



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

**Forslag til endringer i opplæringsloven (oppstart av
grunnskoleopplæring og mulighet for dispensasjon i ekstraordinære
tilfeller)**

23. juni 2016

Innhold

1	Innledning	3
2	Bakgrunnen for forslaget	3
3	Gjeldende rett	4
3.1	Rett og plikt til grunnskoleopplæring for barn	4
3.2	Grunnskoleopplæring for barn som kommer til Norge.....	4
3.3	Barns rett til opplæring etter barnekonvensjonen	5
4	Departementets vurderinger	6
4.1	Oppstart av grunnskoleopplæring	6
4.1.1	Behovet for å endre regelverket	6
4.1.2	Barn som kommer til Norge skal få opplæring så raskt som mulig.....	7
4.1.3	Barn som kommer til Norge skal få opplæring senest innen én måned.....	8
4.1.4	Tidspunktet kravet gjelder fra	8
4.1.5	Forholdet til barnekonvensjonen.....	9
4.2	Mulighet for dispensasjon i ekstraordinære situasjoner.....	9
4.2.1	Behovet for en hjemmel for dispensasjon i opplæringsloven	9
4.2.2	Hjemmel for dispensasjon fra kravene i opplæringsloven.....	10
4.2.3	I hvilke tilfeller skal det kunne gis dispensasjon?.....	11
4.2.4	Hvilke regler i opplæringsloven kan det gis dispensasjon fra?.....	12
4.2.5	Hvor lenge kan det gis dispensasjon?	12
4.2.6	Hvilke grunnskoleelever skal en dispensasjon omfatte?.....	13
4.2.7	Hvem skal behandle søknader om dispensasjon?	14
4.2.8	Forholdet til barnekonvensjonen.....	15
5	Departementets forslag	16
5.1	Oppstart av grunnskoleopplæring	16
5.2	Mulighet for dispensasjon.....	16
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	16
6.1	Oppstart av grunnskoleopplæring	16
6.2	Mulighet for dispensasjon.....	16
7	Forslag til ny lovtekst	17
8	Merknader til lovforslaget	17

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Høringsnotatet inneholder forslag om

- 1) å endre tidspunktet for når retten til grunnskoleopplæring skal oppfylles for barn som kommer til Norge
- 2) å gi mulighet til å innvilge dispensasjon fra reglene i opplæringsloven i ekstraordinære situasjoner for skoleeiere som skal tilby opplæring til barn som søker opphold i Norge.

Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på forslagene.

2 Bakgrunnen for forslaget

I 2015 opplevde Norge en stor økning i antall mennesker som søkte asyl i Norge på grunn av den humanitære situasjonen i flere land og den globale flyktnings situasjonen. 31 145 personer søkte asyl i Norge i fjor. Det var 19 665 flere enn året før. Av asylsøkerne som kom i fjor, var 10 254 under 18 år og 5133 i grunnskolealder (6-15 år). Per mai i år var det 4256 barn i grunnskolealder i ulike typer asylmottak. På grunn av flyktnings situasjonen har departementet sett at det er behov for å vurdere om reglene om grunnskoleopplæring for barn som kommer til Norge, er tilpasset dagens situasjon og om reglene er tilstrekkelig fleksible dersom det skulle bli en betydelig økning i asyltilstrømningen til Norge.

I Norge har alle barn i grunnskolealder rett og plikt til opplæring. Regelverket er utformet slik at barn som kommer til Norge, i praksis har rett til opplæring dagen etter ankomst til landet. Vanligvis har barn som kommer til Norge startet på skolen innen kort tid, men det er likevel slik at de færreste har fått et tilbud om opplæring fra dagen etter at de har kommet. Det er viktig at disse barna raskt får et opplæringstilbud, både av hensyn til det enkelte barn og til integrering. Samtidig er det urealistisk å forvente at kommunene alltid skal gi opplæring dagen etter at barnet har kommet til Norge, slik ordlyden i opplæringsloven § 2-1 i praksis krever. Loven tar ikke høyde for at kommunene kan ha behov for noe tid til å organisere et opplæringstilbud til de nyankomne elevene. Det er dermed et misforhold mellom lovens krav og hva som er praktisk mulig for kommunene.

I tillegg til at hovedregelen om oppstart av grunnskoleopplæring ikke står i forhold til hva som er praktisk mulig for kommunene, mangler dagens regelverk nødvendig fleksibilitet for å ta høyde for plutselige og vesentlige økninger i asyltilstrømningen. At opplæringsloven bør bli mer fleksibel er særlig kommet til syne med økningen i asylankomster i 2015. Erfaringene fra 2015 viser at en økning i asyltilstrømningen kan skje svært raskt og det kan heller ikke utelukkes en enda større økning i fremtiden. I en situasjon hvor usikkerheten om fremtidige ankomsttall er stor, bør regelverket være fleksibelt og kunne ta høyde for økninger i asyltilstrømningen. Det er derfor behov for å gjøre endringer i regelverket når det gjelder grunnskoleopplæring for barn som kommer til Norge.

Det er ikke et tilsvarende behov for å gjøre endringer i reglene som gjelder ungdom mellom 16 og 18 år som søker oppholdstillatelse i Norge. Ungdom som ønsker å benytte seg av retten til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, må søke om inntak på vanlig måte. Når det gjelder retten til grunnskoleopplæring for ungdom mellom 16 og 18 år etter opplæringsloven § 4A-1, er det lagt til grunn at det offentlige må ha rimelig tid til å planlegge, legge til rette og iverksette tilbudet. Ettersom det ikke er samme krav til å oppfylle retten til opplæring for ungdom som det er for opplæring for barn, kan ikke departementet se at det er behov for å gjøre endringer i disse reglene. Departementet kan heller ikke se at det foreligger behov for å endre disse reglene dersom det skulle bli en stor økning i asylankomster.

3 Gjeldende rett

3.1 Rett og plikt til grunnskoleopplæring for barn

Retten til opplæring er forankret i Grunnloven. Grunnloven § 109 første ledd lyder slik: «Enhver har rett til utdanning. Barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.»

I Norge har alle barn i alderen 6 til 16 år, rett og plikt til grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-1. Retten til grunnskoleopplæring gjelder uavhengig av om foreldrene eller barnet har lovlig opphold i Norge. Dette er understreket i NOU 1995: 18 s. 285 og Ot.prp. nr. 46 (1997–98) s. 26 og 153. Retten til grunnskoleopplæring gjelder fra det tidspunkt det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Dette kan ha betydning for blant annet barn som venter på å få avgjort sin søknad om opphold. Dersom det er sannsynlig at det tar mer enn tre måneder å behandle søknaden, vil barnet i praksis kunne ha rett til opplæring allerede dagen etter ankomst til Norge.

