



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Forslag til endringer i midlertidige forskrifter om barnehage og grunnopplæring med hjemmel i koronaloven mv.

7. april 2020

1	Innledning	2
2	Bakgrunn for saken	2
3	Behovet for tilpasning av reglene i opplæringsloven	3
3.1	Generelt	3
3.2	Omfanget av opplæringen	4
3.3	Organiseringen av opplæringen	5
3.4	Læremidler og utstyr	6
3.5	Tilpasning av opplæringen og tidlig innsats	6
3.6	Individuelle rettigheter og særskilt tilrettelegging	7
3.7	Skolemiljø	8
3.8	Videregående opplæring i bedrift	9
3.9	Brukermedvirkning	9
3.10	Skolefritidsordning	9
3.11	Leksehjelp	10
3.12	Leirskole	10
3.13	Oppsummering av departementets forslag	10
3.14	Forslag til endringer i den midlertidige forskriften om grunnopplæringen med hjemmel i koronaloven	11
3.15	Forslag til unntak fra fag- og timefordelingen med hjemmel i opplæringsloven	11
4	Behovet for tilpasning av reglene i barnehageloven	12
4.1	Generelt	12
4.2	Barns og foreldres medvirkning	Feil! Bokmerke er ikke definert.
4.3	Individuelle rettigheter og særskilt tilrettelegging	13
4.4	Språklige endringer i den midlertidige forskriften	14
4.5	Forslag til endringer i den midlertidige forskriften om barnehager med hjemmel i koronaloven	14

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til nye, mer konkrete forskriftsbestemmelser om hvilke regler som gjelder for barnehager og grunnsopplæringen under utbruddet av Covid-19. Høringen gjelder i hovedsak forslag til tilpasninger av reglene i barnehageloven og opplæringsloven, men det foreslås også enkelte generelle tilpasninger i forskriftsreglene med hjemmel i opplæringsloven. Behovet for andre endringer i forskrifter med hjemmel i opplæringsloven og barnehageloven vurderes ikke i denne høringen.

Tilpasninger av reglene i barnehageloven og opplæringsloven skal etter forslaget fastsettes i de midlertidige forskriftene om barnehage og grunnsopplæring med hjemmel i koronaloven. Departementet mener tilpasningene bør gjelde ut skoleåret 2019–2020. Departementet vil derfor på bakgrunn av denne høringen også fremme en lovproposisjon for Stortinget, slik at tilpasningene kan fastsettes i eller med hjemmel i barnehageloven og opplæringsloven. Det vil sikre at de nødvendige tilpasningene kan være ut skoleåret selv om koronaloven skulle bli opphevet før den tiden. Det vil dessuten innebære at forslagene til tilpasninger blir underlagt en alminnelig lovprosess i Stortinget. Departementet vil fremme tilsvarende forslag slik at tilpasningene om opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som er fastsatt i midlertidig forskrift med hjemmel i kororaloven, kan fastsettes i eller med hjemmel i introduksjonsloven.

2 Bakgrunn for saken

Midlertidige forskrifter om tilpasningen i lovgivningen om barnehager og grunnsopplæringen som følge av utbrudd av Covid-19 ble fastsatt ved kgl.res. 27. mars 2020 med hjemmel i koronaloven § 2, jf. § 5 annet ledd. Forskriftene trådte i kraft 28. mars. Over en tredel av stortingsrepresentantene erklærte at de ikke samtykket til forskriftsbestemmelsene om at reglene i barnehageloven og opplæringsloven med forskrifter skulle gjelde hhv. «så langt de er mulige» og «så langt de er mulige og forsvarlige» å oppfylle. Disse bestemmelsene ble derfor opphevet i de to forskriftene ved endringsforskrifter 1. april 2020.

Etter Kunnskapsdepartementets vurdering er det ikke klart i hvilken grad reglene i opplæringsloven og barnehageloven gjelder når barnehagene og skolene er vedtatt stengt eller underlagt andre begrensninger med hjemmel i smittevernloven. Med begrensninger siktes det til smitteverntiltak som påvirker måten barnehage- og skoledriften kan organiseres på, som for eksempel regler om avstand mellom barn, antallet barn som kan være fysisk til stede samtidig, gruppestørrelse, karantene, isolering mv.

Det er ikke omtalt i forarbeidene til smittevernloven hvilken betydning vedtak om stenging og andre begrensninger for barnehager og skoler har for de rettighetene og pliktene som gjelder i barnehage og skole. Generelle nødrettslige betraktninger tilsier at det ikke kan kreves at barnehager og skoler oppfyller krav som det er umulig å oppfylle, av årsaker som de ikke rår over. Videre er det klart at barnehager og skoler ikke rår over utbruddet eller smitteverntiltakene som Helsedirektoratet har besluttet som følge av utbruddet.

Det kan være krevende for barnehager og skoler å forholde seg til to regelsett (smittvernloven og barnehageloven/opplæringsloven) som ikke fullt ut er mulig å oppfylle samtidig.

Departementets vurdering er derfor at det er behov for midlertidige regler til erstatning for «så langt som mulig»-kravet som over en tredel av stortingsrepresentantene ikke samtykket til.

