesnemndsbehandling.<sup>998</sup> Som nevnt i pkt. 3.2.4.4 har foreldre som ledd i omsorgen for barnet, adgang til å plassere det utenfor hjemmet. Etter bvl. § 4-7 kan barnevernet kreve å godkjenne plasseringsstedet hvis vilkårene for å åpne en undersøkelse er oppfylt, jf. bvl. § 4-3.

Når det benyttes hjelpetiltak, krever bvl. § 4-5 at det utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan for barnet. Barneverntjenesten skal holde seg orientert om hvordan det går med barnet og foreldrene og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak. For å kunne evaluere om hjelpen fungerer etter hensikten er det nødvendig at tiltaket har en klar målsetting og at det fremgår noenlunde presist hvilken progresjon i barnets utvikling som forventes. Fylkesnemndssakene på Lovdata viser at omsorgsovertakelse i mange tilfelle hvor hjelpetiltak har vært benyttet, er begrunnet med at barnet vil tape for mye i sin utvikling hvis det ventes lenger på at tiltaket skal virke. Ofte er bakgrunnen at problemene viser seg å være alvorligere enn først antatt.

Hvis hjelpetiltak ikke har ført frem eller anses nytteløse, kan barnevernet hvis vilkårene er oppfylt, overta omsorgen for barnet med hjemmel i bvl. §§ 4-8 og 4-12. Bvl. § 4-12 første ledd har fire alternative vilkår for omsorgsovertakelse. Bokstav a gjelder ved *alvorlig omsorgssvikt*, bokstav b gjelder når et *sykt, funksjonshemmet eller hjelpetrengende barn trenger opplæring eller behandling*, bokstav c gjelder ved *mishandling* og bokstav d gjelder når foreldrene *mangler omsorgsevne* for barnet. I 2005 hadde knapt 5 800 barn omsorgstiltak. Også antall barn under omsorg har vist en jevn stigning de seneste årene, men en svak nedgang i siste år.<sup>999</sup>

Bvl. § 4-8 andre og tredje ledd kan brukes overfor barn som med eller uten barnevernets mellomkomst, befinner seg utenfor hjemmet. Andre ledd kan benyttes når det er overveiende sannsynlig at barnet vil komme i en situasjon som beskrevet i bvl. § 4-12 hvis det blir flyttet tilbake til foreldrene. Tredje ledd kan benyttes som grunnlag for omsorgsovertakelse for å sikre at barnet blir værende der det er, selv

<sup>997</sup> SSB Barnevern 2005 39 200 barn med tiltak siste år

<sup>998</sup> NOU 2000:12 s. 143, CRC/C/15/Add.126, juni 2000 pkt. 34 og CRC/C/15/Add. 262, 3. juni 2005 pkt. 23 jf. Pkt. 4

<sup>999</sup> SSB Barn plasserte i fosterheimar og barnevernsinstitusjonar på slutten av året, etter type tiltak. 1993-2005

om vilkårene i bvl. § 4-12 ikke er oppfylt. Vilkåret er at barnet har vært i hjemmet i to år og fått slik tilknytning til personer og miljø at det må antas at det vil føre til alvorlige problemer for barnet at det blir flyttet tilbake til foreldrene.

FNBs preambel fremhever verdien for barn av å vokse opp i en familie, jf. pkt. 2.3.3.2. For barn som ikke kan tillates å bo sammen med sin familie nevner FNB artikkel 20 institusjonsplassering som et alternativ som fremtrer som mindre ønskelig, jf. formuleringen «om nødvendig». Bvl. § 4-14 som gjelder plassering av barn som er tatt under omsorg av barnevernet med hjemmel i bvl. § 4-12, har tre hovedalternativer: Barnet kan plasseres i fosterhjem, i institusjon eller i opplærings- eller behandlingsinstitusjon hvis det er nødvendig fordi barnet er funksjonshemmet. Loven har ingen prioritering, men det er en målsetting for det statlige barnevernet å få ned bruken av institusjoner og finne fosterhjem også til de største barna. Når fylkesnemnda gjør vedtak om omsorgsovertakelse, tar den stilling til hvilket av hovedalternativene i bvl. § 4-14 som skal benyttes. Innen rammen av nemndas vedtak velger barneverntjenesten konkret stedet som skal bli barnets nye hjem.

Når omsorgen overtas, skal barneverntjenesten i følge bvl. § 4-15 tredje ledd utarbeide en plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon. For et barn som er under omsorg når det nærmer seg 18 år, skal barneverntjenesten i samarbeid med barnet vurdere om plasseringen skal opprettholdes utover fylte 18 år eller om barnet skal motta andre hjelpetiltak. Dersom barnet samtykker, skal det utarbeides en plan for fremtidige tiltak. Hensikten er å sikre så stor grad av forutberegnelighet for barnets fremtid som mulig. Det nevnes ikke spesielt i loven at barnets skolegang skal ha spesielt oppmerksomhet i planleggingen. Men på grunn av den betydning skolen har i barns oppvekst, må loven forstås slik at opplæringen må regnes med som vanlig forberedelse til et selvstendig voksenliv også for barnevernets barn.

En undersøkelse av Riksrevisjonen i 2002 om oppfølging og tilsyn i barnevernet påviste store mangler ved blant annet barnevernets utarbeidelse og oppfølging av tiltaksplaner.<sup>1000</sup> Det er bekymringsfullt fordi hensikten med å innføre kravene til plan var å sikre stabilitet og kontinuitet for barnet gjennom langsiktig planlegging av den unges omsorgssituasjon. Svikt på dette punktet, kan være et uttrykk for en generell svikt i langsiktigheten i barnevernets arbeid. Det er grunn til å anta at hvis regelmessig skolegang gis høy prioritet, må barnet sikres stabilitet også i de øvrige omgivelsene. Svikten på dette punktet kan derfor ha sammenheng med liten årvåkenhet med hensyn til barnets opplæring. Hvis dette ansvaret forsømmes vil lett den unges planmessige arbeid med å forberede til sitt selvstendige liv som ung voksen kunne bli skadelidende. Det er derfor grunn til å fremheve barnets rettigheter etter FNB artikkel 20 på dette punkt.

---

<sup>1000</sup> Dokument nr. 3: 10 (2002-2003) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet s. 33-38

Skolens oppfyllelse av barnets rett til opplæring er under ordinære betingelser basert på at foreldrene ivaretar barnets grunnleggende omsorg. At barnevernet trer støttende til, eller at foreldrenes omsorg i sin helhet ivaretas i barnevernets regi, berører ikke barnets rettigheter overfor skolen. Men barnevernets inngrep vil kunne føre til endring for barnets skolegang, enten ved at dets læringsbetingelser bedres ved at barnevernet setter i verk tiltak i hjemmet eller ved at det flytter til andre omgivelser. Barnevernet har i dette tilfelle hånd om kontinuiteten både i foreldrefunksjonene overfor skolen, i deres sted og betingelsene for kontinuitet i skolens tjenesteyting, jf. pkt. 5.1.3.4.

Blant barnevernets tiltak er også *fratakelse av foreldreansvaret* med hjemmel i bvl. § 4-20. Den kan benyttes overfor barn som er tatt under omsorg. Formålet har stort sett vært å bane vei for barnevernet til å gi samtykke til adopsjon i foreldrenes sted, med hjemmel i bvl. § 4-20 andre ledd, såkalt tvangsadopsjon. Da brytes alle barnets rettslige bånd til sin opprinnelige familien og de erstattes av permanente bånd til adoptivfamilien.

Men det er ingen nødvendig følge av vedtaket. Et vilkår for samtykke til adopsjon etter bvl. § 20 tredje ledd b er at adoptivsøkerne har vært fosterforeldre for barnet og har vist seg skikket til å oppdra det som sitt eget. Spørsmålet om tvangsadopsjon har vært omstridt siden Adele Johansen-saken.<sup>1001</sup> Høyesterett har siden EMDs dom behandlet to saker om dette spørsmålet. I Rt. 1997 s. 534, og Rt. 2001 s. 14. I perioden 2001-2004 har den vært benyttet i underkant av 20 tilfelle per år.<sup>1002</sup>

Som en følge av at foreldreansvaret oppheves, faller også vergemålet bort jf. vgml. § 3 første og andre ledd og det skal oppnevnes ny verge for barnet, med mindre barnet blir adoptert. Bortsett fra disse sjeldne tilfellene, er det funksjoner som ligger til *foreldreansvaret*, altså foreldrenes myndighet til å organisere barnets liv barnevernet gjør inngrep i. *Vergefunksjonen* har foreldrene i behold i de aller fleste tilfelle hvor barnevernet flytter et barn. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 5.5.

Selv om barnevernloven i skole- og atferdshjemlene har tiltak for spesielle problemområder, kobler ikke loven problemer og tiltak. Ved problemer som gjelder henholdsvis opplæring, omsorg og atferd er det hjemmel både for å sette i verk tiltak uten at omsorgen tas fra foreldrene, og til å overta omsorgen. Valget mellom problemspesifikke tiltak, hjelpetiltak i hjemmet eller omsorgsovertakelse beror på en totalvurdering av barnets utviklingsmuligheter der det er. Momenter i vurderingen vil blant annet være problemenes art og alvorlighetsgrad, mulighetene til å avhjelpe dem uten at omsorgen overtas, eventuelt mens barnet er i hjemmet, og foreldrenes samarbeidsvilje til å finne løsninger for barnet.

---

<sup>1001</sup> Johansen v. Norway, dom 7. august 1996 premiss nr. 84

<sup>1002</sup> NOU 2005:9 s. 25-26 og Ot. pr. 70 (2005-2006) s. 14

Avhengig av problemenes art og omfang vil det kunne være aktuelt å sette i verk begrensede tiltak rettet mot barnets opplæring, atferd eller omsorg, og hvis det ikke er tilstrekkelig, å overta omsorgen for barnet. Siden det normalt er en forutsetning for at barnet skal ha utbytte av skolegangen at den grunnleggende omsorgen i hjemmet er ivaretatt på et forsvarlig nivå, vil opplæringen ofte fremstå som sekundær ved vurderingen av om barnet skal flyttes fra hjemmet. Å flytte et barn utelukkende for å bedre opplæringsmulighetene, vil i våre dager lett fremstå som et uforholdsmessig inngrep.

Barnets forhold til skolen vil likevel være et relevant moment både ved vurderingen av om barnet kan hjelpes i hjemmet eller om det bør flyttes, hvor langt barnet bør flytte og hvilke brudd i forhold til omgivelsene det er ønskelig å utsette barnet for. Er det nødvendig å flytte barnet fra hjemmet, vil det være relevant ved vurderingen av om det skal søkes å finne et nytt hjem for barnet i nærheten eller om et fullstendig miljøskifte er nødvendig. Under gunstige omstendigheter vil skolegangen kunne være et stabilt strukturerende innslag i barnets liv selv om det flytter fra foreldrene.

#### 5.1.4.3 Prinsipper for valg av tiltak

Ved barnevernets valg av tiltak gjelder fire prinsipper: *Barnets beste*, *det biologiske prinsipp*, *det mildeste inngreps prinsipp* og *prinsippet om selvstendige rettigheter for barnet*. De er i varierende grad formalisert, og det kan til dels være uklart hvilken normerende kraft de skal tillegges. Sentralt er hensynet til *barnets beste*, jf. FNB artikkel 3. I bvl. § 4-1 er det konkretisert ved *hensynet til stabil og god voksenkontakt og til kontinuitet i omsorgen*, jf. pkt. 5.1.3.2.

Det utgangspunkt at foreldre og barn hører sammen, som også er gitt et menneskerettslig vern, omtales ofte som *det biologiske prinsipp* i barnevernretten. Det gjelder ikke ubetinget, og det er en avveinings sak når hensynet til barnets beste tilsier at det bør skilles fra sine foreldre.<sup>1003</sup> Det har fått nye nyanser etter at DNA-analysen med større grad av sikkerhet enn tidligere metoder kan fastslå det biologiske farskapet. Det er stilt spørsmål om hvorvidt det er forenlig med hensynet til barnets beste at en endring i farskapet kan kaste om både på rettslige og sosiale relasjoner, jf. pkt. 3.2.2.<sup>1004</sup>

Ved valget mellom flere tiltak gjelder *det mildeste inngreps prinsipp*. Det har tradisjonelt blitt forstått som et krav til barnevernet om ikke å gjøre større inngrep i forholdet mellom foreldrene og barnet enn nødvendig for å oppnå formålet med

<sup>1003</sup> For en grundig diskusjon, se Sandberg, Kirsten (2003): Tilbakeføring etter omsorgsovertakelse s. 410-431

<sup>1004</sup> Singer, Anna (2005): Naturens ordning – till barnets bästa? Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål nr. 2/2005 s. 100-106



tiltaket. I barnevernloven kapittel 4 kan dette prinsippet sies å ha fått et strukturelt uttrykk ved at de materielle hjemlene og saksbehandlingsreglene er vevd sammen i et system hvor økende alvor i saken åpner for mer alvorlige inngrep. Vi finner det også i bvl. § 4-12 andre ledd som krever at barnet ikke skal flyttes fra hjemmet dersom tilfredsstillende forhold kan skapes ved hjelpetiltak etter bvl. §§ 4-4, 4-10 eller 4-11.

Må barnet flytte, er et sentralt mål at barnet sikres stabilitet i den perioden plasseringen er ment å vare. «Sammenbruddsstudier» er en egen gren av barnevernsforskningen med utilsiktede flyttinger som tema.<sup>1005</sup> En rekke undersøkelser viser at mange plasseringer av barn utenfor hjemmet ender på denne måten; enten på grunn av at barnet rømmer eller at fosterhjemmet ikke greier oppgaven. Undersøkelsene er ulike, men en del risikofaktorer fra sammenbrudd er kjent. Risikoen er større jo eldre barnet er ved plasseringen. Den første perioden er den mest sårbare. Plassering hos familie har som nevnt også betydelig større sjanse for å lykkes enn plassering i et fremmed hjem.

Ved valg av tiltak kan det mildeste inngreps prinsipp ses i et videre sosialt perspektiv. Graden av inngrepet kan begrenses for barnet ved at gode relasjoner utenfor hjemmet i den grad det er mulig søkes bevart, slik at barnet ikke påføres flere brudd enn nødvendig. Dette hensynet er som nevnt vektlagt i kravet om at det skal søkes etter fosterhjem i barnets familie eller nettverk. Å bevare en god relasjon til skolen kan ivareta de samme hensyn, dersom betingelsene ellers ligger til rette for det.

Befring-utvalget omtaler i sin innstilling *Barnets selvstendige rettigheter* som et fjerde prinsipp.<sup>1006</sup> At barnets rettigheter ikke krenkes må generelt sett anses for å være i samsvar med barnets beste. Også FNB artikkel 20 må som et minimum anses som et uttrykk for det samme, jf. pkt.5.1.3.4. Den meget langvarige tradisjonen for obligatorisk opplæring må betraktes som et klart uttrykk for at samfunnet regner det som en grunnleggende verdi for barn å få tilgang til opplæring, både av hensyn til barnet selv og av hensynet til samfunnet. Dette er en verdi de fleste foreldre også synes å prioritere.

Når barnet flytter i barnevernets regi, har barneverntjenesten hånd om skolens betingelser for å oppfylle sin plikt til å sikre barnets læringsprosess, jf. pkt. 1.1.2.2. For å unngå at kvaliteten på barnets opplæring forringes ved at kontinuiteten blir brutt når flytting fører til at barnet må bytte skole, må barnevernet legge til rette for at skolen kan ivareta denne overgangen for barnet. At skolebyttet blir godt forberedt og fulgt opp vil kunne ha stor betydning for om det lykkes å skape en positiv endring for barnet. Det kommer jeg nærmere inn på i pkt. 5.4.

---

<sup>1005</sup>Egelund, Tine og Hestbæk, Anne-Dorthe (2003): op. cit. s.150-151

<sup>1006</sup> NOU 2000: 12 s. 71

#### 5.1.4.4 Barneverntjenestens saksbehandling

I dette punktet vil jeg peke på noen trekk ved barnevernets arbeidsform og beslutninger som kan ha konsekvenser for dens behandling av barnets rett til opplæring. Beslutningssystemet og tiltaksapparatet følger av måten barnevernet er organisert på i henhold til bvl. kapittel 2.

Bortsett fra saker om råd og veiledning hvor det som regel ikke treffes formelle vedtak, gjelder forvaltningsloven kapitler IV - VI om saksbehandlingen ved enkeltvedtak, jf. bvl. § 6-1 med de særregler som følger av bvl. kapittel 6 og 7 samt sosialtjenestelovens regler om saksbehandlingen for fylkesnemnda, jf. stjl. kapittel 9. De ble som nevnt endret ved lov 1. desember 2006 nr. 65.

Lovens kapittel 4 bygger på saksgangens faseinndeling. En sak begynner med en *melding*. Dersom den ikke henlegges, skal den følges opp med en *undersøkelse* med henblikk på mulige tiltak. Hvis saken ikke henlegges etter undersøkelsen, skal den følges opp av et *vedtak* som iverksettes og følges opp, eventuelt med ytterligere undersøkelse og nye tiltak. For å unngå «mappebarn», jf. pkt. 1.5.4.2, krever bvl. § 6-9 at hver fase skal være avsluttet innen en bestemt tidsfrist. Fylkesmannen følger opp kommunene og kan ilegge bøter hvis fristene oversittes.<sup>1007</sup>

Etter bvl. § 4-2 skal barneverntjenesten innen en uke vurdere meldingen og ta stilling til om det skal settes i verk undersøkelse etter bvl. § 4-3 eller om saken skal henlegges. Grunnlaget for vurderingen er meldingens innhold. Er det rimelig grunn til å anta at det kan være grunnlag for tiltak, skal det i henhold til bvl. § 4-3 åpnes en undersøkelse. Denne beslutningen er ikke et enkeltvedtak og er ikke gjenstand for overprøving, jf. Rt. 2003 s. 301.

En undersøkelse skal fullføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfelle kan fristen være seks måneder, jf. bvl. § 6-9. Det kan særlig være aktuelt i saker hvor det må avventes sakkyndig utredning. En undersøkelse regnes i følge bvl. § 6-9 andre ledd som avsluttet når saken henlegges, når barneverntjenesten selv har gjort vedtak, eller når barneverntjenestens forslag til vedtak er sendt fylkesnemnda i henhold til bvl. § 7-3. I følge Kommunal Rapport økte antallet nye saker med 10 prosent i 2006 og fristen var oversittet i 5000 saker. De tyngste sakene må vente lengst.

Arbeidsformen er ment å sikre at saken vurderes grundig på alle stadier. Selv om det er visse milepæler, er saksflyten lagt opp med henblikk på en helhetlig behandling fra melding frem til vedtak. Barneverntjenesten må finne ut om barnet og foreldrene har sammenfallende interesser, og i den grad dette ikke er tilfelle må

---

<sup>1007</sup> [www.kommunal-rapport.no/index.gan?id=11168301.0](http://www.kommunal-rapport.no/index.gan?id=11168301.0)

hensynet til foreldrenes rettssikkerhet balanseres mot hensynet til barnets beste. Kombinasjonen av tidspress og pålegg om å begrense bredden i undersøkelsen, kan innebære en prinsipiell risiko for at aspekter ved barnets situasjon som fremstår som mindre sentrale, utelates. Om dette konkret har gjort at barnets forhold til skolen er mangelfullt belyst, har jeg ingen empiriske holdepunkter for, men man kan neppe se bort fra det.

Bvl. § 4-3 har visse retningslinjer for undersøkelsen. I følge bvl. § 4-3 andre ledd skal den gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøre mer omfattende enn nødvendig. Det skal legges vekt på å hindre at opplysninger blir spredt unødige.

Bvl. 4-3 siste ledd gir hjemmel for at barneverntjenesten eller sakkyndige den har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom. Bvl. § 4-3 siste ledd fremstår som en skjønnsmessig rett for barnevernet, men den kan samtidig ses som en rett for barnet til å fremme sitt syn. Ved inkorporeringen av FNB ble bvl. § 6-3 om barnets rettigheter under saksbehandlingen endret. Barn som er fylt syv år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelser i sak som gjelder ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Fvl. § 17 første ledd ble også endret slik at forvaltningsorganet plikter å påse at barnet får gitt uttrykk for sitt syn. Den gjelder også for barnevernet, jf. bvl. § 6-1 første ledd. Barnets rett til å bli hørt i barnevernssaker kan ikke lenger trekkes i tvil. Bvl. § 4-3 må derfor forstås slik at det er adgangen til enerom som er skjønnsmessig.

Barnevernspedagogen Randi Juul har foretatt en litteraturstudie hvor en rekke undersøkelser viser at mange saker blir avgjort uten at barnevernsarbeideren overhodet har snakket med barnet.<sup>1008</sup> Det fremgår at det er delte meninger blant både fagfolk og forskere om hvor nødvendig det er. Enkelte mener at den nye anerkjennelse av barnet som en kompetent aktør, kan utsette det for større press, og at det derfor bør skånes. Andre argumenterer for at det kan ligge en stor mentalhygienisk gevinst for barnet i gode samtaler med voksne, og at den bør være obligatorisk i alle barnevernssaker. Forfatterens konklusjon er at når barnevernsarbeidere ikke snakker med barna får de heller ikke tak i hva de strever med og hvilken kompetanse de selv har. Da blir det også vanskelig å sette i verk adekvat hjelp for barnet. Dette synet ligger også til grunn for lovfestingen av barnets rett til å uttale seg. Høyesteretts relativisering av barnets uttalerett i barnefordelingssaker, jf. Rt. 2004 s. 811 jf. pkt. 3.2.4.2 synes å samsvare med det som har vært praksis i deler av barnevernet.

---

<sup>1008</sup> Juul, Randi (2004): Barnevernsarbeideres barneperspektiv og praksiser i møte med barn og unge i vanskelige livssituasjoner. *Norges barnevern 1* s. 11-22, se s. 20

I barnevernssaker vil det alltid kunne være en spenning mellom hensynet til rask saksbehandling og hensynet til grundig opplysning av saken. Til tross for tidsfristene kan saken likevel ta tid. Ved tiltak som fører til at barnet flytter fra hjemmet, kan barneverntjenesten være avhengig av sakkyndige og fra de statlige barnevernsorganene. Hvis barneverntjenesten ønsker å benytte et tiltak som statlig barnvernmyndighet rår over, er den avhengig av dens prioriteringer og at tiltaket er tilgjengelig og, jf. bvl. § 2-3 andre ledd.

Visse vedtak må gjøres av fylkesnemnda, jf. bvl. § 7-2. Saksbehandlingsreformen var dels begrunnet i behovet for å få ned saksbehandlingstiden. Fra saken ble sendt til fylkesnemnda til dens vedtak forelå, gikk det i 2003 i gjennomsnitt 75 dager.<sup>1009</sup> I et barns skolegang er det meget langt tid. En sak som blir meldt ved skolestart, vil kunne være ferdig utredet til jul og vedtaket vil foreligge til påske. Med et godt forarbeid, vil barnet kunne bli tatt imot på den nye skolen og bruke de siste månedene av skoleåret til å komme i gjenge i sine nye omgivelser, også hvis barnet trenger spesiell tilrettelegging. Hvis skolen ikke har fått beskjed fra barnevernet før barnet kommer, hvilket visstnok skjer, og heller ikke har en beredskap til å møte nye elever, kan tiden lett drive til over sommerferien før et godt skoletilbud kommer på plass. Hvis barnet har levd under utilfredsstillende forhold i denne perioden, kan det være mye å ta igjen for å komme à jour med skolearbeidet.

Foreldrenes - og i noen tilfelle også barnets - klagerett innebærer at det i mange tilfelle må anlegges en dobbelt strategi i planleggingen av barnets fremtidige situasjon. Selv om et vedtak kan iverksettes til tross for klagen, kan selve klagebehandlingen skape en situasjon av midlertidighet som kan være uheldig for barnet og som kan strekke seg over meget lang tid. Den utrygghet det skaper for barnet kan gå ut over både konsentrasjonen og motivasjonen for skolearbeidet. Også timingen av flyttingen vil kunne skape problemer i forhold til skoleåret, særlig for barn som trenger ekstra tilrettelegging.

I barnevernets praksis arbeides det med å finne arbeidsformer som bedre kan ivareta barnet og foreldrene underveis i denne prosessen. Et eksempel er *meldingsmøte* som enkelte kommuner har tatt i bruk ved å innkalle foreldrene, barnet og meldereren til et møte før det blir tatt stilling til meldinger.<sup>1010</sup> Hensikten er å få et så godt grunnlag som mulig for å vurdere saken, først og fremst ved å møte barnet og samtidig informere foreldrene om at meldingen er mottatt og høre deres syn på saken.

En erfaring er at en nabo eller en lærer som melder en sak, har engasjert seg så mye i barnets ve og vel at han eller hun ofte er beredt til å stille opp for barnet. For barnet kan det være en positiv opplevelse å være hovedperson en stund og erfare at

---

<sup>1009</sup> NOU 2005: 9 s. 27

<sup>1010</sup> Hyrve, Geir (2005): Meldingsmøtet. I: Schjelderup, Liv, Omre, Cecilie og Marthinsen, Edgar (red): Nye metoder i et moderne barnevern s. 74 -91

det blir sett og lagt merke til og at det er noen utenfor familien som følge med det. Selv om meldingen blir henlagt, vil barnet kunne ha fått en ekstra støttespiller i nærmiljøet. Barneverntjenesten får også benyttet anledningen til å formidle til foreldrene hva den kan tilby og på den måten kanskje gi foreldrene en trygghet for at de selv kan ta kontakt ved behov.

En løsning som her er nevnt, innebærer at terskelen for å sette i verk en undersøkelse gjøres lavere enn lovens og må bero på en omforent løsning i kommunen. I andre kommuner synes skolene å være mer tilbakeholdne og venter til de har en sak som er alvorlig nok til å være sikker på at barnevernet følger opp. Gir meldingen ikke grunnlag for tiltak, skal den henlegges.

Livsformintervjuet som jeg har omtalt i pkt. 3.1.3.3, som er benyttet til å kartlegge hverdagen i familielivet kan også brukes i barnevernets arbeid. Den åpner for en erkjennelse barnets tilværelse utenfor hjemmet i større grad enn den tradisjonelt utviklingspsykologiske tilnærming hvor forholdet mellom barnet og foreldrene, særlig moren er det sentrale. Barnevernet har vært kritisert for å mangle dette perspektivet.<sup>1011</sup> Når kvaliteter ved barnets tilknytning til nettverket utenfor familien, herunder skolen overses ved vurderingen av barnets aktuelle situasjon, kan barneverntjenesten også undervurdere betydningen av at skolegangen følges opp ved en eventuell flytting. Det kan også føre til at barnevernet får et mangelfullt bilde av hvilke foreldreoppgaver det selv får ansvaret for i foreldrenes sted.

### 5.1.5 Flytting i barnevernets regi

I dette punktet vil jeg gi noen spredte glimt fra to empiriske undersøkelser om flytting i barnevernets regi som kan utfylle de rent statistiske dataene som er omtalt i pkt. 1.5.4.5. Hensikten er å gi et bilde av barnevernets betingelser for å holde kontinuiteten i skolegangen. Et bakteppe for å forstå flyttinger i barnevernets regi er den kunnskap om ustabilitet ved plassering av barn utenfor hjemmet som *Klientkarriereundersøkelsen* og sammenbruddsstudiene viser.

Undersøkelsene *Flytting i offentlig regi* og *Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn på norske barnevernsinstitusjoner* er begge av relativt ny dato gir en viss informasjon om barn henholdsvis i aldersgruppen seks til 12 år som ble flyttet fra hjemmet og fra 12 til 18 år som det ble søkt institusjonsplass for.<sup>1012</sup> Jeg omtaler dem som henholdsvis små og store barn.

---

<sup>1011</sup> Andenæs, Agnes og Skollerud, Kåre H (2003): op. cit. s. 40-42

<sup>1012</sup> Fremstillingen bygger på Backe-Hansen, Elisabeth (red.) (2003): Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi og Bø, Bente Puntervold, Rasmussen Maja og Aannestad, Nina: Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn på norske barnevernsinstitusjoner – en artikkelsamling, HiO-rapport 2004 nr. 19

Undersøkelsen av de små barna belyser samhandlingen mellom barnevernet, foreldre, barnet og også lærere og fosterforeldre gjennom flerinformantintervjuer. En delstudie omfattet skolegangen til barna som ble flyttet.

Undersøkelsen av de store barna var en dokumentstudie hvor siktemålet var å finne ut om det var ulikheter mellom unge med henholdsvis norsk bakgrunn og innvandrerbakgrunn.<sup>1013</sup> Bakgrunnen var at det statistisk er en litt større andel barnevernstiltak overfor barn med to utenlandsfødte foreldre enn med to norskfødte foreldre.<sup>1014</sup> Denne forskjellen er ikke spesielt relevant for den rettslige analysen, men den bidrar til å nyansere bildet av barnevernets oppgaver. Utvalgene i de to undersøkelsene er forskjellig ved at den siste bare omfatter barn fra Oslo og at fosterhjemsplasserte barn ikke er med i den. Samlet gir de et visst innblikk i feltet, uten noe krav på fullstendighet.

*Klientkarriereundersøkelsen* viser at barnevernet flytter relativt få barn i seks til 12-årsalderen; både antallet barn i førskolealder og i alderen 13-17 år er langt større.<sup>1015</sup> Undersøkelser av atferdsproblemer i skolen viser at skolegangen blir særlig kritisk når barnet kommer i denne alderen.<sup>1016</sup> For barn i alderen 13-17 år viser statistikken at en stor andel blir flyttet på grunn av atferdsproblemer, men også for denne aldersgruppen er den hyppigste årsaken forholdene i hjemmet. Meldingsinstanser er foreldre, skole, barnevernsvakt og politi.<sup>1017</sup> *Klientkarriereundersøkelsen* viser at mange i denne alderen blir plassert utenfor hjemmet uten at hjelpetiltak er forsøkt først. Plasseringsalternativet som hyppigst benyttes for barn over 13 år, er barne- og ungdomshjem, men også noen i denne aldersgruppen flytter i fosterhjem etter et kort opphold i beredskapshjem.

Det er særlig barnevernlovens omsorgs- eller atferdstiltak som er sentrale når barn flyttes, ikke skolehjemlene. Undersøkelsen av de små barna viste at mange kom fra det forskerne karakteriserte som marginaliserte familier; foreldrene hadde lavere utdanning, lavere yrkesaktivitet enn gjennomsnittsbefolkningen samt trygd eller sosialhjelp som viktigste inntektskilde.<sup>1018</sup>

Det foreligger ikke bakgrunnsdata om foreldrene til de store barna. Noen undersøkelser kan tyde på at barn i 13-17-årsalderen har en mer variert sosial bakgrunn enn mindre barn. Oppfølgingsundersøkelsen fra Buskerudprosjektet, jf.

---

<sup>1013</sup> Bø, Bente Puntervold (2004): Hva slags problemer fører til søknad om plass på en barneverninstitusjon? I: Bø, Bente Puntervold, Rasmussen Maja og Aannestad, Nina: Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn på norske barnevernsinstitusjoner – en artikkelsamling s. 28-52

<sup>1014</sup> Bø, Bente Puntervold (2004): Overrepresentasjon av innvandrerungdom i barnevernet – realitet eller fiksjon? I: Bø, Bente Puntervold, Rasmussen Maja og Aannestad, Nina: Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn på norske barnevernsinstitusjoner – en artikkelsamling s. 1- 27

<sup>1015</sup> Clausen, Sten-Erik (2003): op. cit. s. 208

<sup>1016</sup> Sørensen, Peer, Møller (2001): op. cit. s. 448

<sup>1017</sup> SSB Nye barn med barnevernstiltak, etter alder og kven som tok opp saka. 2003

<sup>1018</sup> Agnes og Skollerud, Kåre H. (2003): op. cit. s. 27

pkt. 1.5.4.5 viste at ca. tredjeparten av de unge med atferdsproblemer kom fra bra hjem, men hvor foreldrene ikke hadde overskudd til ungdommene sine.<sup>1019</sup>

Felles for de to undersøkelsene var at omtrent halvparten av barna ble flyttet med samtykke fra foreldrene og/eller barnet. For en stor andel av barna i begge gruppene var det gjort akuttvedtak. Andelen var størst blant de minste; av dem ble nesten halvparten akutt plassert med hjemmel i bvl. § 4-6 første og andre ledd.<sup>1020</sup> Men også hvor andre hjemler ble benyttet, gav foreldrene til disse barna uttrykk for at de ønsket at barnevernet tok over. Mange foreldre som ble intervjuet mente barnevernet hadde ventet for lenge med å flytte barnet. En del av dem var utslitt av egne problemer, men det vanligste var at barnet hadde så omfattende atferdsproblemer at foreldrene opplevde fullstendig tilkortkommenhet.<sup>1021</sup>

Blant de store barna var det gjort akuttvedtak i ca. tredjeparten av innvandrersakene, mot ca. 10 prosent av de norske.<sup>1022</sup> Det forklares med høyere voldsinnslag i de utenlandske familiene. Problembildet blant de store barna er beskrevet ved statistiske data. De viser at innvandrerbarna gjennomgående var eldre enn de norske. Barna i begge gruppene hadde alle minst ett institusjonsopphold bak seg fra før. Innvandrerbarna hadde flere enn de norske; 80 prosent av dem hadde mer enn ett opphold mens nærmere fjerdeparten hadde over fem. Tredjeparten av de norske hadde mer enn ett og femteparten hadde over fem opphold.

Mønsteret i begrunnelsene for søknadene om institusjonsplass viste at blant innvandrerbarna var vold i hjemmet oppgitt i over halvparten av tilfellene. I de norske hjemmene var rusproblemer mer vanlig. Blant de unge var psykiske problemer mer utbredt blant de norske, 46 mot 25 prosent. I begge gruppene var det oppgitt atferdsproblemer i form av bråk, slåssing og skoleskulk blant omtrent halvparten, mens kriminalitet var vanligere blant de utenlandske barna.

De minste barna i «transit» da de kom inn i undersøkelsen. Det var ikke truffet noen endelig avgjørelse om deres videre omsorgssituasjon. Forfatterne regnet ut fra andre undersøkelser at noen vil flytte tilbake til foreldrene, mens andre vil flytte videre til mer langsiktige plasseringer.<sup>1023</sup> For barn som ble flyttet etter akuttvedtak, viste intervjuene at flyttingen kom brått på. Også for en del av barna hvor flyttingen var mer planlagt, var ikke gjennomføringen spesielt godt forberedt.<sup>1024</sup>

Intervjuer med saksbehandlere og foreldre til de små barna viser at det i mange av disse sakene foregikk et samhandlings/rådgivningsarbeid mellom barneverntjenesten og foreldrene før barnet ble flyttet. Betingelsene for dette

<sup>1019</sup> Helgeland, Ingeborg Marie (2003): op. cit. s. 157

<sup>1020</sup> Christiansen, Øivin og Havnen, Karen J. Skaale (2003): op. cit. s.47

<sup>1021</sup> Christiansen, Øivin og Havnen, Karen J. Skaale (2003): op. cit. s. 51-53

<sup>1022</sup> Bø, Bente Puntervold (2004): op. cit. s. 30-51

<sup>1023</sup> Andenæs, Agnes og Skollerud Kåre H. (2003): s. 24.

<sup>1024</sup> Christiansen, Øivin og Havnen, Karen J. Skaale (2003): op. cit. s.47-48

arbeidet er beskrevet som meget komplekse. Loven krever et vedtak før barnet plasseres. I undersøkelsen karakteriseres plasseringen av barnet både som et beslutningsresultat og samhandlingsprodukt i forholdet mellom barnet og foreldrene.<sup>1025</sup> Samhandlingen er basert på et tillitsforhold mellom foreldrene og saksbehandleren hvor en målsetting er at foreldrene både skal få hjelp til sine egne problemer og til å hankses med barnet sitt. Det verdimessige grunnlaget er at foreldre-barnrelasjonen skal styrkes og utvikles slik at en plassering utenfor hjemmet kan unngås. I mange av sakene ble plassering besluttet når den nådde et stadium av «nok er nok» enten for saksbehandleren eller foreldrene.

På bakgrunn av den alminnelige oppfatning at innblanding fra barnevernet er uønsket, kan det synes overraskende at så vidt mange foreldre gir uttrykk for et ønske om at barnevernet skal overta ansvaret for barna. Men samtidig viser opplysningene om foreldrenes situasjon at noen barn er svært krevende og noen voksne har en ansvarsbyrde som er så stor at de må be om bli avlastet for den. For mange vedvarer omsorgen og omtanken for barnet etter at det er kommet i omgivelser som de erkjenner er bedre enn de selv kunne gi barnet.

Denne undersøkelsen viser at lovens forvaltningsrettslige beslutningsmodell i praksis møter en modell basert på forhandlinger med foreldrene, og hvor hensynet til tidsfaktoren synes å bli ivaretatt ved utbredt bruk av akuttvedtak og i noen tilfelle flere flyttinger for barnet.

Disse spredte opplysningene om to alderskategorier av skolebarn gir det inntrykk at situasjonen for mange barn er ganske uryddig når de flyttes fra foreldrene. Om dette bildet gjelder generelt vet vi ikke sikkert. For de minste barna tyder dataene på at kontinuiteten i skolegangen ikke var spesielt godt planlagt. Men etter at flyttingen var gjennomført, ble den likevel tatt hånd om av voksne slik at barnet møtte på skolen og ble ivaretatt i sin skolesituasjon.

Hvordan skolesituasjonen var for de større barna, og hva som var planlagt for dem, er ikke opplyst. Heller ikke om de fikk den plassen det ble søkt om for dem. På bakgrunn av de unges institusjonskarriere og problembilde, sammenholdt med kunnskap om at institusjonsopphold gjennomgående er korte, ser vi noen livsløp som ikke uten videre passer så godt inn i bildet av en stabil, kontinuerlig læringsprosess. Mange av barna er over skolepliktig alder hvor de kan bestemme selv, og hvor samhandlingsbetingelsene mellom videregående skole og hjemmet eller andre som skal ivareta opplæringsansvaret i foreldrenes sted foreløpig ikke er regulert, jf. pkt. 3.4.4.3. Undersøkelsen illustrerer at initiativet som er tatt for å regulere det voksne samarbeidet også for elever i videregående skole, kan være høyst påkrevet for denne gruppen unge.

---

<sup>1025</sup> Christiansen, Øivin og Havnen, Karen J. Skaale (2003): op. cit s. s. 62



Forskerne uttaler på grunnlag av undersøkelsen av de små barna at barnevernet med en implisitt «unngåelsestilnærming», vanskelig kan opptre proaktivt med hensyn til plasseringer utenfor hjemmet. De mener at et fortsatt betydelig innslag av plutselige plasseringer av barn som en mener skulle ha vært plassert tidligere, derfor må påregnes. Med dette utgangspunktet er det kanskje ikke så overraskende at planleggingen av barnets skolegang kan komme ut av fokus.

At skolegangen er turbulent før en flytting kommer i stand, må, slik jeg ser det, stille desto større krav til at det tas skikkelig grep om den slik at den er best mulig planlagt når barnet møter på skolen. Det er først og fremst en praktisk og logistisk utfordring. Barnets rettigheter og skolens og barnevernets plikter er det ikke tvil om. For å oppfylle barnets rettigheter kreves høy bevissthet i barnevernet om barnets rettigheter og en beredskap i skolen til å ta imot barn i en meget sårbar situasjon.

De empiriske funnene kan tyde på at rettighetene til de barna som er aller mest avhengig av å ha en god skolegang som grunnlag for å starte livet som ung voksen på egen hånd, synes å være svært utsatt. Jeg kommer nærmere inn på de rettslige reguleringene av ansvaret når barnet flytter i pkt. 5.4.

## 5.2 Barnevernlovens skolehjemler

### 5.2.1 Innledning

Problemstillingen i dette punktet er hvilket ansvar barnevernet har for å sikre barnets opplæring etter de to hjemlene i bvl. §§ 4-11 og 4-12 første ledd bokstav b. De gir barnevernet et spesielt ansvar for behandling og opplæring av syke og funksjonshemmede barn. De sentrale problemstillingene er lovens vilkår for å benytte de to hjemlene og rettsvirkningene av at de tas i bruk. Anvendelsesområdet for de to hjemlene er til dels sammenfallende og det vil i noen grad kunne være et skjønsspørsmål om den ene eller den andre av dem skal benyttes. Bakgrunnen for bestemmelsene er derfor relevant for bruken av dem, det vil jeg redegjøre for i pkt. 5.2.2.

I pkt. 5.2.3 vil jeg analysere hvor langt barneverntjenestens ansvar etter bvl. § 4-11 rekker for å sikre barnets rett til spesialundervisning. I pkt. 5.2.4 vil jeg analysere vilkårene for å benytte bvl. § 4-12 første ledd b og hvilke forhold som tilsier av det kan benyttes istedenfor bvl. § 4-11. Rettsvirkningene av at denne bestemmelsen benyttes er i hovedsak de samme som når omsorgen overtas etter de ved de øvrige hjemlene. Det er tema i pkt. 5.5.

## 5.2.2 Skolehjemlenes bakgrunn

I dette punktet vil jeg si litt om bakgrunnen for lovens skolehjemler. Bvl. § 4-11 var en nyskapning i loven fra 1992. Bvl. § 4-12 første ledd b var en videreføring og utvidelse av § 16 b i den gamle loven som gav hjemmel for omsorgsovertakelse for å sikre barnet behandling eller pleie.

Bvl. § 4-11 er nær beslektet med bvl. § 4-10 som gir hjemmel til å beslutte at barnet hvis det er grunn til å tro at det lider av en livstruende eller annen alvorlig sykdom, skal undersøkes eller behandles med bistand fra barneverntjenesten. Når disse hjemlene brukes, treffer fylkesnemnda ved et avgrenset inngrep i foreldreansvaret beslutninger i foreldrenes sted for å sikre barnet nødvendig behandling eller opplæring, mens de for øvrig har foreldreansvaret i behold.

I følge forarbeidene er situasjonen som søkes regulert ved disse bestemmelsene at et barn med fysiske eller psykiske funksjonshemninger ikke får dekket sitt særlige behandlings- eller opplæringsbehov. Det siktes særlig til tilfelle hvor foreldrene enten ikke innser at barnet har et behandlings- eller opplæringsbehov, eller at de på grunn av mistro til sakkyndige ikke vil medvirke til nødvendige tiltak.<sup>1026</sup> I mitt arbeid er alternativet *særlig opplæringsbehov* relevant, selv om barnets tilstand også vil kunne gjøre at det er behandlingstrengende.

Bvl. § 4-10 tok særlig sikte på å åpne for blodoverføring til barn av foreldre som er medlemmer av Jehovas Vitner i tilfelle hvor foreldrene motsetter seg det. Bvl. § 4-11 gir hjemmel for opplæring eller medisinsk behandling for tilstander som ikke er livstruende, for eksempel oppfølgende behandling med blodprodukter etter at en operasjon har brakt barnet ut av akutfasen.

Bakgrunnen for bvl. § 4-11 var særlig et behov for å rydde opp i det rettslige ansvaret for barn som var plassert på spesialskole etter omsorgsovertakelse. Når skolene stengte i feriene, ble barna sendt hjem til foreldrene som var fratatt retten til å ha dem hos seg. Formelt sett skulle omsorgen vært opphevet, men dette ble det sett gjennom fingrene med. Ved å åpne for et begrenset inngrep, fikk foreldrene fullt foreldreansvar når barnet kom hjem. Denne problemstillingen er mindre aktuell i dag.

---

<sup>1026</sup> NOU 1985:18 s. 154 jf. Ot. prp. nr. 44 (1991-92) s. 40

## 5.2.3 Spesialundervisning med bistand fra barneverntjenesten etter bvl. § 4-11

### 5.2.3.1 Innledning

I dette punktet er problemstillingen anvendelsesområdet for bvl. § 4-11, vilkårene for å benytte den og de rettslige konsekvensene av at den benyttes. Jeg vil først analysere anvendelsesområdet i pkt. 5.2.3.2.

Vilkårene i bvl. § 4-11 er «at foreldrene ikke sørger for at et funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket særlige behov for behandling eller opplæring». Jeg vil holde meg til alternativet opplæring og analysere vilkårene for at fylkesnemnda kan bestemme at barnet skal få opplæring med bistand fra barneverntjenesten i pkt. 5.2.3.3. Selve vedtaket og virkningene av det kommer jeg inn på i pkt. 5.2.3.4.

### 5.2.3.2 Anvendelsesområdet for bvl. § 4-11

I dette punktet er problemstillingene hva loven gir barnet tilgang til og hvilken kompetanse bvl. § 4-11 gir barnevernet.

Selv om spesialundervisning ikke nevnes, er det naturlig å forstå ordene «særlig opplæring» for «funksjonshemmede og spesielt hjelpetrengende barn» slik at det siktes til spesialundervisning. Ved annen undervisning er jo ikke foreldrenes samtykke nødvendig, jf. pkt. 4.3.3.4. Denne forståelsen er også lagt til grunn i opplæringslovens forarbeider.<sup>1027</sup> Tilpasset opplæring, som det ikke gjøres vedtak om, vil derfor falle utenfor området for bvl. § 4-11.

Retten til spesialundervisning er regulert som en rettslig standard for å sikre fleksible og utviklingsdyktige regler, jf. pkt. 4.3.3.2. Anvendelsesområdet for bvl. § 4-11 vil derfor også endres over tid i takt med endringer i medisinsk forståelse av barns oppfatning, utvikling og læring, arbeidsformer i skolen, tekniske hjelpemidler, undervisningsorganisering osv. Også endringer i skolens prosedyrer vil få konsekvenser for barnevernets arbeid. Som følge av at opplæringsloven gav mer detaljerte saksbehandlingsreglene for spesialundervisningssaker enn grunnskoleloven, vil fylkesnemnda i sitt vedtak måtte ta stilling til flere spørsmål enn tidligere ved bruk av bvl. § 4-11.

En sak som gjelder bvl. § 4-11 vil i praksis kunne bli meldt fra skolen som en begjæring om et vedtak om at spesialundervisning skal settes i verk eller om samtykke i foreldrenes sted. Bakgrunnen vil normalt være at skolen mener barnet har behov for spesialundervisning, mens foreldrene motsetter seg det. Tiltaket kan

---

<sup>1027</sup> NOU 1995:18 s. 118

være egnet til å motvirke faglig marginalisering i skolen. I følge forarbeidene kan den brukes både til å plassere barnet i institusjon og i dagtilbud.<sup>1028</sup> Fortsatt eksisterer det enkelte spesialskoler.<sup>1029</sup> Men den vanlige konteksten for bvl. § 4-11 må antas å være at spesialundervisning gis i den vanlige skolen.

På grunn av at et vedtak etter bvl. § 4-11 må følges opp av utredning og vedtak i skolens organer må i praksis en sak komme etter henvendelse fra skolen. Bvl. § 4-11 er særlig myntet på tilfelle hvor foreldrene motsetter seg at et barn med lærevansker eller atferdsvansker blir utredet, jf. opl. § 5-4 første ledd andre setning eller at det blir satt i verk tiltak som krever vedtak etter opplæringsloven.

Et initiativ fra barnevernet vil lett være et slag i luften. I barnevernlovens forarbeider ble det understreket at bvl. § 4-11 «ikke tar sikte på å regulere forholdet mellom barneverntjenesten og andre offentlige myndigheter når det gjelder ansvaret for tiltak for funksjonshemmede barn.»<sup>1030</sup> Foreldrene kan heller ikke bruke barnevernloven for å legge press på skolen for få spesialundervisning som skolen ellers ikke er villig til å gi barnet. Denne presiseringen er i tråd med de generelle grensene for barnevernets ansvar, jf. pkt. 5.1.2.3.

Skolen kan heller ikke bruke bvl. § 4-11 som en alternativ hjemmel til opl. § 2-1 femte ledd til å gjennomtvinge den alminnelige skoleplikten overfor foreldre som holder barnet hjemme eller overfor barn som av andre grunner ikke går på skolen. I følge opplæringslovens forarbeider kommer barnevernlovens alminnelige regler til anvendelse hvis foreldrene unnlater å sørge for at barnet får tilfredsstillende grunnskolesopplæring.<sup>1031</sup>

Et vedtak med hjemmel i bvl. § 4-11 er en begrensning av foreldrenes rett etter bvl. § 30 til å bestemme over barnet i de spørsmål som omfattes av vedtaket. jf. pkt 4.3.3.4. Med disse begrensningene beholder de foreldreansvaret uavkortet. Hvis denne løsningen ikke er tilstrekkelig på grunn av at foreldrene ikke kan eller ikke vil sørge for nødvendig oppfølging, kan det bli spørsmål om å overta omsorgen etter bvl. § 4-12 første ledd b.

Loven legger altså opp til et tosporet system hvor det enten kan vedtas et begrenset tiltak etter § 4-11 eller et mer vidtgående inngrep etter bvl. § 4-12 første ledd b. Det følger av bvl. § 4-12 andre ledd at det skal vurderes om et vedtak etter § 4-11 er tilstrekkelig før bvl. § 4-12 tas i bruk.

---

<sup>1028</sup> Ot. prp. nr. 44 (1991-92) s. 110

<sup>1029</sup> I følge SSB Spesialskoler. Skoleårene 1993/94 - 1996/97 falt antallet spesialskoler fra 298 til 198 i perioden. Senere år er det ikke tall for. I følge SSB elever i grunnskolen 1. oktober var det i 2003 vel 2000 registrerte elever i spesialskoler

<sup>1030</sup> Ot. prp. nr. 44 (1991-92) s. 40-41

<sup>1031</sup> NOU 1995: 18 s. 93

Bvl. § 4-11 må forstås slik at den ikke gir barneverntjenesten hjemmel til å foreta andre beslutninger enn foreldrene kan gjøre.<sup>1032</sup> Foreldrenes bestemmelsesrett over barnet er begrenset av barnets selvbestemmelsesrett etter bl. § 32, jf. pkt. 3.3.2.4.. Den må respekteres også av andre som utøver foreldreansvar i foreldrenes sted, jf. pkt. 3.3.2.3. Det følger derfor av bl. § 32 at bvl. § 4-11 bare kan brukes overfor barn under 15 år.

Det samme gjelder vedtak etter bvl. § 4-12 første ledd b når det gjøres spesielt med henblikk på spesialundervisning. Jeg har tidligere uttrykt skepsis til denne regelen når det gjelder utviklingshemmede barn, se pkt. 4.3.3.4. En begrensning i barnets selvbestemmelsesrett må i tilfelle skje ved en reservasjon i barneloven, ikke ved å gi barneverntjenesten utvidede fullmakter.