Barn som kommer til Norge, har rett til grunnskoleopplæring etter de samme reglene som gjelder for alle andre barn i Norge. Plikten til å delta i grunnskoleopplæring, inntreer når oppholdet i Norge har vart i tre måneder.

Det følger av opplæringsloven § 13-1 at det er kommunene som har ansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle som bor i kommunen. Barn i grunnskolealder som oppholder seg i ulike typer asylmottak (også akutt innkvartering og transittmottak), skal meldes til kommunen slik at kommunen kan gi disse barna et opplæringstilbud.

3.2 Grunnskoleopplæring for barn som kommer til Norge

Barn og ungdom uten oppholdstillatelse i Norge, har de samme rettighetene etter opplæringsloven som andre elever, og skal i utgangspunktet få opplæringen i en ordinær skole.

Det følger av opplæringsloven § 2-8 at elever med et annet morsmål enn norsk og samisk, i tillegg har rett til særskilt norskopplæring frem til de har tilstrekkelig ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Om nødvendig har elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Morsmålsopplæring kan legges til en annen skole enn den eleven går på til vanlig. Dersom en kommune eller fylkeskommune ikke har undervisningspersonale som kan gi morsmålsopplæring og tospråklig opplæring, skal kommunen så langt det er mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset forutsetningen til elevene. Det kan for eksempel legges til rette for fjernundervisning eller intensivundervisning.

Kommuner kan organisere opplæringen for nyankomne elever i egne klasser, grupper eller på egne skoler, jf. opplæringsloven § 2-8 siste ledd. Elevene kan gå i et slikt særskilt innføringstilbud i hele eller deler av opplæringen i inntil to år, men skal over i ordinær klasse så snart de har lært norsk godt nok til å følge ordinær undervisning. For at en elev skal få opplæringen i et innføringstilbud må dette være til det beste for eleven og eleven eller elevens foreldre må samtykke. I innføringstilbud kan det gjøres unntak fra reglene om retten til å gå på nærskolen etter § 8-1 og organisering av elevene etter § 8-2. I perioden eleven skal gå i et innføringstilbud, kan det også gjøres avvik fra læreplanverket når det er nødvendig for å ivareta elevenes behov. Elever i innføringstilbud skal ha det samme timetallet som de ellers ville hatt etter fag- og timefordelingen i læreplanverket for Kunnskapsløftet.

Utover de unntakene og avvikene som kan fastsettes for elever i innføringstilbud, inneholder ikke opplæringsloven noen adgang til å gjøre unntak fra opplæringslovens krav til antall timer, innhold og organisering av opplæringen.

3.3 Barns rett til opplæring etter barnekonvensjonen

FNs barnekonvensjon trådte i kraft for Norge 7. februar 1991. I 2003 ble barnekonvensjonen med tilleggsprotokoller inkorporert (tatt direkte inn i norsk lov) gjennom menneskerettsloven § 2 nr. 4. Det følger nå av menneskerettsloven at FNs barnekonvensjon gjelder som norsk lov, og at konvensjonens bestemmelser ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

Barns rett til utdanning følger av barnekonvensjonen artikkel 28 nr. 1. Her fremgår det at «partene anerkjenner barnets rett til utdanning, og med sikte på å oppnå denne rett gradvis og på grunnlag av like muligheter skal de særlig gjøre grunnutdanningen obligatorisk og gratis tilgjengelig for alle».

Konvensjonen definerer ikke utdanning, men barnekomiteen har lagt til grunn at grunnutdanningen bør være på minimum ni år. Barnekonvensjonen forplikter dermed Norge å gi grunnskoleopplæring til alle barn som oppholder seg i Norge.

Det er ikke et uttrykkelig krav i barnekonvensjonen om at retten til opplæring skal tre inn fra et visst tidspunkt. Heller ikke andre rettskilder sier noe konkret om hvor raskt retten til opplæring må tre inn etter ankomst til landet for å være i tråd med barnekonvensjonen.

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet avga en tolkningsuttalelse om forholdet mellom opplæringsloven og barnekonvensjonen 24.11.2010 (sak 2010/8029). Tolkningsuttalelsen dreide seg om hvorvidt barnekonvensjonen gir barn i alderen 16 til 18 år som søker oppholdstillatelse i Norge, en rett til videregående opplæring. Selv om forslaget i dette høringsnotatet dreier seg om grunnskoleopplæring for barn under 16 år, anses en del av uttalelsene om forholdet mellom opplæringsloven og barnekonvensjonen å være relevant også her.

Lovavdelingen drøftet ikke spørsmålet om fra hvilket tidspunkt retten til opplæring må inntre for å være i samsvar med barnekonvensjonen, men viser til at statens plikt til å legge til rette for utdanning ikke nødvendigvis vil inntre umiddelbart etter ankomst.

Barnekonvensjonen stiller heller ingen eksplisitte krav til hva opplæringen skal inneholde. Barnekonvensjonen artikkel 2 gir imidlertid barn rett til å få oppfylt rettighetene i konvensjonen uten urimelig eller usaklig forskjellsbehandling. Dette innebærer blant annet at barn ikke skal bli utsatt for slik forskjellsbehandling ved oppfyllelse av retten til opplæring.

Lovavdelingen kommenterer følgende i sine avsluttende merknader om forholdet mellom opplæringslovens regler og barnekonvensjonen: «Det rettslige utgangspunktet etter barnekonvensjonen er klart: Barn som oppholder seg ulovlig i et land eller har en søknad om lovlig opphold under behandling, skal ha samme tilgang til utdanning i landet som andre barn. En avskjæring eller reduksjon av opplæringstilbudet kan imidlertid la seg forsvare etter en konkret vurdering, særlig dersom det er tale om rettigheter som ikke kan anses grunnleggende».

4 Departementets vurderinger

4.1 Oppstart av grunnskoleopplæring

4.1.1 Behovet for å endre regelverket

Det er viktig at barn som kommer til Norge, raskt får et opplæringstilbud. At barna kommer raskt i gang med opplæringen, er avgjørende for at de skal lære norsk og for å sikre at de ikke får store avbrudd i skolegangen sin. Mange av barna som søker asyl i Norge, har vært på flukt og kan ha traumer fra flukten eller fra opplevelser i hjemlandet. For disse barna er det spesielt viktig å komme i gang med dagligdagse rutiner som skolegang. Skole er en viktig faktor for integrering. Det er viktig både for det enkelte barn og for samfunnet som helhet at disse barna blir gitt et opplæringstilbud raskt.