Koronaloven skal bare benyttes til regler som det ikke allerede er hjemmel til. I utgangspunktet er det dermed bare fravikelser og tilpasninger av regler i selve barnehageloven og opplæringsloven som kan fastsettes med hjemmel i koronaloven. Når reglene om et tema er delt mellom lov og forskrift, antar departementet at både lovreglene og forskriftsreglene kan fravikes med hjemmel i koronaloven, og at dette vil være mest oversiktlig for aktørene i barnehage- og opplæringssektoren. Eventuelle tilpasninger av reglene om barnehage og grunnopplæringen som er fastsatt i forskrift, kan departementet selv fastsette med hjemmel i barnehageloven og opplæringsloven.

Koronaloven skal videre bare benyttes til regler som ikke kan behandles i vanlig lovprosess. Avklaringene og tilpasningene som departementet foreslår, er direkte knyttet til utbruddet av Covid-19. Smitteverntiltakene påvirker i vesentlig grad hvordan man kan drive barnehage- og skolevirksomhet, og det haster å få avklart hvilke regler som gjelder. Departementet mener derfor at tilpasningen av reglene bør fastsettes som endringsforskrifter med hjemmel i koronaloven. Samtidig vil departementet også fremme en ordinær lovproposisjon slik at tilpasningene kan videreføres ut skoleåret 2019–2020, selv dersom koronaloven oppheves.

3 Behovet for tilpasning av reglene i opplæringsloven

3.1 Generelt

Departementet foreslår ikke tilpasninger i regler som gjennomfører bestemmelser i Grunnloven eller Norges folkerettslige forpliktelser. Dette gjelder for eksempel retten til grunnopplæring, at opplæring skal være gratis, og at opplæringens skal ivareta den enkeltes evner og behov. Koronaloven åpner heller ikke for at det gjøres unntak fra slike regler.

Opplæringsloven inneholder regler om antall år med opplæring, skolestart, omvalg mv. Dette er regler som fastsetter innholdet i retten til opplæring og rammer for opplæringen. Reglene er knyttet til alder og skoleår, og påvirkes ikke av at opplæringen må organiseres annerledes enn normalt under utbruddet av Covid-19. Departementet mener det ikke er behov for å gjøre tilpasninger i disse reglene.

Det er også mange av kravene i opplæringsloven som ikke er tidsbestemte, som ikke nødvendigvis må oppfylles hver dag, eller hvor det ikke er fastsatt hvordan reglene skal oppfylles. Departementet legger til grunn at det ikke er nødvendig å gjøre unntak fra slike krav. Dette gjelder for eksempel regler om rådgivning og oppfølgingstjenesten. Departementet legger til grunn at rådgivning av elevene og oppfølgingen av ungdom som ikke er i opplæring eller arbeid, kan gjennomføres selv om skolene er stengt eller underlagt andre begrensninger. Oppgavene må gjennomføres på en annen måte enn ellers, men lovkravene er ikke til hinder for det. I andre tilfeller er det regulert at det skal være et tilbud til elevene, men uten at det er krav om slike tilbud til enhver tid. Dette gjelder for eksempel regler om bibliotek og musikk- og kulturskole. Departementet legger til grunn at kravene oppfylles dersom tilbudene er etablert, men at elevenes tilgang til slike tilbud vil være avhengig av

hvilke begrensninger som gjelder med hensyn til smittevern, og til dels hvordan tilbudet er organisert. Departementet foreslår derfor ikke tilpasninger i slike lovpålagte oppgaver.

Videre er det enkelte krav som knytter seg direkte til at elevene er på skolen, og som dermed åpenbart ikke gjelder for elevene som får opplæring hjemme. Dette gjelder for eksempel reglene om skyss. Departementet mener det ikke er behov for å gjøre tilpasninger i disse reglene.

I det videre gjøres det en vurdering av noen av reglene i opplæringsloven som departementet har vurdert om det er behov for å gjøre tilpasninger i.

3.2 Omfanget av opplæringen

I opplæringsloven er det krav om at opplæringen må vare i minst 38 uker og gjennomføres innenfor en ramme på 45 uker. Departementet legger til grunn at dette kravet er uproblematisk så lenge skolene gir elevene opplæring hjemme i de vanlige skoleukene, og det heller ikke blir behov for å utvide skoleåret ut i sommerferien. Dette er uansett endringer som ikke nødvendigvis kan gjøres med hjemmel i koronaloven. Dersom koronaloven oppheves før skoleåret er omme, og det blir behov for å endre de ytre rammene for skoleåret, må dette gjøres i vanlig lovproposisjon.

Det følger av forskrift til opplæringsloven § 1-1 og § 1-3 at grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet. I læreplanverket er det fastsatt et minste timetall i fag. For grunnskolen er timetallskravet knyttet til fag per hovedtrinn. For videregående opplæring er timetallet knyttet til fag per trinn.

Kravene til minste timetall kan være vanskelig å oppfylle fullt ut når elevene får opplæring hjemme. Det kan også være krevende å oppfylle timetallskravene dersom skolene åpner, men blir underlagt begrensninger av smittevernhensyn knyttet til antallet elever som kan være på skolen, størrelse på elevgruppene mv. På de laveste trinnene kan også hensynet til elevenes arbeidsbelastning tilsi at det skal gis færre timer med opplæring hjemme enn det som er tilfelle når elevene får opplæring på skolen.

Ettersom timetallskravene i grunnskolen er fastsatt per hovedtrinn, kan det være mulig å oppfylle kravene ved å ta igjen tapte timer på neste trinn. Departementet mener det kan gi en for stor arbeidsbelastning for elevene dersom det skal legges til grunn at timene må tas igjen innenfor hovedtrinnet. Dette vil også føre til forskjellsbehandling da elevene i 4., 7. og 10. trinn ikke vil ha mulighet for å ta igjen timene innenfor hovedtrinnet.