### 5.2.3.3 Lovens vilkår

Vilkårene for å sette i verk spesialundervisning med bistand fra barneverntjenesten knytter seg særlig til tre forhold: barnets tilstand, barnets manglende utbytte av skolens ordinære opplæring og antatte muligheter til økt læringsutbytte ved at spesialundervisning blir iverksatt, jf. opl. § 5-1, samt foreldrenes innstilling til at barnet får spesialundervisning. I tillegg er det som nevnt et krav at barnet er under 15 år.

Når det gjelder barnets tilstand er vilkåret at barnet er *fysisk* eller *psykisk funksjonshemmet* eller *spesielt hjelpetrequende*. Bestemmelsen er etter min mening uheldig formulert fordi den knytter tiltaket til en generell karakteristikk av barnet som funksjonshemmet eller hjelpetrequende. Kriteriene fysisk eller psykisk funksjonshemmet refererer først og fremst til medisinske diagnoser eller vurderinger. De vil ikke uten videre begrunne at barnet har særlige opplæringsbehov, men vil likevel først og fremst følge av funksjonshemmingen for barnets opplæring som er relevante ved vurderingen av om bvl. § 4-11 skal benyttes, uavhengig av om barnet for øvrig regnes som funksjonshemmet. Loven krever også at det må være grunn til å tro at barnets læringsutbytte kan bedres hvis tilstanden blir brakt på det rene gjennom en sakkyndig utredning og at den kan avhjelpes gjennom et spesielt tilrettelagt opplæringstilbud.

Det vil derfor særlig være problemer som hører under skoleverket som gjør det aktuelt å bringe bvl. § 4-11 til anvendelse, typisk dysleksi eller andre lærevansker, jf. pkt. 4.3.3.2. Men loven stiller ikke noe krav om en diagnose, noe som synes å være en utbredt oppfatning i skolen.

Alternativet *spesielt hjelpetrequende* sikter i følge de alminnelige motivene til barn med spesielle psykiske problemer.<sup>1033</sup> Det synes som om det først og fremst er et

---

<sup>1032</sup> NOU 1985: 18 s. 154

<sup>1033</sup> NOU 1985: 18 s. 344

behandlingsbehov hos barnet som søkes dekket ved dette alternativet. Kriteriet *spesielt hjelpetrengende* benyttes også i bvl. § 4-12 første ledd b og er i de spesielle motivene forklart med at det tar sikte på barn som på grunn av påkjenninger det har vært utsatt for i familien eller miljøet, har et særlig behov for trygghet og stimulering. Det heter videre at det synes vanlig å nevne denne gruppen i tillegg til barn som er funksjonshemmet i tradisjonell forstand.<sup>1034</sup> Selv om det samme uttrykket benyttes i bvl. § 4-12 første ledd b som i bvl. § 4-11, sikter de to bestemmelsene til forskjellig problematikk med ulikt behov for hjelpeinnsats. Bvl. § 4-11 må på den bakgrunn være spesielt innrettet på mindre inngripende behandlingstiltak hvor ikke foreldrene spiller noen dominerende rolle i årsaksbildet.

Opl. § 5-4 andre ledd krever samtykke fra foreldrene og barnet både før det foretas sakkyndig vurdering av barnet og før det gjøres vedtak om spesialundervisning, jf pkt. 4.3.4.4. Tilbudet skal også så langt råd er, utarbeides i samarbeid med foreldrene og barnet, jf. opl. § 5-4 tredje ledd. Det er deres innstilling til saken som gjør barnevernets bistand nødvendig. For at det skal være aktuelt å benytte bvl. § 4-11, må foreldrene for øvrig vurderes i stand til å yte god nok omsorg for barnet.

I opplæringslovens forarbeider er det lagt vekt på betydningen av samarbeidet mellom skole og hjem for at målsettingene med et spesialundervisningsopplegg skal oppnås, jf. 4.3.3.4. Det pekes også på at det kan fungere stigmatiserende og unødig problemfokuserende. Undersøkelsen *Skole og samspillsvansker* viser at spesialundervisning ofte brukes med andre motiver enn å hjelpe barnet som får den, jf. pkt.1.1.3. Det er også påpekt av departementet i St. meld nr. 30 (2003-2004).<sup>1035</sup>

Foreldre kan altså ha en berettiget skepsis til et forslag fra skolen om spesialundervisning. Adgangen til å pålegge elever å motta spesialundervisning bør i følge opplæringslovens forarbeider derfor forbeholdes de tilfelle der barnet får svært lite eller overhodet ikke noe utbytte av den ordinære opplæringen.<sup>1036</sup> Men som nevnt kan foreldrenes motiver også være at de ikke innser behovet, eller at de mistror de sakkyndige.<sup>1037</sup>

Som nevnt i pkt. 4.3.3.4 heter det i *Veilederen* for spesialundervisning at melding til barneverntjenesten bør sendes i «mer graverende tilfeller der det er åpenbart at barnet ikke får dekket sitt behov for adekvat opplæring på grunn av manglende samtykke fra foreldrene.»<sup>1038</sup> Vilkåret i bvl. § 4-11 er at «foreldrene ikke sørger for at» barnet får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring. Det kan synes som om skolen har satt enn høyere terskel for å melde fra til barnevernet enn barnevernets hjemmel for å sette i verk tiltak.

---

<sup>1034</sup> Ot. prp. nr. 44 (19991-92) s. 110

<sup>1035</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 86

<sup>1036</sup> NOU 1995: 18 s. 118

<sup>1037</sup> NOU 1985:18 s. 154

<sup>1038</sup> *Veilederen* s. 27

Skolens vegring mot å melde barn til barnevernet synes å bygge på en sterk tro på nødvendigheten av foreldrenes medvirkning for at opplæringen skal bli vellykket. Det var et argument som sto sterkt i spesialskolenes tid da foreldrene måtte sende fra seg barnet for at det skulle få opplæring. Om det begrunner en vetorett for foreldrene i dag er ikke like sikkert. Også barnets syn må vektlegges.

Uansett må formuleringen i *Veilederen* tolkes slik at den pålegger skolen et stort ansvar for å overbevise foreldrene om nødvendigheten av spesialundervisning der behovet synes klart. Den må primært søke å finne en løsning som både barnet og foreldrene kan godta. Men når barnevernet får en sak fra skolen, må det, etter å ha hørt både foreldrene og barnet, på selvstendig grunnlag ta stilling til om begjæringen skal etterkommes.

*Rolleerklæringen* i St. meld. nr. 30 (2003-2004) pkt. 9 fremhever skolens ansvar for å informere elevene og de foresatte om deres rettigheter og plikter.<sup>1039</sup> Etter min mening må dette punktet forstås slik at det pålegger skolen å forsikre seg om at foreldrene er skikkelig informert om de muligheter som finnes for å avhjelpe barnets situasjon, herunder i hvilken grad problemene kan løses ved vanlig tilpasset opplæring.

En spesiell utfordring er det å komme i dialog med foreldre som kanskje selv har dårlige skoleerfaringer og har angst for hva følgene kan bli av at skolen eventuelt kan bringe inn barnevernet. Et eksempel på sviktende oppfølging på dette punktet er saken fra Borgarting lagmannsrett,<sup>1040</sup> hvor nødvendig spesialundervisning ikke ble sett i verk på grunn av morens frykt for barnevernet hvis gutten ble meldt til pp-tjenesten, jf. pkt. 4.3.3.2. En tilsvarende sak ville forhåpentlig bli håndtert annerledes i dag.

#### 5.2.3.4 Vedtaket om opplæring med bistand fra barneverntjenesten

I dette punktet vil jeg analysere kravene til innhold i fylkesnemndas vedtak for at det skal fungere etter hensikten.

Barneverntjenestens undersøkelse i en sak som skolen har brakt inn med begjæring om vedtak etter bvl. § 4-11, følger de vanlige reglene i bvl. § 4-3. Den må foretas med henblikk på å bringe på det rene både om barnets tilstand er slik at bvl. § 4-11 kan komme til anvendelse og hvordan barnet og foreldrene stiller seg til de ulike spørsmålene som loven krever samtykke til, før spesialundervisning settes i verk.

---

<sup>1039</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108

<sup>1040</sup> Lovdata LB1998-01828

Fylkesnemndas vedtak med hjemmel i bvl. § 4-11 er en alternativ hjemmel til foreldrenes samtykke etter oppl. § 5-4 andre ledd på de punkter hvor det kreves for å tildele spesialundervisning.<sup>1041</sup> For at vedtaket skal tjene formålet, må det dekke de punktene hvor foreldrene ikke selv gir sitt samtykke, dvs. både til at det foretas sakkyndig vurdering av barnet, at det gjøres vedtak, at det utarbeides individuell opplæringsplan og til oppfølging av halvårsevalueringene, jf. oppl. § 5-4 andre og tredje ledd og oppl. §§ 5-5 første andre ledd. Med hjemmel i vedtaket må skolen sørge for at de nødvendige prosedyrer etter opplæringsloven blir gjennomført for å utrede barnets opplæringsbehov og -muligheter.

Fylkesnemndas vedtak etter bvl. § 4-11 vil tre i samtykkets sted som grunnlag for skolemyndighetenes vedtak etter oppl. § 5-4 andre ledd. Men noe pålegg til foreldrene om å aktivt å medvirke gir bvl. § 4-11 ikke hjemmel for. I den grad foreldrene forventes å samarbeide om utarbeidelse av individuell opplæringsplan må barneverntjenesten, som en følge av vedtaket, delta i deres sted. Eventuell oppfølging av halvårsevalueringene må også barneverntjenesten sørge for hvis ikke foreldrene gjør det. Denne medvirkningen må altså ha hjemmel i vedtaket. Som nevnt kan det også gjøres vedtak om plassering i spesialskole.

Forutsetningen for at bvl. § 4-11 skal benyttes må være at opplæringen er av en slik art at barnet kan ha utbytte av den uten foreldrenes medvirkning. Kreves det og de motsetter seg det, må barneverntjenesten overveie om bvl. § 4-12 første ledd b skal benyttes i stedet.

År om annet avgjøres 2-3 saker etter bvl. § 4-11.<sup>1042</sup> Hvordan de fordeler seg på opplæring og behandling er det ingen opplysninger om. Uansett synes den å ha begrenset praktisk betydning. Hva årsaken kan være er et empirisk spørsmål som det kan være flere mulige svar på. Det må være grunn til å anta at høy terskel fra skolens side for å be om vedtak etter bvl. § 4-11 er en vesentlig del av forklaringen på at den benyttes så sjelden, men det kan også tenkes at barnevernet stanser noen.

En annen mulig forklaring kan være at skolen lykkes i å finne løsninger som foreldrene kan godta eller at barnets behov kan ivaretas gjennom tilpasset opplæring. Bestemmelsen kan som et «ris bak speilet» ha større betydning enn antallet vedtak skulle tilsi. Det kan også tenkes at skolen resignerer overfor foreldrenes motstand og kanskje er glad til for at den sparer utgiftene. Opplysninger fra foreldre i Norsk forbund for utviklingshemmede tyder på at det for denne gruppen er et større problem at spesialundervisning ikke oppnås enn at det påtvinges barn.

---

<sup>1041</sup> NOU 1995: 18 s. 111

<sup>1042</sup> NOU 2005:9 s. 26



## 5.2.4 Omsorgsovertakelse av funksjonshemmede og hjelpetrengende barn

### 5.2.4.1 Innledning

I dette punktet vil jeg analysere vilkårene for omsorgsovertakelse etter bvl. § 4-12 første ledd b på grunn av at barnets behov for opplæring eller behandling ikke blir dekket. Jeg vil først analysere hvordan vilkårene for inngrep er i forhold til bvl. § 4-11, pkt. 5.2.4.2. Deretter vil jeg si litt om vurderingen av hvorvidt bvl. § 4-12 første ledd b skal benyttes, pkt. 5.2.4.3.

### 5.2.4.2 Vilkårene for omsorgsovertakelse

Bvl. § 4-12 første ledd b er myntet på situasjoner hvor et avgrenset inngrep i foreldreansvaret etter bvl. § 4-11 ikke er tilstrekkelig for å sikre barnets opplæring.

Den kan også benyttes i tilfelle hvor foreldrenes medvirkning er nødvendig for at barnet skal ha utbytte av spesialundervisningen, og de enten ikke er i stand til eller ikke villige til å delta i nødvendig grad. Det kan vist seg når barneverntjenesten etter å ha undersøkt saken med henblikk på et bvl. § 4-11-vedtak, finner at barnet har et mer omfattende opplærings- og behandlingsbehov enn det som kan avhjelpest på den måten. Også når foreldrene er en medvirkende årsak til barnets problemer, vil fylkesnemnda med hjemmel i bvl. § 4-12 første ledd b, jf. § 4-12 andre ledd kunne overta omsorgen for barnet. Også ved denne vurderingen er de sentrale vurderingstemaene barnets tilstand, foreldrenes innstilling og hva som kan tilsiktes oppnådd ved inngrepet for å sikre barnet behandling eller opplæring.

Vilkårene for å overta omsorgen etter bvl. § 4-12 første ledd b er at foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring. Grunnlaget for tiltaket er på samme måte som ved bvl. § 4-11, foreldrenes unnlattelse av å sikre barnet behandling eller opplæring som det kan ha utbytte av, og som kan bedre dets helse eller utvikling. Bestemmelsen vil også kunne brukes hvis barnet trenger opphold i en behandlings- eller opplæringsinstitusjon og foreldrene ikke vil sende det fra seg.

Hva slags *sykdom* som kan føre til omsorgsovertakelse, er ikke nærmere omtalt forarbeidene. Om vilkåret *funksjonshemmet* nevner forarbeidene Rt. 1982 s. 764 som et eksempel på behovet for omsorgsovertakelse for tilbakestående barn. Der opprettholdt Høyesterett en avgjørelse om omsorgsovertakelse i en sak hvor både begge foreldrene og barnet var psykisk utviklingshemmet. Barnet ble vurdert å ha utviklingsmuligheter, men det forutsatte en stimulering som foreldrene ikke ble ansett å være i stand til å gi det.<sup>1043</sup> I følge forarbeidene kan bvl. § 4-12 første ledd

---

<sup>1043</sup> NOU 1985:18 s. 345

b benyttes også overfor barn som har alvorlige atferdsvansker, hvis foreldrene ikke sørger for at det får nødvendig opplæring og behandling.<sup>1044</sup>

Med *spesielt hjelpetrengende* i bvl. § 4-12 første ledd b, siktes det som nevnt i pkt. 5.2.4.3 til barn som på grunn av påkjenninger det har vært utsatt for i familien eller miljøet, har et særlig behov for trygghet og stimulering. Alternativet kan overlape formuleringen i bvl. § 4-12 første ledd a, idet barn i denne situasjonen kan sies å ha et særlig behov for kontakt og trygghet. Vilkåret i bokstav a er at det er *alvorlige mangler* ved den daglige omsorgen barnet får, eller i forhold til den *kontakt og trygghet* barnet trenger etter sin alder og utvikling. Det kan synes som om uttrykket «spesielt hjelpetrengende» refererer til tilstander som er mer alvorlig enn det som forutsettes etter bvl. § 4-11 og i følge forarbeidene inngår svikt hos foreldrene i større grad i årsaksbildet.

Barnets tapte utviklingsutsikter på grunn av manglende behandling eller opplæring vil i disse tilfellene være en tilstrekkelig indikasjon på omsorgsovertakelse. Dette utelukker ikke at de andre alternativene i bvl. § 4-12 første ledd også kan være relevante; i praksis synes de å bli foretrukket av barnevernet.

#### 5.2.4.3 Vurderingen av om bvl. 4-12 første ledd b skal benyttes

Når et inngrep etter bvl. § 4-12 første ledd b overveies, må barnevernet på samme måte som ved bvl. § 4-11, foreta en vurdering av barnets tilstand sett i forhold til hva man kan oppnå ved inngrepet samt av foreldrenes innstilling til det aktuelle tiltaket. Det er også relevant om det skyldes forhold som foreldrene kan ha medvirket til. Det må også foreligge et tilgjengelig opplærings- eller behandlingstilbud.

Etter bvl. § 4-12 andre ledd kan et vedtak om omsorgsovertakelse ikke treffes dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak etter blant annet bvl. §§ 4-4 eller 4-11. Fordeler og ulemper ved at barnet blir værende i hjemmet må altså uansett avveies mot fordeler og ulemper ved at barnet flyttes. Bvl. § 4-12 andre ledd har et eget vurderingstema innen rammen av den overordnede «barnets beste»-vurderingen som følger av bvl. § 4-1. Den bygger på en presumpsjon om at det vil være best for barnet å bli værende der det er. Men konkrete forhold vil likevel kunne tilsi at barnet flyttes.

I praksis ser det ut til at bvl. § 4-12 første ledd b nr. 2 benyttes meget sjelden. Et søk i Lovdata på dommer og fylkesnemndsavgjørelser gav ingen treff. Fylkesnemndene gjør likevel fra tid til annen vedtak i saker hvor barnet er behandlingstrengende. Bakgrunnen er da gjerne at problemene har utviklet seg over

---

<sup>1044</sup> Innst. O. nr. 80 (991-92) s. 22

tid og at foreldrene til tross for oppfølging fra barneverntjenesten ikke har vist seg i stand til å møte de barnets spesielle behov på en adekvat måte. Hjemmelen som benyttes i disse tilfellene er bvl. § 12 første ledd a og d.

En sak i Rt. 1994 s. 568 som også gjaldt to tilbakestående barn, var foreldrenes, særlig farens, benektelse av at barna trengte særlig hjelp, en sentral begrunnelse for at omsorgen ble opprettholdt. Vedtaket var hjemlet i bvl. § 4-12 første ledd a. I Rt. 2005 s. 624 som gjaldt en funksjonshemmet pike på 13 ½ år hvor moren ikke ville samarbeide med helsemyndighetene om behandlingen, opprettholdt Høyesterett vedtaket som var gjort med hjemmel i bvl. § 4-12 første ledd a og d. Barnevernet ser ut til å legge an en bredere vurdering i disse sakene enn skjønnsstemaet i bvl. § 4-12 første ledd b inviterer til. Foreldrenes omsorg, deres omsorgsevne og deres innstilling til at barnet skal få nødvendig hjelp er det sentrale tema i disse sakene. Etter mitt syn er dette i samsvar med EMDs praksis, jf. pkt. 2.3.3.3.

Det kan synes som de behov bvl. § 4-12 første ledd b skal ivareta, er dekket gjennom alternativer a og d slik at dens selvstendige betydning er begrenset. Som en konklusjon på punktet om barnevernets skolehjemler må det konstateres at de er egnet til å sikre at barn får nødvendig opplæring. Men deres praktiske betydning er forsvinnende liten. Når det gjelder bvl. § 4-11 har vi ingen klare holdepunkter for årsaken. Når det gjelder bvl. § 4-12 første ledd b, ser barnevernets valg av andre hjemler ut til å være utslagsgivende.

## 5.3 Barnevernets ansvar for å motvirke marginalisering i skolen

### 5.3.1 Innledning

I dette punktet er problemstillingene om og i hvilken grad barnevernlovens alminnelige regler kan komme til anvendelse for å sikre at barnet får tilgang til opplæring. Videre at den har en kvalitet som sikrer barnets faglige utvikling og sosiale tilhørighet i skolen, samt at barnet får dekket sitt behov for grunnleggende omsorg på et nivå som sikrer dets læringsbetingelser, jf. pkt. 1.2.6.

Disse problemene er ikke direkte omfattet av de situasjoner som barnevernloven har «ferdige» løsninger på, slik som skolehjemlene i forrige punkt. Utenom de to skolehjemlene er barnets opplæring spesielt nevnt i bvl. § 4-15 om valg av plasseringssted, men ikke som et spesielt bekymringsmoment eller undersøkelsestema.

Barneverntjenestens hjemmel til å engasjere seg og dens handleplikt følger av bvl. §§ 4-2 og 4-3 om melding og undersøkelse, jf. pkt. 5.1.4.4, mens §§ 4-4, 4-8, 4-12,

4-4 og 4-26 angir hvilke tiltak det kan være aktuelt å sette i verk. Men barneverntjenestens adgang til å yte råd og veiledning åpner for at den kan bistå foreldre også i spørsmål som faller utenom disse hjemlene.

De prosessuelle reglene angir veien inn i barnevernets sakssystem gjennom krav til melding og vilkårene for å åpne en undersøkelse. For at et problem i forholdet mellom barnet, foreldrene og skolen skal være relevant for barnevernet, må det derfor både kunne lede til et individuelt tiltak for barnet etter kapittel 4 og det må ha den alvorlighetsgrad loven krever. På grunn av skolehjemlenes begrensede betydning, er det lovens omsorgs- og atferdshjemler som i praksis kommer til anvendelse. Barnets forhold til skolen vil kunne være relevant ved en undersøkelse med henblikk om det foreligger omsorgssvikt, om barnet har atferdsproblemer eller begge deler.

I følge barnevernsstatistikken ble 11 prosent av sakene som det i 2005 ble satt i verk tiltak i, meldt fra skolen.<sup>1045</sup> Det er en økning på 1 prosent fra året før; tallet har lenge holdt seg stabilt på 10 prosent. Det fremgår ikke hvilke problemer som ble meldt, eller hvilke tiltak som ble iverksatt. Meldingene kan dreie seg både om bekymring fra læreren over barnets omsorgssituasjon i hjemmet, oppfølging av betroelser fra læreren om overgrep eller andre forhold, og atferdsproblemer som skolen resignerer over etter at den mener den «har gjort alt» og at barnevernet nå må ta over jf. pkt. 1.5.4.6.<sup>1046</sup>

Ut fra lovens språkbruk og system må omsorg, på samme måte som i barneloven forstås som et overordnet begrep som omfatter et ansvar både for barnets opplæring og oppdragelse i tillegg til den grunnleggende omsorgen, jf. pkt.5.1.3.2. I tillegg til at det kan settes i verk rene atferds- og opplæringstiltak, inngår begge disse områdene i barnevernets vurdering av om det skal settes i verk omsorgstiltak.

Å sikre barnets grunnleggende omsorg ligger i barnevernlovens kjerneområde, herunder å sikre barnets skolegang. Svikt i den grunnleggende omsorgen vil også kunne ramme barnets skolegang, men det er ikke noen nødvendig følge. Det er mange eksempler vanskelige hjemmeforhold kan kompenseres ved at barnet har det godt på skolen på grunn av gode evner og et godt og inkluderende miljø.

Atferdsproblemer blir gjerne definert i og av skolen, og kan ofte vise seg i form av bråk, vold, hærverk eller fravær. Et spørsmål er om svikt i skolegangen anses som et så sentralt innslag i omsorgen for barnet på at det på selvstendig grunnlag kan danne grunnlag for tiltak, slik at barnevernet på samfunnets vegne får en garantistrolle for at alle barn får oppfylt sin rett til opplæring.

---

<sup>1045</sup> SSB Nye barn med barnevernstiltak, etter alder og kven som tok opp saka. 2004 og 2005

<sup>1046</sup> NOU 1985:15 s. 182 og NOU 2000:12 s. 60

Som nevnt i pkt. 5.1.4.2 har barnevernloven ingen automatisk kobling mellom problem og tiltak. Mer eller mindre inngripende tiltak vil kunne benyttes overfor den samme problemtypen, avhengig av problemenes art og grad og av barnevernets tilgjengelige ressurser. Når en undersøkelse startes opp, vil det derfor kunne være en viss åpenhet med hensyn til hvilken retning saken vil ta, selv om meldingen vil gi holdepunkter for noen antagelser.

Jeg vil i ta utgangspunkt i barnevernets ansvar for å sikre barnets omsorg og analysere hvilken relevans skoleproblemer kan ha ved vurderingen av grunnlaget for å åpne en undersøkelse, pkt. 5.3.2. Jeg vil deretter analysere lovens atferdshjemler, pkt. 5.3.3. De nærmere vilkårene for bruk av lovens tiltak vil jeg ikke gå nærmere inn på utover det som er nødvendig for å vurdere opplæringsplass. Jeg vil deretter analysere om de ulike problemene vedrørende marginalisering i skolen kan danne grunnlag for at det åpnes en undersøkelse og hvilken relevans de kan tenkes å ha i en vurdering av om det skal settes i verk omsorgs- eller atferdstiltak, pkt. 5.3.4.

I pkt. 5.3.5 vil jeg analysere reglene om avslutning av barnevernets undersøkelse og hva den kan resultere i. Til slutt vil jeg i pkt. 5.3.6 si litt om hjelpetiltak til støtte for barnets opplæring.

### 5.3.2 Skolegangens relevans ved vurdering av barnets omsorg

Problemstillingen i dette punktet er hvilket ansvar barnevernet har for barnets opplæring når det er svikt i den grunnleggende omsorgen. De sentrale omsorgshjemlene er bvl. §§ 4-4 og 4-12. Ved en melding som gir rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter en av disse hjemlene, har barnevernet etter bvl. § 4-2 jf. § 4-3 første ledd plikt til å åpne en undersøkelsessak. Undersøkelsen må da foretas med henblikk på å bringe på det rene om vilkårene for å anvende bvl. §§ 4-4 eller 4-12 er oppfylt.

Vilkåret for hjelpetiltak etter § 4-4 andre ledd er at «barnet på grunn av forholdene i hjemmet har særlig behov for det». At barnet har et særlig behov, er et skjønnsmessig vilkår om må vurderes i lys av lovens formål i bvl. §§ 1-1 og 4-1. I følge forarbeidene var hensikten å åpne for tiltak på et tidligere stadium enn etter den gamle loven, hvor vilkårene for forebyggende tiltak og omsorgsovertakelse var felles.<sup>1047</sup>

Loven vilkår må innbære at barnets behov skyldes forhold som kan skade dets helse og utvikling. Det må videre være behov som ikke alle barn har, og som kan avhjelpes ved lovens tiltak. Etter bvl. § 4-4 første ledd skal barneverntjenesten gi

---

<sup>1047</sup> Ot. prp nr. 44 (1991-02) s. 31

barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Barnet har som nevnt ikke noen eksplisitt rett til bistand fra barnvernet, men gjennom lovens pliktbestemmelser har barnet likevel et visst rettslig vern, jf. pkt. 1.5.4.3. Ved alvorlig svikt fra kan barnevernet bli erstatningsansvarlig dersom vilkårene ellers er oppfylt.<sup>1048</sup> Det går jeg ikke nærmere inn på.

Det sentrale spørsmålet her er hvilken relevans barnets skolegang har i barnevernets undersøkelse og ved vurderingen av tiltak. Som nevnt i pkt. 5.1.3.2 vil mangelfull utvikling hos barnet kunne vise seg når det møter skolens krav; noe som både kan skyldes biologiske forhold eller miljøpåvirkede utviklingsforstyrrelser hos barnet. Barnets skolefungering kan også være relevant som et mål på om foreldrenes omsorg generelt sett er god nok til å sikre barnets utviklingsmuligheter.

Barnevernets møte med spørsmål som gjelder marginalisering i skolen vil være i form av en melding. Vurderingen av om den skal følges opp med en undersøkelse må foretas på grunnlag av dens innhold, jf. pkt. 5.1.4.4. En melding om at et barn blir ertet på skolen eller, ikke blir bedt på fødselsdager eller lignende, fremstår ikke umiddelbart som en sak som barnevernloven har noen tiltak for. I utgangspunktet er det et forhold som skolen og hjemmet i fellesskap forventes å finne ut av. Barnevernet har verken noen myndighet eller plikt til å opptre verken som megler eller som talerør mellom dem. Uten at det er holdepunkter for andre problemer, skal barnevernet etter min henlegge en slik melding.

Det utelukker ikke at barnevernet kan følge opp saken på generelt plan hvis meldingen føyer seg inn i et mønster med flere meldinger fra samme skole eller samme strøk som kan tyde på at det er spesielle problemer der. Hvis meldingen tyder på at barnet har større problemer som skolen ikke griper fatt i, kan det etter min mening likevel være grunn til å følge opp saken med en samtale med melder, eventuelt et meldingsmøte før saken henlegges. Men i utgangspunktet krever det en grunn at barnevernet følger opp en slik sak.

Det sentrale i barnevernets undersøkelse vil være om foreldrene mestrer sine omsorgsoppgaver på en måte som ivaretar barnets utvikling. Det må da både se hen til deres generelle organisering av dagliglivet i hjemmet og deres personlige omsorg for barnet, jf. pkt. 3.1.3.3. Barnets fungering i skolen faglig og sosialt, kan ses som et mål på omsorgsnivået i hjemmet. Hvis den omsorg barnet får i hjemmet ikke er tilstrekkelig til at det er personlig og sosialt kompetent til delta i fellesskapet i skolen og å nyttiggjøre seg sin rett til opplæring, har barneverntjenesten plikt til på statens vegne å trå til og supplere med det som mangler, jf. pkt. 2.3.2.2.

Tegn på at barnet strever med problemer som tar krefter vil være at er ukonsentrert eller «underytter» i skolen, dvs. presterer dårligere enn sine evner, jf. jenta i

---

<sup>1048</sup> For en nærmere gjennomgang av rettspraksis, se Lindboe, Knut (2003): op. cit. s. 289-303

lærersaken i pkt. 4.4.3. Også uro og bråk kan være signaler om at barnet trenger å bli lagt merke til. At barnet har problemer på skolen på grunn av mobbing eller at det av andre grunner har vanskeligheter i forhold til medelever på skolen vil dermed kunne bli relevant i barnevernets vurdering, selv om disse problemene isolert sett ikke nødvendigvis er noen sak for barnevernet.

Ut fra formålet med eventuelle tiltak, nemlig å bedre barnets utviklingsmuligheter, må barneverntjenesten skaffe seg kunnskap om hvordan barnet har det og hvordan det opplever sin situasjon. Å møte barnet selv og danne seg et inntrykk av det og lytte til hva det har å si, er derfor en plikt for barnevernets medarbeidere når det dreier seg om barn i skolealder etter bvl. § 6-3 jf. fvl. § 17 første ledd. Hvordan barnet trives på skolen, vil kunne belyse dets kompetanse til å mestre forholdet til sine omgivelser generelt. Det kan også gi et inntrykk av hvordan barnet oppfatter og plasserer seg selv i forhold til sine jevnaldrende. Det vil kunne supplere bildet av forholdene i hjemmet, som er det barnevernet først og fremst kan gjøre noe med.

For at et hjelpetiltak fra barnevernet skal forbedre barnets utviklingsmuligheter, må det settes inn mest mulig målrettet. Hvis det er realistisk å styrke barnets og foreldrenes ressurser ved tiltak i hjemmet, skal det forsøkes hvis lovens vilkår er oppfylt og foreldrene samtykker. Er problemene av så alvorlig karakter at det ikke er tilstrekkelig, må barnevernet overveie å flytte det fra hjemmet. Barnevernets ansvar for kontinuitet i opplæringen i den forbindelse kommer jeg inn på i pkt. 5.4. Ansvar for barnets opplæring når det flytter med bistand fra barnevernet kommer jeg inn på i pkt. 5.5 og 5.6.

### **5.3.3 Skoleproblemer som grunnlag for bruk av atferdshjemlene**

#### *5.3.3.1 Innledning*

I dette punktet vil jeg analysere vilkårene for å benytte barnevernets atferdshjemler i bvl. §§ 2-24 og 2-26. Vilråene for å benytte dem er at barnet viser eller har *alvorlige atferdsvansker*. Ved marginaliseringsproblemer i skolen er de kanskje først og fremst relevante når barnet er eller står i fare for å bli sosialt marginalisert. Men som det fremgår både av rettspraksis og de empiriske studiene har barn i denne situasjonen ofte problemer også på andre områder, også faglige. Jeg vil først si litt om skoleproblemer som ledd i atferdsproblemer og om de tiltak som kan brukes. Deretter vil jeg analysere vilkårene for bruk av barnevernlovens tvangshjemler, pkt. 5.3.3.2.

I pkt. 1.5.4.5 har jeg vist at det etter NFRs ekspertkonferanse om atferdsproblemer i 1997, jf. pkt. 1.5.4.5 søkes institusjonsbehandling av barn og unge unngått ved

satsing på de foreldrestøttende tiltakene MST og PMT. Dem vil jeg omtale litt nærmere i pkt. 5.3.6.

Det må ses om uttrykk for et ønske om å bryte med en tradisjon med «eksport» av den som har problemene. Formålet var gjerne å lette presset på familie og nærmiljø og redusere bekymringen for at andre ble dradd med på tvilsomme aktiviteter. Effekten for den som ble eksportert var ofte at tilhørigheten i nærmiljøet gikk tapt, mens det ved offentlig bistand ble etablert varige bånd mellom unge med en identitet på siden av samfunnet. Økningen i antallet marginaliserte ungdommer og vekst i ungdomskriminaliteten skaper bekymring i dag. I den senere tiden er bekymringen forsterket av rekrutteringen av ubefestet ungdom til kriminelle gjenger.

Ordet atferdsproblemer har ulike definisjoner og årsaksforklaringer.<sup>1049</sup> Sturla Falck viser i en undersøkelse av barn som fikk vedtak etter bvl. § 4-24 i 1995 at det er ikke noen alminnelig enighet om hvordan begrepet atferdsvansker skal forstås. Han hevder at det brukes ulikt i etater som har med barn å gjøre, i psykiatrien, strafferetten og barnevernet; ved barnevernets avgjørelser har ulike faggrupper sine forståelser innen en rettslig kontekst.<sup>1050</sup> Mari-Anne Sørli og Thomas Nordahl bruker i sin undersøkelse *Skole og samspillsvansker* betegnelsen problematferd. Deres undersøkelse viser at problematferd i skolen ofte kan forstås som rasjonell atferd i en vanskelig situasjon.

En sammenheng mellom atferdsproblemer og skoleproblemer er belyst i rapporten fra NFRs ekspertkonferanse.<sup>1051</sup> Fem ulike forskere har på basis av egne undersøkelser identifisert risikofaktorer som disponerer for senere kriminalitet eller antisosial atferd. Risikofaktorene varierer noe, men skolefravær eller dårlige skoleerfaringer forekommer i alle. I tillegg opererer de fleste med biologiske faktorer som oppmerksomhetssvikt eller hyperaktivitet. Også forhold i familien går igjen; ineffektiv foreldredisiplin, ettergivenhet eller mangel på tilsyn og fysisk avstraffelse. Også foreldrekonflikter er fremhevet som en risikofaktor. For de fleste med alvorlige atferdsproblemer var problemene uttalt allerede i treårsalderen.

At atferdsproblemer hos barn og unge ofte forsterkes ved at den ene begivenheten drar den andre med seg, gjør at det kan være behov for rask og tidlig intervensjon. Det kunne etter mitt syn tilsi at barnevernet bør ha en lav terskel for å sette i gang undersøkelse for å bringe på det rene om grunnlag for tiltak er til stede. Barnevernlovens atferdshjemler er som nevnt betinget av at barnet har *alvorlige* atferdsvansker. Ved mer moderate problemer kan derfor lovens øvrige hjemler være relevante for å unngå at problemer videreutvikles.

---

<sup>1049</sup> Sørli, Mari-Anne og Nordahl, Thomas (1998): op. cit. s. 29-76

<sup>1050</sup> Falck, Sturla (2005): op. cit. s.49- 63

<sup>1051</sup> Norges Forskningsråd (1998): op. cit. s. 15-23



Barne- og familiedepartementet utgav i 1997 en handlingsplan for arbeidet barn og unge med atferdsvansker.<sup>1052</sup> Der understrekes at jo tidligere barn utviser atferdsvansker, jo dårligere er prognosen. Samtidig er det de yngste som har best prognose, hvis de får rett hjelp i oppstarten av sin skjevutvikling. Det heter videre at barn og unge som har, eller står i fare for å utvikle alvorlige atferdsproblemer, avgrenser seg fra andre barn og unge med problemer ved at de trenger et samordnet tilbud som krever forpliktende engasjement og tiltak fra flere hjelpetjenester under ulike forvaltningsnivå.

### 5.3.3.2 *Spesielt om tvangstiltak uten at omsorgen tas fra foreldrene*

I dette punktet vil jeg først omtale de spesielle atferdshjemlene i bvl. §§ 4-24 og 4-26, med størst vekt på den første av dem. Jeg vil også kort omtale de nye institusjonene som etableres etter barnevernsreformen og peke på problematikken omkring forholdet mellom barnevernets og politiets ansvarsområder overfor unge som begår kriminelle handlinger.

Bvl. § 4-24 gir hjemmel for tvangsplassering på institusjon som et tiltak overfor barnet uten at omsorgen tas fra foreldrene. Barn med atferdsproblemer kan også med hjemmel i bvl. § 4-26 plasseres i institusjon på basis av samtykke uten at omsorgen overtas. Når barnet er under 15 år kreves samtykke både barnet og den eller dem som har foreldreansvaret. Når det er fylt 15 år er barnets samtykke tilstrekkelig. Det innebærer at foreldrene ikke kan motsette seg plasseringen.

Tvangsplassering i institusjon uten omsorgsovertakelse var en nyskapning i barnevernloven fra 1992.<sup>1053</sup> I følge forarbeidene var tiltakene beregnet på unge med problemer som ikke antas å stå i sammenheng med problemer ved eller i forhold til foreldrene. Hensikten er at foreldrene kan beholde foreldreansvaret og aktivt medvirke til barnets behandling. Tiltakene var også tenkt overfor barn med en omsorgssvikthistorie som har brutt forbindelsen med foreldrene, som tilfellet var med mange gatebarn. Ved at oppmerksomheten kunne rettes direkte mot barnet, ville man kunne få en bedre innfallsvinkel til problemene. For barn med store atferdsproblemer kan det også være behov for en sterk faglig innsats som begrenser deres handlefrihet. Barnets rettsikkerhet måtte derfor komme i forgrunnen.

Etter bvl. § 4-24 fjerde ledd kan et vedtak om tvangsplassering bare gjøres i en institusjon som faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp i forhold til formålet med plasseringen. Bvl. § 4-27 gir Bufetat hjemmel til å peke ut hvilke institusjoner som skal kunne ta i mot barn med hjemmel i bvl. §§ 4-24 og 4-

<sup>1052</sup> Q-12/98 Rundskriv om det kommunale og fylkeskommunale arbeidet med barn og unge med atferdsvansker

<sup>1053</sup> NOU 1985: 18 s. 187-188

26. Et barn kan på grunnlag av et vedtak etter en av disse to bestemmelsene også plasseres i forsterket fosterhjem, jf. bvl. § 4-27.

Vilkåret for å bruke bvl. § 4-24 er at barnet har vist alvorlige atferdsvansker ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte. Med *alvorlige atferdsvansker* siktes til *alvorlig eller gjentatt kriminalitet*. Som alvorlig regnes først og fremst volds- og sedelighetsforbrytelser. Gjentatt kriminalitet kan være rekker av vinningsforbrytelser som ikke nødvendigvis er alvorlige hver for seg, men som samlet gir et bekymringsfullt atferdsmønster. Med *vedvarende rusmiddelmisbruk* siktes til misbruk av en viss intensitet og varighet. I følge forarbeidene kan *på annen måte* være «prostitusjon og manglende tilknytning til normalt livsmønster for barn i tilsvarende aldersgruppe, slik man kjenner det fra de såkalte gatebarn.»<sup>1054</sup> Lovens uttrykk alvorlige atferdsvansker omfatter også ekstrem innadvendthet.

Atferdsvanskene kan arte seg på ulike vis, og skoleproblemer vil ofte inngå som en ingrediens i et sammensatt bilde. Skoleskulk kan forekomme som del av et mønster med utagerende atferd, men regnes isolert sett ikke som alvorlige atferdsvansker. I forarbeidene heter det at atferdsproblemer kan også forekomme i mer beskjedne former som skoletretthet, skoleskulk og uro i familien.<sup>1055</sup> For barn med så alvorlige atferdsvansker at det er aktuelt å bruke lovens hjemler, må vi derfor anta at forholdet til skolen er svært belastet. Det vil være påregnelig at en del av det skjulte frafallet i grunnskolen vil være blant barn i denne situasjonen.

Befring-utvalget uttalte at atferdsproblemer hos barn normalt må ses i sammenheng med dets forhold til foreldrene og viste til at omsorgssvikt i mange tilfelle lå til grunn for barnets atferdsproblemer. Utvalget mente det var grunnlag for å hevde at det fant sted et perspektivskifte når barn kom i 12-13-årsalderen. Før den tid betrakter barnevernet dem som utsatt for omsorgssvikt. Fra denne alderen og oppover blir de ansett som atferdsvanskelige, og omsorgssvikten de har vært utsatt overses.<sup>1056</sup> Dette bekreftes av Sturla Falcks undersøkelse av barna som fikk atferdstiltak i 1995. Han hevder at det ikke er tilfeldig hvem som utvikler atferdsproblemer. Omsorgssvikt og en ellers problematisk oppvekst var klart medvirkende til ungdommenes atferdsvansker.<sup>1057</sup>

For å sikre barnets utvikling foreslo Befring-utvalget at omsorgen for barnet burde overtas også i disse tilfellene.<sup>1058</sup> Det gikk departementet imot. Et argument var at det ikke alltid er en sammenheng mellom atferdsproblemer og omsorgssvikt. I en del tilfelle ville det også kunne vanskeliggjøre samarbeidsforholdene til foreldrene

<sup>1054</sup> NOU 1985: 18 s. 188

<sup>1055</sup> Ot. prp. nr. 44 (1991-92) s. 57

<sup>1056</sup> NOU 2000: 12 s. 166

<sup>1057</sup> Falck, Sturla (2005): op.cit. s. 126 -138

<sup>1058</sup> NOU 2000: 12 s. 238

om barneverntjenesten måtte fokusere på deres omsorgsevne i tillegg til barnets atferdsproblemer. Departementet mente videre at et krav om å overta omsorgen for barnet i disse tilfellene, ikke ville være i samsvar med økt fokus på foreldreautoriteten og samarbeid mellom barnevern og familier. Det viste også til at det i og for seg ikke er noe i veien for å bruke bvl. § 4-24 parallelt med omsorgsovertakelse; det beror på hvor sterkt inngrep i foreldreansvaret barnevernet finner det nødvendig å gjøre. I mellom en fjerde- og en femtepart av sakene i 1998 og 1999 ble det gjort dobbelte vedtak.<sup>1059</sup>

Varigheten av et vedtak etter bvl. § 4-24 er regulert i første og andre ledd. Etter første ledd kan barnet plasseres for observasjon, undersøkelse og korttidsbehandling i inntil fire uker. Ved nytt vedtak kan oppholdet forlenges med opptil fire nye uker. Er det trolig at barnet har behov for mer langvarig behandling, kan det treffes vedtak om at barnet skal plasseres i en behandlings- eller opplæringsinstitusjon for opptil tolv måneder. Ved nytt vedtak kan oppholdet forlenges med opptil tolv nye måneder. Barnet kan altså samlet holdes i institusjonen i to år og to måneder. Formelt sett er dette en tidsbegrensning. Men Sturla Falck viser i sin undersøkelse at et opphold gjør at barnevernet etter en tid kan fremme ny en sak. Lovens grenser er derfor ikke hinder for at ungdommene kan ha en institusjonskarriere på flere år.<sup>1060</sup>

Ungdommens alder setter grensen for hvor lenge institusjonen kan holde på ham eller henne. Er plasseringen satt i verk før den unge fyller 18 år, kan den opprettholdes selv om han eller hun fyller 18 år i perioden. Men da kan ikke tiltaket forlenges.

For barn i skolealder forventes skolegang å være en del av hverdagen også under institusjonsopphold. Som nevnt påpekte Befring-utvalgets at mange barn tapte deler av sin rett til opplæring på grunn av lav utdanningsbevissthet, særlig i en del private institusjoner.<sup>1061</sup> Barnevernreformen, med krav til godkjenning av personalet, planer og beliggenhet i forhold til skoletilbud for institusjonens aldersgruppe, skal sikre at de bedre kan ivareta barnets rett til opplæring. Statistikken viser en sterk nedgang i bruken av institusjonsplasser fra 2004-2005.<sup>1062</sup> Det kan skyldes at det statlige barnevernet har lyktes i sin satsning på bruk av fosterhjem også for større barn.

I løpet av 2005 ble det åpnet nye sentra for barn med atferdsproblemer i de fem barnevernsregionene. De bygger på en studie av Tore Andreassen om erfaringer med institusjonsbehandling, jf. pkt. 1.5.4.5.

---

<sup>1059</sup> St. meld. nr. 40 (2001-2002) s. 141

<sup>1060</sup> Falck, Sturla (2005): op.cit. s. 183-187

<sup>1061</sup> NOU 2000: 12 s. 167

<sup>1062</sup> SSB Barn med plass i barnevernsinstitusjonar per 31. desember, etter type institusjon og region/kommune 2001-2005

Sentralt i behandlingen i de nye atferdsinstitusjonene er såkalte kognitive atferdsmetoder som skal gi trening i å mestre tidligere og fremtidige utfordrende situasjoner. De unge skal også ha mulighet til å reflektere over sitt liv i trygge, støttende omgivelser. Samtidig skal oppholdet være fremtidsrettet med vekt på opplæring og trening av nødvendige ferdigheter. En viktig betingelse for å lykkes er at det er en felles forståelse i personalgruppen om mål og virkemidler for arbeidet.<sup>1063</sup> Et institusjonsopphold skal være begrenset til seks måneder. Det skal legges vekt på å holde kontakten med hjemmet under oppholdet. Utskriving er da forutsatt å skulle skje enten til foreldrehjemmet eller til fosterhjem, evt. forsterket fosterhjem der dette er nødvendig. Hensikten er at den unge skal følges opp etter utskrivningen. Hvis disse sentrene viser seg vellykkede, vil det bli etablert flere.

Når et barn flytter etter bvl. §§ 4-24 eller 4-26, skal det utarbeides en tiltaksplan. I departementets rundskriv om retningslinjer for tiltaksplaner ved vedtak etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26 understrekes viktigheten av at både kommune, fylkeskommune og institusjon samarbeider om planen slik at det allerede på dette stadiet av saken er størst mulig enighet om hvilke tiltak barnet har behov for på kort og lang sikt og hvordan disse behovene kan ivaretas.<sup>1064</sup> Etter at fylkeskommunens oppgaver som barnevernets andrelinjetjeneste ble beskåret ved barnevernsreformen i 2003, har den utelukkende ansvar for opplæringen for barn som befinner seg i institusjoner innen fylkeskommunen, jf. opl. § 13-2. Kravene til skolegang i institusjoner kommer jeg nærmere inn på i pkt. 5.4.2 og 5.5.4.

Et særskilt spørsmål som kan oppstå når et barn plasseres etter barnevernlovens atferdsparagrafer, er forholdet til strafferettens reaksjonssystem. Noen av de unge som anbringes med hjemmel i bvl. § 4-24 er ferd med å etablere en kriminell løpebane, og i en del tilfelle blir hjemmelen benyttet for å stanse unge mennesker som er inne i en akselererende kriminalitetsutvikling.

Lovens vilkår om «alvorlig og gjentatt kriminalitet» i bvl. § 4-24 har i teorien blitt tolket slik at det stilles de samme krav til bevis som i straffesaker.<sup>1065</sup> Bestemmelsen har voldt problemer både i forhold til EMKs vern mot dobbeltforfølgning og til uskyldspresumsjonen. Høyesterett har avsagt to dommer om spørsmålet.

Rt. 2003 s. 1827 gjaldt en 17-åring som ble plassert på en barnevernsinstitusjon med hjemmel i bvl. § 4-24 etter en periode med tiltakende atferdsproblemer som toppet seg med et grovt ran. Mens han var på institusjonen ble det reist straffesak mot ham for ranet. Han mente at han allerede hadde fått en straff gjennom

---

<sup>1063</sup> Andreassen, Tore (2003): op. cit s. 340-341

<sup>1064</sup> Barne- og familiedepartementet 1.2.2000 Rundskriv om retningslinjer for tiltaksplaner ved vedtak etter barnevernloven §§4-24 og 4-26 pkt. 5

<sup>1065</sup> Ofstad, Kari og Skar, Randi (2004): Barnevernloven med kommentar, 4. utg. s. 215-218

institusjonsanbringelsen og begjærte straffesaken avvist på grunn av at den var i strid med EMK protokoll 7-4 om forbud mot dobbeltforfølgelse. Det gav Høyesterett ham medhold i med 4 mot 1 stemme.

Dommen kan synes oppsiktsvekkende på bakgrunn av at barnevernlovens forarbeider understreket at en institusjonsanbringelse etter atferdsbestemmelsene skulle være motivert av hensynet til den unges rehabilitering og ikke av hensynet til samfunnsbeskyttelse: «Det skal altså ikke være samfunnets oppgave å ta hånd om barnet for å verne samfunnet.»<sup>1066</sup> Det kan se ut som Høyesterett har lagt avgjørende vekt på at det materielt sett dreide seg om en reaksjon av straffelignende karakter, ikke hva den ble kalt. Konsekvensen av dommen må bli at politiet og barnevernet når de stilles overfor tilsvarende saker, må koordinere sin innsats og velge strategi i fellesskap; enten barnevernstiltak eller straff – ikke først det ene og så det andre.

Dette standpunktet synes moderert i Rt. 2004 s. 1368. Den gjaldt en 17-åring som ble akutt plassert på en barnevernsinstitusjon på grunn av et væpnet ran som han hadde begått samme dag. Vedtaket ble fulgt opp av et permanent vedtak etter bvl. § 4-24. Mens han oppholdt seg på institusjonen ble han tiltalt for en rekke straffbare forhold, herunder ranet som dannet grunnlaget for institusjonsanbringelsen. Også han påsto saken avvist, men han fikk ikke medhold. Høyesterett fant at selv om barnevernssaken og straffesaken gjaldt det samme faktiske forholdet, kunne anbringelsen likevel ikke anses som straff i forhold til EMK. Det ble lagt vekt på at vilkårene var forskjellige, formålet med institusjonsanbringelsen var et vesentlig annet enn formålet med straff og de hensyn som skulle tilgodeses var også forskjellige. Denne avgjørelsen harmonerer etter mitt syn bedre med barnevernlovens intensjoner enn Rt. 2003 s. 1827.

For å eliminere disse problemene foreslo fylkesnemndsutvalget med henvisning til tvistelovutvalgets innstilling, å stryke alle strekpunktene i bvl. § 4-24 slik at vilkåret «alvorlige atferdsproblemer» står alene.<sup>1067</sup> Barne- og likestillingsdepartementet gikk i mot forslaget og uttrykte bekymring for at en slik endring ville kunne svekke rettssikkerheten for barn med atferdsproblemer. Men departementet bebuder at forslaget om å fjerne vilkårsalternativet «alvorlig eller gjentatt kriminalitet» vil bli vurdert ved en senere anledning.<sup>1068</sup>

I forhold til de problemene som jeg har definert som marginalisering i skolen er atferdshjemlene særlig relevante for aktive «spenningssøkere» som står i fare for å bli trukket bort fra skolen og involvert i kriminelle handlinger. Enkelte av dem kan være i faresonen for å finne tilhørighet i kriminelle gjenger som både kan tilby spenning, lett tilgang til penger, opplevelser og en posisjon som de ikke oppnår i

---

<sup>1066</sup> Ot. prp. nr. 44 (1992-92) s. 28 jf. NOU 1985:18 s. 188-189

<sup>1067</sup> NOU 2005:9 s. 103 jf. s. 126

<sup>1068</sup> Ot. prp. nr. 76 (2005-2006) s. 102-105

skolen. Også gjeld vil ofte gjøre at de bindes til disse miljøene. Faren for å tape kontakten med hjemmemiljøet er derfor sterkt tilstede.