Retten til opplæring inntreer når det er sannsynlig at barnet skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. I de aller fleste tilfeller vil barn som søker om opphold i Norge, i praksis ha rett til opplæring dagen etter at barnet har kommet til Norge fordi det stort sett tar mer enn tre måneder å behandle søknaden. I mange tilfeller klarer kommunene å oppfylle retten til opplæring for barn som kommer til Norge i løpet av kort tid, og mange er i opplæring etter noen dager eller en uke i Norge.

Selv om barn som kommer til Norge skal få opplæring raskt, er det urealistisk å forvente at barn alltid skal få opplæring fra første dag etter ankomst slik ordlyden i opplæringsloven § 2-1 krever. Kravet i loven kan i praksis bety at barnet skal starte på skolen før barnet har vært i landet i 24 timer. Misforholdet mellom kravet i loven og hva som er realistisk og praktisk, kom særlig til syne med økningen av asylankomster i 2015. Problemstillingen er imidlertid også aktuell for asylankomster i en normalsituasjon og for barn som kommer til Norge av andre grunner enn for å søke asyl.

Kravet om opplæring fra første dag etter ankomst til landet, fører til at kommunene ofte må bryte reglene. Rettsregler som ofte brytes, kan miste verdi både som juridisk forpliktelse og som styringssignal. Etter departementets vurdering er det viktig at staten tar ansvaret for å beslutte hvilke utsettelse som er akseptable. Regelverket bør derfor endres, slik at det tas høyde for hva som er realistisk å forvente og hvilke utsettelse som er akseptable. Samtidig er det viktig at reglene fortsatt sikrer at barn som kommer til Norge, får opplæring raskt.

4.1.2 Barn som kommer til Norge skal få opplæring så raskt som mulig

Etter departementets vurdering bør regelverket endres slik at hovedregelen blir at grunnskoleopplæring skal gis så raskt som mulig. En slik regel vil fortsatt signalisere at barn raskt skal få grunnskoleopplæring, samtidig som det tas høyde for at kommunene ikke nødvendigvis vil klare å oppfylle retten til grunnskoleopplæring allerede dagen etter ankomst, slik ordlyden i dagens lov i praksis krever.

At opplæringen skal starte *så raskt som mulig*, innebærer at kommuner som klarer å gi barn opplæring fra første dag etter at barnet har kommet til Norge, fortsatt skal gi et tilbud fra dette tidspunktet. Forslaget innebærer imidlertid at kommuner som ikke klarer å gi et tilbud til barna dagen etter ankomst, men først etter for eksempel noen dager eller en uke, ikke bryter loven.

Kravet om at opplæringen skal starte *så raskt som mulig* betyr også at kommuner som vet at det kommer nye barn i grunnskolealder til deres kommune, må starte å tilrettelegge for at disse barna skal få begynne på skolen med en gang. For eksempel må kommunene umiddelbart skaffe seg oversikt over barna og hvilket opplæringstilbud barna skal ha. Kommuner som har mottak, må ha et system for og være forberedt på at det hele tiden kommer nye barn som skal ha opplæring. Kommunen må ha planer for hvordan opplæringen til disse barna skal organiseres før barna kommer og kan ikke vente med å organisere tilbudet til barna faktisk er kommet.

At opplæringen skal starte så raskt som mulig innebærer dessuten at kommunen må starte opplæringen av barna selv om kommunen ikke klarer å gi et fullstendig opplæringstilbud i tråd med opplæringsloven med en gang. Kommunen må da sette i gang med de delene av opplæringen som den har kapasitet til, for eksempel starte med å gi opplæring i noen utvalgte fag. Det er bedre at barna får noe opplæring, enn at hele opplæringen utsettes til kommunen har fått på plass et fullstendig opplæringstilbud. Departementet vil imidlertid understreke at kommunen må gi et fullstendig opplæringstilbud dersom det er mulig å få til. Forslaget om å endre oppstartstidspunktet innebærer ikke at kommunene kan velge å

utsette oppstarten fordi dette er hensiktsmessig eller mest praktisk for kommunen. Departementet vil også fremheve at økonomiske hensyn i seg selv aldri vil kunne være en grunn til å utsette opplæringen.

4.1.3 Barn som kommer til Norge skal få opplæring senest innen én måned

Selv om hovedregelen skal være at barn som kommer til Norge skal få opplæring så raskt som mulig, er det etter departementets vurdering viktig at det fastsettes en grense for hvor lang tid kommunen kan bruke på å oppfylle retten til grunnskoleopplæring. En klar tidsfrist vil også være enkel å kommunisere og å håndheve, noe som kan bidra til at det blir mindre risiko for brudd på regelverket. En tidsfrist vil også motvirke at det blir for ulik praksis mellom kommunene.

Fristen bør være slik at kommunen kan overholde den også i perioder med økt asyltilstrømning. Samtidig er det viktig at fristen ikke er lengre enn det som er en forsvarlig utsettelse av opplæringen for barna.

Departementet mener at en frist på én måned vil være tilstrekkelig tid for kommunene til å oppfylle retten til opplæring også ved moderate økninger i tilstrømningen av asylsøkere. Én måned vil heller ikke være vesentlig lenger enn det som er praksis etter dagens regelverk. Enkelte steder går det i dag lengre tid enn én måned. Innføring av en klar tidsfrist vil for disse tilfellene kunne bidra til at barna raskere får opplæring.

At retten til opplæring ikke nødvendigvis inntreffer fra første dag, er også i samsvar med regelverk og praksis i våre naboland. I Sverige og Danmark gis det opplæring først etter en viss oppholdstid. I Sverige er regelen at barn bør begynne på skolen én måned etter adkomst. I Danmark skal opplæringen starte senest etter tre måneder.

Departementet mener på denne bakgrunn at det er forsvarlig å endre regelen om oppstart av grunnskoleopplæring slik at barn skal gis opplæring *senest* innen én måned etter ankomst. Departementet vil likevel understreke at hovedregelen er at kommunen skal gi barn som kommer til Norge opplæring så raskt som mulig. At opplæringen skal starte *så raskt som mulig* innebærer, som omtalt i 4.1.2, at kommunene må sette i gang med de delene av opplæringen som den har kapasitet til, for eksempel starte med å gi opplæring i noen utvalgte fag. Men senest innen det har gått én måned, skal barna få et fullverdig opplæringstilbud i tråd med reglene i opplæringsloven.