Departementet foreslår at det gjøres tilpasninger i kravene til minste timetall med opplæring. Departementet foreslår at det åpnes for at skoleeier kan gi færre timer med opplæring enn det som er fastsatt i fag- og timefordelingen dersom dette er nødvendig ut fra hvordan opplæringen må organiseres i perioden hvor skolene er stengt eller er underlagt andre begrensninger med hjemmel i smittevernloven. I vurderingen av hvilken reduksjon som er nødvendig, kan det tas hensyn til tilgangen på lærere, utstyr mv. I tillegg må det tas

hensyn til elevenes mulighet til å få utbytte av opplæringen og hva som er forsvarlig ut fra elevens helhetlige situasjon.

For grunnskolen vil forslaget gjelde for det aktuelle hovedtrinnet elevene er på i skoleåret 2019–2020, mens det for videregående opplæring vil gjelde det trinnet eleven er på i skoleåret 2019–2020. Reduksjonen av timer må være knyttet til organiseringen av opplæringen under utbruddet av Covid-19. Reduksjonen må dermed stå i forhold til lengden på perioden hvor skolen er stengt eller underlagt begrensninger med hjemmel i smittevernloven.

Forslaget om tilpasninger i timetallskravet kan fastsettes av Kunnskapsdepartementet i forskrift med hjemmel i opplæringsloven. Forslaget er dermed ikke tatt inn i den midlertidige forskriften med hjemmel i koronaloven.

3.3 Organiseringen av opplæringen

Opplæringsloven kapittel 8 inneholder regler om organiseringen av opplæringen. Dette er regler om nærskole, organisering i grupper og forholdstall mellom lærere og elever. Elevene vil fortsatt ha en skoleplass på sin nærskole selv om elevene ikke får opplæring *på* skolen når skolene er stengt. Departementet foreslår derfor ikke tilpasninger av lovbestemmelsen om nærskole.

Departementet foreslår heller ikke unntak fra kravet til lærertetthet (lærernorm). Kravet til lærertetthet gjelder antallet tilsatte i lærerstilling per hovedtrinn på den enkelte skole. Det er ikke et krav om gruppestørrelse eller forholdet mellom lærere og elever i den enkelte opplæringsøkten. Departementet legger også til grunn at eventuelt sykefravær blant lærerne ikke har betydning for om lærernormen er oppfylt. Det anses dermed ikke å være mer problematisk å oppfylle kravet selv om skolene er helt eller delvis stengt. Departementet foreslår derfor ikke tilpasninger av reglene om lærernorm.

Opplæringsloven § 8-2 inneholder regler om organisering i grupper og forsvarlig gruppestørrelse. Reglene tar utgangspunkt i at opplæringen skjer på skolen, og at elevene får opplæring i grupper av en lærer som er til stede sammen med elevene. Reglene om organisering passer derfor ikke når eleven får opplæring hjemme. Ved en delvis gjenåpning av skolene vil det dessuten kunne være behov for å gjøre unntak fra de vanlige reglene om organisering i grupper og gruppestørrelse dersom enkelte elever skal være til stede på skolen, mens andre skal få opplæring hjemme. Samtidig er det viktig at elevene kan tilhøre en gruppe, og at læreren har god nok tid til alle elevene også når opplæringen skjer som hjemmearbeid og gjennom fjernundervisning. Departementet foreslår derfor at disse reglene bare gjelder så langt de er mulig å oppfylle i perioden hvor skolene er helt eller delvis stengt. Selv om elevene ikke er samlet på skolen, skal skolene finne måter å legge til rette for at elevene opplever fellesskap og tilhørighet,

For øvrig viser departementet til at det allerede er vedtatt en særregel i den midlertidige forskriften med hjemmel i koronaloven om at «skoleeier skal organisere opplæringen slik den finner det hensiktsmessig og forsvarlig ut fra hvor mange lærere skolen har tilgjengelig, antallet elever, elevenes alder og forutsetninger, tilgangen på læremidler, digitale ressurser og

annet utstyr og elevenes hjemmeforhold». Denne tilpasningen innebærer blant annet at opplæringen kan organiseres som fjernundervisning, også i fag og tilfeller som opplæringsloven normalt ikke åpner for det.

Departementet vil for øvrig understreke at selv om det gis større fleksibilitet i hvordan opplæringen organiseres, skal det fortsatt være *opplæring*. Det innebærer at lærerne må lage et faglig opplegg for elevene, følge opp og hjelpe elevene og gi tilbakemelding på arbeidet som blir gjort. På noen skoler har man digitale løsninger som legger godt til rette for at undervisningen kan foregå i direkte kontakt med elevene, i klasser, grupper, eller enkeltvis, gjennom videokommunikasjonsløsninger og annen digital kommunikasjon. På andre skoler har man ikke slike muligheter, og opplæringen må i større grad bestå av at elevene har ulike faglige aktiviteter og oppgaveløsning hjemme. Det er da viktig at elevene får støtte og veiledning underveis. Skolene må finne måter, enten via digitale løsninger eller per telefon, for å følge opp elevene og ha dialog med dem om skolearbeidet.

Skolen skal legge opp til at elevene får arbeidsdager som har en rimelig lengde og intensitet og varierte arbeidsmåter, det vil si både muntlige, skriftlige og praktiske måter å arbeide med fagene på. Lærerne skal som før vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dersom dette ikke er tilfelle, skal læreren melde fra til rektor som vurderer tiltak. Lærerne må derfor være spesielt oppmerksomme på elever som av ulike grunner strever med skolearbeidet. Tett kontakt med elever og foreldre er derfor ekstra viktig for dem.