De nye institusjonene for barn og unge med atferdsproblemer har som målsetting kortere opphold enn det som tidligere har vært vanlig, med oppfølging hjemme etterpå. Det skal sikre at de unngår å miste tilhørigheten på hjemstedet slik effekten kunne bli ved tidligere plasseringer.

Sturla Falck hevder at mange av de som mottok tvangstiltak i 1995 var ungdommer som samfunnet ikke har sett eller ikke gitt adekvate tilbud til verken før eller etter at de utviklet atferdsproblemer. Mange av dem hadde store problemer før de møtte hjelpeapparatet. Han hevder at dagens løsning «med serieplasseringer med minimal kontinuitet i en runddans mellom ulike paragrafer, tildekker systemets nederlag». Han mener at de unge behøver høy grad av tilgjengelig kompetanse, veiledning og nærhet over år i en habilitering til samfunnet.<sup>1069</sup> At mange burde ha fått hjelp tidligere, synes åpenbart. Etter mitt syn virker et institusjonsopphold på seks måneder virker ikke umiddelbart forenlig med det behov for stabilitet som skolegangen krever, særlig for barn som på forhånd kan ha hatt en turbulent tilværelse. Om de nye atferdstiltakene er løsningen for de store barna, gjenstår å se.

### 5.3.4 Barnet møter ikke på skolen

#### 5.3.4.1 Innledning

I dette punktet vil jeg analysere barnevernets plikter overfor barn som ikke møter på skolen. Fravær kan ha ulike grunner. Foreldrene kan holde barnet hjemme, barnet kan selv søke seg vekk på grunn av nederlag i skolen, krenkelser av lærere eller medelever, eller det kan føle seg utstøtt og unnviker skolen av den grunn. I alle tilfelle kan følgen bli at barnet ikke oppfyller sin plikt til grunnskoleopplæring og taper deler av sin rett til opplæring, i grunnskolen eller i videregående skole. I møtet med disse problemene må barneverntjenesten behandle saken etter lovens ordinære hjemler. Det innebærer at den må ta stilling til om de opplysningene den mottar er relevante og tilstrekkelig alvorlige til at det skal åpnes en undersøkelse med henblikk på tiltak etter lovens omsorgs- eller atferdshjemler.

Dette er en skjønnsmessig vurdering som ikke nødvendigvis er barneverntjenestens alene. Jeg har i pkt. 4.1.3.1 og i pkt. 5.1.2.4 vist at kommunen har forvaltningsansvaret både for skolen og barnevernet, og at den har stor frihet i organiseringen av tjenesteapparatet. Det gir kommunen et visst skjønnsmessig rom til å definere hva som skal være barnevernets oppgaver og hva som skal ivaretas av andre.

---

<sup>1069</sup> Falck, Sturla (2005) op. cit. s. 241

Et første spørsmål er om det forhold at barnet uteblir fra skolen alene gir grunnlag til å sette i gang en undersøkelse. Det vil jeg analysere i pkt. 5.3.4.2. Deretter vil jeg analysere barnevernets ansvar når foreldrene holder barnet hjemme, og vise hvilke tiltak barnevernet kan sette i verk, pkt. 5.3.4.3. I pkt. 5.3.4.4 vil jeg spesielt behandle det forhold at barnet holdes hjemme på grunn av at foreldrene trenger barnets omsorg. Deretter vil jeg analysere barnevernets plikter, når barnet skulker eller vegrer seg mot å gå på skolen, pkt. 5.3.4.5.

### *5.3.4.2 Undersøkelsesplikt på grunn av skolefravær*

I dette punktet er spørsmålet om barnevernet har plikt til å åpne en undersøkelse på grunn av en melding om skolefravær. At barnet ikke møter på skolen kan ha flere grunner. En melding alene vil ofte ikke gi noen nærmere holdepunkter for hva årsaken kan være.

Som det fremgår av det ovenstående, har ikke barnevernet noen hjemler som direkte er innrettet på å sikre barnets alminnelige skolegang. Spørsmålet om barnevernets plikter ved fravær ble tatt opp med Barne- og familiedepartementet av barneverntjenesten i et distrikt i Oslo som fikk stadig flere bekymringsmeldinger om barn som ikke møtte på skolen. Departementet uttalte at skolefravær alene ikke tilsier at det foreligger omsorgssvikt slik at barnevernet skal åpne undersøkelsessak på det grunnlag.<sup>1070</sup> Dersom ikke meldingen inneholder andre opplysninger enn at barnet har fravær fra skolen, vil det i de fleste tilfeller være naturlig å henlegge saken. I følge departementet er det først og fremst skolens ansvar å få i stand et samarbeid med foreldrene når et barn uteblir fra skolen, slik at barnet gjenopptar skolegangen.

Departementets standpunkt samsvarer med foreldrenes plikt både etter barneloven og opplæringsloven til å sørge for at barnet møter på skolen. Det harmonerer også med skolens ansvar for å samhandle med hjemmet om barnets opplæring og motivasjon for skolearbeidet. Noen generell garantistrolle for at barnet får oppfylt sin rett og plikt til opplæring, har altså barnevernet ikke.

I departementets brev heter det videre at dersom skolen har andre opplysninger som tilsier at familien har problemer som må løses med barnevernets hjelp, må den dokumentere det overfor barneverntjenesten som eventuelt må åpne undersøkelsessak på vanlig måte. Barneverntjenesten må altså vurdere konkret om meldingens innhold gir grunn til å anta at det kan foreligge omsorgssvikt. Brevet nevner ikke atferdsproblemer, men det kan være et alternativ som må overveies.

---

<sup>1070</sup> Brev fra Barne- og familiedepartementet den 22.05.01 ref. 01/04858-2 og fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til Sinsen Sosialsenter

I pkt. 4.2.3 og pkt. 4.3.5 har jeg vist at skolens plikt til aktivt å engasjere seg for å få barnet på skolen, er uklar, og at den har et begrenset ansvar for å hindre at barnet dropper ut av skolen. Barneverntjenesten har ingen hjemmel til å pålegge skolen å følge opp barnet jf. pkt. 5.1.2.3. Dens eget ansvar er definert av barnevernlovens hjemler.

Spørsmålet blir da hvor mye mer enn selve skolefraværet som skal til for at barneverntjenesten finner rimelig grunn til å anta at det kan foreligge omsorgssvikt slik at det har ha plikt til å undersøke saken. Det finner vi ingen holdepunkter for i barnevernloven; det er opp til barneverntjenestens skjønn. I opplæringslovens forarbeider forsettes det at tiltak etter barnevernloven kan komme i betraktning når foreldrene ikke sørger for at barnet får tilstrekkelig grunnskoleopplæring, jf. pkt. 4.3.5.

Som nevnt i pkt 5.1.4.4 opererer barneverntjenesten enkelte steder med *meldingsmøte*, mens andre venter til de har en sak. Den siste varianten synes å være mest på linje med Barne- og familiedepartementets tolkning av barnevernets plikt. Etter mitt syn er dette en avgresning av barnevernets ansvar for gjør barnets situasjon sårbar. Tiden som går frem til barnevernet får nødvendig sikkerhet, kan lett bli en kritisk faktor. Et barn som glipper ut av skolen, kan fort involvere seg i aktiviteter som fjerner det langt fra skolen. Det kan gjøre det vanskelig å komme tilbake, møte medelever og ta igjen tapt skolegang. Etter mitt syn må barnevernet kunne gå inn med råd og veiledning til barnet og foreldrene og ta kontakt med skolen for å unngå at problemene vokser. På den annen side vil det å gripe inn tidlig, kunne rammes av kritikken mot barnevernet om at det prioriterer de minst alvorlige sakene, jf. pkt. 1.5.4.5. Valget mellom å ikke gripe inn for tidlig, men samtidig gripe inn tidlig nok, er et stående dilemma for barnevernet.

Sakens videre forløp som barnevernssak vil avhenge av om barneverntjenesten får mer informasjon, og hva den går ut på. Grunnlaget for å gå videre med saken vil være en faglig begrunnet bekymring for at barnet er utsatt for omsorgssvikt eller har atferdsproblemer. Hvis barnevernet på bakgrunn av meldinger får et inntrykk av spesielle problemer ved en skole kan barnevernet også med hjemmel i bvl. kapittel 3 ta initiativ til generelle forebyggende tiltak i samarbeid med skolen for å holde fast på marginale elever i skolemiljøet.

Verken opplæringsloven eller barnevernloven pålegger sine forvaltere noen klart definerte plikter for å sikre at barnet følges opp. En vente- og-seholdning vil kunne føre til at barnet gradvis taper kontakten med skolen uten at noen egentlig kan bebreide skolen eller barnevernet. Det er etter mitt syn meget bekymringsfullt.



### 5.3.4.3 Foreldrene holder barnet hjemme

I dette punktet vil jeg analysere barnevernets ansvar når grunnen til at barnet ikke går på skolen er at foreldrene holder barnet hjemme. Barneverntjenesten vil kunne bli kjent med saken ved en melding fra skolen om at barnet er uteblitt fra skolestart eller senere har forsvunnet, og at skolen ikke lykkes i å komme i kontakt med foreldrene.<sup>1071</sup>

Et prinsipielt spørsmål er om det forhold at foreldrene nekter barnet tilgang til en tjeneste som de har plikt til å sørge for at barnet får oppfylt og som barnet både har rett og plikt til å motta, isolert sett skal regnes som omsorgssvikt. Opplæringslovens forarbeider taler for å oppfatte det slik. Det legges grunn at tilbakeholdelse av barna fra den pliktige opplæringen vil kunne utløse tiltak fra barneverntjenesten. Ut fra de konsekvenser mangelfull opplæring vil ha for barnets muligheter til å leve et selvstendig liv, er jeg tilbøyelig til å regne det som omsorgssvikt at barnet ikke går på skolen hvis det ikke får opplæring på annen måte. Etter min mening er det derfor grunn for barneverntjenesten til å undersøke saken så fort som mulig med henblikk på å få barnet og foreldrene i tale og bringe på det rene hva årsaken til skolefraværet er.

For barn uten særlige opplæringsbehov etter bvl. §§ 4-11 og 4-12 første ledd b, vil det være de generelle bestemmelsene som kommer til anvendelse. Om barneverntjenesten skal åpne en sak og gå inn med tiltak, må bero på en konkret vurdering fra barneverntjenesten i det enkelte tilfelle.<sup>1072</sup>

I følge barnevernsarbeidere jeg har snakket med er skolestart et tidspunkt hvor de blir kjent med en del familier som ikke mestrer normale daglige rutiner og som har vært uten innsyn fra noen myndigheter siden helsekontrollen i spedbarnsperioden. I noen familier har barna levd under omsorgssvikt i lang tid og blitt påført store skader. I disse sakene vil det være aktuelt å vurdere om barnet kan hjelpes ved at foreldrene hjelpes, eller om omsorgen må overtas. Da vil i tilfelle skolegangen bli en del av den alternative omsorgen som må organiseres i barnevernets regi.

Et spørsmål er hvilke tiltak barnevernet kan benytte for å gjennomtvinge opplæringen hvis bare det er problemet. Spørsmålet har kommet på dagsorden særlig i forbindelse med minoritetskulturelle barn som har vært holdt hjemme fra skolen. De har rett og plikt til opplæring på lik linje med alle andre barn. Å holde barnet hjemme fra skolen er isolert sett straffbarnet eller opl. § 2-1 femte ledd. Foreldrene kan bøtelegges, men det sikrer ikke at barnet kommer på skoen, jf. pkt. 3.4.3.3.

---

<sup>1071</sup> se St. meld nr. 49 (2003-2004) s. 45-46 og s. 85

<sup>1072</sup> NOU 1995: 18 s. 93

I pkt. 4.2.3 har jeg vist til at Barne- og likestillingsdepartementet har uttalt at det er viktig at barnevernet følger opp barn som blir tatt ut av Osloskolen og at det bør samarbeide med skolen og sosialtjenesten for å sørge for at barna kommer tilbake til skolebenken.<sup>1073</sup> Men departementet har ikke uttalt noe om hvilken rolle barneverntjenesten videre er tiltenkt. Ved at den har hjemmel til, eventuelt ved politiets hjelp, å få foreldrene i tale kan den ha funksjon som «døråpner». Denne myndighet har ikke skolen hvor foreldrene motsetter seg kontakten. I første omgang kan barneverntjenesten ved råd og veiledning søke å motivere foreldrene og barnet til kontakt med skolen. Et hovedansvar for konkret å motivere for skolearbeidet må i disse tilfellene påhviler skolen. Men den baserer sin virksomhet på at foreldrene stiller opp.

Barnevernet har ingen påleggshjemmel overfor foreldrene når det gjelder den ordinære opplæringen. Den håndheves av foreldrene i hjemmet, mens straffesanksjonen etter opl. § 2-1 femte ledd håndheves av kommunen. Barnevernets eneste virkemiddel er å fjerne barnet fra foreldrene for å sikre at det får skolegang. Dette er et alvorlig dilemma.

Barn av nasjonale minoriteter har et krav overfor samfunnet på en opplæring som er relevant for dem og som viser respekt for deres kulturelle identitet, jf. FNB artikkel 29 nr. 1 bokstav c. Å utvikle et opplæringstilbud som er tilpasset deres egen kultur og gjøre det tilgjengelig på en måte som er forenlig med en nomadisk livsstil, slik som FNs barnekomité har anbefalt, er primært et ansvar for skolen og for sentrale myndigheter.<sup>1074</sup> Regjeringen har uttalt at den vil vurdere om IKT i kombinasjon med skolestøttet kontaktnett kan tilpasses opplæringsbehovet hos rom og romanifolket som er på reise i deler av skoleåret.<sup>1075</sup>

Å bruke barneverntjenesten til å fjerne barna fra hjemmet med sikte på å skaffe dem en opplæring som vil fjerne dem fra deres egen kultur, vil på bakgrunn av historiske forhold fremstå som et uforholdsmessig inngrep; mest kanskje overfor foreldrene, men også overfor barnet. Det stiller også myndighetenes unnskyldninger for tidligere overgrep i et underlig lys.<sup>1076</sup>

Både hensynet til kontinuitet i barnets oppdragelse og til dets etniske, religiøse og kulturelle og språklige bakgrunn og hensynet til å sikre barna en opplæring som ivaretar deres kulturelle kompetanse, tilsier at det søkes andre løsninger enn individuelle omsorgstiltak overfor medlemmer av minoritetsgruppene. Eventuelt kan det være aktuelt i tillegg til individuelle tiltak; disse barna har jo samme behov for bistand fra barneverntjenesten som andre barn. Dette problemet er det tegn til at myndighetene griper fatt i.

---

<sup>1073</sup> [http://nrk.no/nyheter/distrikt/nrk\\_ostlandssendingen/2946588.html](http://nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_ostlandssendingen/2946588.html) 17.11.2004

<sup>1074</sup> CRC/C/15/Add.126, juni 2000 pkt. 44 og 45

<sup>1075</sup> St. meld. nr. 15 (2000-2001) s. 46

<sup>1076</sup> St. meld. nr. 15 (2000-2001) s. 11

De særlige spørsmålene som reises ved minoritetsgruppene gjør seg ikke på samme måte gjeldene overfor andre befolkningsgrupper. Selv om hver sak må behandles individuelt, må det legges vekt på å unngå at foreldre bryter sine plikter overfor skolen så vel som overfor barnet. Å avskjære barnet fra de utviklingsmuligheter skolen representerer, vil kunne få store konsekvenser for barnets muligheter til å fungere i samfunnet på lik linje med andre barn. Etter min mening taler skolegangens økte betydning som forberedelse til et selvstendig voksenliv i dag, sterkt for å regne svikt på dette området som en alvorlig mangel ved barnets daglige omsorg som tilsier at barneverntjenesten bør ha et spesielt ansvar for å følge opp barnet. Jo lengre fraværet varer, desto vanskeligere vil det være for barnet å komme på skolen og desto mer vil det ha å ta igjen. Men det er et standpunkt som bare kan forsvares med en skole som unngår å utsette barn og foreldre for krenkelser utover den bryning en hver menneskelig omgang innebærer og som en del av oppdragelsen går ut på å lære barnet å mestre.

#### 5.3.4.4 Foreldrene trenger barnets omsorg eller hjelp

Foreldrenes motiv for å holde barnet hjemme kan være at de selv trenger barnets omsorg. At barn er i stand til å vise omsorg for andre, for venner, søsken, småbarn, dyr og for voksne er et velkjent fenomen. Betydningen av de ressurser barna representerer for hverandre synes ofte lite påaktet i skolen. At barn hjelper til hjemme, kan være til gjensidig nytte og glede. Å lære seg å ta ansvar er en nødvendig forberedelse til et selvstendig liv. Men det er grenser for hvor mye ansvar et barn skal ha. Et kjent problem er at barn som har foreldre med rusproblemer, fysisk sykdom eller psykiske lidelser ofte påtar seg et ansvar som går på bekostning av deres egen utvikling, både for foreldre og småsøsken. Ut fra omfanget på disse problemene, må vi anta at det angår mange barn i større eller mindre grad. *Parentifisering* er et uttrykk som brukes.

Hvor balansepunktet går for hva barnet anses å måtte tåle av ansvar kan synes uklart. Enkelte spørsmål har vært behandlet av domstolene. I straffesaken i Rt. 1967 s. 509 hvor en 15 åring ble holdt hjemme for å ta seg av sin syke far ble det gitt klart uttrykk for at eget omsorgsbehov ikke berettiger foreldre til å ta barna ut av den obligatoriske undervisningen, jf. pkt. 3.4.3.3.

FNB artikkel 36 sikrer barnet vern mot enhver form for utnyttning. EMD har i flere engelske saker ilagt staten erstatning for mangelfull oppfølging fra barnevernets side av barn som har vært utsatt for vanskjøtsel og overgrep i hjemmet.<sup>1077</sup>, I en mye omtalt erstatningssak fra Gamvik i Øst-Finnmark ble kommunen saksøkt av en kvinne som mente at barnevernet ved å unnlate å fjerne henne fra hjemmet hadde et medansvar for at hun var invalidisert av belastningen. Tingretten tilkjente henne 3,7

---

<sup>1077</sup> EMD Z and others vs. UK, dom 10. mai 2001, E and others vs. UK dom 26.november 2002

millioner i erstatning, men lagmannsretten kom til at kravet var foreldet.<sup>1078</sup> Dommen ble påanket til Høyesterett, men nektet fremmet. Jeg har ikke funnet noen opplysninger om hvorvidt den norske saken er brakt inn for EMD. Et nærliggende spørsmål ville i tilfelle være om staten gjennom foreledelsesreglene kan begrense sine egne forpliktelser på områder som er beskyttet av menneskerettighetene.

Omsorgsoppgaver overfor voksne regnes som sosial- og helsevesenets oppgave, men det utøves omsorg i et betydelig omfang også i privat regi. Det er eksempler på barn noen tilfeller må bære byrden når kapasiteten ikke er tilfredsstillende. Når ansvaret går ut over barnets helse og utvikling, er det en sak for barnevernet.<sup>1079</sup>

Et primært siktemål for barnevernet i denne typen saker må være å avlaste barnet for ansvaret slik at det slipper både å ha ansvar for og å bekymre seg for foreldrene. Å overta omsorgen for barnet slik at det får oppleve god voksenomsorg vil ofte være nærliggende for barnevernet. Men det er eksempler på at barnevernets løsninger ikke alltid er hjelpsomme for barnet. Noen barn fortsetter strevet med å passe på at mor kommer seg i seng når hun er full og ikke tar overdose etter at det er flyttet et annet sted.

Trygghet for at foreldrene faktisk får hjelp og at omsorgsoppgavene virkelig blir ivaretatt av noen andre, kan være en forutsetning for at barnet kan nyttiggjøre seg den nye omsorgen. Hvis barnet ikke er skadet og har andre ressurspersoner omkring seg, kan den beste hjelpen i noen tilfelle være at det avlastes ved at den eller de voksne får hjelp. Men det må sosial- og helsemyndighetene fremskaffe. Barnevernet har som nevnt ikke noen myndighet til å pålegge dem det, jf. pkt. 5.1.2.3.

#### *5.3.4.5 Barnet vil ikke gå på skolen*

I en del tilfelle er det barnet selv som ikke vil gå på skolen. Det kan ha forskjellige årsaker. En del barn strever med sosial angst, det kan være problemer i forhold til venner, noen er ensomme, andre definerer seg selv utenfor det sosiale fellesskapet i skolen og søker spenning andre steder. Den siste gruppen kan barnevernet komme i befatning med på grunn av kriminalitet eller andre atferdsproblemer. De øvrige årsakene til fravær er det primært foreldrenes og skolens ansvar å følge opp. Psykiske lidelser har helsevesenet et hovedansvar for, her er det et velkjent problem at kapasiteten i behandlingstilbudet er for lav. Noen skoler har etablert gruppetiltak for barn med spiseforstyrrelser, angst, etc. i samarbeid med helsesøster pp-tjenesten og barns- og ungdomspsykiatrien. Barnevernet kan delta i slike tiltak. Problemer i samarbeidet dem i mellom har barnevernet ikke noe ansvar for.

---

<sup>1078</sup> Lovdata sak TOSFI-2003-19366, Øst-Finnmark Tingrett og sak LH-2004-36655

<sup>1079</sup> Sandberg, Kirsten(2004: op.cit. se s. 324 -326

Det eneste tilfelle fra rettspraksis hvor det har vært aktuelt å benytte barnevernet for å få barnet på skolen, er saken fra Frostating hvor spørsmålet var om skolen hadde gjort nok for å gjennomtvinge skolegangen, jf. pkt. 3.4.3.3 og 4.2.3.<sup>1080</sup> Der hadde skolen unnlatt å melde saken til barnevernet dels på grunn av at den ut fra tidligere erfaringer vurderte det som hensiktsløst, dels anså den det for dramatisk å flytte henne fra hjemmet for å tilføre henne grunnskolekunnskap. Den siste vurderingen var retten enig i.

Barnet med «forsinket søvnfasesyndrom» er et enkeltstående eksempel fra pressen på et barn som ble flyttet på institusjon på grunn av at hun ikke kom seg på skolen, jf. pkt. 4.3.5. Hvordan barnevernets praksis er på dette området er et empirisk spørsmål som jeg ikke har sett noen undersøkelser om.

### 5.3.5 Avslutning av barnevernets undersøkelse

I dette punktet vil jeg oppsummere barnevernets plikter under undersøkelsen og si litt om de vurderinger som avslutter undersøkelsen.

Barneverntjenesten har eksplisitte plikter å iaktta barnets opplæring under sin undersøkelse av saken først og fremst når det er tale om å gi pålegg om opplæring til funksjonshemmede eller særlig hjelpetrequende barn etter bvl. § 4-11 eller omsorgsovertakelse etter § 4-12 bokstav b. I andre tilfelle vil barnets skolegang være av mer indirekte relevans for barneverntjenestens arbeid gjennom lovens omsorgs- og atferdshjemler. Barnets forhold til skolen kan være en indikasjon på barnets trivsel. Svikt i oppmøtet kan derfor være et alvorlig faresignal som det gjelder å fange opp så fort som mulig. Også når det gjelder barn med skoleskulk, fravær og atferdsproblemer, har barneverntjenesten et klart ansvar.

Barnevernets ansvar vil i disse tilfellene ikke utelukkende være rettet mot å få barnet til å gå på skolen. Den må også søke å finne ut av om det ligger problemer bak skolefraværet som krever at barnevernets ordinære tiltak settes inn. Undersøkelsen vil derfor ta sikte på å finne ut om det er et misforhold mellom den tilrettelegging, hjelp og støtte barnet trenger fra foreldrene for å kunne følge opp de krav som stilles til det blant annet i skolen, og det foreldrene er i stand til å gi, eventuelt med bistand fra barneverntjenesten. Bistand gjennom råd og veiledning kan også gis med sikte på å støtte foreldrene i deres rolle som skoleforeldre.

Det er først og fremst barnets omsorg eller atferd barnevernet kan foreta tilsikte endring i gjennom de tiltak det råder over, hvis vi ser bort fra skolehjemlene som nesten ikke brukes. Hvis den omsorg i vid forstand som foreldrene gir barnet, er god nok, men barnet likevel har problemer i skolen, vil det være skolens ansvar å

---

<sup>1080</sup> LF-1996-00109 Frostating lagmannsrett

sikre barnet en tilpasset opplæring som i tilstrekkelig grad ivaretar dets opplæringsmuligheter.

Er det grunnleggende mangler ved foreldrenes omsorg som ikke kan avhjelpes ved tiltak i hjemmet slik at barnet må flyttes, vil det som en konsekvens også kunne berøre skolegangen, men da som en sekundær effekt av barnevernets tiltak. Disse sekundære endringene bør være så godt gjennomtenkt og så vel planlagt som mulig, jf. anbefalingene i pkt. 5.1.3.4.

Når undersøkelsen avsluttes med beslutning om tiltak eller henleggelse skal det i henhold til bvl. § 4-1 være ut fra en vurdering av barnet beste, konkretisert til hva som tjener dets helse og utvikling best, jf. pkt. 5.1.3.2.

Barnets situasjon fremover, rettslig og faktisk, vil bero på barnevernets vurdering om det skal fortsette å bo hos sine foreldre eller ikke, og om de fortsatt skal ha omsorgen for barnet. Avgjørelsen må gjøres etter en nyansert vurdering av hvor store forandringer som kreves i barnets rettslige og faktiske situasjon for at det skal få gode nok utviklingsmuligheter. Barnevernets tiltak kan innebære at det får hjelp til å hankses med traumer og skader og at det får nye omsorgspersoner. Om foreldrene skal ha en rolle og hvordan den skal være, vil også være av betydning for hvor inngripende tiltak som velges.

I denne vurderingen vil barnets skolegang være relevant både ved bedømmelsen av om tiltak skal settes i verk og i tilfelle hvilket og ved at omsorgsvurderingen vil kunne få konsekvenser for organisering og gjennomføring av barnets videre opplæring. Hvis barneverntjenesten overveier tiltak som innebærer at barnet flytter, må den parallelt med undersøkelse og valg av tiltak, også ta i betraktning de praktiske følgene for barnets opplæring en endring i barnets omsorgssituasjon kan få.

Her må det både ses hen til om de ressurser som barnets eksisterende nettverk representerer, kan styrkes slik at situasjonen kan bedres der barnet er. Er dette ikke mulig, slik at flytting er nødvendig, må det i tilfelle tas hensyn til kontinuiteten i barnets opplæring under iverksettingen av vedtaket. Et aspekt ved denne vurderingen er at valg av tiltak vil kunne få betydning for hvem som er pliktsubjekt for barnets rettigheter på skolens side. Det har betydning for hvem som er ansvarlig for å planlegge opplæringen for barnet og for eventuelt å sørge for at det får tatt igjen opplæring som er gått tapt på grunn av de forhold som lå til grunn for at barnevernets bistand var nødvendig. I pkt. 5.4. vil jeg derfor analysere nærmere hvilke følger barnevernets ulike tiltak innebærer for ansvaret for barnets opplæring. Hvis saken på dette stadiet ikke henlegges, vil barneverntjenesten avslutte saken med enten selv å gjøre et vedtak eller oversende sitt forslag til fylkesnemnda etter bvl. § 7-2.

### 5.3.6 Vedtak om hjelpetiltak i hjemmet

I dette punktet vil jeg si litt om barnets opplæring når det settes i verk hjelpetiltak enten for å bedre barnets omsorg eller for å endre atferden mens barnet bor i hjemmet med hjemmel i bvl. § 4-4.

Det vil være løsningen når barneverntjenestens konklusjon er at foreldrene, med mer eller mindre omfattende hjelpetiltak vil være i stand til å gi barnet tilfredsstillende utviklingsmuligheter. Det vil vanligvis innebære at skolegangen fortsetter som før. Eventuell kontakt mellom skolen og barnevernet vil i disse tilfellene være basert på samtykke fra foreldrene. De avgjør i utgangspunktet også selv om de vil informere skolen om kontakten med barnevernet. Det gjelder også om kontakten startet med en melding fra skolen.

Er grunnlaget for tiltak at barnet har skoleproblemer eller atferdsproblemer, vil skolen i større eller mindre grad kunne involveres i selve tiltaket, for eksempel MST og PMT. Jeg vil gi en omtale av dem senere i dette punktet. Ved disse tiltakene får skolen en rolle som medarbeider i et tiltak som barnevernet har besluttet, men som det statlige familievernet har ansvaret for å legge premissene for og sørge for gjennomføringen av.

Samhandling og informasjonsflyt mellom skolen, barnevernet og eventuelt andre involverte vil da være basert på foreldrenes samtykke til tiltaket. De må da informeres om skolens og barnevernets gjensidige adgang til å utveksle informasjon med hjemmel i fvl. § 13 b første ledd nr. 5 og bvl. § 6-4 og om hvilke opplysninger det vil være nødvendig å formidle. Hvis foreldrene ikke har tillit til at opplysningene om dem og om barnet blir håndtert på forsvarlig måte, kan de nekte samtykke til tiltaket.

Også i andre tilfelle kan det etableres mer eller mindre strukturerte samarbeidsopplegg mellom skolen, hjemmet og barnevernet, basert på gjensidig enighet. I tillegg kan både skolen og barnevernet hver for seg arbeide med å hjelpe barnet i egen regi, enten gjennom individuelle tiltak eller arbeid med generelle miljøtiltak.

Hvis barnet har særlig behov for det, kan det ytes hjelp etter bvl. § 4-4 andre ledd i form av leksehjelp, fritidshjem, støttekontakt, besøkshjem etc. Hjelpetiltak kan også gis som råd og veiledning til foreldrene individuelt eller gjennom deltakelse i mer organiserte programmer, for å bedre deres omsorgsevne. Det kan også være aktuelt å yte hjelp spesielt med henblikk på å styrke foreldrenes kompetanse som skoleforeldre slik at de kan følge opp barnets skolegang.

Med hjemmel i bvl. § 4-4 kan det også ytes økonomisk støtte til barnet. Det skal normalt ikke gis til direkte skolerelaterte utgifter for barn i den offentlige skolen.

Etter at gratisprinsippet ble lovfestet i opl. § 2-15 kan kommunen ikke kreve at foreldrene dekker utgifter til aktiviteter som er en del av skoleopplegget, undervisningsmateriell, leirskole, kino og teaterbesøk og transport til og fra skolen. Begrunnelsen for å presisere dette i loven er at ingen elever skal være avskåret fra å delta i skolens aktiviteter på grunn av foreldrenes dårlige økonomi. Det skal derfor ikke være behov for å søke dekning hos barneverntjenesten til denne typen utgifter.

Men også andre aktiviteter som det er vanlig at barn deltar i, koster penger. Et barn som ikke har råd til å være med når venner og klassekamerater drar på kino, fotballcup, i snowboardbakken vil lett kunne bli utenfor og isolert. I følge tiltaksplanen mot fattigdom er det forutsetningen at slik støtte skal gis som sosialhjelp jf. pkt. 5.1.2.3.

Et spørsmål som kan tenkes å oppstå er om et barn kan få økonomisk støtte fra barneverntjenesten til å gå på privatskole. I prinsippet skulle dette ikke være mulig når det finnes et gratis offentlig alternativ. Men det kan tenkes tilfelle hvor barnets forhold til skolen eller elevene er blitt så vanskelig at det er til skade for barnets utvikling. Hvis det finnes en privat skole på stedet, vil bytte av skole kunne være en mulig løsning. Noen foreldre velger den av hensyn til barnet, og det er vanskelig å se prinsipielle motforestillinger mot at også barnevernet skulle kunne støtte en slik løsning for barn hvor foreldrene ikke har råd til privatskole. Sammenlignet med andre barnevernstiltak er den ikke spesielt kostbar. Jeg er kjent med at en del elever har fått tilrettelagte opplæringstilbud ved overflytting til Steinerskoler, som den offentlige skolen ikke var i stand til å yte. Om det forekommer med barnevernets bistand, har jeg ikke kjennskap til. Men det må samtidig gripes fatt i den offentlige skolen slik at det ikke blir en vanlig løsning å «eksportere» elever på barnevernets bekostning.

Etter NFRs' ekspertkonferanse i 1997 har myndighetene satset på behandling i hjemmet av barn med atferdsproblemer.<sup>1081</sup> Formålet har vært å yte hjelp til barnet så tidlig som mulig på grunn av at behandlingsutsiktene da er best. Å støtte foreldrene har også vært et sentralt siktemål ved siden av å bevare tilhørigheten i nærmiljøet. Metodene MST og PMT eller PMTO har stått mest sentralt. MST eller multisystemisk terapi er tenkt som et alternativ til institusjonsplassering for større barn som har så store atferdsproblemer at institusjonsbehandling ellers ville være aktuelt. De kan brukes i tilfelle hvor foreldrenes omsorgsevne regnes som tilstrekkelig, men hvor enten barnet har spesielt store problemer eller hvor samspillet mellom foreldrene og barnet har kjørt seg fast.

Ordet «multisystemisk» henspiller på at tiltaket er rettet inn mot å aktivisere hele miljøet rundt den unge for å bryte en utvikling som går i en negativ retning. Både

---

<sup>1081</sup> Barne- og familiedepartementet: Rundskriv om bruk av «Multisystemisk terapi» (MST) overfor barn og ungdom med alvorlige atferdsvansker og Rundskriv Q-16/01 Om implementering metoden Parent Management Training (PMT) i Norge



foreldre, lærere, venner, fotballtrener, naboer, politiet og andre sentrale personer som har med barnet å gjøre, kan kobles inn for å holde den unge på rett kjøll. Behandlingen går ut på at barnet i 6 uker følges tett opp. Foreldrene har hovedansvaret for barnet, men de kan søke bistand hos en terapeut som er tilgjengelig 24 timer i døgnet så lenge behandlingen varer. Etter behandlingsperioden er det meningen at den unge skal ha internalisert den nye livsformen slik at han klarer seg selv.

I perioden behandlingen varer, skal den unge lære seg til å følge daglige rutiner. En spesiell målsetting vil som regel være å gå på skolen og gjøre lekser, i tillegg til å avholde seg fra asosiale aktiviteter og komme hjem om kvelden. Tiltaket kan derfor synes velegnet både for å sikre barnets opplæring og å unngå det opprivende brudd som et institusjonsopphold ville kunne føre til.<sup>1082</sup>

Hvis institusjonsanbringelse etter bvl. § 2-24 eller 4-26 fremstår som uunngåelig, eventuelt i kombinasjon med et vedtak om omsorgsovertakelse, kan barnet følges opp med MST-tiltak etter utskrivning, enten til foreldrehjemmet eller til et fosterhjem.

PMT, Parent Management Training, benyttes overfor mindre barn fra fire år og oppover til åtte-tiårsalderen.<sup>1083</sup> Den er innrettet på barn som viser spesielt aggressiv atferd, hvor samspillet mellom barnet og de voksne har kjørt seg fast i et destruktivt mønster hvor de voksne har mistet kontrollen. Hensikten er å lære både foreldre og barnet andre strategier for å omgås hverandre. På grunn av erfaringer med at endringer i foreldre-barnforholdet ikke uten videre overføres til andre livsområder, legges det samtidig vekt på at barnet også skal lykkes også på andre områder. For barn i skolealder er derfor skolearbeidet sentralt i tillegg til fritidsinteresser og venner.

En totalvurdering av barnets situasjon vil være avgjørende for om de spesielle atferdstiltakene skal settes i verk i hjemmet. De vil i tilfelle hjemles i bvl. § 4-4. Behandlingsformene drives i regi av det statlige familievernet; barneverntjenestens bidrag er betaling av en kommunal egenandel.

Fra 2004 til 2005 var det en økning på 77 prosent i tiltakene til de minste barna. Nærmere 500 barn, de fleste i alderen 6 -12 år, fikk i 2005 PMT gjennom barnevernet. MST ble gitt til ca. 750 barn, de fleste i alderen 13-17 år. Det var en svak økning fra året før.<sup>1084</sup>

---

<sup>1082</sup> Ogden, Terje (2002): Multisystemisk behandling av atferdsproblemer – teori og forskningsrunnlag. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 2 s. 39-58

<sup>1083</sup> Ogden, Terje (1999): «Parent management training» som foreldreopplæring. *Spesialpedagogikk* 6 s. 3-17

<sup>1084</sup> SSB Barn med barnevernstiltak i løpet av året, etter alder og tiltak. 2005

Begge disse metodene stammer fra USA. Som såkalte evidensbaserte metoder er de sterkt omdiskuterte, blant annet på grunn av at de bygger på et syn på mennesket som manipulerbart for den som følger «de riktige oppskrifter».<sup>1085</sup> Den norske erfaringen med dem skal evalueres. Foreløpig foreligger ingen samlede resultater. Men i møte med FNs barnekomité våren 2005 uttalte en representant for Barne- og familiedepartementet at studier viser at begge de foreldrestøttende programmene PMT og MST har vist seg effektive for å hjelpe barn til å overvinne atferdsproblemer.<sup>1086</sup>

En lovendring 1. desember 2006 ble det åpnet for at foreldrestøttende tiltak overfor barn med atferdsvansker ved vedtak i fylkesnemnda kan settes i verk i inntil seks måneder uten samtykke fra barnet. Loven har ingen aldersgrense, men som for alle tiltak for barn med atferdsvansker har barnet partsrettigheter etter bvl. § 6-3 andre ledd siste setning uten hensyn til alder.<sup>1087</sup>

Ellers er adgangen til å gi pålegg om hjelpetiltak begrenset. Det innebærer at det ligger i foreldrenes hånd å nekte barnet tilgang til hjelp som det trenger for sin utvikling så lenge situasjonen ikke er så alvorlig at vilkårene i bvl. § 4-12 er oppfylt. Elisabeth Gording Stang har kritisert loven for å prioritere hensynet til foreldrenes rettssikkerhet på bekostning av barnets beste.<sup>1088</sup> At det skal være et privilegium for foreldrene å hindre at barnet får omsorg som de ikke er i stand til å gi barnet selv, er etter mitt syn vanskelig forenlig med barnets beste. Men det kan være vanskelig å vurdere hva som er barnets beste.

I følge bvl. § 4-5 skal det, når det ytes hjelpetiltak, utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan for barnet. Målsettingen og varigheten av hjelpetiltakene må da fastsettes i tiltaksplanen, jf. bvl. § 4-5. Hvilken utvikling som forventes hos barnet gjennom de tiltak som settes i verk, vil være et sentralt tema i planen. Evaluering av tiltakene vil være retningsgivende for om de skal videreføres, eller om nye tiltak skal prøves, jf. bvl. § 4-5. Barneverntjenesten skal holde seg orientert om hvordan det går med barnet og foreldrene, vurdere om hjelpen er tjenlig og eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak. Avhengig av målsettingen i tiltaksplanen, vil barnets generelle trivsel og utvikling i skolen kunne være et spesielt oppfølgingstema for barneverntjenesten. Hvis barnet ikke utvikler seg som forventet gjennom de tiltak som settes i verk, vil resultatet kunne bli at barnet må flyttes fra hjemmet.

---

<sup>1085</sup> Ekeland, Tor-Johan: Evidensbasert behandling; kvalitetssikring eller instrumentalistisk mistak. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening* 1999 nr. 36 s. 1036 -1047

<sup>1086</sup> UN Convention on the Rights of the Child CRC/C/SR.1037 30 May 2005 Summary Record of the 1037th meeting Third periodic report of Norway pkt. 29

<sup>1087</sup> Ot. prp. nr. 76 (2005-2006) s. 105-111

<sup>1088</sup> Stang, Elisabeth Gording (2002): Frivillige tiltak og grensene mot bruk av tvang i barnevernet. *Retfærd* 46 s. 41-58

## 5.4 Ansvar for barnets opplæring når det flyttes

### 5.4.1 Innledning

I dette punktet vil jeg analysere reguleringen av ansvaret for å sikre kontinuiteten i barnets opplæring når barnevernet flytter barnet fra hjemmet.

Barnets rett til opplæring retter seg mot skolen og er prinsipielt uberørt av at barnet trenger eller får bistand fra barnevernet. Endringer i barnets opplæring som følge av at barnet flytter vil, ofte være sekundære effekter av tiltak som primært tar sikte på å bedre barnets omsorg eller endre dets atferd. I pkt. 5.1.3.4 har jeg vist at barnevernet har et selvstendig ansvar for å sørge for at ikke barnets rett til opplæring går tapt i større grad enn det som følger av barnets problemer. Når barnevernet overveier valg av tiltak, må derfor også disse sekundære effektene tas i betraktning slik at endringene som foretas blir mest mulig målrettet og gjennomtenkt. Å sikre kontinuiteten i skolegangen er derfor først og fremst en logistisk utfordring på grunn av at barnevernet i disse tilfellene kontrollerer skolens betingelser for å oppfylle sine plikter overfor barnet. Barnets og skolen gjensidige rett-pliktforhold må derfor tas i betraktning både ved valg av tiltak, ved timingen av saksbehandlingen i forhold til skoleåret og ved gjennomføring av flyttingen, jf. pkt. 5.1.4.3, 5.1.4.4 og 5.1.5.

Når vedtaket er iverksatt, vil ansvaret for å følge opp foreldreoppgavene bero på hvor omfattende inngrep som gjøres i foreldrenes ansvar. Lovens to hovedløsninger når barnet flyttes er at omsorgen overtas etter bvl. § 4-12 eller at barnet flyttes med samtykke fra foreldrene uten at omsorgen overtas med hjemmel i bvl. § 4-4 femte ledd eller bvl. §§ 4-24 eller 4-26. Hvis omsorgen overtas, regulerer loven ansvarsdelingen mellom foreldrene, barnevernet og dem som utøver omsorgen for barnet i foreldrenes sted i bvl. §§ 4-14 og 4-18. Disse bestemmelsene vil jeg analysere nærmere i pkt. 5.5. Flyttes barnet som hjelpetiltak må det sørges for en avtale med foreldrene om hvordan ansvaret for skolegangen skal ivaretas. Det kommer jeg kort inn på i pkt. 5.6.

Barnevernets ansvar for å påse at barnet får oppfylt sin rett til opplæring være det samme uansett hvilken hjemmel som benyttes. I pkt. 5.4.2 vil jeg analysere barnevernlovens regler om dette. Hvem som på skolens vegne plikter å oppfylle barnets rett til opplæring vil bero på hvor barnet er plassert. Det kommer jeg inn på i pkt. 5.4.3.

### 5.4.2 Barnevernets ansvar for kontinuiteten i opplæringen

I pkt. 5.1.3.4 har jeg konstatert at barnevernet har et selvstendig ansvar for å sikre kontinuitet i barnets opplæring, både når det gjelder oppfølgingen i hjemmet og i

ytelsene fra skolens side. I dette punktet er spørsmålet hvilke plikter som påhviler barnevernet når det overveier å flytte barnet og ved planlegging og iverksettelsen av et vedtak om å flytte barnet, med eller uten foreldrenes samtykke.

Bortsett fra de spesielle skolehjemlene finner vi barnevernlovens sentrale bestemmelse om ansvaret for barnets opplæring i bvl. § 4-15 første ledd. Den pålegger barneverntjenesten etter at fylkesnemnda har gjort vedtak om omsorgsovertakelse, å finne et plasseringssted «ut fra hensynet til barnets egenart og dets behov for omsorg og opplæring i et stabilt miljø». Ellers har forskriftene til barnevernloven enkelte spredte bestemmelser om barnets opplæring.

Ut fra reguleringen av ansvaret for barnets opplæring som en del av foreldreansvaret jf. bl. § 30, må bvl. § 4-15 første ledd forstås som et utslag av et generelt prinsipp om at ansvaret for barnets omsorg og opplæring følges ad, ikke som en særregel for nettopp dette tilfelle. Prinsippet må derfor gjelde tilsvarende når barnet flyttes med foreldrenes samtykke.

Loven har tre alternative plasseringssteder for barn utenfor hjemmet, hva enten grunnlaget er hjelpetiltak etter bvl. § 4-4 femte ledd eller omsorgsovertakelse etter § 4-12. Fosterhjem, jf. bvl. § 4-22, er det vanligste plasseringsstedet og det foretrukne alternativet også for større barn, jf. pkt. 5.1.4.2, selv om det ikke er gitt prioritet i loven.

Barnet kan også plasseres i barnevernsinstitusjon, enten som hjelpetiltak med hjemmel i bvl. 4-4 femte ledd, etter omsorgsovertakelse med hjemmel i bvl. § 4-14, som tvangstiltak mot barnet etter bvl. § 4-24, eller på grunnlag av samtykke fra barnet og/ eller foreldrene etter bvl. § 4-26. Når atferdshjemlene benyttes, kan Bufetat bestemmes at barnet skal plasseres i et «forsterket fosterhjem». Institusjoner kan eies og drives av Bufetat jf. bvl. § 5-1, av private og av kommuner, jf. bvl. § 5-8. For å kunne benyttes skal de være godkjent i henhold til forskrift gitt med hjemmel i bvl. § 5-10.<sup>1089</sup> Forskrift om kvalitet i barnevernsinstitusjoner krever at institusjoner bør ligge gunstig til i forhold til blant annet skoletilbud, se forskriften § 4.<sup>1090</sup>

Etter bvl. § 4-14 c kan et barn som er behandlingstrengende plasseres i institusjon for opplæring eller behandling under et annet lovverk, jf. Barnevernet har ingen påleggshjemmel overfor institusjonen. Vedtaket forutsetter at det er plass tilgjengelig og at barnet kan tas inn i institusjonen etter dens vanlige prosedyrer.

Et fosterbarn vil normalt gå i den skolen som fosterhjemmet sogner til. Barn i en barnevernsinstitusjon vil vanligvis gå på skole institusjonens nærmiljø.

<sup>1089</sup> forskrift 27. oktober 2003 nr. 1283 om godkjenning av private og kommunale institusjoner, gitt med hjemmel i bvl § 5-8 første ledd

<sup>1090</sup> forskrift 27. oktober 2003 nr. 1282 om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner gitt med hjemmel i bvl. § 5-10

Institusjonsskoler har lenge vært ansett som uønsket på grunn av at de kan fungere segregerende i forhold til nærmiljøet. Det synes likevel å være en oppfatning i barnevernet at når et barn med atferdsproblemer som blir flyttet i barneverninstitusjon ved akuttvedtak, er det ofte nødvendig med en «nedkjølingstid» før de er i stand til å møte i en vanlig skole. I denne perioden vil et skoletilbud i institusjonen kunne representere et normaliserende innslag i hverdagen i en nødvendig overgangsperiode.

Institusjoner under helseforetaket, det vil si somatiske og psykiatriske sykehus samt behandlingsinstitusjoner for rusmiddelmisbrukere, jf. lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenester § 2-1a første ledd nr. 1 og 5, samt innen barnevernet skal ha lokaliteter for opplæring for barn som ikke kan gå i vanlig skole, se opl. §§ 13-2 andre ledd og 13-3 a første ledd. I somatiske og psykiatriske sykehus regnes skolen som et nødvendig innslag i institusjonsdriften selv om den hører under skolemyndighetene.

Barneverntjenestens plikter med hensyn til valg av plasseringssted når omsorgen overtas, er regulert i bvl. § 4-15. Andre ledd pålegger barneverntjenesten å redegjøre for fylkesnemnda for hvilket plasseringssted som bør velges. For at vedtaket skal kunne settes i verk etter hensikten, må det derfor skje et forarbeid mellom barneverntjenesten og den institusjonen eller fosterhjem det er aktuelt å flytte barnet til, før vedtaket gjøres. Barneverntjenesten har derfor plikt til både under forberedelsen av saken for fylkesnemnda og ved utarbeidelsen av omsorgsplan for barnet å påakte barnets skolegang, jf. bvl. § 4-15 andre og tredje ledd. Bufetat kan etter anmodning fra barneverntjenesten bistå i dette arbeidet, bvl. § 2-3 andre ledd bokstav a. Også fylkeskommunen er en samarbeidspartner. Ellers er barnets opplæring spesielt nevnt som gjenstand for tilsyn. Det kommer jeg tilbake til i pkt. 5.5.4.

For å oppfylle kravet i bvl. § 4-15 første ledd må barneverntjenesten allerede når den overveier om barnet skal flyttes fra foreldrene, bringe på det rene hvordan det har det i sin aktuelle skolesituasjon og om det har eventuelle spesielle opplæringsbehov. Dette er barnet den sentrale kilden til informasjon om. At barnevernsarbeideren snakker med barnet vil derfor kunne være avgjørende for kvaliteten på barnevernets arbeid. Hvor sentralt hensynet til barnets opplæring vil være, vil bero på de konkrete omstendigheter. Hvis det ikke er nødvendig å etablere avstand til foreldrene for å beskytte barnet må barneverntjenesten bringe på det rene om det er mulig å finne et hjem til barnet i nærmiljøet slik at det kan unngå å skifte skole. Hvis dette ikke lykkes, må barneverntjenesten ta i betraktning hensynet til kontinuitet i skolegangen når flytting overveies. Av de 109 barna i undersøkelsen *Flytting i offentlig regi* måtte 67 barn skifte skole. Over halvparten kunne altså beholde deler av sitt nettverk utenfor hjemmet.<sup>1091</sup>

---

<sup>1091</sup> Andenæs, Agnes og Skollerud Kåre (2003): op. cit s. 34

For et barn som flytter, tilsier dette hensynet at barneverntjenesten gjør seg kjent med barnet og dets skolehistorie slik at overgangene kan bli mest mulig smertefri. At barnevernsarbeideren har kjennskap til skolen og kontakt med den på forhånd, vil bidra til at han eller hun kan forberede både barnet og skolen på hva som kommer, jf. pkt. 5.1.5. Med tanke på at mange skal tilbake til hjemmet etter en tid, vil en særlig betydningsfull oppgave for barnevernet være å hjelpe barnet å bevare sin tilhørighet til sitt øvrige sosiale nettverk når det er nødvendig å skille det fra foreldrene.

Etter bvl. § 2-1 har barneverntjenesten regien på planleggingen og gjennomføringen av selve flyttingen. Den må derfor organisere samarbeidet mellom barnet, foreldrene og dem som skal utøve omsorgen for barnet i foreldrenes sted slik at det er mest mulig klart for alle parter hva barnet flytter fra og hva det flytter til.

Skolen som oppfyller barnets rett til opplæring før flyttingen, er avhengig av informasjon om de endringer som planlegges for barnet. Det kan bare barneverntjenesten gi. Den må derfor informere skolemyndighetene på hjemstedet om hvilken kommune barnet skal flytte til, slik at de kan forestå den nødvendige planlegging for å ivareta kontinuiteten i barnets opplæring.