4.1.4 Tidspunktet kravet gjelder fra

Retten til grunnskoleopplæring skal fremdeles bare gjelde for barn som sannsynligvis skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Kravet om at opplæringen skal gis *så raskt som mulig og senest innen én måned*, gjelder derfor fra det tidspunkt det er sannsynlig at barnet skal være i landet i mer enn tre måneder. For noen barn er det usikkert om oppholdet vil vare i mer enn tre måneder idet de kommer til landet. For de aller fleste, og særlig barn som søker om oppholdstillatelse, vil det imidlertid være klart fra første dag at barnet sannsynligvis skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Forslaget

innebærer at barn i slike tilfeller skal få et fullt opplæringstilbud senest etter én måned i landet.

I starten av asylfasen flytter mange barn mellom ulike mottak og ulike kommuner. Departementet vil understreke at én-månedensfristen ikke starter på nytt dersom et barn flytter mellom kommuner. Det er heller ikke slik at kommuner kan la være å gi opplæring fordi det er sannsynlig at barnet skal være i den aktuelle kommunen i mindre enn én måned. Hovedregelen om at opplæringen skal gis så raskt som mulig, gjelder selv om barnet skal oppholde seg i den aktuelle kommunen i under én måned.

Departementet understreker at barn har rett til opplæring uavhengig av om de oppholder i ordinære mottak, transittmottak eller andre typer midlertidige mottak. Kommuner hvor det ligger mottak, må derfor ha beredskap slik at de kan få nye barn raskt inn i opplæringen.

4.1.5 Forholdet til barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen sier ikke noe eksplisitt om når retten til opplæring skal inntre for barn som kommer til landet, jf. omtale av barnekonvensjonen under punkt 3.3. Det avgjørende etter barnekonvensjonen er om alle barn i landet har rett til opplæring og at barn ikke blir utsatt for usaklig eller urimelig forskjellsbehandling ved oppfyllelse av retten.

Departementet foreslår ingen endringer i hvem som skal ha rett til grunnskoleopplæring. Alle barn som kommer til Norge, og som sannsynligvis skal være her i over tre måneder, skal fortsatt ha rett til grunnskoleopplæring. Hovedregelen skal dessuten være at opplæring alltid skal gis så raskt som mulig, noe som innebærer at opplæring bare kan utsettes dersom det er saklige grunner for det. I praksis kan det være noe ulikt hvor lang tid det går før barn som kommer til Norge får opplæring, men dette vil i så fall være fordi det er ulike praktiske utfordringer som gjør at det varierer hvor raskt det er mulig å få satt i gang opplæringen. Ulike praktiske utfordringer kan også gjøre at det blir noe ulikt hvor lang tid det tar å få på plass et fullverdig opplæringstilbud. Forslaget om en tidsfrist på én måned vil bidra til å begrense hvor lang tid det kan gå før opplæringen starter og vil dessuten motvirke vesentlige forskjeller i praksis mellom kommunene.

Etter departementets vurdering innebærer forslaget til lovendring om tidspunkt for oppstart av grunnskoleopplæring verken forskjellsbehandling, avskjæring eller reduksjon av opplæringstilbudet. Forslaget anses derfor å være i samsvar med kravene i barnekonvensjonen.

4.2 Mulighet for dispensasjon i ekstraordinære situasjoner

4.2.1 Behovet for en hjemmel for dispensasjon i opplæringsloven

Regelverket bør så langt som mulig gi like regler for alle barn og dessuten bidra til å understøtte viktigheten av at alle barn får grunnskoleopplæring. Den klare hovedregelen er at alle barn i Norge skal ha et likeverdig og godt opplæringstilbud. At barn som kommer til Norge får gå på skole, er avgjørende for at de skal lære seg norsk, for å sikre at de slipper store avbrudd i skolegangen og at de får utnyttet sitt potensiale for læring og utvikling. Skole

er viktig for integrering og for utvikling av gode og trygge sosiale relasjoner. At barn som kommer til Norge, raskt får et godt tilpasset opplæringstilbud vil være sentralt for at de skal finne seg til rette i det norske samfunnet og bli deltakende borgere.

Kunnskapsdepartementet har satt i gang flere tiltak for å bistå kommuner med å gi opplæring til barn og unge asylsøkere. På steder med nyetablerte mottak kan det være vanskelig å skaffe nok lærere med aktuell kompetanse, spesielt når det gjelder språk. Utdanningsdirektoratet åpnet derfor i januar 2016 for registrering av lærere og annet kvalifisert personale i en «lærerpool» som kan bidra i kortere, midlertidige oppdrag i kommuner der det er behov. Videre lanserte direktoratet i februar 2016 portalen www.skolekassa.no som samler og tilbyr nettbaserte læringsressurser på flere språk. I tillegg vil departementet sette i gang regionale kompetansehevingstiltak over hele landet for skoleledere, lærere, mottaksansatte og andre som arbeider med opplæring av barn og unge asylsøkere. Departementet vil også vurdere andre målrettede kompetansehevingstiltak i kommuner som mangler erfaring med nyankomne elever, og som har fått nye mottak eller mange nye elever å bosette.

Ved siden av de ovennevnte tiltakene vil forslaget om å utsette oppstart av grunnskoleopplæring i inntil én måned, bidra til at kommunene i de aller fleste tilfeller bør kunne klare å oppfylle kravene i opplæringsloven for barn som kommer til Norge. I lys av flyktning- og asylsituasjonen mener departementet likevel at det må tas hensyn til at det er uforutsigbart hvilke situasjoner Norge vil stå overfor i fremtiden. Det bør derfor tas høyde for at det kan oppstå situasjoner som gjør at det kan bli vanskelig for kommunene å oppfylle kravene i opplæringsloven, også med den forslåtte endringen av oppstartstidspunktet.

Departementet mener derfor at det bør kunne gjøres unntak fra kravene i opplæringsloven i ekstraordinære situasjoner. Opplæringsloven bør regulere hvilke unntak som kan gjøres i slike tilfeller, for å bidra til at det ikke blir tilfeldig hvilken opplæring en sårbar gruppe elever gis i ulike kommuner. Departementet vil understreke at det i dagens situasjonen ikke er behov for å dispensere fra kravene i opplæringsloven. Etter departementets vurdering bør det imidlertid tas høyde for at det i fremtiden *kan* oppstå ekstraordinære situasjoner som utløser et slikt behov, for eksempel dersom antall asylsøkere til Norge plutselig øker betydelig.