3.4 Læremidler og utstyr

Det følger av opplæringsloven § 9-3 at skolene skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremiddel. Departementet legger til grunn at denne forpliktelsen ikke utvides av at opplæringen under utbruddet av Covid-19 må organiseres på en annen måte enn det loven ellers legger opp til. Det er dermed for eksempel ikke krav om at skolene må ha tilgang til utstyr for fjernundervisning i fag og for tilfeller hvor opplæringen normalt ikke organiseres slik. Departementet foreslår ingen tilpasning av reglene om utstyr.

Det kan være tilfeller hvor skolene har behov for å ta i bruk nye læremidler når mye av opplæringen skjer som fjernundervisning. Departementet er i tvil om den nye måten å organisere opplæringen på gjør det vanskeligere å oppfylle kravene til læremidler i opplæringsloven § 9-4. Departementet antar at det kommer an på hvordan skolen organiserer opplæringen, læremidlene skolen har fra før, læremidlene som er tilgjengelige og egnede for fjernundervisning, og hvor langvarig situasjonen blir. Departementet har ikke foreslått unntak fra eller tilpasninger i reglene om læremidler, men ber om høringsinstansenes innspill til om og eventuelt hva slags tilpasninger det er behov for.

3.5 Tilpasning av opplæringen og tidlig innsats

Opplæringsloven § 1-3 inneholder krav om at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidaten. Departementet foreslår ikke tilpasninger av denne bestemmelsen. Kravet om at opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov er forankret i Grunnloven § 109, og det kan ikke gjøres unntak fra dette kravet. Departementet mener det heller ikke er behov for endringer

kravet om tilpasset opplæring i § 1-3 da bestemmelsen ikke inneholder krav om hvordan tilpasningen skal gjøres. I perioder hvor elevene får opplæring hjemme, eller hvor skolene er underlagt andre begrensninger med hjemmel i smittevernloven, kan tilpasningen gjøres på andre måter enn normalt.

Opplæringsloven § 1-4 inneholder krav om tidlig innsats for elever på 1. til 4. trinn. Departementet mener at det ikke bør gjøres unntak fra denne bestemmelsen. Det er viktig at skolene raskt tar tak i elever som blir hengende etter i lesing, skriving og regning. Tidlig innsats kan være ekstra viktig i en periode hvor elevene i større grad overlates til seg selv. Kravet i § 1-4 pålegger ingen særskilt organisering. Det er derfor mulig å gjennomføre tiltakene etter denne bestemmelsen på andre måter enn det som er normalt.

Særregelen om organiseringen av opplæringen som er omtalt i punkt 3.3, vil utgjøre rammene også for tilpasset opplæring og tidlig innsats.

3.6 Individuelle rettigheter og særskilt tilrettelegging

Opplæringsloven inneholder en rekke individuelle rettigheter, som rett til opplæring i og på tegnspråk, opplæring i punktskrift, særskilt språkopplæring og til spesialundervisning. Rammene for de ulike individuelle rettighetene er fastsatt i lov. For noen av rettighetene er det nærmere innholdet og tidsrammen fastsatt i forskrift. I tillegg fattes det enkeltvedtak med hjemmel i loven for elever som har individuelle rettigheter. I vedtaket kan det være fastsatt hvordan opplæringen skal organiseres, inkludert hva slags kompetanse lærerne må ha, og antall timer med opplæring som eleven skal ha.

Departementet mener at elevene fortsatt skal ha de individuelle rettighetene som er fastsatt i opplæringsloven. Samtidig er det klart at det kan det være nødvendig å organisere denne opplæringen på en annen måte i perioden hvor skolene er helt eller delvis stengt. For eksempel kan det ikke gjennomføres opplæring der læreren er til stede fysisk sammen med eleven og heller ikke opplæring i små grupper. Skolen har heller ikke samme mulighet til å bruke skolens utstyr og hjelpemidler i opplæringen som skjer hjemme hos eleven. I enkeltvedtak om spesialundervisning kan det være fastsatt hvor mange timer spesialundervisning en elev skal ha per uke. Når opplæringen foregår hjemme, kan det være vanskelig for skolene å oppfylle dette timekravet. Å gjennomføre opplæringen på en slik måte, er en ny oppgave for skolene, og skolene har ulike forutsetninger for å gjennomføre opplæringen slik. Skolene har ulik tilgang til digitale verktøy, og det kan også være ulik kompetanse hos lærerne. I tillegg kan det være mer belastende for elevene å motta opplæring som fjernundervisning, og det kan derfor være bedre for eleven med færre timer opplæring per uke enn når opplæringen skjer på skolen.

Departementet foreslår derfor at det fastsettes i den midlertidige forskriften med hjemmel i koronaloven at *oppfyllelsen* av individuelle rettigheter til opplæring og tilrettelegging av opplæringen skal gjennomføres etter reglene i opplæringslova kapittel 2, 3, 4A, og 5 og enkeltvedtak etter bestemmelser i disse kapitlene så langt det er mulig og forsvarlig. Videre foreslår departementet at det i vurderingen av hvordan opplæringen og tilpasningen skal gjennomføres, kan tas hensyn til tilgangen på lærere og nødvendig utstyr. I tillegg skal det tas

hensyn til elevens mulighet til å få utbytte av tilbudet og til hva som er forsvarlig ut fra elevens helhetlige situasjon.