Fylkeskommunen har etter opl. § 13-2 ansvaret for hele grunnopplæringen, både ordinær opplæring og spesialundervisning for barn i institusjoner, mens kommunen har ansvaret for grunnskoleopplæringen for barn i fosterhjem. Barnets alder vil dermed være avgjørende for hvem av dem som er barneverntjenestens samarbeidspartnere i det enkelte tilfelle. Jeg kommer tilbake til skolens ansvar i pkt. 5.4.3.

Kontakten til skolemyndighetene, blant annet valg av tidspunkt for å informere, er i første rekke en praktisk utfordring for barneverntjenesten. Men dens informasjon til skolen vil være avgjørende for at kontinuiteten i skolens oppfyllelse av barnets rettigheter og dermed for at kvaliteten på barnets læring kan ivaretas. Forskning fra andre land om skolegangen til barn under barnevernets omsorg viser at situasjonen for barn som gjorde det bra på skolen, var kjennetegnet ved ro og stabilitet i den perioden de oppnådde de gode skoleresultatene.<sup>1092</sup> Barnevernlovens krav om tiltaksplan eller omsorgsplan for barnet er ment å sikre stabilitet i barnets omsorgssituasjon i et langsiktig perspektiv, jf. bvl. §§ 4-5, 4-15 tredje ledd og 4-28. For å sikre at skolegangen blir en forberedelse til et selvstendig liv som ung voksen, må barnets opplæring derfor gis en sentral plass i barnevernets planer. At det har sviktet når det gjelder planene er derfor bekymringsfullt, jf. pkt. 5.1.4.2. I

---

<sup>1092</sup> Storø, Jan (2001): op. cit. s. 105-106

hvilken grad det har rammet barnets opplæring her i landet, har vi ikke empiriske data om.

Erfaringene fra sammenbruddsstudier, jf. pkt. 5.1.4.3 viser at flytting i barneverntjenestens regi i mange tilfelle innebærer ikke bare én, men en rekke flyttinger – tilsiktede og utilsiktede. Det må derfor tas i betraktning at det er en risiko for sammenbrudd ved plasseringen. Den bør søkes minimert ved at barnevernsarbeiderne som skal gjennomføre flyttingen gjør seg best mulig kjent med barnet slik at det kan tas hensyn til de kjente risikofaktorer. Tine Egelund og Anne Dorthe Hestbæk anbefaler at det tas hensyn til barnets mening når større barn flyttes, og at det informeres om sammenbruddsrisikoen, slik at både barn og foreldre er klar over hva de eventuelt må investere selv for at tiltaket ikke skal ende som en nederlagsopplevelse.<sup>1093</sup> De uttrykker skepsis til å gjennomføre flyttinger av større barn mot barnets ønske.

Undersøkelsen *Flytting i offentlig regi* viser at gjennomføringen av barnevernets flyttinger ofte var dårlig forberedt; nesten halvparten av flyttingene skjedde på grunnlag av akuttvedtak, jf. pkt. 5.1.5.<sup>1094</sup> Intervju med barna viste at halvparten av barna ikke visste noen ting om flyttingen på forhånd og fikk vite det en eller få dager før den skulle finne sted.<sup>1095</sup> Som nevnt mener forfatterne at barnevernet har mye å lære av gode foreldre om hvordan barnet kan forberedes på det som skal skje, jf. pkt. 5.1.3.3. De uttaler at om den enkelte skole ikke har rutiner for å motta plasserte barn eller å sende barn fra seg, kan kanskje barnevernet påta seg disse overgangene slik at noen flere av de barna som flytter fra klassen sin får en hilsen i løpet av den første tida?<sup>1096</sup>

Planleggingen av kontinuiteten i skolegangen er spesielt utfordrende i saker som gjelder større barn med atferdsproblemer og skolefravær. I kraft av sin alder forventes de å takle sine sosiale relasjoner uten voksen bistand. Mange barn flytter når de er i alderen for overgang til videregående skole. Da velger de selv om de vil fortsette på skolen. Det er forståelig at utsikten til å møte på en ny skole kan være så truende at retten til å velge den bort fremstår som en bekvem fluktmulighet. At de voksne ikke lenger har noe regulert samarbeidsforhold til skolen, kan gjøre det vanskelig både for læreren og barnets nye foresatte å finne sine roller i den nye konstellasjonen.

Etterundersøkelsene av ungdommene fra Buskerudprosjektet viser at for de unge med atferdsvansker som klarte seg bra i livet, hadde det vært avgjørende at de fikk omsorg fra voksne som var til å stole på og som de opplevde ikke sviktet dem, jf. pkt 1.5.4.2. Den modenhet og selvstendighet som kommer av seg selv hos barn som

---

<sup>1093</sup> Egelund, Tine og Hestbæk, Anne-Dorthe (2003): op. cit. s. 150-151

<sup>1094</sup> Christiansen, Øivin og Havnen, Karen J. Skaale (2003): op. cit. s.47

<sup>1095</sup> Agnes og Skollerud, Kåre H. (2003): op. cit. s.26-29.

<sup>1096</sup> Andenæs, Agnes og Skollerud, Kåre H. (2003): op. cit. s. 41

har omsorg som fungerer så knirkefritt at den nærmest er usynlig, synes ikke å være noen selvfølge for barn som ikke har erfaringer for at voksne er til å stole på. For dem kan det være avgjørende for en normalisert tilværelse at de sikres tilgjengelige voksne i ungdomsalderen.

Ambisjonene for det statlige barnevernet kan tolkes som et skritt i den retningen. I MST-tiltak er skolen inne som en samarbeidspartner. I atferdsinstitusjonene er det lagt opp til at barna skal følge, den lokale skolen. Korte intensive institusjonsopphold med oppfølging etterpå, vil skape et behov for å holde kontakten med hjemmemiljøet med tanke på at den unge skal tilbake etter avsluttet opphold som vil kreve at barneverntjenesten holder fokus på det sosiale miljøet omkring også de større barna. Dette regelverket er fortsatt så vidt nytt at vi ikke har opplysninger om hvorvidt det lykkes.

### 5.4.3 Skolens plikter når barnevernet flytter barnet

I dette punktet vil jeg analysere skolens plikt til å oppfylle barnets rett til opplæring under lovens ulike plasseringsalternativer. Da er vi over i opplæringslovens regler.

Barnet rett til opplæring er etter sitt innhold en rett til å delta i en tilrettelagt læringsprosess over tid. Den er som nevnt flere steder ikke berørt av barnevernets tiltak. Men skolen er avhengig av informasjon fra barnevernet for å oppfylle sine plikter overfor barnet. Det gjelder særlige regler om ansvaret for å oppfylle barnets rett når det er under barnevernets omsorg, og ikke minst hvem som har ansvaret for å betale opplæringen. De sentrale rettskildene er bvl. §§ 13-1 og 13-2 samt opplæringsforskriften § 18-1.<sup>1097</sup>

Lovens hovedregel er at ansvaret for å oppfylle barnets rett til grunnskoleopplæring påhviler kommunen hvor barnet er bosatt, jf. opl. § 13-1 første ledd, mens fylkeskommunen hvor barnet er bosatt har ansvaret for videregående opplæring jf. opl. § 13-3 første ledd. Et barn regnes som bosatt i den kommune hvor foreldrene eller den av foreldrene som barnet bor fast hos, er folkeregistrert, jf. pkt. 4.2.2.

At barnevernet plasserer barnet utenfor hjemmet endrer ikke barnets bostedstilknytning, men hvis barnet blir plassert utenfor bostedskommunen, vil det vanligvis ikke lenger kunne oppfylle sin opplæringsplikt der. Selv om det ikke står eksplisitt noe sted, forutsettes det at et barn som er plassert av barneverntjenesten får sin rett til opplæring oppfylt i oppholdskommunen.

Barnets rett til løpende oppfyllelse av sin rett til opplæring innebærer et krav på å få et opplæringstilbud med nødvendig tilrettelegging fra første dag når det kommer på

---

<sup>1097</sup> Lov 30. juni 2006 nr. 57 om endringer i opplæringslova. I kraft 1.1.2007



et nytt sted. Om det lykkes beror i praksis på i hvilken grad barneverntjenesten og skolen klarer å samarbeide om planleggingen før et vedtak iverksettes slik at skolen er beredt til å ta imot barnet der det kommer. Initiativet ligger i barnevernets hender, mens skolen har ansvaret for å følge opp. I møtet mellom skolens årssyklusrasjonalitet og barnevernets vedtaksrasjonalitet vil det ofte kreves at noen tar et spesielt grep for å sikre opplæringen for det enkelte barnet. Undersøkelsen *Flytting i barnevernets regi* viser at det er et stort forbedringspotensial.

De økonomiske ordningene har tradisjonelt vist seg å ha en motiverende kraft ved skolens valg av løsninger i. Når et barn flytter, har hjemkommunen plikt til å betale for barnets opplæring. Opplæringslovens regler er forskjellige for barn i institusjon og for barn i fosterhjem. For barn i institusjon etter barnevernloven har fylkeskommunen hvor institusjonen ligger, etter opl. § 13-2 ansvaret både for opplæring og spesialpedagogisk hjelp i grunnskolen og videregående skole. Det gjelder både statlige institusjoner og godkjente institusjoner i privat og kommunal regi, jf. § 13 -2 andre ledd.

Barnevernstiltaket er kostnadsnøytralt for kommunen, hva enten det er i eller utenfor kommunen. Etter bvl. §§ 9-4 og 9-5 betaler barnets hjemkommune en egenandel for barnevernstiltaket som er den samme for plass i institusjon og i fosterhjem. Men for opplæringen er kommunens utgifter avhengig av hva slags tiltak barnet er plassert i. Kommunen kan i visse tilfeller spare penger på å «eksportere» barnet.

Opl. § 13-1 andre ledd gir hjemmel til å fastsette regler om hjemkommunen ansvar for andre kommuners utgifter til grunnskoleopplæring av kommunens barn. Opplæringsforskriften § 18-1 regulerer hjemkommunens økonomiske ansvar for barn som etter vedtak av barnevernet får grunnskoleopplæring i en annen kommune.<sup>1098</sup> Forskriften § 18 -1 b omhandler ansvaret for barn i fosterhjem, mens § 18-1 c gjelder institusjoner. Ettersom både barnevernsinstitusjoner og institusjoner under helseforetaket er regulert i opl. §§ 13-2 andre ledd og 13-3a, er nedslagsfeltet for forskriften § 18-1 c begrenset til andre institusjoner. Forskriften har derfor selvstendig betydning først og fremst for barn i fosterhjem.

For barn i fosterhjem følger det av forskriften § 18-1 b strekpunkt 1 at den kommunen som har det økonomiske ansvaret etter barnevernloven, også har ansvaret for opplæring og for spesialpedagogisk hjelp for barn i og under opplæringspliktig alder. Det vil vanligvis være barnets bostedskommune. Om ikke annet blir avtalt, skal bostedskommunen betale det en elev i oppholdskommunen koster i gjennomsnitt. For spesialundervisning fastsetter bostedskommunen omfanget etter tilråding fra vertskommunen og betaler i henhold til det fastsatte omfanget, jf. opplæringsforskriften § 18-1 b strekpunkt 2.

---

<sup>1098</sup> Forskrift 23. juni 2006 nr. 0724 til opplæringslova

Ved å plassere barnet i institusjon kan kommunen derfor spare utgiftene til barnets opplæring, mens den må betale hele utgiften hvis fosterhjemsløsningen blir valgt. Bestemmelsene om finansieringen av institusjonsopphold og opplæring for barn med tiltak fra barnevernet har vært omstridt og reglene har som nevnt vært endret to ganger siden barnevernsreformen i 2003.

Den opprinnelige ordningen med at institusjonsfylket har ansvaret for opplæringen var motivert av ønsket om at institusjonene skulle ha et samlet økonomisk, forvaltningsmessig og pedagogisk ansvaret for skoletilbudet for alle barna i institusjonen, uansett om de kom fra flere fylker.<sup>1099</sup> Den vakte en reaksjon at den ujevne fordelingen av institusjoner fylkene kunne føre til en kostnadsoverveltning fra fylkeskommuner med få til fylkeskommuner med mange institusjoner. Etter forslag fra departementet ble opl. § 13-2 andre ledd endret slik den fylkeskommunen hvor den kommunen ligger hvor barneverntjenesten var ansvarlig for plasseringen, fikk hele ansvaret for barnets opplæring.<sup>1100</sup> Etter en ny gjennomgang ble den opprinnelige ordningen gjeninnført.<sup>1101</sup>

Etter dagens ordning har fylkeskommunen hvor institusjonen ligger ansvar for både organiseringen og finansieringen av opplæringen. Den vil blant annet være rett saksøkt i en erstatningssak for mangelfull opplæring. I avveiningen mellom på den ene siden hensynet til at institusjonen skal ha et samlet ansvar for opplæringen for alle barna og hensynet til at kommunen ikke skal tape ansvaret for sine egne barn, har altså det første hensynet kommet seirende ut.

Det åpner igjen for at det kan lønne seg å eksportere problembarn til andre fylker. Fra spesialskolenes tid er det eksempler fra rettspraksis på barn som kommunen glemte å følge opp med henblikk på tilbakeføring etter institusjonsplassering.<sup>1102</sup> Befring-utvalget advarte også mot løsninger som kunne ha utilsiktede vridningseffekter.<sup>1103</sup> Det er all mulig grunn til å følge utviklingen med årvåkenhet.

---

<sup>1099</sup> Ot. prp. nr. 9 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 63 om familievernkantor (familievernkantorloven) m.v. s. 98

<sup>1100</sup> Lov 16. januar 2004, i kraft 1. januar 2004 se Ot. prp. nr. 7 (2003-2004) om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) s. 9

<sup>1101</sup> Lov. 30. juni 2006 nr. 57 i kraft 1. januar 2007, se Ot. pr. nr. 59 (2005- 2006) s. 27 og 31

<sup>1102</sup> Rt. 1970 s. 138, LA-1993-00086 og LG 2000-00364

<sup>1103</sup> NOU 2000: 12 s. 59

## 5.5 Ansvar for barnets opplæring når barnevernet overtar omsorgen

### 5.5.1 Problemstillingen

I dette punktet vil jeg analysere ansvaret for barnets opplæring i foreldrenes sted når barnevernet har overtatt omsorgen for barnet.

Ved et vedtak om omsorgsovertakelse fratrar fylkesnemnda foreldrene det knippe av foreldrefunksjoner som samlet betegnes som *omsorgen*. Foreldrene har fortsatt igjen et restforeldreansvar samt vergefunksjonen, jf. pkt.1.5.4.4 og 5.1.4.2. Ved vedtaket går omsorgen over på barneverntjenesten etter bvl. § 4-18. På dens vegne skal fosterforeldre eller den institusjon der barnet plasseres, utøve *den daglige omsorg* for barnet. Den sentrale problemstillingen er hvordan den nærmere ansvars- og funksjonsdelingen er mellom foreldrene, barneverntjenesten og dem som utøver den daglige omsorgen for barnet når det gjelder ansvaret for barnets opplæring.

Vedtaket om å overta omsorgen for barnet vil få konsekvenser for hvordan foreldrenes ansvar etter bl. § 30, herunder ansvaret for barnets opplæring, skal forvaltes. Gjennom den fordeling som foretas i bvl. § 4-18 mellom foreldrene, barnevernet og den som utøver omsorgen for barnet, blir ansvar og oppgaver som normalt er samlet på foreldrenes hånd, splittet i tre: Foreldrene har foruten vergemålet formelt sett foreldreansvaret for barnet, men etter at *omsorgen* er fratatt dem og overført til barneverntjenesten, er det beklippet til et restforeldreansvar, jf. pkt. 1.5.4.4.

Barneverntjenesten i den kommunen som fremmet saken for fylkesnemnda, har som et utgangspunkt de funksjoner som er fratatt foreldrene ved fylkesnemndas vedtak. De hører under *omsorgen*. Med hjemmel i bvl. § 4-18 overføres funksjoner som hører under *den daglige omsorgen* fra barneverntjenesten til den institusjon eller de fosterforeldre som barnet blir plassert hos, slik at de kan utøve dem på barneverntjenestens vegne. Barneverntjenesten, blir dermed sittende igjen med «differansen» mellom *omsorgen*, som den har fått ved fylkesnemndas vedtak og *den daglige omsorgen*, som den har gitt fra seg.

I det følgende vil jeg først analysere hva foreldrene har igjen av ansvar for barnets opplæring når omsorgen er overtatt. Deretter vil jeg analysere hva som ligger under den daglige omsorgen og som utøves av fosterforeldre eller den institusjon barnet bor i, samt hva barneverntjenestens ansvar nærmere består i. Disse funksjonene henger nøye sammen og det vil bero på en grenseoppgang om ansvaret er hos den ene eller hos den andre.

De sentrale rettskildene er loven, først og fremst bvl. § 4-18, men også opplæringslovens og barnelovens bestemmelser. Under forberedelsen av

barnevernloven av 1992 var det som nevnt under pkt. 1.5.4.4, foreslått å avskaffe ordningen med at barnevernet overtar omsorgen for barnet, slik at hele foreldreansvaret ble overtatt. Ved at initiativet til å videreføre den gamle ordningen ble tatt i Stortinget, finner vi bare holdepunkter for ansvarsfordelingen mellom de tre partene i Forbruker- og administrasjonskomiteens innstilling.

Det fremgår at det etter komiteens syn i realiteten ikke ville være så store forskjeller om man valgte den ene eller den andre løsningen. Men den mente det ville være for drastisk å benevne all overtakelse som ikke er frivillig som en overtakelse av foreldreansvaret. Det ble understreket at å være foreldre ikke bare innebærer å ha den daglige omsorgen for barnet, men også følelsesmessige bånd som kunne utsettes for unødige belastninger ved at foreldreansvaret ble tatt fra dem.<sup>1104</sup> Den gamle benevnelsen burde derfor beholdes og det burde spesifiseres i loven hva foreldreansvaret er.

Få sider senere uttalte komiteen: «Problemet med hva som gjenstår av foreldreansvaret etter at omsorgen overtas, bør etter flertallets mening løses ved at dette defineres i tråd med den praksis som er utviklet på området.»<sup>1105</sup> Det kan dermed se ut som den skjøv hele problemet foran seg. Trude Haugli har analysert og kritisert loven generelt på dette punktet.<sup>1106</sup> Når det gjelder barnets opplæring gir komitéinnstillingen likevel visse holdepunkter ved at den plasserer ansvaret for noen *funksjoner* hos foreldrene, barneverntjenesten eller utøverne av daglig omsorg for barnet. *Ansvar* i denne sammenhengen vil derfor være ensbetydende med funksjoner. Jeg vil knytte analysen til de tre foreldrerollene i kapittel 3, jf. pkt. 3.5.2.

I bl. § 30 er barnets krav på omsorg primært rettet mot foreldrene, men den er retningsgivende for barnets rettigheter også overfor andre som utøver omsorgen i deres sted, jf. pkt. 3.5.4. Når barnevernet har vurdert at barnet trenger supplerende omsorg eller annen omsorg enn den foreldrene kan gi, må det anses forpliktet etter FNB artikkel 20 til på staten vegne, å oppfylle barnets rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten. Her er spørsmålet om hvilket ansvar barnevernet har for spesielt å ivareta barnets opplæring som ledd i den alternative foreldreomsorgen, og hvilket ansvar som påhviler den som utøver omsorgen i foreldrenes sted.

Regelverket må ses på bakgrunn av barnevernets verdimessige dilemma. På den ene siden har forholdet mellom foreldre og barn en særskilt beskyttelse på grunn av den betydning barnets relasjon til foreldrene har for dets tilknytning og tilhørighet og for dets utvikling av sin identitet. Dette er verdier som EMD i sin praksis har vektlagt særlig og har innfortolket i EMK artikkel 8 en plikt for statene til aktivt å

---

<sup>1104</sup> Innst. O. nr. 80 (1991-92) s. 6

<sup>1105</sup> Innst. O. nr. 80 (1991-92) s. 22

<sup>1106</sup> Haugli, Trude (1998): op. cit. s. 97-107

arbeide for gjenforening av foreldre og barn når atskillelse er nødvendig, jf. pkt. 2.3.3.3.

Når barnevernet overtar omsorgen for barnet, er grunnen at det har funnet alvorlige mangler ved foreldrenes omsorg som er til skade for barnets helse eller utvikling. Hvis forholdene har vedvart en stund slik at skader har manifestert seg, kan barnet trenge spesiell hjelp eller behandling for å utvikle seg ut fra sine forutsetninger. I disse tilfellene prioriterer loven hensynet til barnets utvikling på kort sikt foran hensynet til relasjonen til foreldrene. Den langsiktige vurderingen er kommet til uttrykk særlig i tilbakeføringsbestemmelsen i bvl. § 4-21. Å bedømme konkret hvor balansepunktet skal være, dreier seg om å ta stilling til spørsmål som er meget sammensatte og forbundet med atskillig usikkerhet med hensyn til fremtiden.

Barnevernets formål med å overta omsorgen vil være å skape et vendepunkt i barnets liv på kort sikt ved å gi det en ny mulighet til kvalifisert voksen omsorg. å flytte barnet fra foreldrene vil kunne være nødvendig for å bringe utviklingen inn i et rett spor. Hvor stor avstand som er nødvendig, vil bero på de konkrete omstendigheter og må reguleres gjennom valg av plasseringssted, samvær og annen kontakt. Årsaken til inngrepet vil også kunne ha betydning for hvor stor avstand det er nødvendig å holde til dem for å sikre barnets utvikling.

For barnets utvikling vil et siktemål med flyttingen kunne være hensynet til at det skal falle til ro, knytte seg til nye mennesker og ha trygghet for fremtiden. Det har også vist seg å være av avgjørende betydning for barnets skoleresultater.<sup>1107</sup> Hensynet til gjenforening med foreldrene vil kunne representere en stående kilde til usikkerhet for barnet med hensyn til fremtiden.

I pkt. 5.5.2 vil jeg analysere hva foreldrenes restansvar består i. I pkt. 5.5.3 vil jeg analysere fordelingen av ansvar mellom barneverntjenesten og dem som utøver daglig omsorg for barnet. I pkt. 5.5.4 vil jeg analysere reglene om tilsyn med barnets opplæring.

### **5.5.2 Foreldrenes restansvar når barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet**

I dette punktet er spørsmålet hvilke foreldrefunksjoner med hensyn til barnets opplæring foreldrene har igjen når fylkesnemnda ved sitt vedtak har overtatt omsorgen for barnet. Som følge av vedtaket vil foreldrene være fratatt det knippe av funksjoner som regnes til omsorgen i bvl. § 4-12. Men visse funksjoner har de igjen. Vergemålet er som nevnt uberørt, samværsretten følger av selve foreldreskapet og er også i behold, men den må fastsettes særskilt jf. bvl § 4-19.

---

<sup>1107</sup> Storø, Jan (2001): op.cit. s.106

Det kan av hensyn til barnet bestemmes at det ikke skal være samvær jf. Rt. 2004 s. 1046. Foreldrene har også rett til å motsette seg at barnet adopteres bort.

Stortingskomiteen understreket i sine merknader til bvl. § 4-18 at foreldreansvaret i praksis vil gi foreldrene rett til å bestemme/ha innflytelse på spørsmål som ikke gjelder den daglige omsorgen, som i sin helhet er fratatt dem. Kjernen i den daglige omsorgen vil være de oppgavene som hører til omsorgsforeldrerollen. De løses gjennom tilpasning av dagliglivets organisering som ledd ivaretakelsen av barnets grunnleggende omsorg.

For et barn som er i skolealder, vil måten den grunnleggende omsorgen utøves på måtte tilpasses skolens krav, jf. pkt. 3.1.3.2. Vesentlige oppgaver som hører under skoleforeldrerollen vil dermed også omfattes av den daglige omsorgen. Men komiteen forutsatte at foreldrene skal ha noen skoleforeldreoppgaver i behold: «Vesentlige spørsmål som valg av skole, utdanning og religiøse spørsmål er en del av foreldreansvaret, hvis foreldrene ønsker å ha innflytelse i disse spørsmål.»<sup>1108</sup>

Etter bvl. § 4-18 andre ledd kan fylkesnemnda vedta at foreldrene skal ha bestemmelsesrett i spørsmål som ikke gjelder den daglige omsorg. Det må i tilfelle være tale om å gi tilbake til foreldrene avgjørelsesmyndighet i saker som hører under omsorgen og som fylkesnemnda har tatt fra dem.

Det reiser to problemstillinger. Den første er hva det innebærer at foreldrene kan ha innflytelse på dem hvis de ønsker. Den andre er hvilke avgjørelser som gjelder barnets skolegang som tilligger foreldrene i kraft av deres restforeldreansvar.

En naturlig forståelse av å ha innflytelse er at det gir en rett til å si sin mening, uten at man dermed får det avgjørende ordet. Det må også forstås som et krav om å bli informert om viktige beslutninger som skal tas. Den siterte passusen «hvis de ønsker å ha innflytelse» kan tyde på at foreldrene ikke har noen plikt til å ta stilling eller til å bli informert. Forholder de seg passive etter å ha blitt invitert til å si sin mening, må avgjørelsen kunne treffes av barneverntjenesten, eventuelt etter samråd med dem som har den daglige omsorgen.

Hvis foreldrene har en mening, er spørsmålet hvilket krav de har på gjennomslag for den. I et rundskriv har departementet som et generelt utgangspunkt uttalt at som en konsekvens av Stortingets standpunkt om å opprettholde skillet mellom omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvaret, bør tvil om hvorvidt konkrete spørsmål bør avgjøres av foreldrene eller barneverntjenesten, komme foreldrene til gode. Dersom barneverntjenesten mener foreldrene utøver foreldreansvaret på en

---

<sup>1108</sup> Innst. O. nr. 80 (1991-92) s. 26

måte som er uheldig for barnet, bør det heller vurderes om foreldreansvaret bør fratras dem.<sup>1109</sup>

Lovgivers intensjon må på dette punktet forstås slik at foreldrene må gis innflytelse på spørsmål som gjelder barnets skole og utdanning når det gjøres på en måte som ikke er til skade for barnet.

Hvilke spørsmål som ikke skal anses å høre under den daglige omsorgen, ble kort berørt av komiteen. Den nevnte spesielt spørsmål om valg av utdanning, om barnet skal bo hos andre enn fosterforeldrene på grunn av utdanning og besøk av lengre varighet. Ut fra sammenhengen må det forstås at komiteen mente disse oppgavene ble fratatt foreldrene, men ikke overført til utøverne av daglig omsorg. Disse hører det under barneverntjenesten å ta stilling til.

Spørsmålet om hvilke avgjørelser i forhold til skolen foreldrene kan tenkes å ønske å ha innflytelse på hvis fylkesnemnda ikke har truffet noen beslutning, må vurderes konkret ut fra hva opplæringsloven gir foreldrene rett til å bestemme. Det er ikke så mange valg som gjøres i forbindelse med barnets skolegang, men opplæringsloven stiller foreldrene overfor enkelte valg. Jeg vil gi en kort gjennomgang av lovens bestemmelser.

En del aktuelle spørsmål, vil barnevernet kunne legge føringer for gjennom valg av plasseringssted, jf. bvl. § 14-5 første ledd. Den ble endret ved inkorporeringen av FNB for å komme i samsvar med FNB artikkel 20 nr. 3. Den bestemmer at det ved plasseringen skal tas tilbørlig hensyn til at det er ønskelig med kontinuitet i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. «Tilbørlig hensyn» betyr at det må avveies mot andre hensyn. Hvis det lykkes å finne et fosterhjem til et barn som tilhører en religiøs eller språklig minoritet innen den samme minoriteten, vil det sjelden oppstå konflikter mellom barnet, foreldrene og fosterforeldrene om beslutninger som gjøres om språk og religion. Hvis det dreier seg som små minoriteter eller det er konfliktfylte relasjoner, kan det oppstå spørsmål om barnet skal følge foreldrenes eller fosterforeldrenes tradisjoner.

I Rt. 1994 s. 805 som gjaldt fratakelse av foreldreansvar, motsatte foreldrene seg at barnet skulle adopteres av sine norske fosterforeldre og ønsket isteden at det skulle adopteres av en tante og onkel. Dette nådde de ikke frem med. Hensynet til at barnet hadde vært i fosterhjemmet og at det kunne trenge å beskyttes mot moren, veide tyngre enn den etniske tilhørigheten. I en senere sak, Rt. 1997 s. 170, ble resultatet motsatt. Da ble en gutt tilbakeført til sine foreldre etter flere år i fosterhjem blant annet med hensynet til at han skulle få vokse opp i sitt etniske miljø.

---

<sup>1109</sup> Det kongelige barne- og familiedepartement. Retningslinjer til lov om barneverntjenesten 17. juli 1992. Fosterhjem Q-0836TRE s. 10

Hvis plasseringen fant sted mens barnet var i førskolealder, vil det ved skolestart eller eventuelt senere kunne oppstå spørsmål om valg av opplæringsform, dvs. om barnet skal gå i den offentlige skolen, privatskole eller ha hjemmeundervisning. Valg av skole er et spørsmål som ifølge komiteen ligger under foreldreansvaret, og som foreldrene derfor må ha avgjørelsesmyndighet i.

Hovedregelen må være at barnet går i den offentlige skolen på samme måte som barn som bor sammen med sine foreldre. Men foreldrene har en konvensjonsfestet rett til å velge alternativer til den offentlige skolen. Spørsmålet er hvilken praktisk betydning en rett for foreldrene kan ha til å bestemme noe annet. Alternativene er at barnet skal ha hjemmeundervisning eller at det skal gå i privatskole. Disse spørsmålene kan oppstå i flere varianter og de vil kunne være mer eller mindre gjennomtenkt før plasseringen skjer.

Enkelte personer og grupper har stor tiltro til hjemmeundervisning. Det kan tenkes at foreldrene har gitt uttrykk for at de ønsker det og at det er funnet et fosterhjem som underviser sine egne barn hjemme. Hvis dette spørsmålet har vært drøftet som en del av premissene for plasseringen og barneverntjenesten har funnet plasseringen betryggende, må foreldrene kunne avgjøre dette spørsmålet.

Men hvis spørsmålet kommer opp ved skolestart uten å ha vært luftet tidligere, må barneverntjenesten etter min mening ha anledning til å vurdere om denne løsningen skal tillates. For et fosterbarn vil det kunne være relevant å sikre den sosiale treningen som ligger i vanlig kontakt med andre jevnaldrende i skolen. Etter omstendighetene vil barnevernet etter min mening kunne motsette seg en slik løsning. Om foreldreansvaret vil kunne fratras foreldrene om saken kommer på spissen, er kanskje mer tvilsomt. Problemstillingen er neppe særlig praktisk. Dersom fosterforeldre ønsker å gi barnet hjemmeundervisning, men foreldrene motsetter seg det, vil jeg være tilbøyelig til å mene at foreldrene må få bestemme. På den annen side ville det være utenkelig at foreldrene skulle kunne velge hjemmeundervisning som fosterforeldrene måtte gjennomføre mot sin vilje.

Hvis det er spørsmål om å velge privatskole i stedet for den offentlige skolen, må tilsvarende retningslinjer langt på vei gjelde, men her kommer både geografiske og økonomiske hensyn inn i bildet. Foreldrene kan ikke pålegge verken fosterforeldre eller barnevernet å betale skolepenger for barnet. Er de i stand til og villige til å betale skolegangen selv, må barnet kunne gå på en godkjent privat skole, dersom det er tilgjengelig innen rimelig reiseavstand for barnet. Hvis fosterforeldrene ønsker at barnet skal gå på privatskole, oppstår spørsmålet om foreldrenes konvensjonsvernede rett til å velge alternativer til den offentlige skolen også gir dem en rett til å foretrekke den. Etter min mening ville noen annet være unaturlig.



Hvis skolegangen krever at barnet må flytte fra fosterhjemmet, ligger dette utenfor hva foreldrene kan bestemme. I kraft av bvl. § 4-18 må barneverntjenesten ha det avgjørende ordet siden det ikke ligger innenfor den daglige omsorgen.

Et spørsmål er om barneverntjenesten har ansvar for å ta opp valg av skole med foreldrene eller om den kan avvente et initiativ fra dem. Etter min mening vil det være ønskelig at disse spørsmålene er avklart allerede når barnet plasseres, slik at det er klart hva som skal skje når barnet begynner på skolen. Er det ikke gjort, må barnevernet kunne basere seg på at lovens normalordning følges med mindre foreldrene gir uttrykk for at de «ønsker å ha innflytelse» for å bruke stortingskomiteens ord.

Foreldre kan ellers velge opplæringsmål for barnet inntil det er stort nok til å avgjøre selv, jf, opl. § 2-5 tredje ledd som gjelder bokmål eller nynorsk, opl. § 6-2 sjette ledd som gjelder opplæring i og på samisk og opl. § 2-7 som gjelder opplæring i finsk for elever med kvensk-finsk bakgrunn. Det er spørsmål som ofte vil ha betydning for barnets kulturelle tilhørighet og som barneverntjenesten etter FNB artikkel 20 har et spesielt ansvar for å sikre kontinuiteten i. I mange tilfelle vil barneverntjenesten ha ivaretatt dette hensynet ved valg av plasseringssted. Hvis det ikke har lyktes å finne et fosterhjem som ivaretar hensynet til kontinuitet i barnets kulturelle tilhørighet, må det etter omstendighetene kunne kompenseres ved at foreldrene gis innflytelse på spørsmål hvor dette har betydning. Etter mitt syn ville det harmonere dårlig med FNB artikkel 20 om barneverntjenesten kunne begrense foreldrenes rett til å velge en målform eller et språk som de og barnet har tilhørighet til selv. Mye taler for å gi foreldrene det avgjørende ordet inntil barnet er blitt så stort at det kan bestemme selv, på samme måte som når det gjelder fritak fra religiøse aktiviteter, som reguleres av opl. § 2-3 a første ledd.

Barnets skolegang innebærer en del skoleforeldreoppgaver i form av løpende kontakt med skolen; deltakelse på foreldrekonferanser, foreldremøter og møter med læreren for å ta opp spesielle problemer med barnet. «Vanlig oppfølging i forhold til skolen» hører i følge komiteen til oppgaver under den daglige omsorgen som foreldrene ikke forventes å ha befatning med. For å kunne ivareta disse oppgavene på fyllestgjørende måte, må foreldrene ha kontakt med barnet og dets utvikling, noe som lett vil mangle når barnet er plassert utenfor hjemmet.

Om foreldrene dermed generelt skal være avskåret fra å delta i disse oppgavene når omsorgen for barnet er fratatt dem, er ikke like opplagt. Det må vurderes konkret. Relevante momenter vil være hvor langsiktig plasseringen ser ut til å kunne bli, hvor langt fra foreldrehjemmet barnet er flyttet og ellers forholdet mellom barnet, foreldrene og fosterforeldrene. Det må også kunne ses hen til foreldrenes ønske om informasjon om barnets skolegang. Noen foreldre som ble intervjuet i undersøkelsen *Flytting i offentlig regi* gav uttrykk for at de opplevde som mangel

på respekt fra skolens side når informasjon de fikk om barnets skolegang kom via barneverntjenesten og ikke direkte fra skolen.<sup>1110</sup> Hvis det ikke er spesielle grunner til å holde avstand til foreldrene, kan det ikke være noe i veien for at slik informasjon gir foreldrene direkte. På den annen side kan det være behov for å beskytte barnet mot at overaktive foreldre får prege skolegangen.

Et særskilt spørsmål er om foreldrene har i behold sin myndighet til å gi eller nekte samtykke til spesialundervisning. Etter opl. § 5-4 andre ledd at skal det innhentes samtykke fra eleven eller foreldrene før det foretas sakkyndig utredning eller vedtak, jf. pkt.4.3.3.3-4.3.3.5. Jeg er kjent med at både fosterforeldre og barneverntjenesten har vært i tvil om de selv har adgang til å ta dette spørsmålet opp med skolen eller om det hører under foreldrene. Det er ikke drøftet i forarbeidene, verken til opplæringsloven eller til barnevernloven.

Lovens ordlyd taler for at foreldrene har rett til å bestemme i dette spørsmålet dersom foreldreansvaret ikke er tatt fra dem. Etter min mening hører adgangen til å stilling til spørsmålet om spesialundervisning så nær sammen med omsorgen at det er naturlig å regne den til de funksjoner barnevernet har overtatt. Det hører til de avgjørelser foreldrene bør forespørres om de har en mening om, men barneverntjenesten bør ha det avgjørende ordet.

Et argument for denne tolkningen er at bvl. § 4-12 «overstyret» foreldrenes bestemmelsesrett. Når foreldrene har omsorgen for barnet, kan barneverntjenesten gripe inn med den begrensede påleggshjemmelen i bvl. § 4-11. Selv om den ordinært er tenkt brukt på skolens initiativ, er det etter mitt syn naturlig å forstå bvl. § 4-12 slik at den «konsumerer» bvl. § 4-11 og gir barnevernet en selvstendig hjemmel for å gjøre et vedtak av det samme innhold som den hadde kunnet gjøre med hjemmel i bvl. § 4-11, der dette måtte være nødvendig og tilstrekkelig. Hvis omsorgsovertakelsen er hjemlet i bvl. § 4-12 første ledd b, ville dette standpunktet vært helt klart. Men det er ingen grunn til å nyansere barneverntjenestens ansvar og fullmakter etter hvilket alternativ i bvl. § 4-12 som er benyttet.

Etter min mening ville det vært fornuftig om opplæringsloven hadde en bestemmelse om at barneverntjenesten har rett til å gi samtykke til spesialundervisning for barn som er under barnevernets omsorg på samme måte som den kan gi samtykke til helsehjelp etter prl. § 4-4 andre ledd. En passende plassering kunne vært i opl. § 5-4.

Det er særlig når det er aktuelt å klage over et avslag på krav om spesialundervisning at det oppstår spørsmål om hvem som er rette vedkommende til å representere barnet. Spørsmålet gjelder barn under 15 år, ettersom barnet når det er fylt 15 år, selv utøver partsrettigheter overfor skolen, jf. pkt. 3.3.2.4. Fvl. §

---

<sup>1110</sup> Havik, Toril (2003): op.cit s. 105-105

16 synes å forutsette at mindreårige parter generelt representeres av vergen i forvaltningssaker. Avgjørelser som hører under foreldreansvaret sier den ikke noe om. Det kan derfor være naturlig å oppfatte det som en foreldreoppgave som barnevernet har overtatt, som en del av omsorgen.

Bvl. § 4-11 passer ikke i dette tilfellet. Den forutsetter et initiativ fra skolen eller at og dermed at den er innforstått med behovet for spesialundervisning. Når skolen har avslått å gi ytterligere spesialundervisning, mangler dette initiativet. Barneverntjenesten er på grunn av sine institusjonelle begrensninger avskåret fra å bestemme over skolen, jf. pkt. 5.1.2.3. Selv om det kan gi uryddige forvaltningslinjer at et forvaltningsorgan kan utøve partsrettigheter overfor et annet, ville det likevel være en uakseptabel løsning at et barn under barnevernets omsorg skulle være fratatt en rettssikkerhetsgaranti som andre barn har, på grunn av mangel på interesse fra foreldrenes side. Det taler for at barneverntjenesten må kunne utøve en klagerett som innebærer et krav om ny vurdering fra av et overordnet organ i skolen.

Det ville etter min mening derfor være fornuftig om det gikk frem av opl. § 5-4 at barneverntjenestens rett til å samtykke til spesialundervisning også omfatter en rett til å klage over vedtaket.

Stortingskomiteen nevnte ellers at en oppgave som foreldrene kan tenkes å ønske innflytelse over, er barnets valg av utdanning. Det avgjør som påpekt av Sosiallovutvalget, barnet selv når det er fylt 15 år.<sup>1111</sup> For å influere på dette valget, må foreldrene motivere barnet før denne tid.

Den tredje foreldreoppgaven er å håndheve barnets rettigheter overfor skolen. Rettspraksis i skolesaker viser at også overfor skolen er denne foreldrerollen i en del tilfelle nødvendig for å sikre barnets skolegang, jf. pkt. 3.4.3.4. Når barneverntjenesten har funnet grunn til å plassere barnet utenfor hjemmet, kan det være nærliggende å anta at foreldrenes kapasitet og ressurser til å ta opp en eventuell kamp med skolen, vil være meget svake. Det er særlig når forholdet til myndighetene tilspisser seg at den tredje foreldrerollen i de ordinære tilfellene er nødvendig. For funksjonshemmede barn er denne rollen spesielt viktig, og til forskjell fra andre foreldreoppgaver blir den ikke alltid mindre ved at barnet blir eldre og forventes å bli mer selvstendig.<sup>1112</sup> Jeg vil nevne at Befring-utvalget påpekte at et særlig problem er å koordinere helse- og barnevernstiltak for funksjonshemmede barn i fosterhjem.<sup>1113</sup> Her vil retten til individuell plan sikre en vis koordinering, men det synes å variere i hvilken grad den fungerer. Det går jeg ikke nærmere inn på.

---

<sup>1111</sup> NOU 1985: 18 s. 166

<sup>1112</sup> Syse, Aslak (1995): Livskvalitet og rettssikkerhet for psykisk utviklingshemmede s. 254-318

<sup>1113</sup> NOU 2000: 12 s. 59

Problemer og konflikter i forhold til skolen kan være av ulik art og størrelse. Det naturlige er at problemer tas opp gjennom åpenhet og dialog som en del av, om ikke akkurat den daglige så i hvert fall den løpende oppfølgingen av barnet fra omsorgsutøvernes side. Problemer som krever at de voksne må stå på for å få gjennomslag for barnets rettigheter, vil kunne eskalere over tid. Det vil kunne være en glidende overgang fra saklig uenighet mellom skole og hjem til at det går over til å bli en «sak». Som et utgangspunkt må dette vurderes formelt slik at det ligger utenfor den daglige omsorgen å be om en sakkyndig utredning eller å klage over et vedtak, jf. pkt. 3.4.3.4. Det kan også være tvil om det skal regnes under den daglige omsorgen å kreve vedtak om det fysiske eller psykososiale miljøet i skolen, jf. opl. § 9a-2 eller 9a-3. Uansett kan det være naturlig å gi barneverntjenesten det avgjørende ordet hvis slike spørsmål skulle oppstå. Spørsmålet er om hvor langt barneverntjenesten har hjemmel til å opptre på barnets vegne i slike saker.

Dette er oppgaver som ikke er spesielt omtalt i forarbeidene til barnevernloven. Også i skolens dokumenter om skole-hjemsamarbeidet er denne foreldrerollen forbigått i taushet.<sup>1114</sup> Adgangen til å reise søksmål på barnets vegne hører under vergemålet. jf. tvml. § 37 og er som sådan ikke berørt av at omsorgen overtas av barnevernet. For forvaltningssaker er det som nevnt mer uklart om vergemålet gir en generell hjemmel til å opptre på barnets vegne, jf. vgml. § 2 jf. forutsetningsvis fv1. § 16, jf. pkt. 3.3.2.4. Når problemene er som størst og barnet virkelig har behov for noen til å stå opp for seg, er ansvaret plassert hos foreldrene, som sannsynligvis har de aller dårligste forutsetningene for å ta det. Det er en lite passende løsning i dagens samfunn. I praksis vil problemet ofte kunne løses ved at fosterforeldrene får en fullmakt til å følge opp saken på foreldrenes vegne.

Her må vi ta i betraktning at FNB artikkel 20 pålegger staten forpliktelser som stat til å koordinere de ulike tjenestene slik at barnets rett til særskilt beskyttelse og bistand kan oppfylles av den enkelte etat med ansvar for den aktuelle tjenesten, jf. pkt. 2.5.3.2. For det barn som har staten som sin allierte, skal det ikke være behov for en verge til å gå på barrikadene for seg. FNB artikkel 3 og artikkel 4 pålegger staten en forpliktelse til å sikre barnets rettigheter.

### 5.5.3 Barneverntjenesten og omsorgsutøverne

Problemstillingen i dette punktet er ansvars- og oppgavefordelingen mellom barneverntjenesten og den som utøver den daglige omsorgen for barnet når det gjelder barnets opplæring. Den sentrale bestemmelsen finner vi i bvl. § 4-18. Når barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet og funnet et egnet plasseringssted for det, skal fosterforeldre eller den institusjon der barnet bor, utøve den daglige omsorgen på vegne av barneverntjenesten, jf. bvl. § 4-18 første ledd.

---

<sup>1114</sup> se St. meld. nr 30 (2003-2004) s. 108

Om dette spørsmålet uttalte Forbruker- og administrasjonskomiteen: «Til den daglige omsorg hører alle spørsmål om den generelle oppdragelse av barnet, vanlig oppfølging i forhold til skole og de nødvendige tiltak ved sykdom.»<sup>1115</sup> Videre heter det:

«Til de spørsmål som ikke hører under den daglige omsorg, kan i første rekke nevnes spørsmål som gjelder valg av utdanning, om barnet skal bo hos andre enn fosterforeldrene på grunn av arbeid, utdanning, besøk av lengre varighet m.v. Slike spørsmål er det naturlig å forelegge barneverntjenesten. Når det gjelder de avgrensningsspørsmål som oppstår, må det for øvrig legges vekt på det som er utgangspunktet, nemlig at det ansvar for barnet som foreldrene ellers har, ligger hos barneverntjenesten. Det hører derfor under barneverntjenesten å ta standpunkt til de avgrensningsspørsmål som oppstår med hensyn til fosterforeldrenes/institusjonens ansvarsområde.»

Enkelte beslutninger er særskilt regulert. Barneverntjenesten har adgang til på barnets vegne å gi samtykke til medisinsk behandling etter prl. § 4-4 andre ledd for barn under 16 år som er under barnevernets omsorg. Etter en lovendring 30. juni 2006 gjelder denne bestemmelsen også psykisk helsevern.<sup>1116</sup> Etter prl. § 4-5 andre ledd kan den også gi samtykke på vegne av barn over 16 år som selv ikke har samtykkekompetanse. Slike spørsmål må derfor fosterforeldre eller institusjon forelegge for barneverntjenesten.

Uten særlige bestemmelser beror omsorgsutøvernes oppgaver på en tolkning av begrepet *daglig omsorg*. Oppgaver som omfattes av den daglige omsorgen, utøves av fosterforeldre eller institusjon, mens det som faller utenom avgjøres av barneverntjenesten hvis de ikke fortsatt ligger under foreldrenes ansvar.

Hvis vi igjen tar utgangspunkt i de tre foreldrerollene, så vil den daglige omsorgen for barnet langt på vei følge av de oppgaver som ivaretas gjennom organiseringen av dagliglivets rutiner i familier med skolebarn, slik jeg har beskrevet dem i pkt. 3.1.3.3. De vil omfatte de fleste funksjonene som hører under skoleforeldrerollen. Men enkelte spørsmål må forelegges foreldrene, om valg av skole, opplæringspråk og religiøs opplæring, hvis det ikke er avklart i forbindelse med plasseringen. Spørsmålet om spesialundervisning må utøverne av daglig omsorg etter mitt syn avklare med barneverntjenesten, som bør ha det avgjørende ordet.<sup>1117</sup> Rettslig sett virker denne oppgavefordelingen ukomplisert.

I barnevernslitteraturen synes det som om barnets skolegang er tillagt større vekt i de senere årene. Det kan skyldes at den har vært betraktet som uproblematisk tidligere, eller at den har vært oversett. Vigdis Bunkholdt og Elisabeth Backe-Hansen uttaler at forholdet til skolen ofte er et vanskelig punkt; at skolen ofte ikke varsles i tide og at fosterforeldre må gjøre en jobb med å forberede skolen på at

---

<sup>1115</sup> Innst. O. nr. 80 (1991-92) s. 26

<sup>1116</sup> Ot. prp. nr. 65 (2005-2006) Om lov om endring i psykisk helsevernloven og pasientrettighetsloven m.v. s. 33-35 og s. 94

<sup>1117</sup> Johansson, Morten og Sundt, Hege (2005): Fosterhjemshåndboka 3. utg. s. 202

barnet kommer.<sup>1118</sup> Det kan tyde på at barneverntjenestens forarbeide har vært mangelfullt. Også undersøkelsen *Flytting i barnevernets regi* tyder på at kvaliteten på barnevernets arbeid på dette punktet trenger å heves.

Barnevernet skal på samfunnets vegne sikre barnets omsorg og definerer mer eller mindre presist fosterforeldrenes eller institusjonens mandat. De må godkjennes på forhånd, jf. bvl. § 4-22 første - tredje ledd og bvl. § 5-8. Deres utførelse av oppdraget er også gjenstand for kontroll og innsyn på en helt annen måte enn vanlige hjem, blant annet gjennom at barn i fosterhjem skal ha egen tilsynsfører, jf. bvl. § 4-22 fjerde ledd og at institusjoner er underlagt fylkesmannens tilsyn etter bvl. § 5-7.

Å sikre barnet en trygg hverdag med stabile rutiner slik at det kan arbeide med sin egen utvikling er det sentrale mandat for barnevernets medarbeidere. Å få skikk på barnets skolegang er den del av dette oppdraget. Hvor omfattende dette arbeidet er, vil bero på barnets forhistorie.

Utgangspunktet er at håndhevingen barnets rett og plikt til opplæring hviler på hjemmets skuldre etter barneloven § 30. Gjennom omsorgsvedtaket går barneverntjenesten inn i foreldrenes sted, overtar deler av deres rettigheter og plikter overfor barnet og delegerer dem til sine medarbeidere. For et barn i grunnskolen vil skoleforeldrenes oppgaver i henhold til rolleerklæringen i St. meld nr. 30 (2003-2004) uten videre overføres til den som utøver dette ansvaret i foreldrenes sted. I videregående skole spiller foreldrene en mer tilbaketrukket rolle. Som vist i pkt. 3.4.3.3 er det foreløpig ikke etablert noe tilsvarende system for skole-hjemsmarbeid på dette nivået. For å sikre opplæringen for et barn i videregående skoles alder, vil barneverntjenesten ha et spesielt ansvar for å finne et plasseringssted med en skole som er innstilt på å støtte opp under elever som trenger det spesielt.

Jan Storø understreker i sin bok om ettervern betydningen av skolegang som forberedelse til livet som ung voksen. Han refererer til en engelsk undersøkelse av Biehal et.al hvor under tredjeparten av de unge som ble intervjuet mente at skolegangen var vektlagt av de voksne mens de var under omsorg. Dette ansportet forskerne til å finne ut hva som hadde fungert for dem som fikk en god skolegang.