4.2.2 Hjemmel for dispensasjon fra kravene i opplæringsloven

Det er kommunene som er ansvarlige for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring for barn. Dersom det oppstår en ekstraordinær situasjon med svært mange asylsøkere på en gang til en kommune, kan det bli utfordrende for kommunen å oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle innenfor den fristen som foreslås. For at regelverket skal ivareta behovet for fleksibilitet i slike situasjoner, bør det etter departementets vurdering være mulig for kommunene å få fritak fra regler i opplæringsloven ved å søke om dispensasjon.

For at det ikke skal gjøres større eller flere unntak enn det som er absolutt nødvendig, mener departementet at det bør etableres en søknadsbasert dispensasjonsordning, og ikke generelle unntak i loven. En søknadsbasert dispensasjonsordning vil sikre at det blir gjort

en helhetlig og konkret vurdering av den situasjonen kommunen er i. På denne måten kan det sikres at det bare gis dispensasjon dersom det er nødvendig og at det ikke gis dispensasjon i et større omfang enn det som er nødvendig.

I et vedtak om dispensasjon skal det fastsettes rammer for dispensasjonen, både i tid og i omfang. Dette vil bidra til å begrense omfanget av unntak. Det vil dessuten kunne fastsettes vilkår for dispensasjonen. For eksempel kan det være relevant å stille krav til kommunens arbeid med å få på plass et fullverdig opplæringstilbud i dispensasjonsperioden eller krav om hva kommunen som et minimum må tilby barna i denne perioden. Departementet foreslår at det presiseres i loven at det kan fastsettes vilkår for dispensasjon.

4.2.3 I hvilke tilfeller skal det kunne gis dispensasjon?

Det bør være en høy terskel for at en kommune skal kunne gjøre unntak fra reglene i opplæringsloven. Departementet foreslår derfor at dispensasjon bare skal kunne gis i *ekstraordinære situasjoner* ved svært høy tilstrømming av asylsøkere. For at en situasjon med flere asylsøkere skal være et ekstraordinært tilfelle, må en kommune befinne seg i en situasjon der det skal gis opplæring til svært mange asylsøkende barn sett opp mot de ressursene kommunen har tilgjengelig eller kan skaffe på kort tid. Dette er særlig aktuelt dersom en kommune på svært kort varsel får opprettet et nytt og større mottak eller det av andre grunner kommer mange nye barn uten at kommunen har hatt mulighet til å forberede seg på det.

I tilfeller der det på kort varsel blir opprettet nye mottak, kan det være uforutsigbart for kommunen hvor mange barn som kan komme til mottakene som er plassert i kommunen, og hvor lenge barna skal være der. Dette kan gjøre det vanskelig å planlegge og organisere opplæringen, blant annet med tanke på hvor mange nye lærere det er behov for å rekruttere og for hvor lenge. Også andre deler av skolesystemet, for eksempel kommunenes pedagogisk-psykologisk tjeneste, vil kunne ha for lite kapasitet.

Hva som regnes som et ekstraordinært tilfelle vil kunne variere fra kommune til kommune, og hvorvidt det kan gis dispensasjon må derfor avgjøres etter en konkret vurdering i den aktuelle situasjonen. Den ekstraordinære situasjonen knytter seg til kommunens mulighet til å oppfylle kravene i opplæringsloven og ikke til den enkelte elev.

Departementet vil understreke at kommunen må benytte mulighetene til tilpasninger innenfor dagens regelverk for å kunne klare å oppfylle kravene i loven. Kommuner har etter opplæringsloven mulighet til å opprette egne innføringstilbud for elevene, noe som blant annet innebærer at det kan gjøres avvik fra fag- og timefordelingen. Det er først når en kommune ser at den ikke vil kunne klare å gi opplæring til de nye elevene, selv med de tilpasninger som kan gjøres innenfor gjeldende lovverk, at det kan være nødvendig å søke om dispensasjon.

4.2.4 Hvilke regler i opplæringsloven kan det gis dispensasjon fra?

Hvilke unntak fra opplæringsloven som kan være aktuelle, vil bero på hvilke utfordringer kommunene på tidspunktet står overfor med hensyn til kapasitet og kompetanse. En dispensasjon kan for eksempel innebære at kommunen i en periode kan gi et tilbud med færre timer eller færre fag til elevene det gjelder, enn det som følger av opplæringsloven. Dette betyr at disse elevene ikke får de samme rettighetene i dispensasjonsperioden, som det de vil få senere.

Hvilke unntak fra opplæringsloven som vil kunne være aktuelle, vil også bero på hvor lang tid det søkes om dispensasjon fra reglene. Jo kortere periode det søkes om dispensasjon for, desto flere unntak kan være forsvarlig.

Forslaget avgrenses ikke til å gjelde enkelte deler av loven eller enkelte bestemmelser. Det åpnes for at kommunene i utgangspunktet kan søke om dispensasjon fra alle regler i opplæringsloven som gjelder grunnskoleopplæring for barn. Departementet vil imidlertid understreke at dispensasjonen må være klart rettet mot å avhjelpe en konkret situasjon. Det må derfor fremgå av søknaden i hvilken grad unntak fra opplæringsloven vil avhjelpe situasjonen. Det bør også fremgå av søknaden om fravikelse av enkelte krav kan bidra til at kommunen klarer å gi flere elever et opplæringstilbud.

Det skal ikke gis dispensasjon fra flere krav enn det som er nødvendig. Selv om det kan være behov for dispensasjon fra enkelte krav, bør kommunen tilrettelegge for at barna får et så godt tilbud som mulig i dispensasjonsperioden. For å sikre dette, kan det fastsettes vilkår for dispensasjonen.

Adgangen til å gi dispensasjon vil dessuten være snevrere når det gjelder mer grunnleggende rettigheter innenfor opplæringen. For eksempel skal det som hovedregel ikke gis dispensasjon fra det foreslåtte kravet om at opplæringen skal starte senest innen én måned. Det kan likevel tenkes situasjoner der det er nødvendig å dispensere også fra dette kravet.

4.2.5 Hvor lenge kan det gis dispensasjon?

Bakgrunnen for forslaget om en dispensasjonshjemmelen er at kommunene i en ekstraordinær situasjon der det innenfor kort tid skal gis opplæring til svært mange asylsøkere, skal ha mulighet til å få fritak fra kravene i opplæringsloven mens kommunen tilrettelegger for et fullt opplæringstilbud. En dispensasjon skal gi kommunene mulighet til å organisere et fullverdig tilbud, uten at kommunen trenger å bryte loven i mellomtiden.