Departementet presiserer også at det allerede følger av den midlertidige forskriften at skoleeier skal sørge for at barn og unge som er omfattet av unntak om stenging, får et tilbud. Det innebærer at skoleeier aktivt må kartlegge og vurdere hvilke barn og unge som skal få tilbud om skoleplass. Barn og unge som får spesialundervisning, skal uansett vurderes.

Forslaget om tilpasninger i oppfyllelse av individuelle rettigheter gjelder også for grunnopplæring for voksne etter opplæringsloven kapittel 4A, selv om det i ordlyden brukes uttrykket «elever».

For noen typer opplæring som den enkelte kan ha rett til, er antallet timer fastsatt i fag- og timefordelingen. Se forslag om tilpasninger av kravene i fag- og timefordelingen i punkt 3.2.

Utbruddet av Covid-19 kan også føre til forsinkelser i utredninger og vurderinger som må gjøres i forbindelse med oppfyllelsen av individuelle rettigheter. For eksempel kan det være vanskelig for den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) å utføre sakkyndige utredninger av elevenes behov uten å kunne møte eleven fysisk. Det kan også for eksempel være vanskelig for kommuner og fylkeskommuner å gjennomføre realkompetansevurdering av voksne etter opplæringsloven kapittel 4A. Det er ikke fastsatt særskilte frister i opplæringsloven, men kravene til saksbehandling etter forvaltningsloven gjelder. Det følger av forvaltningsloven § 11 a at forvaltningsorganer skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. Departementet legger til grunn at utsettelse som er en direkte konsekvens av midlertidige stengingsvedtak og andre smitteverntiltak, vil være et «grunnet» opphold. Departementet mener derfor at det ikke er grunn til å gjøre tilpasninger i pliktene til å utføre sakkyndige utredninger og andre vurderinger etter opplæringsloven.

3.7 Skolemiljø

Reglene i kapittel 9 A om elevenes skolemiljø er knyttet til hvordan elevene har det «på skolen». Det kan dermed oppleves uklart om og i hvilken grad disse reglene gjelder overfor elever som får opplæringen hjemme og ikke på skolen.

Departementet mener det bør klargjøres at skolene fortsatt har et ansvar for det psykososiale læringsmiljøet til elevene. Samtidig er det klart at skolene ikke har samme muligheter til å påvirke miljøet som elevene får sin opplæring i. Det skolen kan påvirke, er læringsmiljøet i fjernundervisningen, for eksempel miljøet mellom elever og mellom lærer og elev på de digitale plattformene som brukes i opplæringen. Men det vil være vanskeligere å oppdage negative forhold mellom elevene når læreren ikke er fysisk sammen med elevene. Skolen har heller ikke samme mulighet til å påvirke elevens hjemmemiljø. Skolene bør likevel fortsatt ha plikt til å forsøke å hjelpe eleven dersom det er forhold i hjemmet eller mellom elevene som gjør at eleven ikke har det trygt og godt i lærings situasjonen. Videre bør det være samme mulighet til å melde en sak til fylkesmannen eller andre hjelpeinstanser dersom eleven ikke har det trygt og godt i lærings situasjonen.

Departementet forslår derfor at det i den midlertidige forskriften fastsettes at reglene i kapittel 9 A om det psykososiale miljøet gjelder tilsvarende når elevene får opplæring hjemme, med de begrensninger som følger av at skolen ikke rår over elevens hjemmeforhold. Det innebærer at skolen må forsøke å hjelpe eleven dersom forhold i hjemmet gjør at eleven ikke har et trygt og godt læringsmiljø, men det kreves ikke at skolen følger med og griper inn i situasjoner på samme måte som på skolen. Derimot er det desto viktigere at skolen er i dialog med elevene om hvordan det fungerer med opplæringen hjemme, og setter inn egnede tiltak når det trengs. I noen tilfeller kan det være behov for å koble inn andre kommunale tjenester. Departementet viser for øvrig til at regjeringen også vil iverksette tiltak for å kunne ivareta sårbare barn og unge under Covid-19-utbruddet.

Kravene i § 9 A-7 til det fysiske miljøet er knyttet til skolen. Det er dermed ikke grunn til å unnta fra disse, og det bør heller ikke innføres regler om at kravene skal gjelde tilsvarende for hjemmemiljøet til elevene.

3.8 Videregående opplæring i bedrift

Reglene i kapittel 4 gjelder for lærlinger og andre kandidater som får opplæring i bedrift. Opplæringen i bedrift blir ikke påvirket av at skolene stenges. Etter departementets vurdering er det ikke regler i kapittel 4 som er problematisk å oppfylle i den perioden koronaloven gjelder. Etter departementets vurdering er det mest hensiktsmessig at de ordinære reglene om bl.a. heving av lærekontrakt også gjelder i denne situasjonen, hvor nettopp heving kan bli aktuelt for flere enn normalt. Det kan være behov for unntak fra enkelte av reglene om prøver og dokumentasjon for de som får opplæring i bedrift. Dette er regulert i forskrift og er dermed regler som departementet kan fravike eller gjøre tilpasninger i med hjemmel i opplæringsloven.

3.9 Brukermedvirkning

Opplæringsloven kapittel 11 inneholder regler om organer for brukermedvirkning, som for eksempel om elevråd og skolemiljøutvalg. Opplæringsloven kapittel 12 inneholder regler om organ knyttet til fagopplæring i bedrift. Disse organene kan bestå selv om skolene er helt eller delvis stengt, men involveringen må skje på en annen måte enn gjennom fysiske møter. Loven inneholder ikke konkrete regler om fysiske møter. Etter departementets vurdering er det dermed ikke behov for å unnta eller gjøre tilpasninger i reglene om brukermedvirkning.