Av dem som oppnådde å få opplæring utover grunnskolen mens de var under omsorg, oppgav  $\frac{3}{4}$  at de hadde etablert seg i en stabil omsorgssituasjon hvor de følte støtte og oppmuntring til å prestere på skolen. De fleste av dem bodde i fosterhjem. Deres stabile og trygge situasjon førte også til kontinuitet i skolehverdagen. Felles for disse unge var de ble fulgt tett opp av saksbehandlerne

---

<sup>1118</sup> Backe-Hansen, Elisabeth (1987): Håndbok for fosterforeldre s. 67-68, Bunkholdt, Vigdis (1999): Fosterhjemsarbeid. Fra rekruttering til tilbakeføring s. 87-89

som hadde tilsynsansvar med plasseringen. De var aktive med å etablere kontakt med den unges lærer og hadde også oppmuntret den unge til å finne sin egen motivasjon for skolearbeidet. Også lærerne til disse ungdommene var aktive støttepersoner. Dessuten hadde de unge en livssituasjon som innebar ro og stabilitet på andre livsområder i den perioden de oppnådde de gode skoleresultatene. Forskeren anbefaler barnevernet å revurdere det syn at barn må komme over følelsesmessige problemer før de kan konsentrere seg om å gå videre i livet sitt. Ved siden av dette synet bør det være rom for å betrakte skoleprestasjoner som en viktig faktor for å bygge tillit og selvtillit.<sup>1119</sup>

Inntrykket fra norsk forskning er flytting i det lengste søkes unngått og at det er ad hocpreget når det skjer. En stor utfordring for barnevernet synes å være å finne balansepunktet mellom på den ene siden hensynet til å unngå å bryte kontakten med foreldrene og på den andre til å skaffe barnet ro til å arbeide med fremtiden det skal bygge opp på egen hånd.

#### 5.5.4 Tilsyn med barnets opplæring.

I dette punktet vil jeg si litt om tilsynsordningene for barnevernets barn, spesielt med henblikk på tilsyn med deres opplæring. I artikkelen *Tvang og tilsyn i private hjem* fremhever Aslak Syse at tilsyn er av særlig betydning når rettssikkerheten er utsatt fordi klientene er ekstra svakstilte, når tjenestene er omfattende, eller fordi omsorgstiltak kan gjennomføres uten samtykke, eventuelt mot motstand.<sup>1120</sup> Selv om skolegang er et gode alle har rett til, kan barnevernets barn være faktisk svakstilte i forhold til skolen. Den ordinære foreldrekontrollen med opplæringen som vanligvis sikrer barnets skolegang, fungerer ofte ikke for barnevernets barn, og det kan variere i hvilken grad det blir ivarettatt i deres sted. Tilsyn med at de får det de har rett til, er derfor sentralt.

Tilsyn med barn under barnevernets omsorg er regulert i fosterhjemsforskriften for barn i fosterhjem.<sup>1121</sup> For barn i institusjoner for omsorg og behandling er det en egen tilsynsforskrift.<sup>1122</sup> Begge ble revidert ved barnevernsreformen med virkning fra 1. januar 2004.

Et generelt utgangspunkt i bvl. § 4-16 er at barneverntjenesten i omsorgskommunen, dvs. den kommune som plasserer barnet utenfor hjemmet, har ansvar for å følge med dets utvikling. For et barn i fosterhjem i en annen kommune har fosterhjemskommunen etter bvl. § 4-22 fjerde og femte ledd, ansvaret for at det blir ført tilsyn med fosterhjemmet ved at det blir oppnevnt tilsynsfører for barnet.

<sup>1119</sup> Storø, Jan (2001): op. cit s. 103-105.

<sup>1120</sup> Syse, Aslak (2002): *Tvang og tilsyn i private hjem. Lov og rett* 2002 s. 82-116, se s. 101

<sup>1121</sup> Forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem

<sup>1122</sup> Forskrift av 11. desember 2003 nr. 1564 om tilsyn med barn i barneverninstitusjon for omsorg og behandling

Men det kan avtales at omsorgskommunen skal ha dette ansvaret, jf. forskriften § 8 tredje ledd. Departementet har utarbeidet en veileder for tilsynsførere i fosterhjem.<sup>1123</sup>

Barnets opplæring er ikke nevnt i fosterhjemsforskriften. Nytt i forskriften § 7 første ledd er at det under tilsynet skal ses hen til barnets tiltaksplan, jf. § 4-5 eller plan for barnets omsorgssituasjon, jf. § 4-15. I den grad barnets opplæring er tatt inn i tiltaksplanen vil den være et oppfølgingspunkt for barneverntjenesten. I veilederen for tilsynsførere er likevel barnets skolegang spesielt nevnt i en momentliste for tilsynsførerrapporten.<sup>1124</sup> Den skal derfor ikke kunne glippe også i tilsynet.

Nærmere regler om tilsynsføreren finner vi i §§ 8 og 9 i fosterhjemsforskriften. Det skal legges vekt på å finne en tilsynsfører som barnet har eller kan få nødvendig tillit til og som har særlige forutsetninger for å kunne utføre tilsynsoppgaven for det enkelte barnet. Tilsynsføreren skal ha en uavhengig stilling i forhold til barneverntjenesten og fosterforeldrene, og skal samarbeide med barneverntjenesten til beste for barnet. Tilsynet skal foregå ved at tilsynsfører får tilgang til fosterhjemmet, minimum fire ganger i året og skal legges opp slik at barnet får anledning til å snakke med tilsynsfører uten at fosterforeldrene er tilstede.

Nytt i den nye forskriften er at det skal legges vekt på å finne en person som kan utføre tilsynsoppgaven over tid og at barnet har rett til å uttale seg før tilsynsføreren velges, jf. forskriften § 8 fjerde og femte ledd. Bakgrunnen for denne endringen er at det har vært et ankepunkt mot tilsynsførerordningen at de fire besøkene er for lite til at barnet får tillit til tilsynsføreren. Hvis det finnes en person som barnet kjenner fra før, en slektning eller venn av barnets familie, vil det kunne være lettere å etablere kontakt og bygge opp en tillitsrelasjon enn hvis det velges en fremmed.

Valg av tilsynsfører er en anledning til å finne en ekstra voksenperson for barnet. Tilsynsføreren har som sitt spesielle ansvar å følge med i barnets omsorgssituasjon og vil kunne være en fortrolig for barnet. Hvis barnet har en voksen i sitt nettverk som det har tillit til, en fadder, slektning eller nabo, vil et tilsynsføreroppdrag kunne gi vedkommende en særlig posisjon som en ekstra voksen for barnet. For noen barn vil det kunne være fornuftig å finne en person som også kan fortsette som en ressursperson i barnets sosiale nettverk også etter at barneverntjenestens mandatperiode er over.

Barnet skal informeres om at det til enhver tid kan ta opp med tilsynsføreren eventuelle problemer med fosterforeldre og barneverntjenesten. For et barn som har tillit til sin tilsynsfører vil det kunne falle naturlig å ta opp også andre problemer,

---

<sup>1123</sup> Barne- og likestillingsdepartementet (2006): Tilsynsfører i fosterhjem – en veileder Q-1103 B

<sup>1124</sup> Tilsynsfører i fosterhjem s. 24



for eksempel problemer på skolen. Det følger likevel av tilsynsførerens mandat at han eller hun må gå veien om fosterforeldrene eller barneverntjenesten. Spørsmålene vil derfor ikke kunne tas opp med skolen direkte.

Hvis barnet tar opp problemer i fosterhjemmet eller i forhold til barneverntjenesten med tilsynsføreren, vil det være tilsynsførerens oppgave å være barnets talsperson og hjelpe det slik at problemet kan tas opp til diskusjon og finne sin løsning.

For institusjoner har fylkesmannen tilsynsansvaret for statlige institusjoner og private og kommunale institusjoner som er godkjent etter bvl. § 5-8 samt forsterkede fosterhjem for barn med atferdsvansker etter bvl. § 4-27, jf. bvl. § 2-3 fjerde ledd. Tilsynsforskriften er hjemlet i disse bestemmelsene samt i bvl. § 5-7 tredje ledd. Tilsynet kan utøves av fylkesmannen selv, dvs. ved en ansatt eller ved at det oppnevnes et tilsynsutvalg. I så fall har fylkesmannen et overordnet tilsynsansvar med tilsynsutvalget.

Det skal føres tilsyn både med at institusjonsdriften er i samsvar med lov og regelverk og med behandlingen av barna. Jeg vil her nøye meg med å nevne at det i følge forskriften § 7 skal føres tilsyn med at institusjonen ivaretar de forutsetninger for oppholdet som er lagt til grunn i barneverntjenestens eller fylkesnemndas vedtak. Det skal videre føres tilsyn med at det enkelte barn får forsvarlig og respektfull omsorg og behandling, at det får opplæring i samsvar med regelverket, ikke utsettes for behandling som krenker dets integritet og ellers at dets rettigheter etter bvl. § 5-9 blir respektert. Det skal dessuten påses at institusjonen har målsetting og plan for det enkelte barn, og at den blir jevning revidert.

Etter Riksrevisjonens undersøkelse som avdekket store mangler ved tilsynet, er det innført regler om at det hver år skal også foretas tilsyn ved systemrevisjon, jf. forskriften § 9.<sup>1125</sup> Det skal omfatte institusjonenes system for internkontroll.

De internasjonale undersøkelsene om barnas møte med skolen viser at det er en rekke kritiske punkter når det gjelder kontinuiteten i barnets skolegang, jf. pkt 1.2.5.2. Det er først og fremst gjennom tilsynsordningen det vil kunne avdekkes hvis barnets rettigheter ikke følges opp. Svikter tilsynet, vil lovbrudd overfor barnet kunne vedvare.

---

<sup>1125</sup> Dokument nr. 3:10 (2002-2003)

## 5.6 Ansvar for foreldreoppgavene når barnet flyttes uten at omsorgen overtas

I dette punktet vil jeg gi en kort oversikt over ansvaret for foreldreoppgavene når barnet er plassert utenfor hjemmet uten at omsorgen er overtatt. Da oppstår tilsvarende spørsmål om ansvarsfordelingen som når barnet flyttes etter omsorgsovertakelse.

Grunnlaget for barnevernets plassering er i disse tilfellene foreldrenes samtykke samt barneverntjenestens eller fylkesnemndas vedtak. Hvis omsorgen ikke overtas, vil hjemmelen for barnevernets inngrep være enten bvl. § 4-4, § 4-24 eller § 4-26. Etter den sistnevnte kan barnet plasseres på grunnlag av eget samtykke når det er fylt 15 år, uavhengig av hva foreldrene måtte mene. Bvl. §§ 4-10 og 4-11 gir hjemmel, men de benyttes meget sjelden. Flyttes barnet uten at omsorgen overtas, vil foreldrene i prinsippet ha foreldreansvaret i behold, men flyttingen vil rent praktisk kunne få betydning for barnets skolegang.

Når barnet flytter med hjemmel i bvl. § 4-4 må foreldrenes samtykke omfatte både *at* barnet plasseres, til det tiltaket som velges og til det konkrete plasseringsstedet. I disse tilfelle beholder de samtidig, formelt sett, foreldreansvaret ubeskåret.

Som nevnt behøver ikke foreldre selv å utøve omsorgen for barnet sitt, jf. pkt. 3.2.4.4. Deres foreldreansvar innebærer i så tilfelle en plikt til å passe på at barnet får forsvarlig omsorg, herunder at dets rett og plikt til opplæring blir oppfylt. I disse tilfellene overlater de i kraft av en privat disposisjon, med barneverntjenestens godkjenning, deler av sitt ansvar til andre. Eller de «delegerer» deler av foreldreansvaret til noen som skal utøve det i deres sted, men uten at de selv dermed gir det fra seg.

Når plasseringen skjer med barnevernets mellomkomst vil et avledet foreldreansvar være basert på foreldrenes samtykke til hjelpetiltak for barnet etter bvl. § 4-4 eller inngrep overfor barnet med hjemmel i bvl. § 4-24 eller bvl. § 4-26.

Hvor mye av sitt ansvar foreldrene overlater, beror på den avtale som mer eller mindre eksplisitt er inngått mellom foreldrene og fosterforeldrene eller den institusjon hvor barnet plasseres. Av den må det fremgå hva omsorgsutøverne skal overta og hva foreldrene selv skal ha i behold. Utgangspunktet er at foreldrene har det avgjørende ordet i saker hvor ikke barnet bestemmer selv, med mindre de uttrykkelig har bestemt eller det følger av forutsetningene for plasseringen, at beslutningene skal tas av dem som utøver omsorgen. I følge fosterhjemsforskriften § 6 andre ledd skal fosterhjemsavtalen brukes så langt den passer i disse tilfellene. Den kan være hensiktsmessig å se hen til de lovens løsninger i bvl. § 4-12-tilfellene og gjøre de nødvendige tilpasninger.

I utgangspunktet er det opp til foreldre og fosterforeldre eller institusjon å komme frem til hva avtalen skal inneholde. Barneverntjenestens ansvar er å påse at den kommer i stand, at den kommer inn i tiltaksplanen, jf. bvl. § 4-5 og at den følges opp. De samme reglene om tilsyn gjelder når barnet er plassert med samtykke fra foreldrene som når barnevernet har omsorgen, jf. pkt. 5.5.4.

Som besluttende myndighet har barneverntjenesten en selvstendig plikt til å påse at de ordninger som etableres er betryggende for barnet. Ved sin medvirkning gjennom å finansiere tiltaket, eventuelt også godkjenne fosterhjemmet, har barneverntjenesten et ansvar for å sikre at den ordningen som etableres, generelt og med henblikk på barnets opplæring er i samsvar med barnets beste, jf. bvl. § 4-1. Det kan ofte dreie seg om å finne kompromisser mellom det ønskelige og det mulige.

## 5.7 Avslutning av barnevernets tiltak

I dette punktet vil jeg analysere hvilke krav til som stilles til barnevernet om planlegging av den unges liv på egen hånd etter at barnevernets tiltak er opphørt. Mange tiltak avsluttes ved at barnet tilbakeføres til sine foreldre etter et kort opphold utenfor hjemmet. Et barn som forblir under barnevernets omsorg inntil det blir myndig, vil starte livet som ung voksen under på andre betingelser enn de ordinære. Her dreier det seg om barnevernets plikter overfor barn som er plassert utenfor hjemmet når det nærmer seg 18 år og senere.

Når barnet er myndig opphører foreldreansvaret etter bl. § 33 jf. vgml. § 1 andre ledd. Men med mindre barnet blir adoptert vil foreldreskapet bestå og foreldrene vil fortsatt være barnets rettslige foreldre og nærmeste familie. Selv om forholdet til dem kan være uvanlig vil det som normalt forventes mellom foreldre og barn likevel kunne være en referanseramme for barnevernets arbeid.

I pkt. 2.3. og 2.4 har jeg påvist at sentrale verdier i forholdet mellom barnet og dets foreldre er identitet, omsorg og tilhørighet til sin familie. Omsorg er en funksjon som er kjennetegnet ved at den er utbyttbar, den er dessuten tidsbegrenset til barnealderen. Når staten tar over omsorgen for et barn, har den et ansvar for at denne løpende funksjonen blir ivaretatt. Ved fylte 18 år opphører barnets spesielle menneskerettigheter som barn etter FNB artikkel 1, jf. pkt. 2.5.4, men barnevernloven gir hjemmel for bistand utover dette tidspunkt.

Spørsmålet om ettervern for barnevernets barn har vært gjenstand for skiftende reguleringer. Etter bvl. fra 1953 § 48 kunne et barn være under omsorg til det var fylt 21 år som var myndighetsalderen da loven ble vedtatt. Frem til fylte 23 år gav bvl. § 53 tredje ledd hjemmel for ettervern. Loven beholdt 21-årsgrensen da myndighetsalderen ble senket til 18 år, selv om det ikke lenger var noen foreldrefunksjoner som kunne utøves i deres sted.

I bvl. fra 1992 ble de særlige ettervernsreglene ansett overflødige. Bakgrunnen var at sosiallovutvalget i utkastet til felles sosialtjenestelov fant det unødvendig med andre tiltak for barn over 18 år enn dem som fulgte av lovens sosialhjelpskapittel, jf. pkt. 1.5.4.2. Et forslag om å etablere et eget ungdomsvern ble avvist.<sup>1126</sup>

I barnevernloven var det særlig for barn med atferdsvansker det ble ansett nødvendig med tiltak etter 18 år. I bvl. § 1-3 første ledd ble 18 år satt som en generell aldersgrense for barnevernets tiltak, men andre ledd gav likevel hjemmel for at tiltak som var satt i verk før fylte 18 år kunne videreføres til fylte 20 år basert på frivillighet fra den unges side. Det var dessuten særskilt bestemt at plassering etter bvl. § 4-24 kunne opprettholdes selv om barnet fylte 18 år i mens tiltaket løp.<sup>1127</sup> Bistand utover denne alder kunne ytes etter sosialtjenesteloven.

Ved en endring av bvl. § 1-3 andre ledd 26. juni 1998 ble etterverns grensen hevet slik at tiltak som er satt i verk før 18 år kan opprettholdes eller erstattes av andre tiltak inntil den unge har fylt 23 år. Bakgrunnen var et ønske om at barnevernet måtte få større ansvar for disse unge og å unngå at barnevernets barn av lovstrukturelle grunner startet sitt unge voksne liv som sosialhjelpsklienter. Det er påvist at arbeidslivet synes å ha barrierer mot unge arbeidsledige av denne kategorien, jf. pkt. 5.1.2.3. I hvilken grad dette særlig rammer barnevernets barn fremgår ikke.

I forarbeidene til endringen av bvl. § 1-3 ble det vist til at disse unge er i en spesielt vanskelig situasjon i forhold til jevnaldrende. De som har vokst opp hos sine foreldre, blir ofte boende hjemme lenge etter at de er fylt både 18 og 20 år.<sup>1128</sup> Samtidig ble det foretatt en endring i bvl. § 4-15 fjerde ledd som pålegger barneverntjenesten i god tid før barnet fyller 18 år å vurdere om plasseringen skal opprettholdes eller om barnet skal motta andre tiltak etter fylte 18 år. Med barnets samtykke skal det utarbeides en plan for fremtidige tiltak. I følge forarbeidene skal bolig, skolegang og arbeid inngå i planen.

Landsforeningen for barnevernsbarn mente at det var uheldig at loven bare hjemlet en videreføring av tiltak som alt var i gang. Det kunne skape en bordetfangersituasjon for den som var skrevet ut av tiltak for å prøve seg på egen hånd og som kanskje nettopp hadde følt på kroppen et fortsatt behov for barnevernets hjelp. Foreningen ønsket dessuten at barn som hadde vært under omsorg av barnevernet, skulle ha en lovfestet rett til hjelp, slik at de ikke var avhengig av kommunens velvilje. Men departementet ville ikke gi dem noen særstilling i forhold til andre barn.

---

<sup>1126</sup> NOU 1985: 18 s. 144-145

<sup>1127</sup> Ot. prp. nr. 44 (1991-92) s. 62 jf. s 129 og 105

<sup>1128</sup> Ot. prp. nr. 61 (1997-98) om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 17. desember 1991 nr. 81 om lov om sosiale tjenester s. 13-14

Som ettervernstiltak vil institusjonsopphold eller fosterhjemsplassing kunne videreføres, eller den unge vil kunne få hjelp til å etablere seg i egen bolig. Finansieringen av hjelp til ungdom mellom 18 og 20 år er den samme som for yngre barn, ved at staten betaler tiltaket, mot en kommunal egenandel, jf. bvl. § 9-5. Etter at den unge har fylt 20 år, må kommunen betale hele tiltaket. Selv om statistikken viser at mange som mottar hjelpetiltak fra barnevernet, er over 18 år, opplever mange at kommunen ikke ønsker å videreføre tiltaket. Mange opplever det som krenkende at kommunen bare avventer 18-årsdagen deres slik at den kan bli kvitt utgiftene de påfører kommunen.

Den som har fulgt skolen med vanlig progresjon, vil gå i andre eller tredje året på videregående når han eller hun fyller 18 år. Han eller hun vil for å få oppfylt sin rett til videregående opplæring ha behov for praktisk tilrettelegging, et sted å bo og gjøre lekser, noen til å støtte og oppmuntre i skolearbeidet og en trygghet for fremtiden. Den som har et mer uryddig skoleløp, vil kunne ha behov for mer omfattende voksen støtte for å finne ut av sine muligheter og komme i gjenge slik at han eller hun kan få utnyttet sin rett før den faller bort før fylte 24 år, jf. opl. § 3-1 tredje ledd. For unge i denne situasjonen er retten til ettervern av særskilt verdi.

Å opprettholde kontakten med familien slik at den unge kan ha et forhold til den i voksen alder, er en oppgave for barnevernsmyndighetene. Når det etableres en alternativ omsorg for barnet er formålet å sikre barnet bedre omsorg enn den det hadde hos foreldrene. En virkning av at omsorgen utøves av andre enn foreldrene, vil være at barnet også får sin tilhørighet hos disse andre. Som vist i pkt. 2.3.3.3, har EMD i noen saker vektlagt barnets tilhørighet til fosterfamilien sterkere enn til den biologiske familien når foreldrene har krevd barnet tilbakeført. Men som et prinsipp har EMD likevel lagt til grunn at barnevernets inngrep er av midlertidig karakter og at det skal arbeides for tilbakeføring til den biologiske familien.

Det følger av FNB artikkel 9 nr. 3 om samværsrett at kontakt med foreldre, søsken, andre slektninger og naboer vil kunne opprettholdes gjennom samværsordninger. Det ligger en tilskyndelse i disse bestemmelsene til å legge til rette for gjenforening, eventuelt etter at barnet er blitt voksen. Forberedelsen må skje mens barnet fortsatt er i barnealder.

Myndighetsalderen representerer for alle en markering av at barnealderen er over. De praktiske konsekvensene vil kunne være svært forskjellige for barn som bor hjemme og for barn som er under barnevernets omsorg. Alle barn møter i løpet av oppveksten voksne som kommer inn med et tidsbegrenset mandat, førskolelærere hører småbarnalderen til, lærere kan skifte med skoleslag og klassetrinn, naboer kan flytte. En del av det å være barn er å lære seg å takle etablering og avslutning av kontakter med andre. Noen relasjoner i alle barns liv er etter sin art utskiftbare.

I den ordinære barndommen representerer gjerne foreldrene et stabilt element. Selv om mange barn opplever skilsmisse, samlivsbrudd, mors og fars nye samboere og deres barn etc., vil de likevel ha en felles historie med dem. Den omfatter både tidspunktet her og nå, fortiden og fremtiden. Opplevelsene er individuelle, og de forandrer ofte karakter etter som tiden går og erfaringene bearbeides, de rekonstrueres, men rammene for minnene vil være felles.

Når barnet blir voksent, går rettsforholdet til foreldrene over i en ny fase. Barnet opphører å være barn i den betydningen av ordet som refererer til alderen. At slektskapet fortsetter under andre betingelser, basert på den tilhørighet som er utviklet mellom familiemedlemmene, er en underliggende forutsetning både fra foreldrenes og barnets side som i de fleste tilfelle er så selvsagt at det ikke er nødvendig å verbalisere den. Ved at foreldrene representerer en kontinuitet i barnets liv vil de også uten videre kunne binde sammen fortid og nåtid for barnet. «Fortell meg om da jeg var liten» er et ønske barnets voksne vil kunne etterkomme i hele barndommen og dermed hjelpe barnet til å reflektere over seg selv og sin egen utvikling. Samtidig vil opplevelsen her og nå bekrefte fellesskapet og tilhørigheten mellom dem som en relasjon som både er stabil og foranderlig.

Noen barn som i kortere eller lengre tid bor utenfor foreldrenes hjem, vil ha erfaringer med at den basale tilliten til dem mangler. For noen kan foreldrerollen ha vært ivaretatt av flere voksne og de som normalt er de stabile personene i barns liv er også blitt utskiftbare personer.

For et barn som vokser opp med omsorg fra andre enn foreldrene, vil de rettslige foreldrefunksjonene kunne være delt mellom dets juridiske foreldre og andre som på ett eller annet rettslig grunnlag utøver den faktiske omsorgen for barnet. Det vil være tilfelle for barn som tilbringer kortere eller lengre tid hos slektninger eller venner eller som har vært i fosterhjem eller i institusjon i barnevernets regi.

I disse tilfellene er rettsforholdet mellom barnet og omsorgsutøverne basert på at de voksne er engasjert enten av barnets foreldre eller av det offentlige for å ivareta en omsorgsoppgave i foreldrenes sted. Det følger av premisene for plasseringen at fosterforeldrenes oppdrag er fullført når den unge har nådd voksen alder, hvis det ikke unntaksvis forlenges etter særskilt beslutning og bevilgning. Dette utelukker ikke at det fortsatt er en emosjonell tilhørighet og et vennskap mellom partene, men det er altså uten rettslig beskyttelse.

I en del tilfelle adopteres fosterbarn. Adopsjonsstatistikken viser at mer enn hvert niende barn som adopteres, er 18 år og over.<sup>1129</sup> Det går ikke frem om det er tidligere fosterbarn, men det kan neppe utelukkes.

---

<sup>1129</sup> SSB Adopsjonar, etter barnet sitt kjønn, alder og tidlegare statsborgarskap. 2005

Hvis barnevernets tiltak har ført til brudd i kontinuiteten i barnets omsorg, vil den voksne «hukommelsen» om barnet kunne være spredt på flere personer. Da vil også en del av barnets historie kunne gå tapt, hvis det ikke er skapt en «alternativ hukommelse» som kan hjelpe voksne og barn med minnene. Et album eller en «livsbok» som følger barnet, eller innsyn i barnevernets dokumenter kan være kilder til informasjon for barnet.

Noen barn har ikke foreldre eller slektninger, ønsker ikke kontakt med dem, eller myndighetene har av hensyn til barnets sikkerhet og utvikling vært nødt til å bryte barnets kontakt med dem. På grunn av tidens ubønhørlige gang ligger det en tidsbegrensning i statens ansvar for barn i denne situasjonen. De vil derfor, når barnevernets medarbeidere har oppfylt sitt tidsbegrensede oppdrag, stå uten det sosiale nettverket som barn ordinært har når de har vokst opp hos sine foreldre.<sup>1130</sup>

Barnevernet har begrensede muligheter til å sikre at alle unge har noen voksne å støtte seg til og å rådføre seg med som ung voksen. Primært må den unge dyktiggjøres til selv å bygge sine sosiale nettverk. Her er de voksnes forpliktelser etter FNB artikkel 5 til forvalte sine rettigheter og til å ta ansvar for seg selv og sitt eget liv sentral. Barnevernets muligheter ligger først og fremst i å opprettholde kontakten med medlemmer av barnets familie eller nabolag, gjennom fosterhjemsplassering, samværsrett, eller ved valg av en tilsynsfører som barnet kan bevare en varig relasjon til.

En særskilt oppgave er å hjelpe unge voksne som har en familie som samfunnet har vurdert som for dårlig til å kunne ta seg av dem, med en avklaring av hvordan dette forholdet skal være i fremtiden. Det er tross alt den eneste familien de har.

Vi har få skandinaviske undersøkelser som viser systematisk hvordan det går med barn som forlater barnevernets omsorg. Britiske «leaving care» - undersøkelser viser at mange starter sitt liv som unge voksne med svak utdanning, dårlige arbeidsmuligheter, uten muligheter på boligmarkedet, de er fattige, uten nødvendig praktiske ferdigheter til å klare seg, mange er involvert i kriminalitet og misbruk, ensomhet og isolasjon er utbredt, familienettverkene er svake og mange har psykiske problemer og lavt egenverd, og kvinnene blir mødre i yngre alder enn sine jevnaldrende.<sup>1131</sup>

Å forberede den unge på tilværelsen som ung voksen er en del av de vanlige foreldreoppgavene. I boka Jan Storøs bok om ettervern understrekes nødvendigheten av at barnevernets medarbeidere målrettet hjelper de unge i prosessen med selvstendigjøring og frigjøring fra de voksne. I arbeidet med sin egen identitet kan det være av betydning for de unge å få hjelp til reflektere over

---

<sup>1130</sup> Egelund, Tine og Hestbæk, Anne-Dorthe (2003). op. cit s. 235

<sup>1131</sup> Egelund, Tine og Hestbæk, Anne-Dorthe (2003): op. cit s. 228-243

hva som hendte. Å finne ut hva som gjorde barnevernets inngripen nødvendig, og kanskje også forstå hvorfor foreldrene gjorde de valg de gjorde for sine liv kan gi innsikt i barnets egne muligheter. De unge som er intervjuet i boka *Sammen om barnevern* har forsonet seg med at det opplevde, har gjort dem til den de er.<sup>1132</sup>

## 5.8 Oppsummering om barnevernets ansvar

Hovedproblemstillingen i dette kapittelet er barnevernets ansvar for barnets opplæring og for å motvirke at det marginaliseres i skolen. I dette punktet vil jeg oppsummere noen hovedpunkter i analysen.

Et utgangspunkt er at barnevernets ansvar følger av oppgavedelingen i forvaltningen. En premiss for barnevernets ansvar er at barnets opplæring i hovedsak er et anliggende for skolen og foreldrene, og at problemer med barnets opplæring finner sin løsning i et samarbeid mellom dem.

Barnevernet har isolert sett ikke noe garantistansvar for barnet skolegang og fremmøte på skolen. Det er i hovedsak et ansvar for foreldrene og skolen jf. pkt. 5.3.4.2. Opplæringslovens forarbeider forutsetter at barnevernet kan gripe inne etter de vanlige hjemlene når foreldrene ikke sørger for at barnet får tilfredsstillende grunnopplæring. Avhengig av hva årsaken til barnets fravær er, vil barnevernet kunne ha et ansvar i kraft av sine omsorgs- eller atferdshjemler. Barneverntjenesten må da vurdere på ordinær måte om det er grunnlag for å sette i verk en undersøkelse med henblikk på tiltak for å avhjelpe situasjonen. Barnevernets ansvar for barnets opplæring og for å motvirke at barn blir marginalisert i skolen, er derfor betinget av at barnet har problemer av en slik art og alvorlighetsgrad at de er relevante for lovens tiltak, og at barnevernet får kjennskap til dem, vanligvis gjennom en melding.

Etter omstendighetene vil den kunne yte hjelp til barnet, for eksempel leksehjelp, hjelp til foreldrene i form av råd og veiledning for å hjelpe dem som skoleforeldre. Om lovens vilkår er oppfylt og det ellers fremstiller seg som nødvendig, kan den ta initiativ til å flytte barnet fra hjemmet.

Når barnet har faglige problemer kan lovens to skolehjemler i bvl. § 4-11 og § 4-12 første ledd b komme til avendelse for å sikre barnet nødvendig spesialundervisning. Disse hjemlene brukes praktisk talt ikke. Årsaken kjenner vi ikke, men det kan ha sammenheng med at skolen har en høy terskel for å melde saker til barnevernet, jf. pkt. 5.2.3 og 4.3.3.4.

---

<sup>1132</sup> Follesø, Reidun (red.) (2006): op. cit s. 79



Bvl. §§ 4-24 og 4-26 hjemler et særskilt ansvar for institusjonsbehandling for barn med alvorlige atferdsvansker som må flyttes fra foreldrene. Atferdsproblemer viser seg som regel i skolen. Er de moderate, vil de isolert sett ikke være relevante for tiltak fra barnevernet. Hvis de er så alvorlige at vilkårene for lovens tiltak er oppfylt, vil ofte barnet være kommet så sterkt på kant med omgivelsene gjennom kriminalitet, rusmiddelmisbruk eller andre forhold at også forholdet til skolen er belastet. I disse tilfellene har i følge Befring-utvalget opplæringstilbudet ofte sviktet, jf. pkt. 5.3.3.2, særlig i private institusjoner. Etter barnevernsreformen med godkjenningskrav til institusjonene kan dette være endret. Det er også mulig at økt bruk av fosterhjem også for større barn legger bedre til rette for oppfølging av barnets skolegang. Det har vi foreløpig ikke empiriske data om.

Satsningen på foreldrestøttende tiltak for barn med atferdsvansker gir barnevernet hjemmel i bvl. § 4-4 andre ledd til å yte bistand også ved atferdsproblemer mens barnet er i hjemmet. Et mål med disse tiltakene er å yte hjelp så tidlig at barnet unngår å miste kontakten med blant annet skolen og sitt øvrige sosiale nettverk. Barnevernets innsats for å motvirke sosial marginalisering består i disse tilfellene i å bidra til at de ordinære ordningene fungerer så godt som mulig.

Det er først og fremst når barnevernet overtar omsorgen for barnet at det får et selvstendig ansvar for å sikre at barnets opplæring blir ivaretatt. Da får barneverntjenesten et ansvar som *besluttende myndighet* for å tilrettelegge betingelsene for at skolen skal få oppfylt sine forpliktelser overfor barnet, jf. pkt. 5.4. Den får også ansvaret for å sikre kontinuitet i utøvelsen av foreldreoppgavene barnet får den oppfølging i skolen som skoleforeldrerollen innebærer. Barneverntjenesten får dessuten som *utøvende myndighet* et ansvar for å følge opp at den daglige omsorgen for barnet i foreldrenes sted utøves forsvarlig, enten av fosterforeldrene eller av den institusjonen barnet flytter til. Den får da ansvaret for at å påse at foreldrefunksjonene blir forvaltet til barnets beste. Det innebærer et ansvar for at den myndighet som ordinært er samlet på foreldrenes hånd, men som nå blir splittet mellom foreldrene, barneverntjenesten selv og dem som utøver omsorgen i foreldrenes sted etter bvl. § 4- 18, blir forsvarlig ivaretatt, jf. pkt. 5.5.

Rettslig synes denne ordningen ikke å være spesielt problematisk. Men hvordan den i praksis fungerer mangler vi kunnskap om.

Foreldrene har også vergemålet for barnet selv om de er fratatt omsorgen. Når det gjelder forholdet mellom fosterforeldrene og barneverntjenesten, er det særlig spørsmål om hvem som har ansvar for å sørge for barnets spesialundervisning og å klage over avslag som synes å volde problemer i praksis. Etter min mening bør det fremgå av opplæringsloven at barneverntjenesten har kompetanse til å gi samtykke til spesialundervisning i foreldrenes sted og også til å klage over vedtak, jf. pkt.5.5.2.

Det er særlig det jeg har kalt *den tredje foreldreoppgaven* som dels ligger under vergemålet som er i en særstilling når barnet er tatt under omsorg av barnevernet sett i forhold til barn som bor hos sine foreldre. Den går ut på å «gå på barrikadene» for barnet for å finne frem til løsninger som lar seg passe inn i den totaliteten som dagliglivets organisering i hjemmet innebærer. Ordinært inngår denne rollen i det handlingsrepertoar alle foreldre har på alle retts- og livsområder, som en del av sitt helhetlige ansvar for barnet, jf. pkt. 3.1.3.3. Oppgaver som hører under vergemålet, beror hos foreldrene selv om barnevernet overtar omsorgen for barnet.

Mange av barnevernets barn har en skolekarriere som skulle tilsi at de har behov for voksne som står opp for seg. Hvorvidt det er et problem at vergefunksjonen ikke er «operativ» har vi så vidt jeg vet ingen empirisk kunnskap om. Men det kan tenkes at uklarheten i seg selv skaper en handlingslammelse som kan gå ut over barnet.

En oppsummering om barnevernets ansvar for å motvirke at barn marginaliseres i skolen er at hjemlene som gir barnevernet et klart mandat i praksis nesten ikke brukes. Noen problemer faller utenfor barnevernets ansvar på grunn av at de ikke er relevante eller på grunn av at de ikke er alvorlige nok. Når problemene både er innenfor barnevernets ansvar og alvorlige nok, tyder empirisk forskning på at gjennomføringen av flytting er en kritisk fase for barn i barneskolealder, men at skolegangen synes å komme på skinner. Når det gjelder større barn har vi meget mangelfull empirisk kunnskap. Men statistiske data om flyttemønster kan gi et inntrykk av at den stabilitet som regelmessig skolegang har som forutsetning ofte mangler. Hvordan staten forvalter sitt ansvar for barnet på dette området har vi liten kunnskap om.

Et sentralt spørsmål er om systemet som sådan er egnet til å sikre barnets rett til opplæring. For å analysere hvilke utviklingsmuligheter som ligger i systemet, må vi ta et blikk på hele strukturen under ett i lys av reformene som er vedtatt de seneste årene. Det blir tema for kapittel 6.

## 6 Barnet og det helhetlige systemet

### 6.1 Innledning

#### 6.1.1 Hovedproblemstillingen for kapittelet

I avhandlingens kapitler 2, 3, 4 og 5 har jeg analysert hver for seg barnets rettigheter og henholdsvis foreldrenes, skolens og barnevernets forpliktelser til å sikre at barnets rett til opplæring blir realisert og til å motvirke at det marginaliseres i skolen. Analysen omfatter også hver av de tre samfunnsinstitusjonenes funksjonsmåter og betingelser for å utøve sitt delansvar innen rammene av den institusjonelle oppgavedelingen mellom dem.

I dette kapittelet vil jeg stille de tre regelsettene sammen og foreta en analyse og vurdering av barnets rettsstilling i forhold til systemet som helhet. På den måten kan det være mulig å se mønstre som er utydelige eller usynlige når vi betrakter delene hver for seg. Analysene av delsystemene i de foregående kapitlene viser at systemet sett under ett ikke er sikrere enn at opplæringen av ulike grunner har glippet for en del barn. De utgjør unntak i et system som synes å fungere bra for de fleste, men vi vet ikke hvor mange det gjelder.

Hovedproblemstillingen i kapittelet er hvordan betingelsene ligger til rette for at hjemmet, skolen og barnevernet sammen, kan oppfylle barnets rettigheter når lovverket fungerer som forventet. Og er lovverket samlet sett egnet til å sikre barnet på en betryggende måte hvis en av partene ikke opptrer som forventet. Skyldes svikt i barnets opplæring at institusjonene ikke følger loven, eller er ikke lovverket bedre?

I analysen må det tas i betraktning at lovverket på dette området er i sterk utvikling og det må vurderes om de endringer som tilsiktes, er egnet til å fremme samvirket mellom de tre institusjonene. Sentralt er *Kunnskapsløftet* med omlegging av faginnholdet i hele grunnopplæringen. Vi må også påregne at inkorporeringen av FNB fortsatt vil kunne skape behov for lovendringer på grunn av at lovgiveren har skjøvet foran seg til dels meget kompliserte spørsmål, jf. pkt. 1.5.6.4 og pkt. 1.5.6.5. Både i barneloven, opplæringsloven og barnevernloven har det de senere årene vært både større reformer og en rekke mindre endringer som bare så vidt er satt i kraft. De har dels vært motivert av FNB, og må dels ses på bakgrunn av at barns situasjon generelt har fått større oppmerksomhet, jf. pkt. 1.5.7.3.

Tilgjengelig rettspraksis og empiriske studier basert på forhold før reformene og som til dels har begrunnet reformene, er derfor ikke uten videre lenger relevant. Deler av dette materialet har først og fremst illustrasjonsverdi som et bakteppe for

et lovverk i forandring; som et «fastfrosset» uttrykk for en rettstilstand lovgiveren ønsker å legge bak seg. Samtidig viser den historiske oversikten at endringer på dette området ofte går meget langsomt. I hvilken grad og i hvilket tempo reformene avspeiles i endret praksis i forvaltning og domstoler gjenstår å se.

Det synes som det er stor politisk vilje til å følge opp FNB og til å satse på barns velferd og rettigheter. FNBs rapporteringssystem med krav til dokumentasjon av aktivitet for å realisere barnets rettigheter, forplikter også myndighetene til å følge med i hvilke problemer barn strever med. Den kulturelle oppfatning av hvordan barn bør ha det, er også endret over tid. Det er derfor grunn til å anta at samfunnets generelle toleranse for barns lidelser er svekket. Bekymring for det økende antallet marginaliserte unge som begår straffbare handlinger, er også en spore til innsats for å motvirke at unge mennesker velger en kriminell karriere, jf. pkt. 1.5.4.5. Behovet for arbeidskraft fremover understreker at det er behov for alle. Det løpende tilfang av forskningsbasert kunnskap om barns utvikling og om hvilke tiltak som fungerer bra for barn, bidrar sannsynligvis også til å skape et bedre grunnlag for å gripe fatt i barns problemer og å foreta endringer, enn vi har hatt tidligere. Men det er likevel mye vi mangler kunnskap om.

Et sentralt formål med å inkorporere FNB var å understreke statens forpliktelse til å oppfylle dem. Til tross for den prinsipielle velvilje, ser vi at det er en treghet når det gjelder å sette barnets rettigheter ut i livet. Det kan ha sin forklaring i at iverksettelsen av nye ordninger krever både gjennomtenkning og planlegging. Det og kan også skyldes et mer generelt «kulturelt etterslep» hos lovens forvaltere.

De autonome institusjonenes rasjonalitet kan også representere motkrefter mot forandring. Erfaringene fra rettspraksis og forskning som viser at institusjonene enkeltvis har «gitt opp» barnet hvis det ble for vanskelig, kan tyde på at også profesjonene ved å avgrense sin egen rolle kan hindre at det blir tatt et felles voksent ansvar for barnets omsorg og opplæring.

Høyesteretts avgjørelser i «klapsesaken» i Rt. 2005 s. 1567 og i uttalerettsaken i Rt. 2004 s. 811 viser at hensynet til barnets rettigheter må veies mot andre gyldige argumenter og at utfallet ikke alltid entydig går i barnets favør. Det bidrar samtidig til å synliggjøre at retten tradisjonelt har vært forankret i et voksent perspektiv på lovverket. Det kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

Rettsområdet befinner seg altså i et spenningsfelt mellom nye krav som til dels er motstridende og et lovverk som har sine røtter forankret i fortiden.

Bare ved å analysere styrker og svakheter i det tredelte systemet er det mulig å danne seg en oppfatning av hvordan det kan utvikles. For å ta stilling til om de endringer som tilstrebes er egnet til å sikre at barnets rettigheter blir oppfylt, må vi ha et bilde hva som fungerer når det fungerer og hvor det svikter når det svikter.

Det vil bli hovedtemaet i dette kapittelet. Med utgangspunkt i denne analysen vil jeg peke på noen utviklingsmuligheter og mulige rettslige endringer.

Videre i dette innledningspunktet vil jeg gi en oppsummering av det jeg mener har vært svakheter ved i barnets rettsstilling, pkt. 6.1.2. Jeg vil deretter redegjøre for tilnærming til analysen og problemstillingene i kapittelet, pkt. 6.1.3.

### 6.1.2 Påviste svakheter i lovverk og praksis

Innledningsvis i avhandlingen har jeg vist at systemet som dannes av rettigheter og plikter mellom barnet og de voksne har en indre sammenheng som gjør at det, når det fungerer som forventet, er egnet til å sikre barnet *en dobbelt voksen oppmerksomhet* om sin utvikling, jf. pkt. 1.3.3.5. Det ligger både innenfor det mulige og ønskelige at de voksne i fellesskap kan finne frem til gode løsninger for barnet, og at den ene voksne kan kompensere for svikt hos den andre. Dette forhindrer ikke at også barnet med økende alder får et ansvar for å forvalte sine rettigheter.

Et mål på regelverkets egnethet for formålet er hvordan det tåler møtet med virkeligheten. Hvordan det faktisk praktiseres i det daglige, både i hjemmet, skolen og barnevernet har vi begrenset empirisk kunnskap om. Domstolene behandler bare spørsmål de får seg forelagt. Studiene av foreldres omsorgspraksis viser ikke hvilken rolle rettsreglene spiller for måten de innretter seg på. Foreldrenes rettsanvendelse har tradisjonelt heller ikke vært gjenstand for rettslig prøving. Vi vet også lite om den rettsanvendelse som finner sted på laveste nivå i skole- og barnevernsforvaltningen og om hvordan skolen og barnevernet avgrenser og praktiserer sitt ansvar for barnets opplæring i forhold til hverandre.

Det glimt vi får av skolens praksis i erstatningssaker mot skolen, jf. kapitlene 3, 4 og 5, viser at mange barn av ulike grunner har kommet dårligere ut i skolen enn deres evner tilsier. Noen barn får også mer ansvar for sin opplæring enn de har vist seg i stand til å klare alene. Det er mange eksempler på at de voksnes ansvar for barnets opplæring glipper når systemet blir presset over en viss grad. Systemet som ser ut til å fungere bra for de fleste, klarer ikke å ta vare på alle. Sakene som kommer for domstolene kan ses som et uttrykk for at noen unge, tross motgang, senere har vært i stand til å stå opp for seg selv og søke oppreisning ved rettsapparatets hjelp.

Svakt grunnlag fra skolen er et fellestrekk som går igjen i undersøkelser av grupper av befolkningen som lever under vanskelige forhold. Selv om ikke årsaksmekanismene er kjent kan den empiriske forskningen tyde på at det bak dem som fører sin sak for retten, skjuler seg mange som livet har fart hardere med. Det kan altså dreie seg om mer generelle trekk ved skolens funksjonsmåte. Det kan synes som det er en systemsvikt som har rammet noen, når ordninger som er

normert etter hva som passer for det store flertallet, ikke fungerer for enkelte. Bakgrunnen for at barnevernets barn er nesten fraværende i erstatningssaker mot skolen, kan være at de er rammet ekstra hardt.

Det føres ingen statistikk over svikt i skolegangen. Men på grunnlag av data fra PISA-undersøkelsen i 2000 som viste langvarige fravær hos 10 prosent av 15-åringene, antyder departementet at skjult frafall i grunnskolen kan være et betydelig problem, og at det avspeiler sosiale forskjeller.<sup>1133</sup>

Bakgrunnen for de fleste rettssakene har vært uenighet mellom foreldrene og skolen om at det forelå et problem, hvordan det skulle forstås eller hvem som hadde ansvar for å gjøre noe med det. Den empiriske forskningen understøtter det bilde at uklarhet og utrygghet om hvilke gjensidige forventninger partene kan stille til hverandre både kan føre til at kreftene brukes til lite konstruktive konflikter som ikke gavner barnet, og til at partene vegrer seg mot dialog.

Å etablere «demarkasjonslinjer» for sitt eget ansvar, synes å være en strategi både fra skolens og barnevernets side. At også foreldrene vegrer seg mot kontakten med skolen, viser at den benyttes også av hjemmet. I noen tilfelle skyldes det frykt for at det skal gå utover barnet hvis de tar opp problemene. Noen foreldre har også et angstfylt forhold til skolen. Det er også eksempler på at skolen har sterke avvsningsmekanismer som gjør den uinntakelig også for ressurssterke foreldre. Samtidig er det eksempler på at skolen har vegret seg mot å la en konflikt med foreldrene komme på spissen der det kunne vært på sin plass for å sikre barnets opplæring.

Systemet har altså åpnet for at hver av partene kan avgrense sitt ansvar i forhold til de andre. Holder hver av partene seg strengt til sitt, eller brytes forhandlingene dem i mellom, kan resultatet bli en tre trinns nedoverbakke for barnet. Det kan av ulike grunner bli den tapende part i hjemmet. For en del barn kan det føre til belastninger som gjør at de ikke får utnyttet sitt læringspotensial. Noen barn har problemer på skolen som foreldrene ikke har overskudd til å følge opp, eller som de ikke når frem med overfor skolen. Hvis læreren avviser henvendelser fra foreldrene eller vegrer seg mot å blande seg inn i forholdene i hjemmet, kan følgen bli at svikt på det ene området drar det andre med seg, i stedet for at delsystemene kompenserer for hverandre.

Barnevernet kommer inn i saken bare når det blir alarmert. Dets muligheter er betinget av at problematikken er relevant ut fra lovens hjemler og at den er alvorlig nok. De to hjemlene som gir barnevernet et særskilt ansvar for å sikre barnets opplæring, benyttes sjelden, om overhodet, jf. pkt. 5.2.3 og 5.2.4. Det er særlig lovens omsorgs- og atferdshjemler som er aktuelle. Kravet til alvorlighetsgrad er

---

<sup>1133</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 45

forskjellig om foreldrene samtykker til barnevernets bistand eller ikke. I det store flertall av saker hvor barnevernet går inn, er det med foreldrenes samtykke. Det har imidlertid vært reist spørsmål om hvorvidt tiltakene når frem til dem som trenger dem mest. Når problemene er så alvorlige at barnevernet kan gå inn med tvang, kan tiltakene både være kostbare og problemene kan være kommet så langt at barnevernet ikke klarer å gjøre noe med dem alene. En del barn har behandlingsbehov, hvor også annen kompetanse kan være nødvendig, jf. de to eksemplene i pkt. 1.2.5.3

At barnevernet griper inn, er ikke alltid noen garanti for at barnets skolegang kommer i gjenge. Når barnevernet flytter barnet, med eller uten foreldrenes samtykke, krever den rettslige reguleringen et tett samarbeid med skolen for å sikre nødvendige tilpasninger og kontinuitet i skolens oppfyllelse av barnets rett til opplæring, jf. pkt. 5.4. Empirisk forskning tyder på at skolegangen for barn i grunnskolealder blir ivaretatt selv om prosessen er vanskelig, jf. pkt. 5.1.5. For eldre barn har vi mindre kunnskap. I hvilken grad de finnes blant unge sosialhjelpsmottakere som synes arbeidslivet har barrierer mot, vet vi ikke, men det er ikke usannsynlig at en del kan finnes der.

Analysen av lovverket og praksis viser at barnet er sårbart i forhold til hver av de tre institusjonene, både rettslig og faktisk ved sin avhengighet av de voksnes omsorg og omtanke. En del barn har blitt gitt opp av skolen i en alder hvor det fortsatt har rett til opplæring. Noen barn får heller ikke den omsorg de trenger for å ha utbytte av skolegangen.

De empiriske dataene fra rettspraksis og forskning gir etter mitt skjønn klare holdepunkter for en antagelse om at barnets opplæring i stor grad beror på de voksne utøvernes evne til *ifelleskap* å forvalte sitt ansvar for barnet, også når det blir satt på prøve. I reformene både i skolen og i barnevernet er det en målsetting å gjenreise den voksne autoriteten overfor barnet på grunn av en uttalt bekymring for at både lærere og foreldre abdiserer fra sitt ansvar. Både for barnevernet og skolen er det også en målsetting å støtte foreldrene i deres omsorg for barnet.

### 6.1.3 Perspektiv og problemstillinger

De sentrale problemstillingene i dette kapittelet dreier seg om barnets rettigheter og de voksnes forpliktelser i systemet som dannes av hjemmet, skolen og barnevernet til i fellesskap å oppfylle dem.

Jeg vil holde meg til de to perspektivene jeg har brukt i kapitlene foran, et barnperspektiv og et institusjonelt perspektiv. Et utgangspunkt er den erkjennelse at ulike sider ved lovverket kan være relevant om man ser det fra de styrendes eller de styrtes side, jf. pkt.1.3.5.1. I dette perspektivet representerer de sentrale aktørene

staten, institusjonene og barnet tre styringsnivåer, med staten som den styrende og barnet den som er styrt.

