

Kunnskapsdepartementet (KD)  
Postboks 8119 Dep  
0032 OSLO

Vår ref:  
20/01157-2

Saksbehandler:  
Kjersti Botnan Larsen

Dato:  
7. desember 2020

## Svar på høring om nye regler om hjemmeopplæring under koronapandemien

### 1 Innledning

Barneombudet viser til høringen om nye regler om hjemmeopplæring under koronapandemien. Vi er opptatt av at barn og unge skal få retten til utdanning oppfylt også under pandemien, og er bekymret for om mange barn ikke får dette nå. En grunn til dette er kvaliteten og innholdet i hjemmeopplæringen. Det beste for barn og unge å få opplæringen på skolen, slik det følger av opplæringsloven. Skoler har en avgjørende betydning i barn og unges faglige og sosiale utvikling. Unntak fra at opplæringen skjer på skolen må være snevre og begrunnet i smittevernhensyn, ikke i andre hensyn.

Vi støtter derfor ikke departementets forslag om å utvide muligheten til bruk av hjemmeopplæring. Grunnloven § 109, barnekonvensjonen og opplæringsloven med forskrifter stiller krav til opplæringskvalitet og kvantitet, samt til et trygt skolemiljø. Under koronapandemien har mange av disse kravene i praksis blitt satt til side. Vi mener forslaget vil bidra ytterligere til dette.

### 2 Oppsummering av våre synspunkter

1. Barneombudet etterlyser departementets barnerettighetsvurdering hvor forslaget vurderes opp mot konsekvensene for barns rettigheter.
2. Barneombudet mener det er uklart om det er hjemmelsgrunnlag for å forskriftsfeste en utvidet adgang til hjemmeopplæring.
3. Barneombudet støtter ikke at det skal åpnes for hjemmeopplæring utover det som er begrunnet i smittevern.
4. Barneombudet støtter ikke utformingen av den foreslåtte hjemmelen for hjemmeopplæring utover smittevern. Bestemmelsen er for skjønnsmessig utformet og vil åpne for store forskjeller. Adgangen er heller ikke tidsbegrenset.
5. Barneombudet mener det er behov for tydeligere krav til hjemmeopplæringen, men mener at forslaget slik det nå er utformet er for vagt.

### 3 Forslaget er ikke vurdert opp mot barns rettigheter

Barneombudet mener det er viktig å fastholde at barns rettigheter skal oppfylles både lokalt og nasjonalt, også under koronapandemien. Det er særlig i krisetider det er nødvendig å være tydelig på dette.

Departementet understreker at de er opptatt av at elevene skal få best mulig opplæring, og at barn og unge skal leve mest mulig normalt under pandemien. Barneombudet er enig i at dette er en viktig målsetting, og mener at tiltak som foreslås må være i samsvar med dette. Vi er derfor bekymret for at konsekvensene av de endringene som nå foreslås ikke er godt nok konsekvensvurdert, og at de vil innebære et for stort inngrep i barns rettigheter.

Barnekonvensjonen artikkel 4 pålegger staten å sette inn alle egnede tiltak for å oppfylle, respektere og beskytte rettighetene forpliktelsene som følger av konvensjonen. Ved ny lovgivning eller endringer i regelverk innebærer det at myndighetene må vurdere hvilke konsekvenser forslaget vil ha for oppfyllelsen

av barns rettigheter, det vil si at det må gjennomføres en barnerettighetsvurdering. Slik vi ser det, er kravene til barnerettighetsvurderinger enda strengere nå enn i mars.

I en barnerettighetsvurdering burde departementet ha gått gjennom hvilke barn som berøres av forslaget, hvilke rettigheter som berøres, hvilke konsekvenser forslaget vil få for oppfyllelsen av disse rettighetene og vurdering av om tiltaket skal gjennomføres dersom det får negativ effekt for oppfyllelsen av rettighetene.

I dette tilfellet er det ikke tvil om at forskriftsforslaget vil ha betydning for barns rett til utdanning (artikkel 28), men også for barns rett til utvikling (artikkel 6), retten til beskyttelse mot vold (artikkel 19) og retten til den høyest oppnåelige fysiske og psykiske helsestandard (artikkel 24), samt vurderingen av barnets beste (artikkel 3). Dersom det er ulike hensyn og rettigheter som skal ivaretas, skal disse veies mot hverandre. Vi mener at departementet ikke har gjort denne vurderingen, og dermed ikke har oppfylt sine forpliktelser etter barnekonvensjonen og Grunnlovens § 104.

#### **4 Usikkert hjemmelsgrunnlag for hjemmeopplæring ut over det som er begrunnet i smittevern**

Barneombudet er opptatt av at barn og unge skal få oppfylt retten til utdanning. Inngrep i dette må være hjemlet i lov. Forskriftsbestemmelser gitt med hjemmel i norske lover må være innenfor virkeområdet og formålet til loven. Her er vi usikre på om det er tilfellet.

Hovedregelen i opplæringsloven er at opplæringen skal skje på skolen. Det er noen få regler i opplæringsloven som åpner for fjernundervisning, i tillegg gir covid-19-forskriften §§ 12b og 12c hjemmel til hjemmeopplæring etter nærmere bestemte vilkår. Opplæringslovens bestemmelser gjelder også under koronapandemien, med de unntak og tilpasninger som fremkommer av det midlertidige regelverket på Kunnskapsdepartementets område.