Det vil variere hvilke krav en kommune trenger dispensasjon fra. Behovet for dispensasjon vil være avhengig av den situasjonen kommunen er i og hva som er årsaken til at kommunen ikke klarer å gi et fullverdig tilbud. Hvor lenge en kommune kan gis dispensasjon, må derfor vurderes konkret ut fra hva kommunen søker om og hvilken situasjon kommunen er i. Det klare utgangspunktet bør være at jo større avvik fra opplæringsloven det søkes om, jo kortere tid kan det gis dispensasjon.

Selv om en dispensasjon skal åpne for at kommunene får noe tid til å få på plass et fullverdig opplæringstilbud, er det likevel viktig at barna raskt får et fullverdig opplæringstilbud. Etter departementets vurdering bør det derfor settes en absolutt grense for hvor lang tid en kommune kan bruke på å tilrettelegge et fullverdig tilbud for de nyankomne barna.

Grensen må settes slik at kommunene får nok tid til å organisere et fullverdig opplæringstilbud i en ekstraordinær situasjon, samtidig som det ikke bør gis lengre tid enn det som vil være forsvarlig overfor barna. Etter departementets vurdering vil en frist på tre måneder være nok tid til at kommunen klarer å skaffe til veie det den trenger for å gi et fullverdig tilbud selv i en ekstraordinær situasjon. Det må både forventes og kreves at kommunene klarer å etablere et fullverdig opplæringstilbud på tre måneder.

Tre måneder kan være lenge for det enkelte barn, men departementet understreker at det som hovedregel ikke skal gis dispensasjon fra kravet om at opplæring skal starte så raskt som mulig og senest innen én måned. Hovedregelen er derfor at de barna som er omfattet av kommunens dispensasjon, skal få et opplæringstilbud i dispensasjonsperioden, men opplæringstilbudet vil i denne perioden ikke oppfylle alle kravene i opplæringsloven. Departementet vil dessuten vise til at det ikke skal gis lengre dispensasjon enn det som er nødvendig og at det kan settes vilkår for dispensasjon for å sikre at hensynet til barna ivaretas så langt som mulig, jf. punkt 4.2.2. Slike vilkår bør benyttes dersom en kommune skal gis en dispensasjon i tre måneder, særlig dersom det er større avvik fra opplæringsloven. Departementet mener på denne bakgrunn at det er forsvarlig å åpne for at kommunen kan gis dispensasjon i inntil tre måneder.

Departementets foreslår at det lovfestes at det ikke kan innvilges dispensasjon for mer enn tre måneder i tilknytning til en ekstraordinær situasjon.

4.2.6 Hvilke grunnskoleelever skal en dispensasjon omfatte?

Bakgrunnen for forslaget om en dispensasjonshjemmel er at kommunene skal gis mulighet til å midlertidig fravike kravene i opplæringsloven dersom asyltilstrømmingen øker raskt og blir så stor at det ikke vil være mulig for kommunen å oppfylle retten til grunnskoleopplæring. Etter departementets vurdering bør derfor dispensasjonshjemmelen knyttes til barn som ikke har oppholdstillatelse i Norge. Dette omfatter barn som søker asyl og barn som av andre grunner ikke har oppholdstillatelse i Norge, for eksempel barn som er ulovlig i landet. I praksis vil en dispensasjon være mest aktuelt i asylsituasjoner i forbindelse med opprettelser av nye mottak.

Hvilke barn en dispensasjon skal omfatte, vil være avhengig av hva som utgjør den ekstraordinære situasjonen. I vurderingen av hvilke og hvor mange barn som skal omfattes av en dispensasjon, må det tas utgangspunkt i hvilke fravikelser som kan avhjelpe den ekstraordinære situasjonen som nødvendiggjør en dispensasjon.

Et spørsmål er om en dispensasjon kan omfatte opplæringen til barn som ikke har oppholdstillatelse, men som allerede er i et opplæringstilbud, eller om en dispensasjon bare skal kunne omfatte de barna som ikke har fått et opplæringstilbud ennå. En mulighet

for en midlertidig dispensasjon også etter at barna har begynt i opplæring, kan bidra til at flere barn får opplæring raskt.

Mange av de nyankomne barna som alt er i opplæring, vil være i innføringstilbud. Mange av de sist ankomne barna skal også starte i slike innføringstilbud. Dersom kommunen gis mulighet til å gi et mindre tilbud i en periode til barn som allerede er i innføringstilbud, vil kommunen kanskje klare å gi opplæring til flere av barna som søker om opphold. For barn som søker opphold og som allerede er over i ordinære klasser, vil en reduksjon i deres opplæringstilbud ikke på samme måte kunne frigi kapasitet og ressurser til de nyankomne. Opplæringen i de ordinære klassene må uansett fortsette, og de nyankomne barna vil ikke kunne gjøre nytte av ledig kapasitet i disse klassene.

Dersom dispensasjonen bare skal omfatte barn som ikke har startet i opplæring kan det være en risiko for at usikkerhet knyttet til kapasitet og fremtidige asylankomster, gjør at kommunen vil utsette oppstart til de vet med større sikkerhet at det ikke være behov for å søke om dispensasjon. På den annen side vil det være svært uheldig at nyankomne barn som allerede er i et opplæringstilbud, skal få innskrenket sine rettigheter slik at barna får et mindre tilbud eller eventuelt ingen tilbud i en periode.

Departementet foreslår at dispensasjonsadgangen begrenses til de av barna som ennå ikke har fått opplæring. Departementet ber særlig om høringsinstansenes innspill til om en dispensasjon fra kravene i opplæringsloven til opplæringen til barn som ikke har oppholdstillatelse, bør kunne omfatte barn som allerede er i opplæring, eller om dispensasjonen bør begrenses til barn som ennå ikke har fått opplæring.

4.2.7 Hvem skal behandle søknader om dispensasjon?

Departementet mener at fylkesmannen vil være best egnet til å behandle søknader om dispensasjon. Fylkesmannen er uavhengig av kommunen, og en uavhengig behandling kan bidra til at det ikke gjøres større unntak enn det som er nødvendig. Fylkesmannen har dessuten god kjennskap til opplæringsloven med forskrifter ettersom tilsyn, veiledning og klagesaker etter opplæringsloven også ligger til fylkesmannen. God kunnskap om regelverket anses å være en nødvendig forutsetning for å vurdere hvilke unntak som kan gjøres og hvilke konsekvenser dette vil ha for de barna som omfattes.