Med de muligheter og begrensninger som følger av samfunnsordningen har staten et ansvar for helheten, som den utøver i flere roller, jf. pkt. 1.3.5.3. Den er part i menneskerettighetskonvensjonene, den er lovgiver, leder av forvaltningen og har dessuten ansvaret for utdannelsen av de profesjoner som skal forvalte barnets rettigheter overfor skolen og barnevernet. På grunn av den store grad av delegasjon i disse institusjonene vil tjenestetilbudet langt på vei bli utformet av profesjonene og deres enkelte medlemmer. Vi må derfor anta at deres utdanning og personlige rolleutforming har stor betydning for tjenestenes kvalitet. Det har jeg ikke gått nærmere inn på.

Både i skolen og i barnevernet kommer kommunene inn som mellomliggende forvaltningsnivå, i skolen også fylkeskommunen. De har politisk og administrativ myndighet, økonomisk ansvar for tjenestene samt arbeidsgiveransvaret for tilsatte i skolen og barneverntjenesten. Innen området for det kommunale selvstyret kan kommunene bestemme oppgavefordeling og koordinering av tjenester i forvaltningen. Selv om lovverket som regulerer hjemmet, skolen og barnevernets ansvar er felles for hele landet, vil det likevel fungere i en sosial kontekst hvor det i praksis kan være stor ulikhet mellom kommunene både i valg av løsninger og i tilpasningen til den øvrige forvaltning og til hjelpeapparatet. Ved iverksettelsen av lovgivningen må staten søke å realisere barnets beste i balansepunktet mellom hensynet til statlig styring, det kommunale selvstyret og hensynet til foreldrenes, skolens og barnevernets autonomi.

Barnets rolle i dette bildet er, så lenge det er barn, den styrtes. Men det er samtidig et individ med krav på respekt og med selvstendige rettigheter. FNBs preambel setter som et mål for barnets oppvekst at barnet skal bli i stand til å leve et selvstendig liv i samfunnet, samtidig som barndommen har sin egen verdi. Kjennetegnet ved å være barn er at det både er avhengig av de voksnes omsorg og at det er et menneske i utvikling. Inntil det er myndig, er barnet også rettslig avhengig av de voksne; både av at de oppfyller sine plikter overfor det og håndhever dets rettigheter. Deres posisjon gir dem et ansvar for å forvalte barnets rettigheter. Men så langt ikke barnet selv kan hevde dem, kan de samtidig ved passivitet blokkere for at de realiseres. Foreldrenes myndighet opphører når barnet har nådd en viss alder. Barnet forventes da selv å forvalte sine rettigheter, uansett hvilken reell kompetanse det faktisk har tilegnet seg til å gjøre det.

Det er antatt at de voksnes støtte har avgjørende betydning både for barnets utviklingsmuligheter, dets trivsel som barn og for dets fremtid. Et sentralt aspekt ved vurderingen av barnets beste er derfor i hvilken grad de voksne forpliktelser legger til rette for at barnet i en dynamisk utviklingsprosess gradvis kan bli i stand til å forvalte ansvaret for seg selv og sine egne rettigheter. Et sentralt spørsmål er om lovverket er egnet til å sikre barnet nødvendig årvåkenhet om sin utvikling og



tilgjengelig voksen omsorg til at det i den prosessen barndommen innebærer rustes til å møte de krav livet stiller det overfor som selvstendig ung voksen samfunnsborger.

Jeg vil i det følgende først analysere lovverket fra barnets perspektiv. Problemstillingen er hvordan det sikrer barnets rettigheter materielt sett og om systemet for iverksettelse er betryggende for å sikre barnets rettigheter. Videre er det et spørsmål om hvordan systemet kan utvikles for å avhjelpe påviste svakheter.

I dette perspektivet er hovedaktørene staten og barnet. De tre institusjonene befinner seg i en mellomposisjon som virkemidler for å realisere lovgivningen. Deres legitimitet beror på deres hensiktsmessighet for formålet, og staten må om nødvendig foreta forandringer for å avhjelpe svikt. Barnevernet og skolen står staten i prinsippet fritt til å nedlegge og å løse oppgavene på andre måter. Foreldrene har sin posisjon som barnets nærmeste slektninger og primære omsorgspersoner, og representerer samtidig hjemmet som samfunnsinstitusjon. Dette rettsforholdet har et menneskerettslig vern som begrenser statens handlingsrom. Den kan ikke avskaffe familien, men kan som lovgiver foreta justeringer i rettsforholdet mellom foreldrene og barnet. Det blir tema i pkt. 6.2.

Jeg vil deretter analysere regelverket fra et institusjonelt perspektiv. Problemstillingen er om hjemmets, skolens og barnevernets ansvar er tilstrekkelig forpliktende regulert til å sikre at det tas et felles voksent ansvar for barnet der dette er nødvendig, pkt. 6.3

I pkt. 6.4 vil jeg gi en vurdering av styrker og svakheter i det tredelte systemet som en helhet. Jeg vil gi en vurdering av de strategiene for utvikling av systemet som er lagt og peke på noen endringsmuligheter for å styrke barnets rettsstilling.

## 6.2 Barnets rettigheter

Problemstillingen i dette punktet er hvordan lovverket sikrer barnets materielle rettigheter til opplæring og til vern mot marginalisering i skolen. Jeg vil i dette punktet oppsummere barnets menneskerettigheter til opplæring og omsorg og sammenholde dem med de nasjonale bestemmelsene og deretter si litt om ansvaret for å dyktiggjøre barnet til selv å forvalte sine rettigheter. Det omfatter også barnets rett til å bli kjent med sine egne rettigheter og til voksen støtte for selv å bli i stand til å forvalte dem. Det blir i noen grad en gjentakelse av analysene fra de tidligere kapitlene, men et forsøk på å se dem i en helhet.

Barnets rettigheter er et uttrykk for forpliktelser staten har påtatt seg i den nasjonale lovgivningen og ved inkorporeringen av FNB. I dette perspektivet er institusjonene menneskeskapte størrelser for å realisere barnets rettigheter og må i nødvendig grad tilpasses oppgavene.

Som menneskerettigheter er barnet sikret både rett til opplæring og til omsorg. Retten til opplæring er sikret ved FNB artikler 28 og 29 og ØSK artikkel 13. De gir ikke barnet noe eksplisitt krav på vern mot marginalisering i skolen. Barnets rettigheter er først og fremst sikret gjennom kvalitetskrav til undervisningens mål, innhold og gjennomføring. De følger av målsettingene i FNB artikkel 29 og utdypningen av dem i *The Aims of Education*. Staten er også etter FNB artikkel 2 forpliktet til, uten diskriminering, å sørge for en opplæring som sikrer barnets faglige og sosiale utvikling og deltakelse i læringsfellesskapet i skolen, jf. pkt. 2.2.4.

Retten til omsorg er sikret særlig i FNB artikkel 3 nr. 2. Jeg har tolket den slik at den sikrer barnet en rett til omsorg som gjør det tilstrekkelig selvstendig og sosialt kompetent til å delta i fellesskapet i skolen, jf. pkt. 2.3.2.2. Det er altså rom for en gjensidig tilpasning i forholdet mellom skolen og hjemmet. Foreldrene har det primære ansvar for barnets omsorg. Men barn som trenger mer eller annen omsorg enn foreldrene kan gi dem, har rett til supplerende hjelp fra staten, jf. pkt. 2.4 og 2.5. FNB synes å forutsette at det offentlige ansvaret ved en smidig tilpasning enten kan supplere eller ta over der foreldre eller andre i deres sted ikke evner eller makter mer. Når det er snakk om å fjerne barnet ved tvang, åpnes det for en viss skjønnsmargin i den nasjonale lovgivningen.

Skolens tilbud er basert på at hjemmet ivaretar barnets grunnleggende omsorg. Etter mitt syn må det følge av statens overordnede ansvar for å regulere både barnets opplæring og dets omsorg at den må sikre at det er en sammenheng mellom de krav skolen stiller til elevene og det omsorgsnivå hjelpeapparatet sikrer barnet som et minimum når foreldrenes primære omsorg ikke er tilstrekkelig. Med omsorg siktes det også til de oppgaver som foreldrene forventes å ivareta som skoleforeldre. Om tilpasningen skjer i skolen, i barnevernet eller med andre tiltak, må være opp til statens skjønn. Tilsvarende må det være et krav at skolen ikke generelt innretter sin opplæring på at barnet får en oppfølging hjemmefra som forutsetter et utdanningsnivå hos foreldrene, som mange faktisk ikke har.

At et barn på grunn av sviktende omsorg i hjemmet ikke får utbytte av skolegangen, vil være i strid med diskrimineringsforbudet i FNB artikkel 2. Etter vårt system har det vært opp til skolen å definere hvilke krav som skal stilles til omsorgsnivået i hjemmet. I praksis synes det å ha ført til en skole tilpasset den velutdannede middelklassen som historisk sett har vært i posisjon til å skape en skole som passet for dens egne barn. Det har i 30 år vært en uttalt målsetting at skolen skulle fungere sosialt utjevne, men det er fortsatt systematisk samvariasjon mellom foreldrenes utdannelse og barnas prestasjoner og motivasjon i

skolen. Utfordringen med å motvirke denne faktiske diskrimineringen er igjen satt på dagsorden i *Kunnskapsløftet*.<sup>1134</sup>

Staten avgjør selv på hvilken måte den vil implementere menneskerettighetene i nasjonal rett. Ved å inkorporere FNB valgte Stortinget å gi barnets rettigheter det sterkeste mulige vern. Justisdepartementet advarte mot denne innarbeidingsformen på grunn av problemene med å tilpasse konvensjonen til det sektorbaserte norske lovverket, jf. pkt. 1.5.6.4 og pkt. 1.5.6.5. Men det bøyde seg etter høringen. Om den folkepedagogiske utfordringen lovgiveren dermed påtok seg uttalte departementet: «Dersom lovgiver lojalt innarbeider konvensjonens bestemmelser i den lovgivning det naturlig hører hjemme, vil brukerne som hovedregel kunne forholde seg til dette regelverket».<sup>1135</sup>

FNB artikkel 4 forplikter staten til «ved alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak» å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen. Det forplikter staten til å ha et lovverk og en forvaltning som sikrer at barnets materielle rettigheter blir oppfylt. Men ikke alle forpliktelsene er innarbeidet i det sektorbaserte rettskildematerialet som institusjonene arbeider etter.

FNB artikkel 42 pålegger også staten gjennom egnede og aktive tiltak å gjøre konvensjonens bestemmelser alminnelig kjent både for voksne og barn. Et informasjonshefte til kommunene ble utarbeidet i 2004.<sup>1136</sup> Det er et gjennombrudd, og det har et stort nedslagsfelt på grunn av kommunens ansvar som arbeidsgiver både for lærere og barnevernsarbeidere. Hvor utbredt det er og hvilket gjennomslag det har, kan synes usikkert.

FNs barnekomité uttalte ved behandlingen av Norges tredje rapport i 2005 at den er betenkt over at ikke alle fagfolk som arbeider med og for barn, får tilstrekkelig opplæring i barnerettigheter, «dette til tross for de ulike tiltak parten har truffet på dette området».<sup>1137</sup> Den uttaler at det bør sikres systematiske og kontinuerlige programmer for opplæring for yrkesgrupper som har med barn å gjøre. Den har også uttalt at FNB bør innarbeide i skolens læreplaner på alle nivåer, jf. pkt. 4.3.1.2. Det ble gjort selv om *Kunnskapsløftet* var en gylden anledning. Det gjenstår altså oppgaver på mange områder før FNB er integrert i lovgivningen i samsvar med intensjonene bak inkorporeringen.

På området som jeg har analysert, er lovgivningen bare delvis egnet til direkte innarbeidelse av FNBs bestemmelser. Når det gjelder barnets rett til opplæring kunne det være mulig. Den er regulert i to bestemmelser i FNB, artiklene 28 og 29,

---

<sup>1134</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85 og St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 56-61

<sup>1135</sup> Ot. prp. nr. 45 (2002-2003) s. 26

<sup>1136</sup> Universitetet i Oslo, Institutt for menneskerettigheter (2004): FNs barnekonvensjon – fra visjon til kommunal virkelighet.

<sup>1137</sup> CRC/C/15/Add.262 pkt. 16 og 17

samt i opplæringsloven og har skolen som sin utøvende organisasjon. Formålsparagrafen er tilpasset Norges menneskerettslige forpliktelser. Det vil også være mulig å følge opp anbefalingene om å ta inn FNB i læreplanene.

Å innarbeide FNBs bestemmelser er mindre enkelt når det gjelder retten til omsorg. Den er relevant både for foreldrene og barnevernet. Som ledd i deres ansvar vil dessuten de fleste av konvensjonens materielle bestemmelser være relevante, som rettigheter barnet som ledd i sin oppdragelse til samfunnsborger skal ha innføring i. Ansvarer påhviler primært foreldrene, men kan som ledd i statens subsidiære ansvar også være relevant for barnevernet i tillegg til skolen jf. FNB artikkel 5. Her ligger noen uløste oppgaver, først og fremst av pedagogisk men også av lovstrukturell art.

I nasjonal rett er barnets rett til opplæring sikret ved at barnet har rett og plikt til opplæring i grunnskolen, jf. pkt. 1.1.2. Barnets rettigheter oppfylles ved at kommunen har plikt til å organisere et opplæringstilbud som tilfredsstillende lovens krav, jf. pkt. 4.2.2, 4.3.3 og 4.3.4.

Barnet oppfylder sin rett og plikt ved selv å møte opp på skolen. Foreldrene er som ledd i sin omsorgsplikt for barnet forpliktet til å sørge for at det er i stand til følge opp sine plikter. De er mens barnet er i grunnskolealder opplæringspliktens håndhevere i hjemmet jf. pkt. 3.4.3. De har dessuten som skoleforeldre også en rolle som samarbeidspartnere med skolen om barnets opplæring. Foreldrene og læreren forventes å komme til enighet om spørsmål som gjelder problemer vedrørende barnets faglige og sosiale utvikling i skolen herunder fravær fra undervisningen. Når barnet har fullført grunnskolen, har foreldrene plikt til å legge til rette for at barnet får oppfylt sin rett til videregående opplæring, jf. pkt. 3.4.4. På dett stadiet av utdannelsen har hjemmets rolle hittil vært uregulert, men det er tatt initiativ til å regulere skole-hjem samarbeidet det første året i videregående skole.

Overstiger omsorgsoppgavene foreldrenes evne, har barnevernet oppgaven med å trå til. Som nevnt er barnevernlovens to skolehjemler omtrent ikke i bruk; jf. pkt. 5.2.3 og pkt. 5.2.4. Det er først og fremst barnevernets hjemler for å ivareta barnets omsorg og tiltak som er rettet mot barnets atferd som er relevante for å sikre barnets omsorg og grunnleggende læringsbetingelser.

På disse områdene fremgår barnets rettigheter og de voksnes plikter klart av lovverket. Men det hender det svikter når systemet blir satt på prøve. Det kommer jeg straks tilbake til. Men jeg vil først omtale FNB artiklene 5 og 12. De har fått ulik plass i det nasjonale lovverket.

Et ledd i barnets oppdragelse til voksen samfunnsborger er å dyktiggjøres til selv å forvalte sine rettigheter. Artikkel 12 gir barnet rett til innflytelse og respekt for sine synspunkter. FNB artikkel 5 pålegger de voksne med juridisk ansvar for barnet en spesiell plikt til å støtte og veilede barnet i utøvelsen av sine rettigheter etter konvensjonen. Veiledningen skal være tilpasset barnets gradvise utvikling av evner

og anlegg. FNB artikkel 5 har et klarere uttrykk for omsorgens dynamiske preg enn den norske lovgivningen, jf. pkt. 3.3.2.2.

Ansvar for å oppfylle barnets rettigheter etter artiklene 12 og 5 må som et utgangspunkt følge av de alminnelige reglene om ansvaret for barnets oppdragelse til samfunnsborger. Det vil si at foreldrene, skolen og i noen tilfelle barnevernet innenfor sine områder også har ansvaret for å sørge for at barnet blir kjent med sine rettigheter. Også på dette punktet har staten et subsidiært ansvar.

Det er nær sammenheng mellom barnets rettigheter etter FNB artikkel 5 og artikkel 12. FNB artikkel 5 har ikke på noen områder fått en tilsvarende oppmerksomhet som artikkel 12, jf. pkt. 2.3.2.3. Ved inkorporeringen av FNB ble den sistnevnte styrket ved at de fleste bestemmelser om barnets uttalerett som hadde en tolvårsgrensen ble endret slik at grensen ble senket til syv år. Et unntaksområdet er skolen hvor 12-årsgrensen for deltakelse på foreldrekonferanser i opplæringsforskriftens § 3-2 ble beholdt, jf. pkt. 1.5.5.6, og den ble videreført uten endringer da forskriften ble fornyet i 2006.<sup>1138</sup>

Målsettingen om oppdragelse til selvstendighet må ses i lys av FNBs preambel strekpunkt 7 om at alle barn skal forberedes på å leve sitt eget liv i samfunnet. Retten til opplæring er sentral som forberedelse til videre utdanning og arbeid. I de tre lovene som er gjenstand for min studie er det bare opplæringslovens formålsparagraf som har en klart uttrykt målsetting om at barna skal bli «gagnlege og sjølvstendige», men det samme må gjelde på de andre områdene.

I *Kunnskapsløftet* har barnets rettigheter generelt fått oppsiktsvekkende liten plass, jf. pkt. 4.3.1.2. Reformen var motivert av andre internasjonale avtaler enn FNB, jf. pkt. 1.5.3.6. Anbefalinger fra FN's barnekomité om å ta med konvensjonen i skolens læreplaner er oversett og vi finner ingen referanser til *The Aims of Education*.

Etter min mening er dette bekymringsfullt. Artikkel 5 er særlig relevant for skolen på grunn av dens generelle oppdragermandat. Det kunne vært ønskelig at barnets rettigheter kom inn i fagplanene som brukskunnskap som læres ved å brukes i det daglige i den perioden barnet virkelig trenger å utvikle sin bevissthet om og sin kompetanse til å bruke sine menneskerettigheter.

I empirisk forskning og i offentlige dokumenter fremgår at skolen langt fra har noen entydig strategi for å styrke barnets selvstendighet. I praksis synes det som om selvstendighetsmålsettingen krysses av en lydighetstenkning. Skolens elevrolle gir ikke stort forhandlingsrom. Det er tilpasningsatferd som belønnes i skolen og det er klare grenser for hvor mye selvstendighet skolen tåler, jf. pkt. 1.2.5.2.<sup>1139</sup>

---

<sup>1138</sup> Forskrift 23. juni 2006 nr. 0724 til opplæringslova § 3-2

<sup>1139</sup> Nordahl, Thomas (1998): op. cit. s. 142-144

I skolereformen kan det se ut som hensynet til respekt for foreldrenes autoritet er gitt prioritet på bekostning av hensynet til barnets selvstendighet. Det har riktignok ikke vært artikulert at det her er en motsetning, og det er ikke kommet til uttrykk i noe begrunnet valg; det har nærmest «bare blitt sånn». Sett fra barnets perspektiv kan det kanskje tolkes som en rett for de voksne til å reservere seg mot å involvere seg i barnet, eller et uttrykk for at samfunnet har forbeholdt seg å prioritere de voksnes arbeidskraft og oppmerksomhet til andre formål enn til omsorg for barnet. Eller det kan være uttrykk for en usikkerhet for hvordan slike prioriteringer skal håndteres.

Det er vanskelig å bedømme hvilke konsekvenser det har for oppfyllelsen av barnets rettigheter at det synes å svikte på dette punktet. Men det må være grunn til å anta at økt bevissthet om barnets rettigheter i skolen også ville ha ført til styrket bevissthet om skolens plikter overfor barnet.

Ser vi på barnets materielle rettigheter generelt sett, gir de etter min mening barnet god beskyttelse. Og for de fleste barn synes de å fungere etter hensikten. Men barnet er avhengig av at dets rettigheter faktisk oppfylles fra de voksnes side. I tilfelle hvor barnet trenger reglene, er det avgjørende at det voksne ansvaret plasseres og at det tas.

De fire områdene som jeg har analysert under synsvinkelen marginalisering i skolen dreier seg om situasjoner hvor samarbeidet mellom de voksne i hjem, skole og barnevern blir satt særlig på prøve. Ved spørsmål om barnets behov for vern mot faglig marginalisering, forventes problemene i hovedsak løst i samarbeid mellom hjemmet og skolen. Det samme gjelder i hovedsak spørsmål om barnets sosiale utvikling, med mindre det er problemer av så alvorlig karakter at barnevernets atferdsbestemmelser er aktuelle.

Når problemet er forhold i hjemmet, er skolens primære ansvar å støtte foreldrene, ikke selv å overta hjemmets oppgaver. Grensen mellom skolens og hjemmets oppgaver kan være skjønnsmessig og har vist seg å volde problemer. Barnevernet har på samfunnets vegne ansvaret for å supplere foreldrenes omsorg eller helt å overta den i deres sted og avgjør selv hva den vil blande seg inn i. Er det nødvendig å flytte barnet, vil barnevernet både ha ansvar for å samarbeide med foreldrene for å ivareta barnets kontakt med dem og sikre deres innflytelse, og å samarbeide med skolen for å sikre kontinuiteten i barnets opplæring.

Hvis disse ordningene fungerer som forventet, skal barnets rett til opplæring og til en god skolegang være sikret. Jeg mener det er holdepunkter for en påstand om at de kritiske punktene i barnets opplæring ligger i møtepunktene mellom henholdsvis hjemmet og skolen, hjemmet og barnevernet og skolen og barnevernet. Det er altså ikke tilstrekkelig å regulere barnets rettsstilling i forhold til hver enkelt av de tre institusjonene. Det innbyrdes forholdet mellom dem må reguleres på en måte som

sikrer at helheten ivaretas ved at noen andre kan trå til når de primære ordningene svikter.

Med en spissformulering har staten hatt en mulighet til å «organisere bort» sitt ansvar ved å plassere det hos institusjoner som ikke har evne, mulighet eller hjemmel til å løse dem. Å ta barnets rettigheter på alvor er å erkjenne at denne muligheten ikke lenger er åpen.

### 6.3 De voksnes forpliktelser

Problemstillingen i dette punktet er om den rettslige reguleringen av møtepunktene mellom de voksne aktørene er regulert på en måte som sikrer at det tas et felles voksent ansvar for barnets opplæring og for å motvirke at det marginaliseres i skolen.

Ved å analysere de tre delsystemene mener jeg å ha vist at hensynet til barnets beste må ivaretas ved å sikre at *reguleringen av møtepunktene* fungerer på en måte som gjør at til barnets rett til omsorg opplæring og utvikling blir ivaretatt av både foreldrene og skolen og av barnevernet når det er aktuelt. Denne erkjennelse synes også å ligge til grunn for målsettingene om å styrke foreldrenes omsorgskompetanse og deres voksne autoritet og å støtte dem i deres oppdragelse av barnet.

I pkt. 6.2 har jeg vist at barnets materielle rettigheter gjennom FNB og nasjonal lovgivning gjennomgående er betryggende sikret, men den institusjonelt baserte iverksettelsen av dem, gjør at møtepunktene mellom dem kan bli kritiske når det gjelder oppfyllelsen av barnets rettigheter.

De voksnes forpliktelser er regulert av barneloven, opplæringsloven og barnevernloven som separate lover. Den historiske oversikten viser at de tre lovene har vokst frem tilsynelatende uavhengig av hverandre og at de store reformene har skjedd i utakt. Det omtales som et sektorbasert lovverk. Men ansvaret for hver av dem har vært basert på en oppgavedeling mellom de tre samfunnsinstitusjonene hvor utviklingen av hver av dem har hatt som en gitt premiss at de andre gjør sitt. De tre lovene har også noen gjensidige referanser til hverandre som gjør at det er grunn til å undersøke nærmere hvordan lovreguleringen i de kritiske møtepunktene mellom institusjonene egentlig er.

Problemstillingen har som sin forutsetning at lovgivningen i tillegg til å være bærer av materielle normer, også er et informasjonssystem, til rettsanvenderne og til

publikum.<sup>1140</sup> En av rettsreglenes sentrale funksjoner er å skape klare rammer for makt og ansvar. Det mandat hver av de voksne partene går inn i samarbeidet om barnets opplæring med, følger av det lovverk som regulerer deres virksomhet. Jo klarere hver av partenes mandat fremgår, desto bedre må grunnlaget antas å være for at det etableres nødvendig trygghet og tillit mellom partene for å kunne ivareta et felles ansvar for barnet. Tilsvarende vil mangel på kunnskap om de andres lovverk kunne legitimere at institusjonene etablerer demarkasjonslinjer overfor hverandre når det oppstår krevende situasjoner hvor barnet er avhengig av at det tas et felles ansvar.

En forutsetning for at barnets rettigheter kan oppfylles, er at regelverket både er kjent og at det etterlevs av forvalterne. Foreldre, lærere og barnevernsarbeidere forventes å kjenne både barnets rettigheter og sine egne plikter etter sitt lovverk. I hvilken grad de også forventes å kjenne de andres lovverk, vil dels følge av lovgivningens innhold, dels av forvalternes opplæring og arbeidsforhold.

Om forvalterne *faktisk* kjenner sin egen lovgivning og de andres er et empirisk spørsmål som vi har liten kunnskap om. Ingen av forvalterne på laveste forvaltningsnivå forventes å være profesjonelle rettsanvendere. Det tilsier at behovet for et lovverk som er lett tilgjengelig, er meget stort. Ideelt sett, burde det kunne leses og forstås av et barn. Spørsmålet er om lovgivningen er tilstrekkelig informativ for de tre gruppene av voksne om de rettslige premissene for utøvelsen av hver av partenes og deres felles ansvar for barnets opplæring. Det vil jeg finne ut ved å analysere hva som følger av lovstrukturen og av innholdet i de sentrale bestemmelsene.

Jeg vil først ta for meg forholdet mellom hjemmet og skolen, deretter hjemmet og barnevernet, og til sist mellom skolen og barnevernet. Det går ikke helt an å skille mellom dem på grunn av at hjemmet noen ganger er i barnevernets regi og at foreldrenes rolle derfor ivaretas av barnevernet eller dets medarbeidere.

Foreldrenes og skolens felles ansvar er regulert gjennom skole-hjemsamarbeidet. Som prinsipp er det slått fast i opl. § 2-1 første og sjette ledd, men vi finner få holdepunkter i loven om hva den nærmere går ut på. Loven har enkelte regler om foreldrerepresentasjon i skolens organer og deres oppgaver. Samarbeidet om det enkelte barn er regulert i opplæringsforskriften hvor § 3-2 bestemmer at det som et minimum skal være foreldrekonferanse to ganger i året. Ellers følger rammen av opplæringslovens regler om barnets, foreldrenes og skolens gjensidige rettigheter og plikter, med presiseringer i *Rolleerklæringen* i og utdypet i *Prinsipper for opplæringen* i læreplanverket.

---

<sup>1140</sup> NOU 1922:22 s. 98



Partene i skole-hjemsamarbeidet er foreldrene og skolen representert ved barnets kontaktlærer, jf. oppl. § 8-2 andre ledd. Foreldrene har sitt mandat fra bl. § 30 første og andre ledd og av opplæringslovens plikter. Læreren har sitt mandat fra opplæringsloven og fra FNB artikkel 29.

Foreldre forventes å kjenne barneloven, og er også de nærmeste til å lære opp barnet om dets rettigheter etter FNB, jf. særlig artikkel 5. Men foreldre får ingen spesiell skolering om barnets rettigheter. Staten har riktignok et ansvar etter FNB § 42 for å gjøre konvensjonen kjent både for foreldre og barn. Dette er et ansvar FNs Barnekomité flere ganger har påpekt at Norge har forsømt. I praksis må foreldre selv skaffe seg nødvendig kunnskap.

Under utarbeidelsen av barneloven ble det tatt for gitt at dens regler må tolkes slik at foreldrene holder seg orientert også om annen relevant lovgivning og tar hensyn til den i sin oppdragelse av barna.<sup>1141</sup> Rettigheter og plikter for barn og foreldre som følger av annen lovgivning, blant annet skolelovgivningen slår dermed «igjennom» i forhold til foreldreansvaret og legger premisser for foreldrenes rett og plikt til å bestemme for og over barnet, jf. pkt. 3.4.3.2. Denne formen ble valgt for få et så enkelt regelverk som mulig. Den er hensiktsmessig sett fra lovgiverens synspunkt ved at foreldreansvarets innhold endres når det skjer endringer på andre relevante rettsområder.

Lærerne får sin kunnskap om opplæringsloven i pedagogikkfaget i lærerutdanningen. Kommunen har som arbeidsgiver ansvaret for at de blir tilstrekkelig faglig oppdatert, blant annet gjennom informasjonsheftet om FNB. Skolen skal ved siden av hjemmet også i noen tilfelle samarbeide med barnevernet. Men lærere har ingen spesiell opplæring om barneloven, som de riktignok forutsettes å kjenne hvis de selv har barn, eller om barnevernloven. Når hjemmet er i barnevernets regi, må skolen forholde seg både til problematikken som ligger til grunn for barnevernets inngrep og til alternative og splittede foreldreroller, jf. pkt. 5.5. Men uten krav om å kjenne lovverket.

Lovstrukturen gjør at skolens tolkning av opplæringsloven avgjør foreldrenes plikter. Så lenge foreldrene og skolen er på bølgelengde og opplever et felles ansvar for barnet, synes ikke det å skape store problemer.

Men kommer det til konflikt, gir det skolen en maktposisjon overfor foreldrene. Forskningen viser at også i tilfelle hvor den ikke er kommet klart til uttrykk opplever foreldre seg ofte avvist, når de ønsker å ta opp barnets problemer. De tør derfor ikke å ta opp saken av frykt for at det skal gå ut over barnet, jf. pkt. 1.5.5.6. Det er eksempler på at domstolene har vurdert skolens praksis som

---

<sup>1141</sup> NOU 1977: 35 s. 45

erstatningsbetingende.<sup>1142</sup> Men retten har også kommet til at det ikke var relevant ved bedømmelsen av kommunens erstatningsansvar at skolen ikke fulgte opp prosedyrene for samarbeid med hjemmet i en sak hvor det førte til at en gutt ikke ble utredet med tanke på spesialundervisning jf. pkt. 3.4.3.4.<sup>1143</sup>

I tilfelle hvor foreldrene har behov for klarhet i hvilke krav de kan stille til skolen, eller hvilken posisjon de kan forhandle ut fra, finner de på grunn av den lovtekniske løsningen liten veiledning i loven. Foreldre med funksjonshemmede barn, som ofte har bred erfaring, forteller at ingen myndigheter er verre å være uenig med, enn skolen. En medvirkende årsak kan være at det kan være uklart på hvilket nivå i skolen de beslutninger tas som er bestemmende for barnets opplærings situasjon, jf. pkt. 4.3.3.5.

Utviklingen av forholdet mellom foreldrene og skolen, jf. pkt. 1.5.5.6 og rettspraksis i skolesaker, jf. pkt. 3.4.3.4 viser at skolen har gått langt i å pålegge foreldrene ansvar for barnets opplæring. Klargjøringen av skolens og hjemmets oppgaver i *Rolleerklæringen* og særlig understrekningen av skolens pedagogiske ansvar kom som svar på et ønske om å rydde opp i dette forholdet. Det er bra, men sammen med departementets utdyping i læreplanverket har avklaringen fått en form som gjør den til lesning for spesielt interesserte. Særlig tatt i betraktning at å være foreldre er en ikke-profesjonell virksomhet er lovens løsning etter min mening meget lite brukervennlig.

Barnevernets ansvar for barnets opplæring er eksplisitt regulert først og fremst i bvl. § 4-15 som gjelder valg av plasseringssted utenfor hjemmet. For øvrig er ansvaret som barnevernets medarbeidere får for barnets opplæring, avledet av barnelovens regler, jf. bvl. § 4-18. At barnet i en viss alder er skolebarn, er gjennom foreldrenes ansvar for barnets opplæring en gitt premiss for barnevernets arbeid.

Den sterke økningen i hjelpetiltak i barnevernet viser at det i stor grad ytes hjelp med foreldrenes samtykke, ofte basert på forhandlinger med foreldrene. Det vil da kunne være relevant for barnevernet å støtte foreldrene i deres rolle som skoleforeldre eller å yte hjelp direkte til barnet for å løse disse omsorgsoppgavene. I hvilken grad dette finner sted har vi ingen empiriske data om. Av barnevernsstatistikken fremgår det at barnevernet i en del tilfelle yter leksehjelp som hjelpetiltak. Det kan tyde på økt oppmerksomhet om barnets skolegang.

Når barnevernet gjør beslutninger om et barn som medfører at det flytter fra hjemmet, viser analysen at det kreves grundig timing fra barnevernets side i forhold til skolen, både i saksbehandlingen, i planleggingen og iverksetting av vedtaket for

---

<sup>1142</sup> LG-2001-00691

<sup>1143</sup> LB-1998-01828

å sikre kontinuiteten i barnets opplæring. En side av saken gjelder «leveransen» fra skolen. Den andre gjelder oppfølgingen i foreldrenes sted. Når barnevernets profesjonelle eller private medarbeidere skal ivareta foreldreoppgavene i deres sted, har barnevernloven splittet ansvaret mellom flere personer, jf. pkt. 5.5.2 og 5.5.3. Deres ansvar er regulert ved at opplæringslovens krav via barneloven blir relevante for barnevernets arbeid med alle skolebarn. Opplæringsloven kan også være relevant for yngre barn med rett til spesialpedagogiske tiltak for barn i førskolealder. Om svikt i opplæringen for barnevernets barn kan tilskrives at lovgivningen «kryptifiserer» barnevernets ansvar for barnets opplæring, har vi ingen sikre holdepunkter for, men spesielt informativt er dette lovverket ikke.

Denne lille analysen viser at lovgivningen på dette området er kompleks. Lovreguleringen av de tre institusjonenes ansvar griper så tett inn i hverandre at «koden» for å kjenne sitt eget delansvar må være at alle de tre aktørene kjenner alle de tre lovene. I tillegg må de kjenne FNBs regler. Å kalle det et sektorbasert system er etter min mening en fiksjon og er egnet til å skape grenser det ikke er rettslig grunnlag for..

Spørsmålet i dette punktet er om den rettslige reguleringen tilstrekkelig klart tilkjenner hvilket ansvar hver av de voksne partene har for barnets opplæring i tilfelle hvor barnet er avhengig av at det tas et felles ansvar. Dette spørsmålet kan besvares med ja og nei. Formelt sett er ansvaret plassert. Men for barn som befinner seg i en marginal situasjon i forhold til skolen og hjemmet, er det regulert på en måte som gjør det vanskelig for hver av partene å finne ut hvilket ansvar som påhviler både dem selv og de andre. Samtidig synes det som om lovverket praktiseres som et sektorbasert system hvor hver av partene bare forventes å kjenne sin del.

Vi vet lite om hvilken praktisk betydning rettsreglene har på dette området. En mulig forklaring på at ordningene synes å fungere i de store flertall av tilfelle, kan være at det har en atferdsregulerende funksjon som ikke er avhengig av detaljkunnskap. Det kan også tenkes at det er så innarbeidet for dem som kjenner skolesystemet selv at det ikke er behov for det.

Reguleringen åpner for en gjensidighet i forholdet mellom hjemmet og skolen og hjemmet og barnevernet som gir et fleksibelt rom for ulike tilpasninger i konkrete tilfelle. Det er en styrke når det skal favne et stort antall barn og voksne og romme et mangfold av tilfeller. Det samme gjelder til dels også i forholdet mellom skolen og barnevernet, men der er det også behov for klart strukturerte rutiner for å sikre barnets rettigheter når det skal flyttes. Flexibiliteten er en styrke særlig i tilfelle hvor det er tillit og hvor partene opplever en forpliktelse til å komme frem til gode løsninger for barnet.

Men i mange tilfelle hvor det er behov for regler er forholdet nettopp at den grunnleggende tilliten mangler. Da er det behov for et lovverk som skaper

nødvendig klarhet i premissene slik at voksne som har et felles ansvar for barnet kan møtes til forhandlinger med sikte på å komme frem til en felles forståelse for oppgavene og hva hver av dem har ansvaret for. Det vil særlig gjelde i konstellasjoner med ulike maktforhold. Ut fra dette formålet er det etter min mening er det utilfredsstillende isolert sett å ha et lovverk som er vanskelig lesbart for den som har bruk for å sette seg inn i det, og som når behovet er til stede, ofte også vil mangle overskudd til det.

Hovedproblemstillingen i dette kapittelet er om svikten i barnets opplæring skyldes at loven ikke følges, eller om den ikke er bedre. Mine analyser av lovverket som regulerer barnets rett til opplæring og til vern mot marginalisering i skolen viser at når man ser på FNB og nasjonal lovgivning under ett, er barnets materielle rettigheter med noen forbehold godt beskyttet.

Rettspraksis og forskning basert på forhold som riktignok ligger noen år tilbake, viser at det kan svikte når det gjelder iverksettingen for enkelte barn. Både foreldrene og skolen kan i noen grad selv definere hvor mye eller lite de vil engasjere seg i barnets opplæring og barnevernets kapasitet til å komme barnet til unnsetning er begrenset, dels av rettslige og dels av faktiske grunner.

Det kan skyldes at ansvaret er oppsplittet, at lovverket er vanskelig tilgjengelig, lite brukervennlig og at det av disse grunnene kan være dårlig kjent blant dem som har ansvar for å forvalte det. Men det er bare i få tilfelle at domstolene har kommet til at skolen har opptrådt erstatningsbetingende. Med noen viktige unntak har praksis langt på vei vært ansett å være i samsvar med gjeldende rett. Selv om man må kunne forvente mer av myndighetene enn at de unngår å pådra seg erstatningsansvar, må vurderingen være at lovverket ikke er bedre enn at det har vært akseptert en del «svinn». Det kan synes som myndighetene har vegret seg mot kjennskap til omfanget av det.

Det innblikket i skolens praksis jeg har gitt gjennom rettspraksis og empirisk forskning som har utviklet seg innen rammen av det eksisterende lovverket, viser at de voksne hver på sin kant synes å avgrense sitt ansvar for barnet. Det er etter mitt syn ikke forenlig med barnets rettigheter etter FNB. Reformene både i skolen og barnevernet kan tolkes som et uttrykk for at det er behov for større grad av forpliktelse for å sikre et felles voksent ansvar for barnets opplæring.

## 6.4 En samlet vurdering av det tredelte systemet

### 6.4.1 Innledning

I dette punktet vil jeg se nærmere på styrker og svakheter ved det tredelte systemet. Jeg vil først prøve å identifisere noen kjennetegn ved det som fungerer når det fungerer. På den bakgrunn vil jeg analysere om strategiene for forandring er egnet til å bedre oppfyllelsen av barnets rettigheter og hvor utviklingsmulighetene ligger. Jeg vil også se på om det er nødvendig med rettslige endringer eller om det også må andre tiltak til.

En generell vurdering av det tredelte systemet er at det historisk sett har vist seg som en levedyktig rettslig konstruksjon for å regulere omsorg og opplæring for barn. I en viss forstand har den vært usynlig, basert på en underforstått arbeidsdeling som har vært tatt for gitt, og som har vært tematisert først og fremst når det har vært tale om å foreta endringer i den, jf. pkt. 1.5.4.6. Den har også vist seg fleksibel og har vært i stand til å tilpasse seg endringer.

En styrke ved systemet er at det fordeler ansvaret for barnet hos tre grupper av voksne som har et felles ansvar for barnet. Når det fungerer som forventet, kan den ene komme inn og i noen grad kompensere for svikt hos den eller de andre. For barnet minsker det sårbarheten som følger av dets avhengighet av noen få voksne.

Men det er samtidig dens svakhet. Ved at ansvaret er lagt til autonome institusjoner kan hver av dem selv avgrense sin innsats. Det gjør det mulig å holde utgifter, tid og innsats under kontroll. Fra institusjonenes og de voksnes side kan det være funksjonelt, men sett fra barnets perspektiv er konstruksjonen lite betryggende. Rettspraksis og forskning viser at den i mange tilfelle er utilstrekkelig til å sikre barnet når det ordinære oppvekstsystemet blir satt på prøve.

Et sentralt spørsmål er om de strategier for forandring som er lagt opp, er hensiktsmessige for å bedre systemet, om de er tilstrekkelige og hva som bør utvikles videre for å styrke oppfyllelsen av barnets rettigheter. Det vil jeg drøfte ved å ta utgangspunkt i hva som fungerer når det fungerer, pkt. 6.4.2. Jeg vil deretter si litt om strategiene for forandring og peke noen utviklingsmuligheter, pkt. 6.4.3. Jeg vil avslutte dette punktet med noen muligheter for rettslige endringer, pkt.6.4.4.

### 6.4.2 Hva er det som fungerer når det fungerer?

Problemstillingen i dette punktet tar utgangspunkt i at det er svakheter ved det tredelte systemets egnethet til å oppfylle barnets rettigheter, jf. pkt. 6.1.2. Jeg vil først på bakgrunn av analysene i kapitlene 3, 4, og 5 se litt nærmere på hvordan det

forventes å fungere, når det fungerer etter hensikten, og hva er det som ikke fungerer når noen barn faller fra i skolen. Kan vi ut fra kjennetegn ved det som går bra, finne holdepunkter for hva det kan være fornuftig å bygge på for å avhjelpe svakheter som rammer noen barn?

Jeg vil stille sammen forventningene til hjemmet, skolen og barnevernet og trekke frem noen mønstre i den regulerte norske barndommen som fremtrer klarere når man ser delene i sammenheng enn når man betrakter dem hver for seg. Ved å studere strukturene i det helhetlige ansvaret for barnets opplæring kan vi både få en bakgrunn for å forstå hva som kan gå galt og elementer til en strategi for å motvirke at barnet marginaliseres i skolen.

De tre sentrale rettslige mekanismer i samfunnets organisering av barnets opplæring er barnets rett og plikt til opplæring i samsvar med lovens krav, kommunens plikt til å tilby barnet en kollektiv oppfyllelse av denne retten samt foreldrenes ansvar for å sørge for barnets grunnleggende omsorg på et nivå som sikrer dets læringsbetingelser og å sørge for at det møter på skolen.

Barnets rettigheter forventes oppfylt av voksne i roller hvor de representerer samfunnsinstitusjoner som er organisert på sine egne premisser og fungerer etter sin egen logikk. Samtidig har de møtepunkter i et felles ansvar for å ivareta det enkelte barns trivsel og dets utvikling til ung voksen borger som er i stand til å leve et selvstendig liv. Barnet forventes selv å være en aktiv deltaker ved selv å oppfylle sin rett og plikt til opplæring.

Forskningen om god omsorg for barn viser at hjemmet spiller en sentral rolle for barnets utvikling, jf. pkt. 3.1.3.3. Her legges grunnlaget for barnets identitetsutvikling som selvstendig individ gjennom dets tilknytning til sine nærmeste omsorgspersoner. Ved at foreldrene legger opp de daglige rutiner ut fra kjennskap til barnets personlighet, karakter og gemytt og stiller krav som barnet er i stand til å mestre, vokser det med oppgavene. Gjennom hjelp, støtte, oppmuntring, krav og lydhørhet fra de voksne, blir barnet etter hvert deltaker i organiseringen av dagliglivet som foregår i hjemmet og på skolen. Innen disse rammene blir barnets utvikling noe som i de fleste tilfelle går av seg selv.

Skolen strukturerer hverdagen i store deler av barnets oppvekst i et løp hvor det ene trinnet bygger på det forrige og forbereder til det neste. Erfaringene i denne perioden er for de fleste avgjørende for hvordan det er rustet til å møte livet som ung voksen. Barnets prestasjoner i skolens vurderingssystem avgjør hvilke dører som er åpne og hvilke som er lukket til videre utdanning og arbeid. Barnets sosiale erfaringer, evne til å søke kontakt og etablere, utvikle, bevare og avslutte forpliktende relasjoner i venns- og kjæresteforhold vil ha betydning for dets sosiale integrering i samfunnet fremover.

Skoleforskningen viser at tilsvarende mekanismer som i hjemmet, gjør seg gjeldende i skolen.<sup>1144</sup> Læreren og barnets forhold til læreren er det som betyr mest for hvordan barnet har det og gjør det på skolen.<sup>1145</sup> «Den kompetente lærer ser hver enkelt elev og finner den riktige kombinasjonen av krav og forventninger, hjelp og støtte. Dette vil også bidra til et godt læringsmiljø og forebygge uro og problematferd», heter det i St. meld. nr. 16 (2006-2007).<sup>1146</sup> Skolens ledelse og lærernes kompetanse har avgjørende betydning for læringskulturen i skolen. Det gjelder kompetanse av faglig og metodisk art, til å lede klasser, til å etablere gode relasjoner til og mellom elever, samarbeide med foreldre og vektlegge ros og oppmuntring. I skoler hvor elevene får løpende og systematisk tilbakemelding og hvor godt arbeid belønnes, er også trivselen god.<sup>1147</sup>

Det er klare likhetstrekk mellom de voksnes måte å møte barnet på som fremmer læring og utvikling i hjemmet og skolen. Kjersti Ericsson og Guri Larsens beskriver på bakgrunn av sin undersøkelse av skole-hjemsamarbeidet «Det store Vi» av foreldrene og læreren som et fellesskap med ansvar for barnets skolegang.<sup>1148</sup> I dette fellesskapet spiller barnet en sentral rolle, som synes å være oversett i skolereformen.<sup>1149</sup> Med økende alder blir de fleste mer selvstendige og klarer seg med mindre uttalt støtte fra foreldrene, jf. pkt. 1.2.2. Større barn kan oppleve foreldrenes krav som en byrde.<sup>1150</sup>

Sammen utgjør skolen og hjemmet som samfunnsinstitusjoner med ansvar for barnet og de rettslige mekanismene som kobler dem sammen sentrale elementer i reguleringen av *den ordinære norske barndommen*. Hjemmet og skolens ansvar griper inn i hverandre som tannhjul i et urverk. Skoleklokka og timeplanens struktur legger sentrale premisser for barnets liv både på skolen og i hjemmet, med daglige vandringer i mellom. I det ordinære oppvekstsystemet fanges de fleste barn inn. Undersøkelser tyder på at å finne seg til rette i skolen, spiller en sentral rolle for barns generelle trivsel, jf. pkt. 1.1.1 og pkt. 5.1.3.4.

Skolen og hjemmet kan betraktes som to pilarer i barndommen, eller som to motpoler som fra hver sin side støtter opp under barnets utvikling til selvstendighet. Også mange andre av barnets relasjoner er strukturert omkring skolen og hjemmet, særlig de første årene. I tillegg til å formidle et kunnskapsinnhold, regulerer skolen tid og sted for barnet, samtidig som den styrer foreldrenes tid. Barnet møter det aldersbestemte oppvekstsystemets plikter når det fyller seks år, men sammen med ordninger i førskolealder og fortsettelsen i videregående skole legges en års-, uke- og dagsrytme som invaderer hele barndommen, jf. pkt. 3.1.3.2.

Etter hvert som barnet blir større, organiserer det mer av sin tid på egen hånd. Foreldrenes rolle skifter karakter til fjernkontroll, inntil den unge helt tar ansvar for seg selv. Den som følger løpet som legges opp, ledes gjennom samfunnets opptrukne kvalifiseringsløp, med

---

<sup>1144</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 30-31

<sup>1145</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 94

<sup>1146</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 81

<sup>1147</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 32-33

<sup>1148</sup> Ericsson, Kjersti og Larsen, Guri (2000): op. cit. s. 26

<sup>1149</sup> Ericsson, Kjersti og Larsen, Guri (2000): op. cit. s. 146 flg.

<sup>1150</sup> Ericsson, Kjersti og Larsen, Guri (2000): op. cit. s. 174 flg.

foreldrene og skolen som medspillere. For noen barn kommer også barnevernet inn i bildet.

De aller fleste barn finner seg godt til rette; de følger løpet, lærer og trives. Hva som foregår i prosessene som leder frem til en vellykket sosialisering, vet vi ganske lite om. Når voksne skal beskrive det som foregår, blir de voksnes bidrag det sentrale, denne avhandlingen er intet unntak. Barnets eget bidrag, hva det lykkes med, hva det strever med og hva som smerter, blir lett usynlig.

De fire problemområdene som jeg har analysert under overskriften marginalisering i skolen, dreier seg om at barn av ulike grunner mister eller står i fare for å miste fotfestet i skolen, som den sentrale ordinære oppvekstarenaen i samfunnet. Det dreier seg om at noen barn aldri kommer inn i dette systemet og at noen faller fra underveis. Noen føler seg ikke velkomne, noen føler seg presset ut, og noen velger seg aktivt bort. Den som ikke følger med, kan få problemer med å ta igjen det tapte senere. Årsaken kan være ulike former for svikt i den voksne oppfølgingen av barnets opplæring eller i den omsorg som er nødvendig for at barnet skal få utbytte av den. Det må ses i lys av at noen barn krever spesielt mye av de voksne omkring seg.

Målsettingen om tilpasset, likeverdig og inkluderende opplæring, må ses som en klart uttrykt målsetting om at «ingen skal stå igjen».<sup>1151</sup> Fra et samfunnsperspektiv kan marginalisering i skolen ses som et uttrykk for at barnet enten har mistet eller står i fare for å miste taket i det ordinære oppvekstsystemets sosiale ordning. Det vil normalt være både i barnets og i samfunnets interesse at de problemer dette skaper, blir løst. Hovedproblemstillingen for avhandlingen er hvor ansvaret ligger for å få et barn som er utsatt for marginalisering tilbake «i folden» eller å ta tak i situasjonen for å snu prosessen slik at barnet ikke taper motivasjon og interesse for videre skolegang, ut fra at det regnes som et gode for barnet, jf. pkt. 1.2.3.

Mange av de individuelle beskrivelsene fra rettspraksis kan tyde på at for det enkelte barn kan veien tilbake til skolen eller til en vanlig elevrolle være vanskelig når forholdet til skolen først har kommet i et skjevt spor. Det utvalg av saker som kommer for retten, er også spesielt fastlåste saker. Men den empiriske forskningen viser som et mer generelt trekk at problemer på senere trinn i utdanningsløpet ofte kan føres tilbake til uløste problemer tidligere. Det gjør det desto viktigere å ta problemene på alvor når de oppstår og unngå at prestisje gjør at det ikke tas nye grep for å få prøve nye muligheter.

Det må være grunn til å anta at de usynlige strukturene som fungerer når utviklingen går av seg selv, må være sentrale innslag både i en god skoledag og en god dag hjemme. Det dreier seg om at barnet blir anerkjent som den person det er, at det blir respektert med sine særpreg, som en som betyr noe for andre, med en

---

<sup>1151</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 85



stemme som har krav på å bli hørt, men som også må ta hensyn til andre og ikke alltid kan få det som han eller hun vil. For noen barn er det selvfølgelig innslag i hverdagen. Det betyr ikke at den er problemfri, men at barnet mestrer de prøvelser livet utsetter det for og er i stand til å reise seg og prøve igjen med det som ikke lykkes.