3.10 Skolefritidsordning

Det følger av opplæringsloven § 13-7 at kommunene skal ha et tilbud om skolefritidsordning. Det er ingen lovbestemt rett til plass i skolefritidsordningen for den enkelte elev, men kommuner og skoler har inngått avtaler med foreldrene om tilbud i den lovpålagte skolefritidsordningen. I perioden hvor skolene er stengt eller underlagt begrensninger med hjemmel i smittevernloven, vil ikke alle elever kunne benytte seg av plassen i skolefritidsordningen. Departementet foreslår derfor at det tas inn i den midlertidige forskriften at kravet om å ha tilbud om skolefritidsordning gjelder med de begrensningene som følger av vedtak og forskrifter etter smittevernloven.

3.11 Leksehjelp

Det følger av opplæringsloven § 13-7a at skolene skal ha et leksehjelptilbud. De nærmere kravene til leksehjelptilbudet er fastsatt i forskrift. Etter departementets vurdering er det problematisk å i det hele tatt ha et leksehjelptilbud i perioden hvor skolen er stengt eller underlagt begrensninger med hjemmel i smittevernloven, ettersom poenget med slikt tilbud er at eleven skal få hjelp *på skolen* til å gjøre lekser. I perioden hvor noen av elevene får opplæringen hjemme, er det dessuten vanskelig å skille mellom skolearbeid og lekser. Departementet foreslår derfor at kravet om å ha leksehjelptilbud suspenderes i perioden hvor skolen er stengt eller underlagt begrensninger med hjemmel i smittevernloven.

3.12 Leirskole

Det følger av opplæringsloven § 13-7 b at kommunen som en del av grunnskoleopplæringen skal tilby elevene leirskoleopphold eller annen skoletur med minst tre overnattinger i sammenheng. Departementet antar at det stort sett ikke er behov for tilpasninger i dette kravet ettersom leirskole kan gjennomføres når som helst i grunnskolen og ikke nødvendigvis må gjennomføres våren 2020. Dersom det er kommuner som ikke har gjennomført leirskole for elevene som går i 10. trinn, men har hatt planer om å gjennomføre leirskole våren 2020, vil de mest sannsynlig ikke kunne oppfylle kravet om leirskole for denne elevgruppen.

Departementet foreslår derfor at kravet i opplæringsloven § 13-7 b om å tilby leirskole ikke skal gjelde overfor elever på 10. trinn hvor det var planlagt leirskole våren 2020. For elever på lavere trinn gjelder kravet om leirskole selv om det var planlagt leirskole våren 2020 som må avlyses på grunn av utbruddet av Covid-19. Kommunen må da tilby leirskole på et senere tidspunkt i grunnskoleopplæringen.

3.13 Oppsummering av departementets forslag

Departementet foreslår at det gjøres enkelte tilpasninger i reglene i opplæringsloven og tilhørende forskrifter i perioden hvor skolen er stengt eller driver med begrensninger etter vedtak og forskrifter etter smittevernloven. Med begrensninger siktes det til tiltak som påvirker måten opplæringen kan organiseres på, som for eksempel regler om avstand mellom elever, antallet elever som kan være fysisk til stede samtidig, gruppestørrelse, karantene, isolering mv.

Departementet foreslår at det gjøres tilpasninger i regler om organiseringen av opplæringen og krav om minstetid til opplæring både når det gjelder ordinær opplæring og opplæring og tilrettelegging som den enkelte har en individuell rett til. Departementet foreslår også at det klargjøres at reglene om psykososialt skolemiljø gjelder tilsvarende når elevene får opplæring hjemme, med de begrensninger som følger av at elevene ikke er fysisk tilstede på skolen, og at skolen ikke rår over elevens hjemmeforhold. Videre foreslår departementet at kravet om leksehjelp suspenderes, og at kravet om skolefritidsordninger gjelder med de begrensninger som følger av forskrifter eller vedtak om stenging eller andre begrensninger med hjemmel i smittevernloven. Kravet om leirskole foreslås å ikke gjelde ikke overfor elever på 10. trinn hvor det var planlagt leirskole våren 2020.

For øvrig gjelder reglene i opplæringsloven også når skolene er stengt eller driver med begrensninger etter vedtak og forskrifter etter smittevernloven. Det kan blir aktuelt med ytterligere unntak fra kravene i forskrift til opplæringsloven. Departementet vil å så fall komme tilbake til det i en senere prosess.