Foruten kunnskap om regelverket, har fylkesmannen betydelig kunnskap om kommunene i sitt fylke. Fylkesmannen vil dermed ha gode forutsetninger for å vurdere om den situasjonen en kommune er i, er av en slik art at den nødvendiggjør dispensasjon.

Dersom en dispensasjonsadgang skal kunne bidra til å avhjelpe en ekstraordinær situasjon, er det viktig at slike søknader blir behandlet raskt. For at det skal være mulig for fylkesmannen å behandle slike søknader raskt, er det viktig at søknadene på en god og grundig måte belyser både utfordringene og hvilke unntak det er behov for. Det vil være kommunen som søker om dispensasjon, som må begrunne at det er nødvendig med unntak fra opplæringsloven. Kommunen må videre legge fram for fylkesmannen hva slags unntak de mener er nødvendig og redegjøre for hvorfor de aktuelle unntakene vil avhjelpe den aktuelle ekstraordinære situasjonen. Fylkesmannen må, basert på søknaden, vurdere om

lovens vilkår er oppfylt, og hvilke unntak som kan gis og om det er behov for å fastsette vilkår.

Det er viktig at fylkesmennene har en felles praksis for å behandle slike søknader, slik at man unngår forskjellsbehandling og sikrer at terskelen blir tilstrekkelig høy. Dette kan sikres gjennom statlig regelverksveiledning, for eksempel gjennom rundskriv og samlinger for fylkesmennene.

Departementet foreslår at myndigheten til å gi dispensasjon i loven legges til departementet. Oppgavene vil bli delegert til fylkesmannen.

4.2.8 Forholdet til barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen begrenser adgangen til å innskrenke retten til opplæringen for barn som oppholder seg i Norge, jf. omtale av barnekonvensjonen under punkt 3.3.

Departementet har vurdert hvorvidt barnekonvensjonens rettighetsbestemmelser er til hinder for å innføre en dispensasjonshjemmel.

Barnekonvensjonen artikkel 2 setter forbud mot urimelig eller usaklig forskjellsbehandling ved oppfyllelse av rettighetene i konvensjonen. Dette innebærer blant annet at barn ikke skal bli utsatt for slik forskjellsbehandling ved oppfyllelse av retten til opplæring.

En dispensasjonshjemmel i opplæringsloven som foreslått, vil åpne for at barn som ikke har oppholdstillatelse i Norge, kan få et annet og mindre opplæringstilbud enn andre barn i en periode.

Dispensasjonen må være begrunnet i at kommunen er i en ekstraordinær situasjon med så høy asyltilstrømming at den ikke kan klare å oppfylle retten til opplæring innen den foreslåtte fristen på én måned. Det skal dessuten kun gis dispensasjon så lenge det er nødvendig, og i alle tilfeller ikke lengre enn tre måneder. Det skal som hovedregel ikke gis dispensasjon fra oppstartstidspunktet, noe som vil innebære at barna vil få et opplæringstilbud i dispensasjonsperioden. Hvilket tilbud barna vil få, vil være avhengig av hvilke unntak som blir gjort i dispensasjonen. Departementet understreker at det ikke skal gis dispensasjon fra flere krav enn det som er nødvendig ut fra den ekstraordinære situasjonen som kommunen befinner seg i. Departementet vil dessuten understreke at adgangen til å gi dispensasjon vil være snevrere når det gjelder mer grunnleggende rettigheter innenfor opplæringen.

Samlet mener departementet at vilkårene og rammene for dispensasjonsadgangen vil bidra til at alle barn får et fullverdig grunnskoleopplæring så raskt som mulig, og at forslaget dermed balanserer hensynet til barna og hensynet til kommunens mulighet til oppfylle regelverket på en god måte. Dispensasjonshjemmelen åpner for å gjøre unntak fra kravene i en kort periode der dette er saklig og nødvendig. Etter departementets vurdering vil en slik hjemmel ikke innebære et brudd på forbudet mot usaklig forskjellsbehandling etter barnekonvensjonen artikkel 2.

5 Departementets forslag

5.1 Oppstart av grunnskoleopplæring

Departementet foreslår å endre opplæringsloven § 2-1 slik at barn som kommer til Norge, og som sannsynligvis skal oppholde seg her i mer enn tre måneder, skal få grunnskoleopplæring så raskt som mulig og senest innen én måned.

Departementet foreslår ingen endring i når plikten til grunnskoleopplæring skal inntre. Plikten til å delta i grunnskoleopplæringen vil fortsatt inntre etter at et barn har oppholdt seg i Norge i tre måneder.

5.2 Mulighet for dispensasjon

Departementet foreslår at det gis en hjemmel i opplæringsloven til å gi dispensasjon fra reglene i opplæringsloven i inntil tre måneder. Det skal bare kunne gis dispensasjon i ekstraordinære situasjoner hvor kommunen ikke klarer å gi et fullverdig opplæringstilbud til barn uten oppholdstillatelse i Norge. Hjemmelen gjelder bare for grunnskoleopplæring. Departementet foreslår at det presiseres i loven at det kan fastsette vilkår for dispensasjon.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Oppstart av grunnskoleopplæring

En lovendring om at barn skal få grunnskoleopplæringen så raskt som mulig og senest innen én måned, anses ikke å ha administrative eller økonomiske konsekvenser for kommunene da dette er en utsettelse av plikten til å gi opplæring sammenlignet med dagens regelverk.

6.2 Mulighet for dispensasjon

En dispensasjonshjemmel vil gi fylkesmannen en ny oppgave. Hvor stor den økonomiske og administrative byrden vil bli for fylkesmennene, vil være avhengig av antall søknader. Dette henger igjen sammen med utviklingen i flytningstilstrømningen, og situasjonen i kommunene.

Forslaget om endre reglene for oppstart av grunnskoleopplæring slik at opplæring kan starte senest innen én måned, vil bidra til å redusere behovet for dispensasjon. Terskel for dispensasjon skal være svært høy, noe som også vil bli formidlet til kommunene. Det er derfor liten grunn til å tro at det vil bli mange søknader, selv dersom asyltilstrømningen øker betraktelig.