Noen barn opplever faglige eller sosiale nederlag i skolen som kan gå på trivsel og helse løs. Det er forhold som skolen har ansvar for å rydde opp i, først og fremst gjennom å styrke kvaliteten i opplæringen og på det sosiale miljøet i skolen. Empirisk forskning viser at barnet synes å være særlig utsatt når det opplever problemer på flere livsområder samtidig. Læren om risiko- og beskyttelsesfaktorer, jf. pkt. 3.1.3.3 bygger på den erkjennelse at et barn kan tåle en del påkjenninger; det er når antallet hopper seg opp, at det kan være fare på ferde for dets utvikling.

Det er et trekk vi også finner igjen i erstatningssakene. Innen visse grenser kan likevel svikt på noen livsområder oppveies av at barnet har ressurser på andre. Sentralt er at *en annen voksen* som er til stede for barnet, kan gjøre at det klarer seg tross store prøvelser. Denne kunnskapen, tilsier at en strategi for å komme barn i en marginalisert situasjon til unnsetning, må være å sikre barn tilgjengelighet til flere voksne. For noen barn har en lærer en slik rolle, eller det kan være en slektning, nabo eller venners foreldre. De må både ha tillit til sin egen autoritet og til sin betydning for barnet og vilje og myndighet til å utøve et voksent ansvar.

Barnevernets rolle i dette landskapet er mer uklar. Det eksisterer som et lovpålagt organ i alle kommuner, men dets arbeid angår et meget lite antall barn, selv om det øker år for år. Det kan derfor tenkes å ha en symbolfunksjon, ved at det skaper en illusjon om at barn i vanskeligheter kan hjelpes, samtidig som innsatsen holdes på et minimalt nivå.

I skolereformen har barnevernets rolle vært forbigått i taushet frem til St. meld. nr. 16 (2006-2007). Det har vært fremhevet at skolens oppgave når den blir kjent med at barnet har problemer i hjemmet er å støtte foreldrene, men ikke selv å yte omsorg for barnet.<sup>1152</sup> Skolens personale har plikt til å melde saken til barnevernet hvis vilkårene i opl. § 15-3 andre ledd er oppfylt, jf. pkt. 4.4.3.

Barnevernets arbeid er basert på at vanlige problemer som gjelder faglig og sosial marginalisering i skolen er et anliggende for skolen og hjemmet å rydde opp i. Barnevernlovens skolehjemler har ingen praktisk betydning.

Ved skolefravær er forventningene til barnevernet vage og tilsynelatende motstridende. Opplæringslovens forarbeider har lagt til grunn at tiltak etter barnevernlovens vanlige regler kan være aktuelle når foreldrene ikke sørger for at barnet får tilfredsstillende grunnskoleopplæring, jf. pkt. 4.3.5. Barne- og likestillingsdepartementets standpunkt er at barnevernet isolert sett ikke har noe spesielt ansvar for å sørge for at barnet kommer seg på skolen. Hvor det ikke er

---

<sup>1152</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 108

andre problemer som indikerer at barnet kan være utsatt for omsorgssvikt, er det skolens ansvar å følge opp barnets skolegang, jf. pkt. 5.3.4.2. Hvor store problemer det skal være snakk om før det blir en sak for barnevernet, har departementet ikke uttalt seg om. Det må være opp til barnevernets skjønn.

Barnevernet stilles overfor motstridende forventninger. Det forventes både å fungere som sikkerhetsnett for de vanskeligst stilte barna med store problemer. Befring-utvalget ønsket å rendyrke denne rollen, men det ble ikke fulgt opp. Samtidig forventes det å fanges opp barn på et tidlig stadium, før det mister fotfestet i det ordinære oppvekstsystemets institusjoner. Barnevernet får kritikk både for at det svikter de vanskeligste og for at de unnlater å hjelpe dem som må enkle midler kan få en lettere hverdag.

Barnevernets dilemma er at det er på tryggest grunn, rent rettslig, når barnets problemer er alvorlige. Lovens hjemler og beslutningsstruktur er bygget opp rundt en inngrepsrasjonalitet som er godt tilpasset slike tilfeller. Da er på den annen side ofte problemene så store at det er vanskelig å løse dem innen rammen av det ordinære oppvekstsystemet. Det har vært forutsetningen at barnevernet skal kunne komme inn med tidlig hjelp, men da basert på foreldrenes samtykke. Uten deres samtykke vil barnevernet bare kunne gripe inn dersom barnet lider under alvorlig omsorgssvikt, eller har alvorlige atferdsproblemer. Det vil kunne føre til at barnet også får mindre utbytte av opplæringen enn dets evner skulle tilsi.

Jeg har vist at FNB artikkel 3 nr. 2 kan tolkes slik at den sikrer barnet rett til omsorg på et nivå som gjør det tilstrekkelig selvstendig og sosialt kompetent til å delta i fellesskapet i skolen. Ved hjelpetiltak på grunn av særlige behov hos barnet, vil barnevernet hvis forholdene ligger til rette for det, kunne kompensere for svikt i hjemmet og på den måten sikre at barnet følger opp skolegangen. Etter dagens lovgivning beror slik hjelp på at foreldrene samtykker. Det synes de å gjøre i stor grad. Den store veksten i barnevernets tiltak siden midten av 1980-tallet har i hovedsak vært i hjelpetiltak med foreldrenes samtykke. Målsettingene om å styrke og støtte foreldrene har vunnet tilslutning i barnevernets arbeid. «Empowerment» eller myndiggjøring er en omstridt betegnelse. Selv om barnevernlovens saksbehandling og tiltakshjemler legger opp til en beslutningsrasjonalitet, åpner de skjønnsmessige rammene for at tiltak velges etter forhandlinger med familien. Å finne løsninger som foreldrene kan godta og forsone seg med, antas vanligvis å være til barnets beste.

Kilden til informasjon om barnevernets arbeid i saker om hjelpetiltak er først og fremst barnevernsstatistikkens opplysninger. Her har kategorien «andre tiltak» økt slik at den omfatter nesten halvparten av hjelpetilfellene. Uten at vi kjenner så godt til barnevernets arbeid i disse sakene, må det ut fra kunnskapen om hverdagslivets organisering, være grunn til å anta at tiltak fra barnevernet som på en hensiktsmessig måte lar seg innpasse i hjemmets daglige rutiner også vil kunne være egnet til å støtte opp under barnets deltakelse på de ordinære

oppvekstarenaene. Det kan tenkes at barnevernets tiltak også kan regnes med blant det som fungerer for barnet, men det har vi begrenset empirisk kunnskap om.

### 6.4.3 Strategiene for forandring

I dette punktet vil jeg peke på noen trekk ved de forandringene som tilsiktes i forholdet mellom hjemmet, skolen og barnevernet. To hovedtrekk er målsettingene om tidlig hjelp, og om styrking av foreldrenes kompetanse til å møte sine oppgaver og deres voksne autoritet overfor barnet. Når det gjelder den første målsettingen har det siden NFRs ekspertkonferanse i 1997 har vært et sentralt tema i barnevernet å komme tidlig inn med tiltak for atferdsproblemer. Bruken av MST og etter hvert også PMT for mindre barn vist en sterk økning, jf. pkt. 5.3.6. I skolen er forslagene om tidlig hjelp av nyere dato. Språktesting og språkhjelp for fireåringer og tidlig hjelp til barn med behov for hjelp i skolen er viktige initiativer for å unngå at barn unødig påføres nederlag i skolen, jf. pkt. 3.1.3.2.

Intensjonene om at skolen og barnevernet skal styrke hjemmets kompetanse til å ta seg av barnet, kan tolkes som en målsetting om at de tre institusjonene skal fungere mer i sammenheng enn det som tidligere har vært en uttalt forventning. Også på dette området kan det se ut som barnevernet ligger et hestehode foran skolen, særlig gjennom sin sterke satsning på empowerment-orienterte tiltak, jf. 6.4.2. Skole-hjemmsamarbeidet har en lengre tradisjon, men det synes i stor grad å ha fungert på skolens premisser, jr. pkt. 1.5.5.6.

*Kunnskapsløftets* nysatsning på skole-hjemmsamarbeidet og den sterke understrekning av skolens ansvar for at det fungerer, fremstår nærmest som en universalnøkkel til løsning på problemer som gjelder marginalisering i skolen. Det gjelder så vel elevenes fremmøte som deres faglige og sosiale utvikling i skolen og problemer i hjemmet. Strukturelt sett innebærer det å støtte opp under elementene som utgjør *det ordinære* i barnets oppvekst, skolen og hjemmet. Etter mitt skjønn er dette en fornuftig strategi ved alle de problemene som gjelder marginalisering i skolen.

Det kan ses som uttrykk for en ambisjon om å styrke skolens ansvar for å imøtekomme foreldre som er bekymret for sine barns læring og trivsel. Det kan også tolkes som en forventning om at skolen og hjemmet i samarbeid kan utøve et felles voksent ansvar for barnet slik at de ordinære ordningene fungerer. Det må også innebære en forventning om at problemer på det ene området kan oppveies ved at barnet får ekstra oppmerksomhet på det andre.

Ser vi de tre institusjonenes roller i sammenheng mener jeg å ha påvist at skolen og hjemmet hver for seg og sammen spiller en så sentral rolle for barnets oppvekst at det er nødvendig å se deres ansvar for barnets oppvekst under ett som supplerende systemer. Det kan gi grunnlag for en mer generell antagelse om at skolens, hjemmets evne til å fungere sammen i et helhetlig system spiller en sentral rolle

både for barnets rettslige stilling og dets faktiske utviklingsmuligheter, selv om også andre forhold er relevante.

Barnevernets rolle i dette bildet er mer tvetydig. Det har røtter både i fattigvesenet begrunnet i ønsket om å få alle på skolen, og i vergerådet begrunnet i å avlaste skolen for uønskede elever. Denne dobbeltheten synes fortsatt å prege barnevernet. På den ene siden har det siden midten av 1900-tallet vært en økning i hjelpetiltak fra barnevernet, som synes å vedvare. På den annen side har det beholdt sin posisjon som en institusjon som foreldre har krav på vern mot inngrep fra.

Det gjør barnevernet på den ene siden til en støttespiller for foreldre og barn som kan bidra til at det ordinære systemet fungerer som det skal. På den andre siden har foreldrene adgang til å motsette seg at barnet får hjelp som er nødvendig for dets utvikling så lenge det ikke dreier seg om forhold som er så alvorlig at det gir grunnlag for tvangsinngrep. Dets beslutningssystem når barnet må flytte fra hjemmet, viser seg å skape praktiske vanskeligheter for barnets rett til kontinuitet i skolegangen.

For de barna det angår, er det sentralt at det blir grepet fatt i disse oppgavene for å unngå at barnet mister fotfestet i det ordinære oppvekstsystemets sosialiseringsarenaer. I forhold til skolen har barnevernet en rolle som premisslegger ved at det i kraft av sin myndighet til å flytte barnet kan avgjøre hvor skolen skal oppfylle sine plikter. Barnevernet og dets medarbeidere kan i disse tilfellene også komme inn som skolens medarbeidere i foreldrenes sted. Disse oppgavene har lenge vært forbigått i taushet. Men i St. meld. nr. 16 (2006-2007) fremheves skolens ansvar for å delta i tverretattlig samarbeid, blant annet med barnevernet om elever som ikke skolen selv har kompetanse til å hjelpe alene.<sup>1153</sup>

Etter min mening må det være et mål å utvikle dette systemet slik at det kan fange opp barn som står i fare for å marginaliseres i skolen, og jeg vil peke på noen muligheter innen rammen av det gjeldende lovverket. Løsningen må i det enkelte tilfelle tilpasses barnets opplevelse av situasjonen. Barnets læring og utvikling er det sentrale og barnet har et krav på å bli hørt. Hvilken rolle barnet er tiltenkt når betingelsene for løsninger skal utarbeides finner vi lite om i dokumentene. Om dette er et uttrykk for at barns utvikling er betraktet som et rent voksent anliggende eller om barnet «bare» har blitt glemte, er ikke så godt å vite.

Kommunen har i dette arbeidet en nøkkelrolle både gjennom sitt generelle ansvar for barns oppvekst og levekår og sin posisjon som ansvarlig for både skolen og barnevernet i kommunen. Kommunens ansvar må ses i lys av at det jeg har beskrevet som det tredelte systemet, ikke er noen sluttet hele. De tre institusjonene befinner seg i en administrativ og politisk kontekst hvor kommunen har rom for å

---

<sup>1153</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 34

organisere tjenestene på ulike måter. Innen denne rammen kan de ses som pilarer i kraft av sin posisjon som lovbestemte elementer i det regulerte oppvekstsystemet.

Deres roller er sentrale også for barnets øvrige sosiale nettverk, selv om barnet med økende alder oppnår økende selvstendighet. Men de befinner seg en åpen sosial kontekst hvor både problemer og løsninger kan variere kommunene i mellom. Et eksempel er at leksehjelp kan ytes som hjelp etter barnvernloven, noen steder tes det av skolen, frivillige organisasjoner yter det noen steder. Det er også eksempler på at i områder hvor det har vært ungdomsbråk, har idrettslaget invitert til leksekvelder et par kvelder i uka.

Et sentralt element i utviklingen videre er å skaffe nødvendig kunnskap om det som fungerer bra for det store flertall av barn. Det vanlige er at foreldrenes omsorg fungerer slik at utviklingen går av seg selv hjemme og læringen går av seg selv på skolen. Det som fungerer i disse tilfellene er de usynlige strukturene av voksen omsorg. Det ligger en utfordring i å finne måter som sikrer alle barns kvaliteter av «usynlig» omsorg gjennom alternative ordninger der det er nødvendig. Det krever kompetanse hos lovens forvaltere om barnets utvikling og om hva som er bra for barn og kompetanse til å snakke med barn om vanskeligheter eller bekymringer som det strever med. Det krever videre at det utvikles kunnskap om hvordan barnet selv skal gjøre sin innflytelse gjeldende og at barnets rett til å bli hørt og til tilgjengelige voksne blir styrket. Deres stemme hører man sjelden.<sup>1154</sup>

Dette kan gjøres ved flere virkemidler. Organisatorisk kan det gjøres ved at skolen og barnevernet bli kjent med hverandres kompetanse og ressurser slik at de kan trekke veksler på hverandre der det er nødvendig. I noen kommuner brukes samarbeidsteam, fellesmøter eller andre fora. Dette gjør det mulig å utvikle en beredskap til å møte problemer før de oppstår. Når det konkret gjelder samarbeid med foreldrene, synes det som utfordringene er størst i skolen med å etablere tillitsforhold mellom skole og hjem, og også knytte samarbeidet med foreldrene i skolens organer til planleggingsprosessen i skolen slik at foreldrene kan få innflytelse på forhold som betyr noe for barnas opplæring.

Skolen er stilt overfor særlig krevende oppgaver når det gjelder enkelte grupper av voksne med en vanskelig skolehistorie, jf. pkt.1.5.3.5. At barnets hjem er i regi av barnevernet er også en utfordring for skolen. Behovet for å styrke den sosialpedagogiske rådgivningen er også fremhevet.<sup>1155</sup> Her synes det å være behov for kompetansestyrking i skolen. Til tross for den sterke understrekningen av skolens ansvar på områder som den synes å ha veket unna, er det lærerens kompetanse i undervisningsfagene som er styrket både i den siste reformen i lærerutdanningen og som er vektlagt *Kunnskapsløftet*. En del skoler har supplert

---

<sup>1154</sup> se Haugli, Trude (2002): op.cit. s. 314

<sup>1155</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007) s. 82-83

lærerstabene ved å ansette personale med miljøterapeutiske oppgaver. Noen skoler har i samarbeid med helsesøster eller med pp-tjenesten etablert tilbud til barn og unge med angstproblemer, barn som opplever rusproblemer eller vold i hjemmet, sorggrupper og grupper for barn som opplever samlivsbrudd.

Ut fra mine analyser av delsystemene vil jeg særlig peke på to forhold som jeg mener det er nødvendig å ta hensyn til i utviklingen av henholdsvis skolen og barnevernet. Jeg har vist at foreldrene har ansvaret både for den daglige organiseringen i hjemmet og for den personlige omsorgsutøvelsen i direkte samhandling med barnet, jf. pkt. 3.1.3.3. Mine analyser kan tyde på at skolen og barnevernet har orientert seg ut fra ulike aspekter ved hjemmets funksjoner. Skolen synes å ha basert sine tjenester på visse institusjonelle forventninger til hjemmet som forventes ivaretatt ut fra en standardisert oppfyllelse. En mulig tokning av skolens vegring mot å møte foreldre på et personlig plan og ivareta barnets spesielle behov, kan være at den har ønsket å holde seg til en standardisert foreldreoppfatning, jf. pkt. 3.4.3.4 og ikke involvere seg for mye i de enkelte foreldres liv. I målsettingen om styrking av skole-hjemsamarbeidet kan det synes som det først og fremst er den personlige kontakten som søkes styrket. For å få til et smidig samarbeid om opplæringen slik at den tilpasses til det enkelte barn, synes et personlig samarbeid vanskelig å komme utenom. Det krever at skolen følger opp den utfordringen som ligger i at nyutdannede lærere selv mener å mangle kompetanse til foreldrearbeid.

Barnevernet synes på sin side å ha hatt et ensidig blikk på den psykologiske relasjonen mellom barnet og foreldrene, jf. pkt. 5.1.3.2. Det innebærer på den ene siden en fare for «patologisering» av samfunnsproblemer som krever sosialpolitiske løsninger, som vold og fattigdom, samtidig som barnevernet blir blind for hva foreldrene faktisk klarer. Det kan også føre til at hjelp som kan bidra til å lette presset for foreldrene, som pengestøtte eller annen praktisk hjelp, blir for triviell til å være faglig interessant.

På den annen side kan det føre til at barnevernet overser de institusjonelle forpliktelsene som ordinært påhviler hjemmet, når de organiserer omsorgen for barnet i foreldrenes sted i sin egen regi. Det gjelder både å ivareta tradisjonelle hjemkvaliteter, som kanskje særlig har sviktet i en del institusjoner, og å søke å ivareta langsiktigheten i tenkningen omkring barnets utvikling som er en selvfølgelig premisse i foreldre-barnforholdet. Det dreier seg ikke minst om å ivareta barnets opplæring, i planleggingen, iverksettingen og gjennomføringen av barnevernets tiltak.

At begge disse funksjonene ved hjemmet er nødvendige for alle barn, skulle tilsi at både skolen og barnevernet har oppmerksomheten rettet mot begge. Det kan se ut som det både er nødvendig med kompetansestyrking og at de to institusjonene og deres profesjoner i større grad enn det som synes å ha vært tilfelle hittil, orienterer

seg mot hjemmet. Bevisstheten om behovet for det synes økende. Spørsmålet er om dette er kommet til uttrykk på en måte som er forpliktende nok.

#### 6.4.4 Behov for rettslige endringer?

Strategiene for utvikling av skolen og barnevernet som er lagt opp i reformene de seneste årene, bygger på skolen og hjemmet som hovedstrukturene i det ordinære oppvekstsystemet for barn og unge. Barnevernet er et sikkerhetsnett med et mandat som ikke strømlinjeformet er tilpasset hovedstrukturen. Reformene legger opp til en styrking av kvaliteten i arbeidet for hver av institusjonene, samtidig som det er en målsetting for begge å styrke og støtte foreldrenes omsorg for barnet.

Et spørsmål er om det også er behov for rettslige endringer for å sikre at ansvaret for barnets omsorg og opplæring skal gjøres forpliktende nok. Mine analyser viser at systemet slik det har fungert, har åpnet for at det voksne ansvaret kan glippe, og at svakhetene ligger i møtepunktene mellom de tre institusjonene. Slik lovverket har fungert, synes det ikke å ha vært bedre enn at det har vært mulig for de voksne deltakerne å avgrense sitt ansvar for at dets rettigheter blir oppfylt. Etter inkorporeringen av FNB er denne praksisen etter mitt syn ikke forenlig med barnets materielle rettigheter.

Om det er behov for rettslige endringer er et spørsmål som kan se forskjellig ut om man ser saken fra de tre gruppene av voksnes synspunkt og fra barnets. Det er etter mitt syn ikke behov for materielle endringer for å sikre barnets rettigheter bedre. Det er først og fremst behov for rent pedagogisk å gjøre de voksnes plikter klarere enn det som fremgår av lovgivningen i dag slik at barnets rettigheter kan bli realisert. En enkel mulighet kunne være å klargjøre de gjensidige forpliktelsene til hver av partene i skole-hjemsamarbeidet ved likelydende bestemmelser i opplæringsloven og barneloven, bestemmelser om samarbeidet mellom foreldrene og barnevernet i barneloven og barnevernloven og i barnevernloven og opplæringsloven om samarbeidet mellom skolen og barnevernet. Et mønster kan være bvl. § 6-4 som er gjentatt i opl. § 15-3.

Rent pedagogisk mener jeg det også ville vært ønskelig med en regulering som gav bedre informasjon om helheten i det ansvar de tre institusjonene er felles om. Skolen og hjemmet og forholdet mellom dem danner etter min mening en så sentral struktur i det systemet som skal ivareta barnets utvikling til ung voksen borger, at det ville være naturlig at det ble synliggjort på en tydeligere måte enn i dagens lovgivning. Etter min mening bør det også fremgå tydeligere at barnevernets rolle er basert på statens subsidiære ansvar for barnet og bør fungere mest mulig komplementært til hovedstrukturen og føye seg inn i den på en smidig måte.

Dette er oppgaver som på sikt ville kunne innbære en viss justering av barnevernets ansvarsområde, og lovstrukturelle endringer.

Hensynet til barnet er av en noe annen karakter. Dets rettigheter har sitt speilbilde i de voksnes plikter. Barnet er avhengig av at de blir oppfylt. I lovgivningen og også i min analyse har de voksnes plikter vært i sentrum. De er regulert i et en-til-en-forhold til barnet med utgangspunkt i den institusjon de representerer. Sett fra barnets side ville det vært ønskelig med en løsning hvor det kunne holde seg til hver av partene, samtidig som hver av partene holder de andre i sjakk.

Etter min mening er reformene som er vedtatt de seneste årene egnet til å styrke det felles voksne ansvaret for barnet. Rettslige endringer bør baseres på empiriske studier av effektene av reformene for å være så velbegrunnet som mulig. En passe blanding av årvåkenhet, tålmodighet og utålmodighet er derfor nødvendig for å utvikle dette feltet videre.



## 7 Avslutning - rettspolitiske betraktninger

### 7.1 Innledning

I avhandlingen har jeg analysert, hver for seg og i sammenheng, tre lover som regulerer tre samfunnsinstitusjoner med sentrale oppgaver når det gjelder barns opplæring og omsorg. Hensikten har vært å finne ut om det er egnet til å sikre barnets opplæring og å motvirke at det marginaliseres i skolen.

I et historisk tilbakeblikk har jeg vist at de tre institusjonene har vokst frem over et langt tidsrom under innflytelse av utenlandsk påvirkning, av skiftende vitenskaplige retninger, av profesjonenes syn og av ideologiske strømninger. Sammen har de dannet en struktur som har vært noenlunde stabil i over hundre år. Fra å være et tilbud til noen få utvalgte, er skolen med ulike motiver gradvis utvidet til å fylle nesten hele barndommen til alle barn. Vergerådene som barnevernets forløper, kom opprinnelig til for å unngå å putte barn i fengsel og samtidig avlaste skolen for de vanskeligste barna da standssamfunnets skole opphørte på slutten av 1800-tallet. Et sentralt element i strukturen av skolen, hjemmet og etter hvert barnevernet har vært en underforstått oppgavedeling mellom dem. Den har nærmest vært usynlig og har først og fremst vært tematisert når det har vært tale om å gjøre endringer i den.

Ved å analysere delene har jeg påvist at systemet ikke har vært mer vanntett for barnet enn at en del barn ikke har fått oppfylt sin rett til opplæring. Omfanget har vi ikke full oversikt over, og det er først den siste tiden at dette er tematisert som et politisk spørsmål. Reformene de seneste årene har satt både skolens, hjemmets og barnevernet på dagsorden samtidig. Sentralt er at både skolen og barnevernet forventes å styrke hjemmet og foreldrenes ansvar og kompetanse til å utøve sine foreldreoppgaver.

Disse reformene stiller sammen med FNB det såkalte sektorbaserte lovverket under press og lovgiverne har skjøvet flere oppgaver foran seg. Staten har etter FNB artikkel 4 et ansvar for å organisere lovverket slik at barnets materielle rettigheter blir oppfylt. Den har også et ansvar for å sørge for at forvalterne får tilstrekkelig opplæring i konvensjonens bestemmelser, jf. FNB artikkel 42.

I dette punktet vil jeg peke på noen utfordringer som jeg mener ligger i den tradisjon dagens lovverk har vokst frem gjennom og som det fortsatt er bærer av, og som lovgiveren må hankses med når det skal utvikles videre. Sentralt er at det bygger på en institusjonell rasjonalitet og en «voksen» rasjonalitet. I pkt. 7.2 vil jeg drøfte hvilke konsekvenser dette har at disse to formene for rasjonalitet er utfordret. I pkt. 7.3 vil jeg komme med noen avsluttende bemerkninger.

## 7.2 Lovverkets institusjonelle og dets voksne rasjonalitet

Ser vi på fremveksten av dagens lovverk vil jeg fremheve særlig to kjennetegn som representerer utfordringer for utviklingen videre. Det bygger på en institusjonell rasjonalitet og på en «voksen» rasjonalitet. De to kreftene har virket sammen og på ulike måter bidratt til at barnet har kommet i skyggen.

Hensynet til barnets beste som et grunnleggende hensyn er som et overordnet prinsipp med rettslig normerende kraft, i et historisk perspektiv av ganske ny dato, selv om det også tidligere har vært lovfestet på enkelte områder, jf. pkt. 1.5.6.3. På flere punkter bryter det med norsk lovgivningstradisjon og tydeliggjør at det har vært tatt for gitt at lovgivningen først og fremst dreier seg om voksne. Dette faktum kan virke så selvsagt at det blir helt usynlig. Jeg vil derfor peke på noen konsekvenser av det.

Lovverkets voksne rasjonalitet bygger på at den som har en rettighet selv håndhever den og integrerer den i sin tilværelse. Et barn som er avhengig av at foreldrene håndhever dets vernede rettigheter, vil kunne bli dobbelt rammet dersom de svikter sine oppgaver, først faktisk, deretter rettslig. Ved at barnet ofte identifiseres med foreldrene, vil det være avhengig av andres hjelp når foreldrene svikter. En konsekvens av at barnet etter FNB er anerkjent som et selvstendig rettssubjekt, er at det må sikres muligheter til å få oppfylt sine rettigheter uavhengig av foreldrenes evne eller vilje.

Et annet aspekt ved lovverkets voksne rasjonalitet er at det bygger på at voksne vet hva som er bra for barn. En konsekvens av at de voksne gis en rett til å definere barnet er en fare for at dets egne ressurser og kompetanse underkjennes. Barnets rett til å gjøre sine synspunkter gjeldende har hatt vanskelig for å få gjennomslag i domstolene. I skole- og barnevernreformene synes myndighetene å ha gått stor bue utenom dem. Det synes å være et stort behov for kunnskap om hva som er god praksis på dette området. Her er problemstillingene langt på vei felles hva enten det gjelder barnets rettigheter overfor foreldrene, skolen, barnevernet eller andre. Det har sannsynligvis også ført til at betydningen av barn som ressurser for hverandre er oversett.

Mange spørsmål i forholdet mellom foreldre og barn har lenge vært ansett som uegnet for rettslig regulering. Dels har det vært tatt for gitt at barnets interesser sammenfaller med foreldrene; de forventes å ta seg av barnet, ordne opp for det og tale dets sak. I de fleste tilfelle skjer vel nettopp dette. Lovgiveren synes å ha motvilje både mot å ta opp det forhold at det kan være motstridende interesser mellom foreldre og barn, og at det kan reises tvil ved foreldres evne og vilje til å ta seg forsvarlig av sine barn.

Et vanlig motiv for lovgivningen er ellers å sikre den svake part i et rettsforhold. Den erfaring at behovet for regler er størst når det er problemer eller når forholdene utvikler seg irregulært, skulle tilsi et spesielt behov for klare regler for å sikre et felles voksent ansvar for barnets omsorg og dets opplæring. Men det synes som dette hensynet på mange måter er dårlig ivaretatt. Det kan dels ha sin forklaring i at det i tråd med en voksen tenkning har blitt oversett at barnet kan ha behov for å fremme sine rettigheter på egne vegne. Dels kan forklaringen ligge i den tradisjon at reformer i lovgivningen blir foretatt på ett område av gangen, gjerne avgrenset til et lovverk og den institusjon som forvalter det. Spørsmål i grensesonen til andre institusjoners ansvar kan uten videre anses for å følge de generelle reglene, eller lovgiveren kan finne det hensiktsmessig å henvise spørsmålet til andre områder enn det som for tiden er gjenstand for regulering.

Ved å regulere barnets rettigheter i forhold til samfunnets institusjoner i et en-til-en-forhold gjøres barnet sårbart hvis den voksne parten svikter. Min analyse viser at en styrke ved lovgivningen på dette området er at det voksne ansvaret er regulert slik at barnet til en viss grad har flere å holde seg til. Ved at de gjensidig både kan støtte og kontrollere hverandre, gis barnet en ekstra sikkerhet. Utstyres disse med nødvendig kompetanse og ressurser, gir det en mulighet til å kompensere for barnets faktiske og rettslige avhengighet av de nærmeste voksne. En følge er at det må renonseres på institusjonenes autonome rett til å avgrense sitt ansvar for barnet.

Lovteknisk ville det innebære å flytte oppmerksomheten fra institusjonenes kjerneområder til mellomrommene mellom dem for å styrke barnets rettigheter.

Gjennom måten de tre lovene i dag er vevet sammen på, er det etter min mening en forutsetning at for å forstå både sitt delansvar og den helheten det inngår i, at de tre voksne aktørene kjenner alle de tre lovene. Når forvalteransvaret likevel er oppsplittet, må staten ha ansvar for å sikre at de tre gruppene av forvaltere har nødvendig kjennskap til grunnlaget for sitt delansvar slik at de kan føye det sammen gjennom tolkning og rettsanvendelse. Et nærliggende alternativ kunne være å strukturere lovverket slik at det ble mest mulig informativt for dem som skal praktisere det. Når lovgiveren først har gått til det skritt å inkorporere FNB for å gi barnets rettigheter den best tenkelige sikkerhet, kunne en konsekvens være at lovgiveren gjør den integrering alle barn trenger, slik at det ikke gjøres unødig vanskelig å sikre barn som virkelig har behov for de rettigheter lovverket gir.

Lovstrukturutvalget foreslo i sin tid å samle lover som gjelder omsorg for barn, slik at barneloven, barnevernloven, barneombudsloven og barnehageloven ble en lov for barnets omsorg, jf. pkt. 1.3.5.4. Muligheten for lovstrukturelle reformer har også senere vært antydnet.<sup>1156</sup> Lovstrukturutvalgets innstilling ble lagt frem i 1992, altså etter at barnekonvensjonen var ratifisert, men den omhandlet ikke

---

<sup>1156</sup> se Ot. prp. nr. 3 (1998-99) s. 31, Backer, Inge Lorange (2002): op.cit. s. 85

menneskerettigheter. For å sikre Barneombudets uavhengighet i forvaltningen, bør i tilfelle barneombudsloven holdes utenfor.<sup>1157</sup> Om det er aktuell politikk, har jeg ingen formening om, men jeg mener formålet tilsier at det gjennomtenkes som en langsiktig løsning.

En samlet regulering av barnelovens og barnevernlovens regler ville kunne gjøre reglene om barnets rett til omsorg mer tilgjengelige. En felles lov ville kunne muliggjøre en mer «sømløs overgang» mellom privat og offentlig ansvar. Det er mulig at det kan tenkes mothensyn, men akkurat når det gjelder barnets rett til voksen omsorg, ville en samling av barneloven og barnevernloven kunne virke klargjørende.<sup>1158</sup>

Et argument for at også opplæringsloven burde komme inn i en felles lov er at det ville tydeliggjøre hovedstrukturene i forholdet mellom de tre institusjonene. Det ville kunne bidra til at både nødvendigheten av og premissene for samhandling mellom dem kunne bli klarere, både for institusjonene selv og for publikum. En felles lov ville også sikre et felles kunnskapsgrunnlag for skolen, barnevernet, og foreldrene.

Lovstrukturutvalgets begrunnelse for denne løsningen var at de voksne aktørene alle er elementer i omsorgen for barns oppvekstvilkår, og at det da kan hevdes at det er både ideologisk, praktisk og lovstrukturelt riktig at lovgivningen samles om denne ene felles nevner og hovedperson – barnet.<sup>1159</sup> Det er jeg helt enig i, og jeg mener at argumentet ikke bare gjelder barnets omsorg, det gjelder også barnets opplæring.

### 7.3 Avsluttende bemerkninger

Rettsområdet som jeg har analysert, ligger i møtet mellom på den ene siden hensynet til barnets beste og på den andre siden hensynet til lovstrukturell, organisatorisk, administrativ og profesjonell rasjonalitet på de voksnes premisser.

For at de tre institusjonene skal ta et felles ansvar for barnet, er det nødvendig med bevissthet om at de i sin tenkning omkring barnets rettigheter og barnets beste ofte vil være fanget av den institusjonelle logikken som deres medarbeidere arbeider innenfor. Barnets beste er sjelden det eneste legitime mål de skal ivareta, men tankegodt, tradisjoner og institusjoner er til dels forankret i gamle ordninger, både i den fortiden som dagens voksne hadde sin oppvekst i og ofte enda lenger bakover i tiden. Det kan være vanskelig å frigjøre seg fra ordninger som har nedfelt seg i alt fra arkitektur, prosedyrer, rutiner, stillingsstrukturer og lovverk og yrkesroller.

---

<sup>1157</sup> Committee on Rights of the Child (2002): The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Protection and Promotion of the Rights of the Child CRC/GC/2002/2 General Comment no. 2

<sup>1158</sup> Haugli, Trude (1998): op.cit. s. 398-399

<sup>1159</sup> NOU 1992:12 s. 144

Det er også en spenning mellom målsettingen om å styrke barnets rettigheter og den voksne tenkningen som råder. Riktignok har barnets rettigheter i en viss forstand sitt språk og sin plass i lovverket, men det er to dagsordener. En hvor barnets rettigheter holdes frem forbeholdsløst, og en voksen hvor barnet fortsatt er usynlig. Å koble disse to sammen innebærer å erkjenne at barnet er avhengig av at de voksne institusjonene fungerer og dets beste må finne sin plass i en prioritering av hensynet til andre interesser.

Utfordringen med å ta i betraktning hensynet til barnets beste som et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, må tas på mange plan. Trude Haugli har i artikkelen *Det mangfoldige barnets beste* pekt på noen aspekter.<sup>1160</sup> Jeg vil også nevne noen.

Når barns rettsstilling reguleres, må en sikre seg mot at det som fungerer godt for flertallet, blir normerende også i unntakstilfellene, som vi ser eksempler på i skolen. Å tematisere problemstillingene dette reiser er både en rettsteoretisk utfordring og en praktisk lovgiveroppgave. Det gjenstår å formulere gode problemstillinger slik at hensynet til voksen rasjonalitet, institusjonslogikk og barnets utviklingslogikk kan drøftes på en måte som tydeliggjør hensynet til barnets beste, slik at det kan gis sin plass som et grunnleggende hensyn som må prioriteres mot andre hensyn der dette er nødvendig.

Foreløpig har vi et system med tre institusjoner og tre lovverk med voksne deltakere som har et felles ansvar. FNB har på mange måter fortsatt en posisjon som en frittsvevende «rettslig satellitt». Vi har empirisk kunnskap om barnet som aktiv deltaker. Vi trenger også mer kunnskap om hvordan barnet kan involveres i prosesser som berører det slik at det kan skapes gode rammer for innflytelse og deltakelse og at dets stemme kan få den vekt som «et grunnleggende hensyn» tilsier.

Dette er et langsiktig arbeid. Vi må anta at faktorer som har vært operative i utviklingen hittil fortsatt vil gjør seg gjeldende; vitenskapen, profesjonene og internasjonal påvirkning, jf. pkt. 1.5.7. Det historisk sett nye er at barnets perspektiv er på vei inn, men uten at det har funnet sin plass i tenkningen.

Retningen er likevel gitt. Den må være gradvis å flytte oppmerksomheten fra de voksne til barnet. En utfordrende metafor er å tenke seg barnet som fuglen i flukt. Den flyr med egne krefter. De voksnes rolle er å være luften som gjør at vingene bærer.

---

<sup>1160</sup> Haugli, Trude (2002): op. cit



## Referanser:

## Litteratur:

Andenæs, Agnes (1996): Foreldre og barn i forandring. Oslo. Pedagogisk forum

Andenæs, Agnes (1996): Hvordan kan vi tenke rundt barns beste. NOU 1996: 13  
Overføring til barnefamilier, vedlegg 10 s. 373-374

Andenæs, Agnes og Skollerud, Kåre H. (2003): Flytting i offentlig regi. I: Backe-Hansen, Elisabeth (red.) (2003): Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi. Oslo. Gyldendal Akademisk, s. 23-43

Andreassen, Tore (2003): Behandling av ungdommer i institusjoner. Hva sier forskningen? Oslo. Kommuneforlaget

Ariès, Philippe (1980): Barndommens historie. Fakkeltbok. Oslo Gyldendal

Arnesen, Anne-Lise (2002): Ulikhet og marginalisering. Med referanse til kjønn og sosial bakgrunn – en etnografisk studie av sosial og diskursiv praksis i skolen. HiO-rapport 2002 nr. 13

Arnholm, Carl Jacob (1958): Lærebok i familierett. 3. utgave, (opprett 1967) Oslo. Johan Grundt Tanum

Aubert, Vilhelm (1976): Rettens sosiale funksjon. Oslo- Bergen - Trondheim. Universitetsforlaget

Augdahl, Per (1961): Rettskilder, annen utgave. Trykt hos Holbæk Eriksen &co A.s, Trondheim

Backe-Hansen, Elisabeth (1987): Håndbok for fosterforeldre. Oslo. Universitetsforlaget.

Backe-Hansen, Elisabeth (red.) (2003): Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi. Oslo. Gyldendal Akademisk.

Backe-Hansen, Elisabeth (2005): Trumfkort og puslespill: Hvordan barneverntjenesten argumenterer om omsorgssvikt. I Lippe, Anna L. von der m.fl. Risikoutvikling. Tilknytning og omsorgssvikt og forebygging, Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Nova rapport: 7/2005

Backer, Inge Lorange (1982): Barneloven, kommentarutgave. Oslo - Bergen - Trondheim. Universitetsforlaget

Backer, Inge Lorange (2002): Om gjennomføring av barnekonvensjonen i norsk rett. I: Bull, Kirsti Strøm, Hagstrøm, Viggo og Tjomsland, Steinar (red): Bonus pater familias. Festskrift til Peter Lødrup 70 år. Oslo. Gyldendal Akademisk s. 69-88

Bagge, Sverre (2001): Da boken kom til Norge 1000 -1537. Norsk idéhistorie Bind I. Oslo. Aschehoug

Barneombudet (2002-2003) Livet under 18 Drømmene idéene, livet. Unge rapporterer til FN om Barnekonvensjonen 02/03

Benneche, Gerd (1967): Rettssikkerheten i barnevernet: Oslo. Universitetsforlaget

Bergh, Johannes (2003): Ungdommer i norske fengsler. Kriminalitet blant barn og unge del 3. Statistisk sentralbyrå. Notater 2003

Befring, Edvard (2004): Skolen for barnets beste. Oppvekst og læring i eit pedagogisk perspektiv. Oslo. Det Norske Samlaget

Benson, Inger (2004): Det rettsløse barnet. Høvik. Kolofon forlag

Bernt, Jan Fridthjof og Doublet, David R. (1998): Juss, samfunn og rettsanvendelse. En introduksjon til rettsvitenskapen. 2. utgave. Oslo. Ad Notam Gyldendal.

Bernt, Jan Fridthjof (2002): Hvorfor skal vi bry oss om prejudikater. I: Lødrup. Peter, Tjomsland, Steinar, Aarbakke, Magnus og Aasland, Gunnar (red): Rettsteori og rettsliv. Festskrift til Carsten Smith: Oslo. Universitetsforlaget s. 81-95

Bernt, Jan Fridthjof, Overå, Oddvar og Hove, Harald (2002): Kommunalrett, 4. ute. Oslo. Universitetsforlaget

Bjerkan, Lise og Dyrliid, Linda (2001): Om likhet, likeverd – og annerledeshet. Et antropologisk blikk på tateres livshistorier. Working Papers in Social Anthropology. Sosialantropologisk institutt NTNU

Bliksrud, Liv, Hestmark, Geir og Rasmussen, Tarald (2001): Norsk idéhistorie bind IV. Vitenskapens utfordringer. Oslo Aschehoug

Bronfenbrenner, Urie (1976): Oppvækst og miljø. Økologisk sosialisasjonsforskning. København. Gyldendals Pædagogiske Bibliotek

Bourdieu, Pierre (1996): Symbolsk makt. Oslo. Pax Forlag A/S

Bourdieu, Pierre (2002): Distinksjonen. En sosiologisk kritikk av dømmekraften. Oslo Bokklubbens kulturbibliotek



Borvik, Bjørnar i artikkelen Anonym adopsjon og retten til opplysninger om sine biologiske foreldre, Tidsskrift for familierett barnevern, arverett og barnevernrettslige spørsmål nr. 3-4 2004 s. 261-271

Bratholm, Anders (1969): Umyndige personer. Oslo. Universitetsforlaget

Bratholm, Anders (1991): Vår kollektive blindhet. I: Flekkøy, Målfrid Grude og Fretheim, Tor: Det er så urettferdig, altså! – da barna fikk sitt eget ombud. Oslo. Aschehoug s. 9-11

Bratholm, Anders (2004): En særlig alvorlig mobbesak - skolens, politiets og påtalemyndighetens ansvar. I: Juss og humanisme. Om samfunn, straff og de svakes rettigheter. Oslo Humanist forlag

Broberg, Anders G. (2005): Anknytning, rädsla och omsorgssvikt. I: Risikoutvikling. Tilknnytning, omsorgssvikt og forebygging. Et jubileumsskrift til Kari Killèn. NOVA rapport nr. 7/05 s. 15-33

Bronfenbrenner, Urie (1976): Opvækst og miljø. Økologisk socialisationsforskning. København. Gyldendals pædagogiske bibliotek

Bunkholdt, Vigdis (1999): Fosterhjemsarbeid. Fra rekruttering til tilbakeføring. Oslo. Universitetsforlaget

Bø, Bente Puntervold (2004): Overrepresentasjon av innvandrerungdom i barnevernet – realitet eller fiksjon? I: Bø, Bente Puntervold, Rasmussen Maja og Aannestad, Nina: Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn på norske barnevernsinstitusjoner – en artikkelsamling. HiO-rapport 2004 nr. 19 s. 1- 27

Bø, Bente Puntervold (2004): Hva slags problemer fører til søknad om plass på en barneverninstitusjon? I: Bø, Bente Puntervold, Rasmussen Maja og Aannestad, Nina: Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn på norske barnevernsinstitusjoner – en artikkelsamling. s. 28-52.

Bø, Inge (1995): Barnet og de andre. Oslo. TANO

Christie, Nils (1977): Hvis skolen ikke fantes. Oslo. Universitetsforlaget

Christiansen, Kikkan Utsvedt (1997): Troverdige barnevernsbarn. I: Ringheim, Gunnar og Throndsen, Jane (1997): Løvetannbarn. De klarte seg – mot alle odds s. 163-183

Christiansen, Øivin og Havnen, Karen J. Skaale (2003): Plassering utenfor hjemmet – sammenbrudd eller gjennombrudd. I: Backe-Hansen, Elisabeth (red.) (2003):

Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi. Oslo. Gyldendal Akademisk s. 44-69

Clausen, Sten-Erik (2003): Plasseringer utenfor hjemmet på 1990-tallet I: Backe-Hansen, Elisabeth (red.): Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi. Oslo. Gyldendal Akademisk s. 203-221

Collin-Hansen, Ragnhild (1997): Innføring i barnerett for sosialarbeidere. Oslo TANO

Collin-Hansen, Ragnhild (2003): Velferdsstaten, sosialarbeiderne og fattigdom i barnefamilier I: Zahl, Mari-Anne (red): Sosialt arbeid. Refleksjon og handling. Bergen, Fagbokforlaget s. 121-146

Cunningham, Hugh (1995): Barn og barndom fra middelalder til moderne tid. Oslo Ad Notam Gyldendal

Dahl, Hans Fredrik (1993): De store ideologienes tid 1914-1955, Norsk idéhistorie bind V. Oslo. Aschehoug

Dahl, Tove Stang (1970): 1896-1967. Hva er skjedd med barnevernet? Stensil institutt for kriminologi og strafferett

Dahl, Tove Stang (1978): Barnevern og samfunnsvern, Oslo. Pax forlag A/S

Dale, Erling Lars (2003): Dannelsesprogram og enhetsskole. I: Slagstad, Rune, Korsgaard, Ove og Løvlie, Lars (red): Dannelsens forvandlinger. København. Oslo. Pax forlag s.155 -182

Duvaland, Lars (2002): Fylkesnemndsbehandlingen sammenlignet med andre vedtaksfattende organer i Norge. I Kjønstad, Asbjørn (red): Barnevern, fylkesnemnder og rettssikkerhet Oslo. Aschehoug s. 119-198

Eckhoff, Torstein og Sundby, Nils Kristian (1991): Rettssystemer. En rettsteoretisk innføring i rettsfilosofien. 2. utg. ved Torstein Eckhoff. Oslo TANO

Eckhoff, Torstein (2006): Forvaltningsrett, 8. utgave revidert av Eivind Smith

Eckhoff, Torstein (2001): Rettskildelære. 5. utgave ved Jan Helgesen. Oslo. Universitetsforlaget

Edvardsen, Edmund (1996): Den gjenstridige allmue. skole og levebrød i et nordnorsk kystsamfunn 1850-1900. Oslo. Solum Forlag

Egelund, Tine og Hestbæk, Anne-Dorthe (2003): Anbringelse av børn og unge uden for hjemmet. En forskningsoversigt. København. Socialforskningsinstituttet

Ekeland, Tor-Johan (1999): Evidensbasert behandling: kvalitetssikring eller instrumentalistisk mistak? *Tidsskrift for Norsk Psykologforening* nr. 36 1999 s. 1036-1047

Emberland, Marius: To måter å bringe rettigheter hjem på, *Retfærd* 2000 s. 1-22

Ericsson, Kjersti, Lundby, Geir og Rudberg, Monica (1985): Mors nest beste barn. Ungdom rusgift og kriminalitet. Oslo. Universitetsforlaget

Ericsson, Kjersti (1996): Barnevern som samfunnsspeil. Oslo. Pax Forlag A/S

Ericsson, Kjersti, og Larsen, Guri (2000): Skolebarn og skoleforeldre. Om forholdet mellom hjem og skole. Oslo. Pax forlag A/S

Eriksen, Thomas Hylland (2004): Røtter og føtter. Identitet i en omskiftelig tid. Oslo. Aschehoug & Co (W. Nygaard)

Falck, Sturla (2005): Mellom straff og behandling. Tvangsplassering av ungdom med atferdsvansker. Oslo. Kommuneforlaget

Flekkøy, Målfrid Grude og Fretheim, Tor: Det er så urettferdig, altså! – da barna fikk sitt eget ombud. Oslo. Aschehoug

Foucault, Michel (2000): Galskapens historie. Oslo. Bokklubbens kulturbibliotek

Foucault, Michel (2001): Overvåking og straff 3. utg. 2. opplag. Oslo. Gyldendal

Follesø, Reidun (red.) (2006): Sammen om barnevern. Enestående fortellinger, felles utfordringer. Oslo. Universitetsforlaget

Frønes, Ivar (1998): Den norske barndommen, 3. utg. Oslo, Cappelen Akademisk forlag

Frønes, Ivar (2003): Moderne barndom. Oslo. Cappelen Akademisk forlag

Frønes, Ivar og Brusdal, Ragnhild (2000): På sporet av den nye tid. Kulturelle varsler for en nær fremtid. Bergen. Fagbokforlaget

Faarlund, Jan Terje (2005): Revolusjon i lingvistikken. Noam Chomskys språkteori. Oslo. Det norske samlaget

Gulbrandsen, Liv Mette (1998): I barns dagligliv. En kulturpsykologisk studie av jenter og gutters utvikling. Oslo. Universitetsforlaget

Gullestad, Marianne (1989): Hjemmet som moderne folkekultur. I: Kultur og hverdagsliv. Oslo. Universitetsforlaget

Gunwald, Gori (1967): Bjerketun. Oslo Pax Forlag A.S

Hagen, Gerd, og Quereshi, Nashuad Ali (1999): Etnisitet i sosialt arbeid. Arbeid med etniske minoriteter i barnevern og sosial sektor. Oslo. Tano Aschehoug

Hagen, Gerd (2001): Barnevernets historie- om makt og avmakt i det 20. århundre. Oslo Akribe Forlag.

Hagland, Jan Ragnar og Sandnes, Jørn (1997): Bjarkøyretten. Nidaros eldste bylov. Oslo. Det norske samlaget.