3.14 Forslag til endringer i den midlertidige forskriften om grunnopplæringen med hjemmel i koronaloven

Departementet foreslår endringer i § 3 i midlertidig forskrift 27. mars 2020 nr. 492 om tilpasningen i lovgivningen om grunnskoleopplæring og videregående opplæring som følge av utbrudd av Covid-19. Etter endringen vil bestemmelsen lyde slik:

§ 3 Opplæringslovas anvendelse

I perioden hvor skolen er stengt eller driver med begrensninger etter vedtak og forskrifter etter smittevernloven, gjelder reglene i opplæringslova og tilhørende forskrifter med følgende tilpasninger:

- a) Skoleeier skal organisere opplæringen slik den finner det hensiktsmessig og forsvarlig ut fra hvor mange lærere skolen har tilgjengelig, antallet elever, elevenes alder og forutsetninger, tilgangen på læremidler, digitale ressurser og annet utstyr og elevenes hjemmeforhold. Reglene om organiseringen av opplæringen i opplæringslova § 8-2 gjelder bare så langt de er mulige å oppfylle.
- b) Oppfyllelsen av individuelle rettigheter til opplæring og tilrettelegging av opplæringen skal så langt det er mulig og forsvarlig gjennomføres etter reglene i opplæringslova kapittel 2, 3, 4A, og 5 og enkeltvedtak etter bestemmelser i disse kapitlene. I vurderingen av hvordan opplæringen og tilpasningen skal gjennomføres, kan det tas hensyn til tilgangen på lærere og nødvendig utstyr. I tillegg skal det tas hensyn til elevens mulighet til å få utbytte av opplæringen og hva som er forsvarlig ut fra elevens helhetlige situasjon.
- c) Reglene i kapittel 9 A om det psykososiale miljøet gjelder tilsvarende når elevene får opplæring hjemme, med de begrensninger som følger av at elevene ikke er fysisk tilstede på skolen, og at skolen ikke rår over elevens hjemmeforhold.
- d) Kravet i opplæringslova § 13-7 om å ha tilbud om skolefritidsordning gjelder med de begrensningene som følger av vedtak og forskrifter etter smittevernloven.
- e) Kravet i opplæringslova § 13-7a om å tilby tilbud om leksehjelp suspenderes.
- f) Kravet i opplæringslova § 13-7 b om å tilby leirskole gjelder ikke overfor elever på 10. trinn hvor det var planlagt leirskole våren 2020.

3.15 Forslag til unntak fra fag- og timefordelingen med hjemmel i opplæringsloven

Departementet foreslår at det fastsettes følgende unntak fra fag- og timefordelingen med hjemmel i opplæringsloven §§ 2-2, 2-3, 3-2 og 3-4:

§ x-x *Midlertidig unntak fra fag- og timefordelingen*

Skoleeier kan gi færre timer med opplæring enn det som er fastsatt i fag- og timefordelingen, dersom dette er nødvendig ut fra hvordan opplæringen må organiseres i perioden hvor skolene er stengt eller er underlagt andre begrensninger med hjemmel i smittevernloven. I vurderingen av hvilken reduksjon som er nødvendig, kan det tas hensyn til tilgang på lærere og nødvendig utstyr. I tillegg skal det tas hensyn til elevenes mulighet til å få utbytte av opplæringen og hva som er forsvarlig ut fra elevenes helhetlige situasjon.

4 Behovet for tilpasning av reglene i barnehageloven

4.1 Generelt

Når barnehagene er stengt eller driver med redusert kapasitet, vil reglene i barnehageloven som knytter seg til at barn er i barnehagen, ikke gjelde for barna som er hjemme. For eksempel vil barnehageloven § 2 om barnehagens innholdet ikke gjelde når barna er hjemme. For de som får et tilbud i barnehage i denne perioden, vil det at barnehagene driver med redusert kapasitet, innebære at barnehagetilbudet ikke er helt likt det som gis til vanlig. Først og fremst fordi det er færre barn og ansatte i barnehagen. Det legges imidlertid til grunn at det i de fleste tilfeller vil være mulig å gi et godt barnehagetilbud i tråd med barnehageloven og forskriftene også i denne perioden. Det er derfor i utgangspunktet få regler i barnehageloven det er behov for å gjøre tilpasninger i. De aller fleste reglene i barnehageloven kan fortsatt gjelde, selv om barnehagene er stengt eller driver med redusert kapasitet. I det videre gjøres det en vurdering av noen av reglene i barnehageloven som departementet har vurdert om det er behov for å gjøre tilpasninger i.

Barnehageloven kapittel II inneholder regler om barn og foreldres medvirkning, gjennom organ som foreldreråd og samarbeidsutvalg. Barnehageeieren skal sørge for at saker av viktighet forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget. Disse organene kan bestå selv om barnehagene er helt eller delvis stengt, men involveringen må skje på en annen måte enn gjennom fysiske møter. Det kan fortsatt legges frem saker for organene, selv om det organiseres på en annen måte. Loven inneholder ikke konkrete regler om fysiske møter, og det er dermed ikke behov for å unnta eller gjøre tilpasninger i reglene om brukermedvirkning.

Etter departementets vurdering er det heller ikke behov for å gjøre unntak eller tilpasninger i reglene i barnehageloven kap V om personale med forskrifter, herunder reglene om grunnbemanning og pedagogisk bemanning. Kravet til grunnbemanning (bemanningsnorm) og pedagogisk bemanning (pedagognorm) gjelder antall årsverk i barnehagene, og er ikke knyttet til hvem som er fysisk til stede i barnehagen til enhver tid. Det anses dermed ikke å være mer problematisk å oppfylle kravet selv om barnehagene er helt eller delvis stengt, og det er ikke nødvendig å gjøre tilpasninger i disse reglene. Departementet vil også vise til at de private barnehagene får ordinært kommunalt driftstilskudd og kompensasjon for tapt foreldrebetaling når barnehagene er stengt eller driver med redusert kapasitet, i tråd med reglene i midlertidig forskrift om tilpasninger i lovgivningen om barnehager som følge av utbrudd av Covid-19 §§ 4 og 5.