Etter departementets vurdering er det heller ikke grunn til å tro at selve søknadsbehandlingen vil bli særlig ressurskrevende. Det må forventes at en kommunen som søker om dispensasjon, redegjør grundig for behovet for dispensasjon, hva slags unntak den mener er nødvendig og hvorfor unntakene vil avhjelpe den aktuelle

ekstraordinære situasjonen. Fylkesmannen vil derfor ha et godt grunnlag til å avgjøre søknaden. Ettersom dispensasjonshjemmelen bare skal kunne benyttes i ekstraordinære tilfeller, som for eksempel der det uten særlig forhåndsvarsel opprettes nye mottak i en kommune, antar departementet at det som regel ikke vil være nødvendig med ressurskrevende utredninger for at fylkesmannen skal kunne ta stilling til søknaden.

Ut fra dagens situasjon er det etter departementets vurdering ikke grunnlag for å gi dispensasjon. Det er derfor ikke grunn til å tro at det vil være aktuelt for kommuner å søke, og slik situasjonen er i dag vil uansett slike søknader kunne avslås etter en rask behandling. Selv med større økninger i asyltilstrømmingen, vil det kun unntaksvis være behov for å søke om dispensasjon. Departementet mener derfor at økonomiske og administrative konsekvensene for fylkesmennene ikke vil være vesentlig.

Dersom det skulle bli vesentlige økninger i antall asylankomster, kan det tenkes at dispensasjonsordningen vil bli mer ressurskrevende å forvalte for fylkesmennene. Utviklingen må derfor følges over tid.

7 Forslag til ny lovtekst

§ 2-1 andre ledd skal lyde:

Retten til grunnskoleopplæring gjeld når det er sannsynleg at barnet skal vere i Noreg i meir enn tre månader. *Retten skal oppfyllest så raskt som mogleg og seinast innan éin månad.* Plikta til grunnskoleopplæring byrjar når opphaldet har vart i tre månader. Departementet kan i særlege tilfelle fritta elevar frå denne plikta.

Ny § 2-17 skal lyde:

§ 2-17 Dispensasjon frå reglane i opplæringslova for barn som søker opphald i Noreg
Departementet kan gi ein kommune dispensasjon frå krava i lova her eller med heimel i lova dersom det er nødvendig i ein ekstraordinære situasjon. Ein dispensasjon kan berre omfatte opplæringa til barn som ikkje har opphaldsløyve i Noreg og som ikkje alt er i opplæring. Dispensasjon kan gis i inntil tre månader. Departementet kan fastsetje vilkår for dispensasjonen.

8 Merknader til lovforslaget

Merknader til § 2-1 andre ledd:

Nytt andre punktum slår fast at retten skal oppfylles så raskt som mulig og senest innen én måned. Hovedregelen er at opplæringen skal gis *så raskt som mulig*. Dette innebærer at kommunene ikke skal utsette opplæringen lenger enn nødvendig, selv om de er innenfor fristen på én måned. Kommuner som vet at det kommer nye barn i grunnskolealder til deres kommune, må derfor starte å tilrettelegge for at disse skal få begynne på skolen med en gang. At opplæringen skal starte *så raskt som mulig* innebærer dessuten at kommunen

må starte opplæringen av barna selv om kommunen ikke klarer å gi et fullstendig opplæringstilbud i tråd med opplæringsloven med en gang. Kommunen må da sette i gang med de delene av opplæringen som den har kapasitet til, for eksempel starte med å gi opplæring i noen utvalgte fag. Kommunen må gi et fullverdig opplæringstilbud senest innen én måned.

Hovedregelen om at opplæringen skal gis så raskt som mulig, gjelder selv om barnet skal oppholde seg i den aktuelle kommunen i under én måned. Fristen starter ikke på nytt dersom et barn flytter mellom kommuner.

Retten til grunnskoleopplæring gjelder for barn som sannsynligvis skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Kravet om at opplæringen skal gis *så raskt som mulig og senest innen én måned*, gjelder derfor fra det tidspunktet dette er sannsynlig.

Merknader til ny § 2-17:

Departementet kan i ekstraordinære situasjoner gi en kommune dispensasjon fra reglene i opplæringsloven for opplæringen til barn uten oppholdstillatelse i Norge. Dispensasjon kan bare gis i ekstraordinære situasjoner ved svært høy tilstrømming av asylsøkere. For at en situasjon med flere asylsøkere skal være et ekstraordinært tilfelle, må en kommune befinne seg i en situasjon der det skal gis opplæring til svært mange barn sett opp mot ressursene kommunen har tilgjengelig eller kan skaffe på kort tid. Hva som regnes som et ekstraordinært tilfelle vil kunne variere fra kommune til kommune, og hvorvidt det kan gis dispensasjon må derfor avgjøres etter en konkret vurdering i den aktuelle situasjonen. Den ekstraordinære situasjonen knytter seg til kommunens mulighet til å oppfylle kravene i opplæringsloven og ikke til den enkelte elev.

Hvilke krav i opplæringsloven som kan være aktuelle å gi dispensasjon fra, beror på hvilke utfordringer kommunen på tidspunktet står overfor. En dispensasjon kan for eksempel innebære at kommunen i en periode kan gi et tilbud med færre timer eller færre fag til elevene det gjelder, enn det som følger av opplæringsloven.

Dispensasjonen må være klart rettet mot å avhjelpe en konkret situasjon og det skal ikke gis dispensasjon fra flere krav enn det som er nødvendig. Selv om det kan være behov for dispensasjon fra enkelte krav, bør kommunen tilrettelegge for at barna får et så godt tilbud som mulig i dispensasjonsperioden. For å sikre at barna ikke må gå for lenge uten et opplæringstilbud, skal det som hovedregel ikke gis dispensasjon fra kravet om at opplæringen til det enkelte barn skal starte så raskt som mulig og senest innen én måned.

Det følger av andre punktum at dispensasjon bare kan omfatte barn som ikke har oppholdstillatelse i Norge og som ikke har startet i opplæring. Barn som ikke har oppholdstillatelse omfatter barn som søker asyl eller som av andre grunner ikke har oppholdstillatelse i Norge, for eksempel barn som er ulovlig i landet. I praksis vil en dispensasjon være mest aktuelt i asylsituasjoner i forbindelse med opprettelser av nye mottak.

Hvor lenge en kommune kan gis dispensasjon, må vurderes konkret ut fra hva kommunene søker om og hvilken situasjon kommunen er i. Det skal ikke gis dispensasjon lenger enn det som er nødvendig og dispensasjon kan i alle tilfelle ikke vare lenger enn tre måneder. Dette er presisert i bestemmelsens tredje punktum.

Det er presisert i siste punktum at departementet kan fastsette vilkår for dispensasjonen.