Halvorsen, Rune (2000): Etnisk mobilisering i en brytningstid. I: Hvinden, Bjørn (red): Romanifolket og det norsk samfunnet s. 195-226

Harck, Sten og Hartlev, Mette (2000): Retten til verdighet og egen identitet. Retsvidenskapelig Institut B Københavns Universitet Årsskrift, s. 93- 117

Haugli, Trude (1998): Samværsrett i barnevernssaker. Oslo. Universitetsforlaget

Haugli, Trude (2002): Det mangfoldige barnets beste. I: Bull, Kirsti Strøm, Hagstrøm, Viggo og Tjomsland, Steinar (red): Bonus pater familias. Festskrift til Peter Lødrup 70 år. Oslo. Gyldendal Akademisk s. 313- 326

Havik, Toril (2003): Barnevernsbarna i skolen – hvordan har de det egentlig? Barnas, foreldrenes og klassestyrernes oppfatning. I: Backe-Hansen, Elisabeth (red.) Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi. Oslo. Gyldendal Akademisk s.93 -109

Heggen, Kåre (1999): Unge med tidlig skuleslutt: Marginalisering? I: Jensen, An-Magritt, Backe-Hansen, Elisabeth, Bache-Wiig, Harald og Heggen, Kåre (red): Oppvekst i barnets århundre. Historier om tvetydighet. Oslo. Ad Notam Gyldendal s. 215-231

Helgeland, Ingeborg Marie (2003): Ungdom med atferdsvansker – hvordan går det med dem som 30-åringer. I: Backe-Hansen, Elisabeth (red.) (2003): Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi s. 147-166

Holgensen Gudrun (2000): Rettigheter og rettslige forpliktelser i barnevernet. Universitetet i Bergen. Det juridiske fakultets skriftserie nr. 81

Holmesland, Hilde (2006): De nasjonale minoritetene. ABM-skrift nr. 25

Hyrve, Geir (2005) Meldingsmøte. I: Schjelderup, Liv, Omre, Cecilie og Marthinsen, Edgar (red): Nye metoder i et moderne barnevern

Høstmælingen, Njål (2004): Internasjonale menneskerettigheter. Oslo. Universitetsforlaget

Haavind, Hanne (1982): Makt og kjærlighet i ekteskapet. I: Haukaa, Runa, Hoel, Marit og Haavind, Hanne (red):Kvinneforskning: bidrag til samfunnsteori s. 138 - 171

Haavind, Hanne (1987): Liten og stor. Oslo. Universitetsforlaget

Illich, Ivan (1976): Det skoleløse samfunn. Oslo. Dreyers forlag

Jacobsen, Knut Dahl (1970): Politisk fattigdom. I: Lingås, Lars Gunnar (red): Myten om velferdsstaten. Oslo Pax Forlag A/S s.175-180

Jahre, Hans Petter (1987): Elevers, læreres og foreldres strafferettslige stilling. I: Matheson, Wilhelm (red): Norsk skolerett. Oslo. Universitetsforlaget s. 329 – 343

Johansson, Morten og Sundt, Hege (2005): Fosterhjemshåndboka 3. utg. Oslo. Kommuneforlaget

Juul, Randi (2004): Barnevernsarbeideres barneperspektiv og praksiser i møte med barn og unge i vanskelige livssituasjoner. *Norges barnevern* nr. 1 2004 s. 11-21

Killén, Kari (2005): Forebygging – alles ansvar- en utfordring. I: Risikoutvikling. Tilknytning, omsorgssvikt og forebygging. Et jubileumsskrift til Kari Killèn. NOVA rapport nr. 7/05, s. 151-165

Kjellemo, Bjørn Tore (1995): Rett til spesialundervisning i grunnskolen. Oslo Ad Notam. Gyldendal

Kjellevoll: Alice (1997): Fosterforeldre mellom privat og offentlig rett. I: Kjellevoll, Alice, Hærem, Eva, Midjo, Turid og Willumsen, Elisabeth: Samarbeid til barnets beste. Oslo. Ad Notam.

Kjønstad, Asbjørn (2001): Taushetsplikt om barn. Oslo. Kommuneforlaget AS

Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak (2005): Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter. Rettssikkerhet. Tvang. 3. utg. Oslo. Aschehoug

Kleppe, Ingeborg Astrid og Wærness, Kari: Endringer i kravene til husmorrollen i perioden 1869-1925. I: Wærness, Kari: Hvem er hjemme? Essays om hverdagslivets sosiologi. Bergen. Fagbokforlaget s. 25-47

Kobbe, Harald (1987): Elevenes rettigheter og plikter i forhold til undervisningen. I: Matheson, Wilhelm (red): Norsk skolerett. Oslo. Universitetsforlaget

Kluge, Liv (1973): Sosialhjelp før og nå. Utgitt av Sosialdepartementet. Sosiale opplysningsskrifter. Hovedserie nr. 5. Oslo. Fabritius forlag

Kristofersen, Lars: Høyere uførerater og flere selvmord blant barnevernsbarn  
[www.program.forskningsradet.no/vfo/nyhet/nyhet/651.php3](http://www.program.forskningsradet.no/vfo/nyhet/nyhet/651.php3). 29.09.2005

Koch, Arild og Koch, Katrin (1995): Barn av barnevernet. Oslo. Ad notam

Korsgaard, Ove og Løvlie, Lars (2003): Innledning. I: Slagstad, Rune, Korsgaard, Ove og Løvlie, Lars (red): Dannelsens forvandlinger. Oslo Pax Forlag A/S s. 9-36

Langeland, Nils Rune (2005): Siste ord. Høgsterett i norsk historie 1814-1905. Oslo. J.W Cappelens forlag A/S

Larsen, Erik (2001): Barnefamiliens primære oppgave - et viktig tema for fagfelt og forskning? I: Mona Sandbæk (red): Fra mottaker til aktør. Brukernes plass i praktisk sosialt arbeid og forskning s. 211- 225.

Larsen, Erik (2004): Miljøterapi med barn og unge. Organisasjonen som terapeut. Oslo. Universitetsforlaget

Larsen, Erik (2006): Barnevern som risiko og mulighet. I: Føllesø, Reidun (red): Sammen om barnevern. Enestående fortellinger, felles utfordringer. Oslo Universitetsforlaget s. 117-130

Larsson, Eva (2001): Mobbet, det har vi ikke merket. Oslo. NKS Forlaget

Leira, Halldis Karen (2003): Det gode nærvær. Kulturens psykologiske betydning. Bergen. Fagbokforlaget AS

Lie, Svein, Hopfenbeck, Therese N., Ibsen, Elisabeth og Turmo, Are (2005): Nasjonale prøver på ny prøve. Rapport fra en utvalgsundersøkelse for å analysere og vurdere kvaliteten på oppgaver og resultater til nasjonale prøver våren 2005. Univeristetet i Oslo. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling

Lindboe, Knut (2003): Barnevernrett 4 utg. Oslo. Universitetsforlaget

Lingås, Lars Gunnar (1970): Myten om velferdsstaten. Oslo. Pax Forlag A/S

Lippe, Anna von der (2005): Barns tilknytning og kognitive utvikling. I: Risikoutvikling. Tilknytning, omsorgssvikt og forebygging. Et jubileumsskrift til Kari Killèn. NOVA rapport nr. 7/05 s. 35-49

Lødrup, Peter: Farskapsrevolusjonen I Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål nr. 2/2003 s. 83-102

Matheson, Wilhelm (1987) Taushetsplikt om elevopplysninger i skolen. I: Matheson, Wilhelm (red.): Norsk skolerett Oslo. Universitetsforlaget A/S s. 199-243

Michelsen, Hans. M: Det offentliges ansvar for mangelfull undervisning, Lov og Rett 1970 s. 339-352

Morset, Helge og Loraas, Erling (1967) De vergeløses verden. To innlegg om spesial- og verneskolene. Oslo. Pax Forlag A.S

Moxnes, Kari (2003): Skånsomme skilsmisser – med barnet i fokus. Kristiansand S. Høyskoleforlaget

Myhre, Jonas W.: Det offentliges ansvar for mangelfull undervisning, Lov og Rett 1970 s. 352-355

Nissen, Hartvig, Nogen kriminalstatistiske opgaver, Vedlegg til Fengselsstyrelsens Aarbog 1912.

NOKUT Nasjonalt råd for kvalitet i utdanningen (2006) Evaluering av lærerutdanningen i Norge Del 1: Hovedrapport

Nordahl, Thomas (1998): Er det bare eleven? Delrapport 4 fra forskningsprosjektet «Skole og samspillsvansker». Rapport 12 e/98 Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Nordahl, Thomas (2000): En skole- to verdener. Et teoretisk og empirisk arbeid om problematferd og mistilpasning i et elev- og lærerperspektiv. Rapport 11/00. Oslo. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Nordahl, Thomas (2003): Makt og avmakt i samarbeidet mellom hjem og skole. En evaluering innenfor reform 97. Rapport 13/03 Oslo. Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring

Nordahl, Thomas (2005): Skolens muligheter i møte med utsatte barn og unge. I: von der Lippe, Anna og Wilkinson, Simon R (red): Risikoutvikling. Tilknytning, omsorgssvikt og forebygging. Et jubileumsskrift til Kari Killèn, NOVA-rapport 7/05 s. 107-121

Norges Forskningsråd (1998): Barn og unge med alvorlige atferdsvansker - hva kan nyere viten fortelle oss? –hva slags hjelp trenger de? Ekspertuttalelse etter konferansen 18.-19. september 1997 om tilbud til barn og unge som er spesielt utagerende

Norges forskningsråd (2002): Det mangfoldige barnevernet, formidling av forskning om barnevern

Nygren, Pär (1996): Profesjonelt barnevern som barneomsorg. Fra teori til verktøy. Oslo Ad Notam Gyldendal

Nyhus, Per (1970):Organiseringen av arbeidet med asosiale og kriminelle barn og ungdommer, *Lov og rett* 1969 s. 358-368

Ofstad, Kari og Skar, Randi (2004): Barnevernloven med kommentar, 4. utg. Oslo. Gyldendal. Akademisk

Ogden, Terje (2002): Multisystemisk behandling av atferdsproblemer – teori og forskningsrunnlag. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, nr. 2 2002 s. 39-58

Ogden, Terje (1999):«Parent management training» som foreldreopplæring. *Spesialpedagogikk* nr. 6 1999 s. 3-17

Ringheim, Gunnar og Thronsen, Jane (1997): Løvetannbarn. De klarte seg – mot alle odds. Oslo. J.W. Cappelens forlag

Rossow, Ingeborg. Ungdommen nå til dags – tall fra «Ung i Norge 2002». *Tidsskrift for Ungdomsforskning* nr. 1 2003 s. 89-97

Rudberg, Monica (1983): Dydige, sterke, lykkelige barn. Oslo. Universitetsforlaget

Raaum, Oddbjørn (2003): Familiebakgrunn, oppvekstmiljø og utdanningskarrierer, SSB Utdanning 2003 s. 113-132

Sand, Inger Johanne (1996): Styring av kompleksitet. Rettslige former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning. Bergen. Fagbokforlaget

Sand, Inger Johanne (2001): Niklas Luhmanns teorier om retten. *Hefte for kritisk juss* nr. 3-4 2001 s. 245-260

Sandberg, Kirsten (2002): Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse. Oslo. Universitetsforlaget



Sandberg, Kirsten: Inkorporering av FNs barnekonvensjon i norsk rett. Hefte for kritisk juss 2004 nr. 4 s. 316- 329

Sandvik, Anne Berit (2000): Å være tater i barne- og skolehjem, I: Hvinden Bjørn (red): Romanifolket og det norske samfunnet. s. 101-129 Bergen Fagbokforlaget  
Schei, Tore: Kommune, fylkeskommune eller stat som saksøkt. Lov og rett 1981 s. 339 – 353

Simonsen, Eva (1999): Forskning om spesialundervisningens historie i Norge før 1965. I: Haug, Peder, Tøssebro, Jan og Dalen, Monica (red): Den mangfoldige spesialundervisninga s. 44-71 Oslo. Universitetsforlaget

Singer, Anna (2003): Hvem är jag? En fråga om fastställande av ursprung. I: Bull, Kirsti Strøm, Hagstrøm, Viggo og Tjomsland, Steinar (red): Bonus pater familias s. 627 -639

Singer, Anna (2005): Naturens ordning – till barnets bästa? *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* nr. 2 2005 s. 100-106

Skjervheim, Hans (1972): Det instrumentalistiske mistaket I: Mediaas, Ninna, Houge-Thiis, Johan, Haga, Sigurd, Ellingjord, Jarl og Bjørklid, Brynjulf (red): Etablert pedagogikk – makt eller avmakt s. 45-52. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag  
Skoghøy, Jens Edvin (1998): Tvistemål. Oslo. Universitetsforlaget

Skoghøy, Jens Edvin A. (2002): Høyesteretts bruk av menneskerettskonvensjonene. I: Lødrup. Peter, Tjomsland, Steinar, Aarbakke, Magnus og Aasland, Gunnar (red): Rettsteori og rettsliv. Festskrift til Carsten Smith: Oslo. Universitetsforlaget s. 733-761

Slagstad, Rune (1998): De nasjonale strateger. Oslo Pax Forlag A/S

Slagstad, Rune, Korsgaard, Ove og Løvlie, Lars (red): Dannelsens forvandlinger, Oslo Pax Forlag A/S

Smith, Carsten: Fra menneskerettsloven til grunnlovsfesting av menneskerettigheter. *Juristkontakt* nr. 5 2002 s. 30 – 39

Smith, Lars og Ulvund, Stein Erik (1999): Spedbarnsalderen. Revidert og utvidet utgave. Oslo Universitetsforlaget

Smith, Lucy (1980): Foreldremyndighet og barnerett. Oslo. Universitetsforlaget.

Smith, Lucy og Lødrup, Peter (1998): Barn og foreldre. Forholdet mellom barn og foreldre etter barneloven av 1981 med senere endringer. 5. utgave ved Peter Lødrup. Oslo

Smith, Lucy og Lødrup, Peter (2004): Barn og foreldre. Forholdet mellom barn og foreldre etter barneloven av 1981 med senere endringer. 6. utgave. Oslo Gyldendal Akademisk

Smith, Lucy og Lødrup, Peter (2006): Barn og foreldre. Forholdet mellom barn og foreldre etter barneloven av 1981 med senere endringer. 7. utgave. Oslo Gyldendal Akademisk

Smith, Lucy (2004): Barnets beste og barnets uttalerett. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* nr. 3-4/2004/ s. 223-231

Sommer, Dion. (2003): Barndomspsykologi. Utvikling i en forandret verden. 2. reviderede utg. København. Hans Reitzels forlag

Stafseng, Ola (2003): Gjenreis den sosialpedagogiske debatten i skolen. Paper ved konferansen «Velferdsstatens barndom og ungdom» Høgskolen i Stavanger 11.-13. august 2003

Stang, Elisabeth Gording, Frivillige tiltak og grensene mot bruk av tvang i barnevernet. *Retfærd* nr. 46 2002 s. 41-58

Storø, Jan (2001): På begge sider av atten – om ungdom, barnevern og ettervern. Oslo Universitetsforlaget

Storø, Jan (2006): Å forstå det etterpå ... Follesø, Reidun (red.): Sammen om barnevern. Enestående fortellinger, felles utfordringer. Oslo. Universitetsforlaget

Svensson, Njål Petter (1980): Barn uten tilhørighet. Om barnevern og stoffmisbruk. Oslo – Bergen - Tromsø. Universitetsforlaget

Sveri, Knut (1957): Barnevernsloven. Lov om barnevern av 17. juli 1953. Oslo Universitetsforlaget

Syse, Aslak (1995): Rettssikkerhet og livskvalitet for utviklingshemmede. Rettigheter, vern og kontroll som rettslige virkemidler. 2. utg. 1996. Oslo. Ad Notam Gyldendal

Syse, Aslak (2002): Tvang og tilsyn i private hjem. *Lov og rett* 2002 s. 82-116

Sørensen, Peer, Møller (2001): Trivsel og skolefravær i ungdomsalderen. I: Befring, Edvard og Tangen, Reidun (red): Spesialpedagogikk. Oslo. Cappelen Akademisk forlag s. 436-456

Sørli, Mari-Anne og Nordahl, Thomas (1998): Problematferd i skolen: Hovedfunn, forklaringer og pedagogiske implikasjoner. Hovedrapport fra

prosjektet «Skole og samspillsvansker: Oslo. Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring 12a/98

Søvig, Karl Harald (2003): Forhåndsvarsel ved midlertidig vedtak om omsorgsovertakelse. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* nr. 4 2003

Søvig, Karl Harald, gjennomføring og opprettholdelse av omsorgsovertakelse ved misanke om seksuelle overgrep, *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* nr.2 2004s. 129-141

Taranger, Absalon (1970): Magnus Lagabøters Landslov. 4. opplag. Oslo. Bergen. Tromsø. Universitetsforlaget

Telhaug, Alfred Oftedal (1998): Det mangfoldige, seinmoderne samfunnet. I: Skaalvik, Einar. M. og Kvello. Øyvind (red): Barn og miljø s. 38-68. Oslo. Tano

Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås Odd Asbjørn (2003): Grunnskolen som nasjonsbygger. Fra statspietisme til nyliberalisme. Oslo. Abstrakt forlag.

Telhaug, Alfred Oftedal (2005): Kunnskapsløftet. Ny eller gammel skole. Beskrivelse og analyse av Kristin Clemets reformer i grunnopplæringen. Oslo. Cappelen akademisk forlag

Thue, Helge J (1978): Hans ekteskap og hennes. Oslo. Gyldendal

Tikkanen, Tarja og Junge, Amund (2004): Realisering av en visjon om et mobbefritt oppvekstmiljø for barn og unge. Sluttrapport til evaluering av Manifest mot mobbing. Rapport RF-2004/223 Rogalandsforskning

Tiller, Per Olav (1998): Bysamfunnets omsorg for barn. Barnevern i Trondheims historie. Strindheim Trykkeris forlag. Trondheim

Tjelle, Ingjerd (2000): Bortsendt og internert. Møte med internatbarn. Tromsø. Polar forlag

Ustvedt, Yngvar (2000): Djeveløya i Oslofjorden. Historien om Bastøy og andre straffeanstalter for slemme gutter. Oslo. J. W. Cappelens forlag A/S

Utdanningsdirektoratet (2004): Utdanningsspeilet Analyse av grunnskole og videregående opplæring i Norge

Van Bueren, Geraldine (1995): The International Law on the Rights of the Child. International Studies in Human Rights. Volume 35. Save the Children. Dordrecht/Boston/London Martinus Nijhoff publishers

Veland, Jarmund (1993): Hvordan gikk det med barnevernets barn? Resultater fra barnevernsarbeid i 5 kommuner i Rogaland. Kvalitativt barneverne Del § 1993. Fylkeshelsesjefen i Rogaland og Senter for atferdsforskning

Veland, Jarmund (2004): Barnevern i små og store samfunn. I: Havik, Toril, Larsen, Mette Y, Nordstoga, Sigrid og Veland, Jarmund Barnevernet – forutsetninger og gjennomføring. Oslo. Universitetsforlaget s. 164-172

Widerberg, Karin (1986): Att undersöka lagars verkningar – i vems perspektiv? En lov i søkelyset «revisited». I: Bratholm, Anders, Opsahl, Torkel og Aarbakke, Magnus (red): Samfunn, rett, rettferdighet. Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag s. 744-751

Wærness, Kari (2000): Vitenskap og husstell i Norge på 1860-tallet. I: Wærness, Kari: Hvem er hjemme. Essays om hverdagslivets sosiologi. Bergen Fagbokforlaget s. 15-23

Øverås, Asbjørn, Erichsen, A. E. og Due, Johan (1952): Trondheim katedralskoles historie 1152 – 1952. Trondheim. F. Bruns Bokhandels forlag.

Aasen, Petter (1998): Pedagogikk, mangfold og usikkerhet. I Bugge, Thorleif og Gjems, Liv (red): Time-out. Bilder fra nye pedagogiske landskap. Bergen. Fagbokforlaget s. 17-43

Aasen, Petter, Nordtug, Birgit, Ertresvåg, Sigrun K og Leirvik, Birgit (2002): Atferdsproblemer. Innføring i pedagogisk analyse. Oslo. Cappelen akademisk forlag

Lover:

Magnus Lagabøters landslov. Oversatt av Absalon Taranger, 4. opplag 1970

Kong Christian den femtes norske Lov av 15. april 1857

Forordning 13. Januar 1736 angaaende den tilvoxende Ungdoms Confirmation og Bekræftelse i deres Daabes naade

Forordning 23. Januar 1739 om Skolerne paa Landet og hva Klokkerne og skoleholderne derfor maae nyde

Lov 12. juli 1848 om Almueskolevæsenet i Kjøbstæderne

Lov 16. mai 1860 om Almueskolen paa Landet

Lov 20. juni 1891 nr. 1 om Indskrænkning i Anvendelsen av lægemlig Revselse mv

Lov 6. juni 1896 nr.1 om Behandlingen av forsømte Børn

Lov 29. juni 1889 nr. om Folkeskolen paa Landet

Lov 29.juni 1889 om Folkeskolen i Kjøbstæderne

Lov 8. mai 1900 andgaaende særegne Foranstaltninger mod tuberkuløse sygdomme

Lov 4. juni 1915 om døve, blinde og aandssvage Børns undervisning og Pleiehjem for ikke dannelsedygtige Aandssvage

Lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige

Lov 1. juni 1928 om oppdragende behandling av unge lovbrytere

Lov 16. juni 1936 nr. 8 om folkeskolen på landet

lov 16. juni 1936 nr. 9 om folkeskolen i kjøpstædene

Lov 23. november 1951 nr. 2 om spesialskoler

Lov 17. juli 1953 nr. 14 om barnevern

Lov 21. desember 1956 nr. 9 om barn i ekteskap

Lov 10. april 1959 om folkeskolen i byene og på landet

Lov 5. juni 1964 nr.2 om sosial omsorg

Lov 9. april 1965 om strafferettslege åtgjerder mot unge lovbrutarar

Lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen

Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning

Lov 16. januar 1970 nr. 1 om folkeregistrering.

Lov 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud

Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)

Lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene

Lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningsloven

Lov 4. juli 1991 nr. 27 om ekteskap

Lov om barneverntjenester (barnevernloven) av 17. juli 1992 nr. 100

Lov 28. februar 1997 nr.19 om folketrygd

Lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte

Lov 17. juli 1998 nr.61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova)

lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten

Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter

Lov 8. mars 2003 om barnetrygd

Lov 4. juli 2003 om frittstående skoler (friskolelova)

Lov 5. desember 2003 nr. 100 om humanmedisinsk bruk av bioteknologi (bioteknologiloven)

Lov av 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler

lov av 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)

Forskrifter:

Forskrift 19. september 1994 nr. 969 om mekling etter barnelova

Forskrift 4. mars 1994 nr. 161 om folkeregistrering

Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i skoler og barnehager

Forskrift 28. juni 1999 nr. 722 til opplæringslova

Forskrift 1. desember 2000 nr. 1217 om barns opphold i helseinstitusjon gitt med hjemmel i lov 2. juni 1999 om spesialisthelsetjenesten m.m.

Forskrift 3. april 2003 nr. 450 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Forskrift 27. oktober 2003 nr. 1282 om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner gitt med hjemmel i bvl. § 5-10

Forskrift 27. oktober 2003 nr. 1283 om godkjenning av private og kommunale institusjoner

Forskrift 11. desember 2003 om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjon for omsorg og behandling

Forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem gitt med hjemmel i bvl. § 4-22 andre ledd

Forskrift 7. oktober 2005 nr. 1109: Forskrift om hvilke utdanninger som skal omfattes av skikkethetsvurdering etter lov om universiteter og høyskoler § 4-10

Forskrift 1. mars 2006 nr. 266 om rammeplan om barnehagens innhold og oppgaver

Forskrift 23. juni 2006 nr. 0724 til opplæringslova

Planer mv.

Kyrkje- og undervisningsdepartementet (1964): Normalplan for landsfolkeskulen, fjerde opplaget

Kirke- og undervisningsdepartementet (1987): Mønsterplan for grunnskolen – M-87

Det kongelige kirke-, utdannings- og forskningsdepartement (1998): Læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring, L-97

Utdannings- og forskningsdepartementet: Veiledning spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Regelverk, prosedyrer og prosesser. Revidert utgave 2004

Helsedepartementet, Barne- og Familiedepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og Regionaldepartementet, Kultur- og Kirkedepartementet,

Sosialdepartementet og Utdannings- og Forskningsdepartementet (2003): Regjeringens strategiplan for barns og unges psykiske helse «...sammen om psykisk helse...»

Kunnskapsdepartementet (2006): Læreplanverket for kunnskapsløftet. Midlertidig utgave. juni 2006

Utdannings- og forskningsdepartementet (2006): Kunnskapsløftet

Det kongelige barne- og familiedepartement. Retningslinjer til lov om barneverntjenesten 17. juli 1992. Fosterhjem Q-0836 TRE

Det Kongelige barne- og familiedepartement. Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992: Fosterhjems plassering hos biologiske foreldre. Q-0835 TRE

Q-12/98 Rundskriv om det kommunale og fylkeskommunale arbeidet med barn og unge med atferdsvansker

Barne- og familiedepartementet 1.2.2000 Rundskriv om retningslinjer for tiltaksplaner ved vedtak etter barnevernloven §§4-24 og 4-26

Barne- og likestillingsdepartementet (2006): Tilsynsfører i fosterhjem – en veileder Q-1103 B

Innstillinger:

Innstilling fra Spesialskolerådet om utbygging av spesialskolene, avgitt den 29. november 1964

Innstilling frå Folkeskolekomiteen av 1963 Om lov om folkeskolen og mellombils lov om 7-årig folkeskole og overgang til 9-årig folkeskole. Komiteen oppnemnd ved kongelig resolusjon av 1. mars 1963. Innstillinga avgjevi 15. juni 1965

Innstilling om lovregler for spesialundervisning. m. v. Fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 28. februar 1969. Innstilling avgitt 21. desember 1970 (Blom-utvalgets innstilling)

Regjeringens tiltredelseserklæring, Stortinget 23. oktober 2001

Rapport fra Granskningsutvalget for barneverninstitusjoner i Bergen, Rapport fra utvalget oppnevnt av Fylkesmannen i Hordaland 31. oktober 2001. Avgitt 26. juni 2003

Barneverninstitusjoner benyttet av Oslo kommune 1954 – 1993, Granskning av overgrep, omsorgssvikt, tilsyn og tvangsplasseringer. Rapport fra



granskningsutvalg oppnevnt av fylkesmannen i Oslo og Akershus, avgitt 1. desember 2005.

Årsmelding for 1978 fra Stortingets Ombudsmann for forvaltningen

Dokument nr. 4. Årsmelding for 1987 fra Stortingets Ombudsmann for forvaltningen

Dokument 4 (1999-2000) Melding for året 1999 fra Sivilombudsmannen

Dokument nr. 4 (2000-2001) Melding for året 2000 fra Sivilombudsmannen

Dok. nr. 4 (2002-2003) Melding for året 2002 fra Sivilombudsmannen

Dokument nr. 3:10 (2002-2003) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet

Dokument nr. 3: 10 (2005-2006) Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen

Stortingsproposisjoner:

St. prp. nr. 104 (1989-90) om samtykke til ratifikasjon, med visse forbehold, av De Forente Nasjoners Konvensjon av 20. november 1989 om barnets rettigheter

St. prp. nr. 89 (1995-96) Billighetserstatninger av statskassen

St. meld. nr. 42 (1965-66) Om utbygging av spesialskolene

Stortingsmeldinger:

St. meld. nr. 104 (1977-78) Om Kriminalpolitikken

St. meld nr. 50 (1980-81) Om statens skoler for spesialundervisning

St. meld. nr. 50 (1984-85) Om familiepolitikken

St.meld. nr. 72 (1984-85) Om barne- og ungdomsvernet

St. meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane

St. meld. nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldingen

St. meld. nr. 39 (1995-96) Om barnevernet

St. meld. nr. 14 (1997-98) Foreldremedverknad i grunnskolen

St. meld nr. 50 (1998-99) Utjammingsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg

St. meld nr. 15 (2000-2001) Nasjonale minoritetar i Noreg – Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar

St. meld. nr. 16 (2001-2002) Kvalitetsreformen. Om ny lærerutdanning. Mangfoldig - krevende - relevant

St. meld nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet

St. meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom

St. meld. nr. 33 (2002-2003) Om ressursituasjonen i grunnskolen m.m.

St. meld. nr. 29 (2003-2004) Om familien - forpliktende samliv og foreldreskap

St. meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring

St. meld. nr. 44 (2003-2004) Erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordninger for romanifolk/tatere og eldre utdanningskadelidende samer og kvener

St. meld nr. 17 (2004-2005) Makt og demokrati

St. meld nr. 24 (2004-2005) Erstatningsordninger for barn i barneheimar og spesialskular for barnet med åtferdsvanskar

St. meld. nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet

St. meld. nr. 42 (2004-2005) Politiets rolle og oppgaver

St. meld. nr. 17 (2005-2006) 2008 som markeringsår for kulturelt mangfold

St. meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering

St. meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring

Norges offentlige utredninger:

NOU 1972: 30 Sosiale tjenester. Om de sosiale tjenesten på kommune- og fylkesplanet

NOU 1976: 24 Undervisning ved sosiale og medisinske institusjoner

NOU 1976: 46 Utdanning og ulikhet

NOU 1977: 6 Ein samla politikk for oppvekstmiljøet

NOU 1977: 35 Lov om barn og foreldre (barneloven)

NOU 1982: 26 Barnemishandling og omsorgssvikt

NOU 1984: 26 Befolkningsutviklingen

NOU 1985: 3 Tiltak for ungdom med atferdsvansker. Vi åpner for nye løsninger

NOU 1985: 18 Lov om sosiale tjenester

NOU 1988: 18 Med viten og vilje

NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter

NOU 1995: 18 Ny lovgivning om opplæring «...og for øvrig kan man gjøre som man vil»

NOU 1996: 13 Overføring til barnefamilier

NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer

NOU 2002: 10 Førsteklasses fra første klasse

NOU 2002:12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering

NOU 2003: 16 I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle

NOU 2003: 31 Rett til et liv uten vold

NOU 2004: 16 Vergemål

NOU 2004: 23 Barnehjem og spesialskoler under lupen. Nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner 1945-1980

Odelstingspoposisjoner:

Oth. Prp. No. 6 1896 Angaaende Udfærdigelse af en Lov om Behandlingen af forsømte Børn

Ot. prp. nr. 13 for 1928 Lov om opdragende behandling av unge lovbytere

Ot. prp. nr. 62 (1979-80) Om lov om barn og foreldre (Barneloven)

Ot. prp. nr. 60 (1988-89) Om lov om sosiale tjenester m.v.

Ot. prp. nr. 44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)

Ot. prp. nr. 36 (1996-97) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Ot. prp. nr. 56 (1996-97) Om lov om endringer i lov av 8. april 1981 nr 7 om barn og foreldre

Ot. prp. nr. 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Ot. prp. nr. 61 (1997-98) om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 17. desember 1991 nr. 81 om lov om sosiale tjenester

Ot. prp. nr. 3 (1998-99) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Ot. prp. nr. 30 (2001-2002) Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Ot. prp. nr. 72 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (om skolemiljøet til elevane)

Ot. prp. nr. 9 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 17. juli nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m. v

Ot. prp. nr. 29 (2002-2003) Om lov om endringer i barneloven mv. (Nye saksbehandlingsregler i barnefordelingsaker for domstolene mv.)

Ot. prp. nr. 33 (2002-2003) Om lov om frittstående skolar (friskolelova)

Ot. prp. nr. 45 (2002-2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)

Ot. prp. nr. 67 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa – større handlefridom i grunnopplæringa.

Ot. prp. nr. 7 (2003-2004) Om endringer i opplæringslova

Ot. prp. nr. 64 (2003-2004) Om lov om endringer i lov om frittstående skolar (friskolelova)

Ot. prp. nr. 57 (2004-2005) Om endringer i opplæringslova og friskolelova

Ot. prp. nr. 72 (2004-2005) Om lov om barnehager (barnehageloven)

Ot. prp. nr. 106 (2004-2005) Om lov om endring i barnetrygdloven (meldeplikt for skole, innstramming av retten til barnetrygd under utenlandsopphold mv.)

Ot. prp. nr. 65 (2005-2006) Om endringer i psykisk helsevernloven og pasientrettighetsloven

Ot. prp. nr. 76 (2005-2006) Lov om endringer i barnevernsloven og sosialtjenesteloven, mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barneverne og sosiale saker mv.)

Innstillinger til stortinget:

Innst. O. nr. 30 (1980-81) Innstilling fra justiskomiteén om lov om barn og foreldre (barnelova)

Innst. O. nr. 80 (1991-92) Innstilling fra forbruker og administrasjonskomiteen til lov om barneverntjenester (barnevernloven)

Innst. O. nr. 100 (1996-97) Innstilling fra familie- kultur og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova m. v)

Innst. O. nr. 27 (2001-2002) Innstilling fra kirke- utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov om 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande skolen (opplæringslova)

Innst. O. nr. 7 (2002-2003) Innstilling til Odelstinget fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (om skolemiljøet til elevane)

Innst. O. nr. 105 (2004-2005) Innstilling fra kirke- utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova

Innst. S. nr. 4 (1966-67) om utbygging av spesialskolene

Budsjett-innst. S. nr. 12 (1968-69) Innstilling fra kirke- og undervisningskomitéen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1969

Innst. S. nr. 204 (1980-81) Innstilling fra Kirke og undervisningskomiteen om statens skoler for spesialundervisning.

Innst. S. nr. 246 (1984-85) Innstilling fra sosialkomiteen og barne- og ungdomsvernet

Innst. S nr. 75 (1996-97) Innstilling fra justiskomiteen om billighetserstatninger av statskassen

Innst. S. nr. 53 (2002-2003) Innstilling fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen om familien – forpliktende samliv og foreldreskap

Innst. S nr. 121 (2002-2003) Innstilling til Stortinget fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen om barne- og ungdomsvernet.

Innst. S. nr. 268 (2003-2004) Innstilling til Stortinget fra kirke- utdannings- og forskningskomiteen om kultur for læring

Stortingsforhandlinger:

Forhandlinger i Odelstinget (1980-81) s. 191-240

Stortingsforhandlinger. Debatter mv. i Stortinget nr. 13 Sesjonen 1996-97 s 1564 flg. 6. desember sak nr. 2

St. forh. (2002-2003) møte den 11. februar 2003 og votering i sak 7

Stortingsforhandlinger Debatter i Stortinget nr. 35 sesjonen (2002-2003) 18. juni 2003

Stortingsforhandlinger Debatter i Stortinget nr. 33 (2003-2004), 16- 18. juni 2004

Dokument nr. 8 (1998-99) Forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Per Roar Bredvold og Siv Jensen om lov om endringer i lov 8. april 1981 om barn og foreldre (barnelova). (Endring av kap. 5 og 6 – begge foreldre gis lik rett til samvær/foreldreansvar for sine barn).

Norges rapporter til FNs komité for barnets rettigheter om oppfølging av barnekonvensjonen og Uttalelser fra FNs komité for barnets rettigheter: til Norges rapporter

Barne- og familiedepartementet (1993): Barn har rett. Norges første rapport til FN om konvensjonen for barnets rettigheter

Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter til Norges første rapport CRC/C/15/add.23

Barne- og familiedepartementet (1998): Barnets rettigheter. Norges andre rapport til FNs komité for barnets rettigheter – 1998

Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter til Norges andre rapport CRC/C/15/add.126 [juni 2000]

Barne- og familiedepartementet (2003): Barnets rettigheter. Norges tredje rapport til FNs komité for barnets rettigheter – 2003

UN Convention on the Rights of the Child CRC/C/SR.1037 30 May 2005  
Summary Record of the 1037th meeting Third periodic report of Norway

Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter til Norges tredje rapport CRC/C/129/add.262. 3. juni 2005

Rettspraksis:

Rt 1854 s. 155 Kautokeino-opprøret

Rt. 1896 s.227 Ulovlig fravær fra skolen

Rt.1916 s. 87 Ulovlig fravær

Rt. 1939 s. 557 Ulovlig fravær, splitter, pine, gal lærer

Rt. 1955 s. 465 Andøya-saken, skolestreik

Rt.1967 s. 509 Ulovlig fravær, syk far

Rt. 1970 s. 95 Tjeldsunddommen om spesialundervisning

Rt. 1970 s.138 Erstatning for feilplassering på specialskele

Rt. 1982 s. 764 Omsorgsovertakelse, utviklingshemmede foreldre og barn

Rt. 1985 s. 344 Omsorgsovertakelse etter en rekke private plasseringer

Rt. 1986 s. 1222 Omsorgen for barn etter at far hadde drept mor

Rt. 1987 s. 1431 Hallsetheimen-saken, rettslig interesse

Rt. 1990 s. 360 Hallsetheimen-saken, spm om adgang til full overprøving

Rt. 1990 s. 441 Erstatning for mangelfull undervisning, foreldelse

Rt. 1993 s. 620 Mobbing i arbeidslivet

Rt. 1993 s. 811 Malvik-saken, rett til spesialundervisning

Rt. 1994 s. 568 Omsorgsovertakelse, utviklingshemmede barn

Rt. 1994 s. 805 Fratakelse av foreldreansvar, nasjonalitet

Rt. 1995 s. 1092 spesialundervisningssak, utvidelse av påstanden til neste skoleår

Rt. 1996 s. 1203 Tilbakeføring, barnets ønske om å bo hos far

Rt. 1997 s. 170 Tilbakeføring av fosterbarn, nasjonalitet

Rt. 1997 s. 534 Tvangsadopsjon

Rt. 1997 s. 1853 barnefordelingssak, retten til å bestemme over barnets opplæring

Rt. 1999 s. 1656 Ulovlig fravær, hjemmeundervisning

Rt. 2001 s. 14 Tvangsadopsjon, forholdet til EMK

Rt. 2001 s. 1006 KRL-dommen

Rt. 2003 s. 301 spørsmål om avgjørelse etter bvl. § 4-3 var gjenstand for overprøving

Rt. 2003 s. 1468 Erstatningssak mot barnevernet for unnlatt omsorgsovertakelse

Rt. 2003 s. 1827 Institusjonsplassering/strafferett

Rt. 2004 s. 811 Barns uttalerett i barnefordelingssak

Rt. 2004 s. 1046 Samværsnekt etter omsorgsovertakelse

Rt. 2004 s. 1368 Institusjonsplassering/strafferett



Rt. 2004 s. 999 Tilbakeføring, barnets ønske om å være hos mor

Rt. 2004 s. 1683 Tilbakeføring

Rt. 2005 s. 624 Omsorgsovertakelse, funksjonshemmet barn

Rt. 2005 s. 1498 Kommunalt ansvar for betaling for barnevernstiltak når barnet flytter

Rt. 2005 s. 1567 Klapsesaken

RG 1963 s. 229 mangelfull undervisning, hørselshemmet

RG 1964 s. 1 mangelfull undervisning, «uegentlig åndssvak»

RG 1965 s. 505 mangelfull undervisning, tilbakestående gutt,

RG 1966 s. 458 mangelfull undervisning, unnlatt melding

RG 1966 s.491 mangelfull undervisning, unnlatt melding fra skolestyret

RG 1967 s. 272 mangelfull undervisning, foreldrene nektet å sende fra seg barnet

RG 1970 s. 1 mangelfull undervisning, stamming

RG 1976 s. 347 krav om spesialundervisning

RG 1996 s. 1663 Dysleksi, mobbing i skolen

RG 1997 s. 560 Mangelfull undervisning, advokatsaken

RG 1998 s. 716 Skolens ansvar for motivasjonssvikt hos barnet

RG 1999 s. 1416 Mangelfull undervisning Dysleksisak, morens ansvar

RG 2004 s. 232 Mangelfull undervisning, Dysleksisak

Dommer fra Lovdata

LA-1993-00086 Agder lagmannsrett, 17. juni 1993, feilplassering på spesialskole, mangelfull opplæring

LE-1993-0581, Eidsivating lagmannsrett, 5. mai 1993, mangelfull undervisning

LH 1993-00168 Hålogaland lagmannsrett, 22. desember 1993, mangelfull undervisning

LA-1994-00612, Agder Lagmannsrett, 27. februar 1995, mangelfull undervisning

LG-1995-00205, Gulating Lagmannsrett, 11. mars 1996, dysleksi og andre problemer

LF 1996-00109 Frostating lagmannsrett, 23. oktober 1995, skolevegring

LF 1996-000865, Frostating Lagmannsrett, 24. februar 1997, spesialundervisning, rettslig interesse

LE-1998-00496 Eidsivating lagmannsrett, 1. februar 1999, melding til barnevernet

LB 1998-01828 Borgarting lagmannsrett, 6. september 1999 mangelfull undervisning

LB-1998-01438 Borgarting Lagmannsrett, 28. juni 1999

LF-1999-00248, Frostating lagmannsrett, 29.november 1999, mangelfull undervisning

LG-1999-00364 Gulating lagmannsrett, 19. juni 2000. Feilplassering i spesialscole

LF-1999-00501, Frostating lagmannsrett, 10. desember 1999, mangelfull undervisning, diagnosespørsmålet ansett avgjørende

LH-1999-00055, Hålogaland Lagmannsrett, 6. januar 2000, mangelfull undervisning

LH 2000-00936 Hålogaland lagmannsrett, 20. juni 2001

Oslo Tingrett 2001-01283, 21. juni 2002, saken påanket, dysleksi krav til våken lærer

TOSLO-2002-06256, Oslo tingrett, 7. august 2002, valg av skole følger foreldreansvaret

LH-2001-01009 Hålogaland lagmannsrett dom, 15. oktober 2002, mangelfull undervisning

LG-2001-00691 Gulating lagmannsrett, 10. januar 2003, lærevansker ADHD

LF-2003- 000506 Frostating lagmannsrett, 28. juni 2003, lærevansker AAD

TOSFI 2003-19366 Øst-Finnmark tingrett, 31.mars 2004, erstatningssak mot barnevernet

LH 2004-36655 Hålogaland lagmannsrett, 15. april 2005, mangelfull undervisning

LB 2003-13789 Borgarting lagmannsrett, 19. april 2004 mobbing i grunnskolen

LF-05-012285 Frostating lagmannsrett, erstatning og oppreisning for mobbing i grunnskolen

Upubliserte dommer:

Sak nr. 8/ 1986 A Midt-Trøndelag herredsretts dom av 18. desember 1986, Hallsetheimensaken

Hedemarken herredsrett 95-00969 A 2. desember 1996 omsorgssvikt og mangelfull opplæring

02-00264-A Trondheim tingrett, 28. november 2002, dysleksi

26. april 200606-002279TVI-OTIR/09 Oslo Tingrett, 26. april 2006 oppsigelse av barnevernleder

Internasjonale rettskilder

Konvensjoner

FNs konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

FNs konvensjon 16. desember 1966 og om sosiale og politiske rettigheter

FNs konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter

Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter 10. desember 1994

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

Erklæringer og utdypende tekster

Committee on Rights of the Child (2001): The Aims of Education 12/04/2001. CRC/GC/2001/1.General Comments no.1

Committee on Rights of the Child (2002): The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Protection and Promotion of the Rights of the Child CRC/GC/2002/2 General Comment no. 2.

Committee on Rights of the Child (2005): general Comment no. 7 Implementing child rights in early childhood. 01/11/2005. CRC/GC/7

Committee on the Rights of the Child: Generell comment no. 8 (2006) The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment CRC/C/GC/8. 21. August 2006

The Salamanca Statement and Framework for action on Special Needs Education. Adopted by the World Conference on Special Needs Education Access and Quality. Salamanca, Spain 7-10 June 1994, Salamancaerklæringen

Dommer fra Den Europeiske menneskerettsdomstolen

The Belgian Linguistic Case, dom 23. 07 1968

Kjeldsen, Busk Madsen og Pedersen vs. Danmark, dom 5. november 1976

Campbell and Cosans v. The United Kingdom, dommer 25.02.1982 og 22.03.1983

Olsson v. Sweden (No. 1) dom 24. mars 1988

Eriksson v. Sweden, dom 22. juni 1989

Rieme v. Sweden, dom 22. april 1992

Olsson v. Sweden (No. 2) dom 27. november 1992

Hokkanen v Finland, dom 23. september 1994

Johansen v. Norway, dom 7. august 1996

Efstratiou v. Hellas, dom 18. desember 1996

Valsamis v. Hellas, dom 18. desember 1996

Z and others v. UK, dom 10. mai 2001

Kutzner v. Germany, dom 26. februar 2002

E and others v. UK, dom 26.november 2002

Uttalelser fra konvensjonsorganer:

Human Rights Committee, Communication No. 1155/2003

Uttalelser fra Departementene:

Brev fra Justisdepartementets lovavdeling til Familie- og forbrukerdepartementet 7. november 1990

Barne- og familiedepartement, 17. juni 1991. Høringsnotat om ny barnevernlov  
Ukast til ny lov om barneverntjenester

Brev 6. mars 1995 ref.94/05098 fra BFD til NN

Brev fra BFD den 22.05.01 ref. 01/04858-2 og fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til Sinsen Sosialsenter

Brev 26.april 2004 fra BFD. Barnevernet i kommunene

Brev fra BFD av 14. oktober 2005 Behandling av Norges tredje rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen

Barne- og familiedepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet (april 2005): Norske familier som flytter med barn til utlandet.

Avisoppslag:

Lundeberg, Ingrid Rindal: Ses vi i retten? Bergens tidende 21.november 2002

Tidsklemma gir barna frihet. Adresseavisen 22. august 2002

Et liv uten skole, Dagbladet, Magasinet 20. november 2004 s.16-25

Med rett til å rise, Dagbladet, Magasinet 18. februar 2006 s. 14-21

Færre barn i barnevernsinstitusjon. Adresseavisen 24. april 2006

Internettoppslag

Aftenposten nettgave oppdatert 4. september 2003

<http://www.aftenposten.no/utdannelse/article.jhtml?article ID=618289> 16.10.2003

[http://nrk.no/nyheter/distrikt/nrk\\_ostlandssendingen/2946588.html](http://nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_ostlandssendingen/2946588.html) 17.11.2004

Ungdommer sliter etter skilsmisse

<http://www.nrk.no/programmer/tv/puls/5326699.html>

Barne- og likestillingsdepartementet. 4, 65 millioner til barnevernets innsats mot fattigdom. Pressemelding nr. 06048 17. juli 2006

[www.kommunal-rapport.no/index.gan?id=11168301.0](http://www.kommunal-rapport.no/index.gan?id=11168301.0)

Statistikk:

SSB Historisk statistikk. Tabell 3.13. Folkemengde, fødte, døde, ekteskap, flyttinger og folketilvekst

SSB. Nye barn med barnevernstiltak, etter alder og kven som tok opp saka. 2004

SSB Lærarar, etter skoleslag og skolefylke, 2003.

SSB Personell i den kommunale barnevernstenesta, 2003

SSB Grunnlagsdata for statlig regionalt barnevern. Tall for 2003 og 2004

SSB Barn med barnevernstiltak i løpet av året, på slutten av året og nye barn, etter tiltak og fylke. 1987-2004

SSB Barn plasserte i fosterheimar og barnevernsinstitusjonar på slutten av året, etter type tiltak 1993-2005

SSB Barnevern 2005 39 200 barn med tiltak siste år

SSB Barn med barnevernstiltak i løpet av året, etter alder og tiltak. 2005

Nye barn med barnevernstiltak, etter alder og kven som tok opp saka. 2005

SSB Barn med barnevernstiltak i løpet av året 1987-2005

SSB Barn med barnevernstiltak i løpet av året, på slutten av året og nye barn, etter tiltak og fylke. 1987-2005

SSB Barn med plass i barnevernsinstitusjonar per 31. desember, etter type institusjon og region/kommune 2001-2005

SSB Elevar i grunnskolen, etter årstrinn. Skoleåret 2005/06. Førrebelse tal SSB

Elever i videregående opplæring, etter kurstrinn, kjønn og bostedsfylke. 1. oktober 2004

SSB Historisk statistikk – utdanning Tabell 5.16. Universiteter. Studenter

SSB Utdanningsstatistikk. Befolkningens høyeste utdanningsnivå, 1. oktober 2004

SSB Levendefødte og dødfødte. 1951-2004

SSB Barn 0-17 år, etter familietype per 1. januar. 1989-2004.

SSB Barn og unges familier 2004

SSB Levendefødte, etter mors samlivsstatus og fylke. 2001-2004

SSB Gjennomsnittlig fødealder. 1946-2004

SSB Personer 16 år og over, etter høyeste fullførte utdanning, kjønn og alder. 1. oktober 2004. Prosent

SSB Arbeidsstyrken etter alder og kjønn 2005

SSB Barn 1-5 år etter hovedtilsynsordning på dagtid, i ulike grupper. Prosent 2002

## 8 Errata

s. 333 fotnote nr. 752 har falt ut. Skal være Aftenposten, nettutgave 4. september 2004

s. 357 4 avsnitt skal lyde.

Å gjøre foreldre kjent med sine plikter og med barnets rettigheter slik at barnet ikke lider rettstap er et samfunnsansvar. FNs barnekomité har flere ganger, sist ved behandlingen av Norges tredje rapport om realiseringen av Barnekonvensjonen, påpekt at opplæringen om konvensjonens regler er mangelfull og har anbefalt at den tas inn i læreplanene i skolen.<sup>788</sup> Som kompetansemål etter 4. årstrinn i faget Kristendom, religion og livssynskunnskap er angitt at elevene skal kunne «bruke FNs barnekonvensjon for å forstå barnets rettigheter og likeverd og kunne finne eksempler i mediene og bruk av internett». Slik det står, kan det se ut som om konvensjonen dreier seg om forhold i samfunnet utenfor skolen. At skolen er en øvingsarena for bruk av barnets egne rettigheter synes ikke å være noe sentralt tema.

s. 383 andre avsnitt

I de nye fagplanene for grunnskolen i *Kunnskapsløftet* er anbefalingene fra FNs barnekomité fulgt opp *ved at kunnskap om de grunnleggende menneskerettighetene er tatt inn som opplæringslæringsmål i samfunnskunnskap på tiende årstrinn*, det vil si at de er tema de tre årene på ungdomstrinnet i tillegg til at FNs barnekonvensjon er som nevnt tatt inn som opplæringsmål ved fjerde årstrinn KRL-faget på.<sup>826</sup>

fotnote nr. 826 skal være  
K-2006 s. 124 og 75

s. 438 andre avsnitt andre setning fjernes slik at teksten blir:

Sentralt i reformen er nye fagplaner i alle fag og en gjennomgående målstruktur i hele grunnopplæringen. Effekten av endringene er det for tidlig å vite noe om.

s. 555 nest siste avsnitt skal være:

FNs barnekomité uttalte ved behandlingen av Norges tredje rapport i 2005 at den er betenkt over at ikke alle fagfolk som arbeider med og for barn, får tilstrekkelig

opplæring i barnerettigheter, «dette til tross for de ulike tiltak parten har truffet på dette området».1137 Den uttaler at det bør sikres systematiske og kontinuerlige programmer for opplæring for yrkesgrupper som har med barn å gjøre. Den har også uttalt at FNB bør innarbeide i skolens læreplaner på alle nivåer, jf. pkt.

4.3.1.2. *Det er en begynnelse, men det gjenstår likevel oppgaver på mange områder før FNB er integrert i lovgivningen i samsvar med intensjonene bak inkorporeringen.*

s. 557 tredje siste avsnitt skal lyde:

I *Kunnskapsløftet* har barnets rettigheter generelt fått oppsiktsvekkende liten plass, jf. pkt. 4.3.1.2. Reformen var motivert av andre internasjonale avtaler enn FNB, jf. pkt. 1.5.3.6. og vi finner ingen referanser til *The Aims of Education*.

s. 558 andre avsnitt:

Det er vanskelig å bedømme hvilke konsekvenser det har for oppfyllelsen av barnets rettigheter at det synes å svikte på dette punktet. Men det må være grunn til å anta at økt bevissthet om barnets rettigheter i skolen også *etter hvert vil føre* til styrket bevissthet om skolens plikter overfor barnet.