4.2 Individuelle rettigheter og særskilt tilrettelegging

Retten til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring etter barnehageloven kapittel V A gjelder uavhengig av om barn går i barnehagen. Disse rettighetene vil derfor fortsatt gjelde selv om barnehagene er stengt eller driver med begrensninger etter vedtak og forskrifter med hjemmel i smittevernloven, både for barn som vanligvis går i barnehagen, og barn som ikke går i barnehagen.

Rammene for de individuelle rettighetene er fastsatt i loven og i enkeltvedtak med hjemmel i loven. I vedtaket om spesialpedagogisk hjelp fastsattes det blant annet hvordan den spesialpedagogiske hjelpen skal organiseres, og hvilket timeomfang hjelpen skal ha.

Departementet mener at barna fortsatt skal ha de individuelle rettighetene som er fastsatt i barnehageloven kap. V A. Samtidig er det klart at det kan det være nødvendig å organisere dette på en annen måte i perioden hvor barnehagene er helt eller delvis stengt.

Det vil for eksempel være vanskelig å gi spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring i tråd med regelverket til barna som er hjemme, både på grunn av smittevernshensyn og tilgangen på pedagogisk personale. Departementet legger til grunn at det i noen tilfeller vil kunne gis individuell hjelp eller opplæring til barn som er hjemme. Det er en forutsetning at dette kan gis i tråd med helsemyndighetenes smittevernslått. I de tilfellene det ikke er mulig med individuell hjelp, bør det vurderes om hjelpen eller opplæringen kan gis ved bruk av digitale verktøy. Dette vil nok først og fremst være aktuelt for de litt eldre barna.

I enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp skal det være fastsatt hvor mange timer spesialpedagogisk hjelp et barn skal ha. Når barnet er hjemme, kan det være vanskelig å oppfylle dette timekravet. Selv om det i enkelte tilfeller er mulig å gi hjelpen når barnet er hjemme, kan det likevel være vanskelig å gi det timetallet som følger av vedtaket. Det kan være vanskelig å gi hjelpen for eksempel på grunn av ulik tilgang til digitale verktøy, og det kan også være ulik kompetanse hos de som gir hjelpen. I tillegg kan det være krevende og belastende for barnet å motta hjelpen på en slik måte.

Departementet foreslår derfor at det fastsettes i den midlertidige forskriften at oppfyllelsen av individuelle rettigheter etter kap. V A så langt det er mulig og forsvarlig gjennomføres i tråd med gjeldende vedtak og lovens alminnelige regler. Videre foreslår departementet at det i vurderingen av hvordan tilpasningen av hjelpen eller opplæringen skal gjennomføres, kan tas hensyn til tilgangen på pedagogisk personale og nødvendig utstyr. Det skal også tas hensyn til barnets mulighet til å få utbytte av tilbudet og til hva som er forsvarlig ut fra barnets helhetlige situasjon.

Utbruddet av Covid-19 kan også føre til forsinkelser i utredninger og vurderinger som må gjøres i forbindelse med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 19 d. Det kan for eksempel være vanskelig for den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) å utføre sakkyndige utredninger av barnets behov uten å kunne møte barnet fysisk. Det er ikke fastsatt særskilte frister i barnehageloven, men kravene til saksbehandling etter forvaltningsloven gjelder. Det følger av forvaltningsloven § 11 a at forvaltningsorganer skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. Departementet legger til grunn at utsettelse som er nødvendig på grunn av stengingsvedtak og andre smitteverntiltak, vil være

et «grunnet» opphold. Departementet mener derfor at det ikke er grunn til å gjøre unntak fra pliktene til å utføre sakkyndige utredninger og andre vurderinger etter barnehageloven.

4.3 Språklige endringer i den midlertidige forskriften

I perioder hvor barnehagen er stengt, er retten til å benytte seg av barnehageplassen etter barnehageloven § 12a suspendert for dem som er omfattet av stengingsvedtaket, jf. midlertidig forskrift om tilpasninger i lovgivningen om barnehager som følge av utbrudd av Covid-19 § 2. Departementet foreslår språklige endringer i denne bestemmelsen for å ta høyde for en delvis åpning av barnehager. Departementet foreslår at retten til å benytte seg av barnehageplassen etter barnehageloven § 12a gjelder med de begrensningene som følger av vedtak og forskrifter etter smittevernloven.

4.4 Forslag til endringer i den midlertidige forskriften om barnehager med hjemmel i koronaloven

Departementet foreslår endringer i § 2 i midlertidig forskrift 27. mars 2020 nr. 491 om tilpasninger i lovgivningen om barnehager som følge av utbrudd av Covid-19. Etter endringen vil bestemmelsen lyde slik:

§ 2 Barnehagelovens anvendelse

I perioden hvor barnehagen er stengt eller driver med begrensninger etter vedtak og forskrifter med hjemmel i smittevernloven, gjelder reglene i barnehageloven og tilhørende forskrifter med følgende tilpasninger:

- a) Retten til å benytte seg av barnehageplassen etter barnehageloven § 12a gjelder med de begrensningene som følger av vedtak og forskrifter etter smittevernloven.
- b) Oppfyllelsen av individuelle rettigheter til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring skal så langt det er mulig og forsvarlig gjennomføres etter reglene i barnehageloven kapittel V A og enkeltvedtak etter bestemmelser i dette kapitlet. I vurderingen av hvordan tilpasningen skal gjennomføres, kan det tas hensyn til tilgangen på pedagogisk personale og nødvendig utstyr. I tillegg skal det tas hensyn til barnets mulighet til å få utbytte av tilbudet og til hva som er forsvarlig ut fra barnets helhetlige situasjon.