Det midlertidige regelverket skal bidra til at elevenes rettigheter i størst mulig grad sikres, samtidig som behovet for smittevernhensyn ivaretas på en forsvarlig måte. De midlertidige forskriftsreglene vi har nå regulerer opplæringen nærmere. Adgangen til bruk av hjemmeopplæring er i dag begrenset til der det er nødvendig på grunn av smittevernhensyn.

Departementet ønsker nå å gjøre ytterligere begrensninger i retten til utdanning, ved å utvide adgangen til bruk av hjemmeopplæring også der det ikke er begrunnet i smittevernhensyn. Et slikt inngrep krever klar lovhjemmel.

Barneombudet synes det er uklart om det er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for de nye forskriftene i den midlertidige loven om tilpasninger i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19, slik forskriftsforslaget er begrunnet.

Slik vi ser det må forskrifter som gis med hjemmel i den midlertidige loven være i samsvar med lovens formål og virkeområde. Den midlertidige loven § 7 (2) gir regjeringen mulighet til å gi forskrifter om hvilke elever som skal ha få tilbud på skolen selv om skolen eller trinnet ellers er stengt eller har reduserte åpningstider. I merknaden til § 7 i Prop. 102 L (2019-2020) sier departementet at bestemmelsen gir hjemmel til å gi nærmere bestemmelser i forskrift om hva slags tilbud elevene skal få hjemme og på skolen.

Forarbeidene til bestemmelsen er uklare. I merknaden står det at skoleeiers plikt til å gi tilbud på skolen til noen elever vil være tiltak som iverksettes som følge av smitteverntiltak etter covid-19-forskriften. Her ser vi blant annet at departementet med hjemmel i § 7 (2) første punktum kan pålegge skoleeiere å ha tilbud hjemme til barn som ikke kan få opplæring på skolen på grunn av vedtak om stenging eller andre begrensninger med hjemmel i smittevernloven. Departementet kan også pålegge skoleeiere å ha tilbud til barn i eller med familie i risikogruppen når skolen eller trinnet ellers er åpnet. Her virker det som om dette handler om grupper av elever som skal ha opplæringen et annet sted enn andre. Det står ikke noe om hjemmel til å utvide hjemmeopplæringen for hele klasser, trinn eller skoler. Merknaden er som nevnt uklar, men det er etter vårt syn tydelig at forskriftshjemmelen er knyttet til smittehensyn.

I lovens § 1 (1) står det at lovens formål og virkeområde er å sørge for at barn og unge får ivaretatt sine rettigheter, samtidig som det tas hensyn til hva som er mulig når skoler er stengt eller underlagt begrensninger av smittevern hensyn som følge av utbruddet av covid-19. Som nevnt over må forskrifter som gis med hjemmel i den midlertidige loven være i samsvar med formålet. Forskrifter som gis med hjemmel i § 7 (2) må derfor være begrunnet i smittevern hensyn. Smittevern hensyn kan forstås både bredt som smittevern hensyn i lokalsamfunnet og smittevern hensyn på skolen. Uansett mener vi det må være smittehensyn som begrunner forskriftene som skal kunne gis. Når departementet i begrunnelsen for forslaget blant annet henviser til ønske om bruk av hjemmeopplæring før jul, og ønske om å redusere smitterisiko og belastningen for lærere, stiller vi spørsmålstegn ved om departementet har gått utover lovens formål ved de forslåtte forskrifter. Vi er bekymret for at forslaget vil kunne åpne for å bruke hjemmeopplæring som et forebyggende tiltak.

Regjeringen uttaler i pressemeldingen til høringen at «*regjeringen vil åpne for noe mer fleksibilitet til å ta i bruk digital hjemmeopplæring, også når det ikke er nødvendig på grunn av smitteverntiltak.*» Også i ordlyden til nytt første punktum i § 3 (4) følger det at hjemmelen gjelder «*utover tilfeller hvor det er nødvendig på grunn av smittevern*». Når departementet i tilknytning til de praktiske tiltakene uttaler at dette ikke begrunnes i smittevern hensyn, er vi i tvil om hjemmelen holder. Vi er da utenfor den midlertidige lovens formål.

Barneombudet ber departementet om å vurdere hjemmelskjeden siden dette ikke kommer frem av det som er sendt på høring. Dette burde vært tydeliggjort i høringsnotatet. Vi savner en redegjørelse av om forslaget om hjemmeopplæring, utover der det er nødvendig av smittehensyn, er innenfor den midlertidige lovens virkeområde. Dersom den ikke er det kan den ikke fastsettes uten at Stortinget endrer den midlertidige loven.

## **5 Spørsmålet om det bør åpnes for mer hjemmeopplæring**

Departementet har foreslått å gi utvidet adgang til bruk av hjemmeopplæring også utover de tilfeller hvor dette er nødvendig ut fra smittevern hensyn. Barneombudet mener endringene som foreslås ikke er vurdert tilstrekkelig opp mot barns rettigheter, til tross for at det her foreslås inngrep i deres rettigheter. Vi savner en vurdering av hvilke negative følger dette vil få for barn basert på den kunnskapen vi har om hjemmeopplæring under pandemien fra forskning og andre kilder. Det er et viktig prinsipp at inngrep i rettigheter ikke må gå lenger enn det som til enhver tid er nødvendig og forholdsmessig. Dette betyr også at andre mindre inngripende tiltak må ha vært vurdert og prøvd først. Slike vurderinger fremkommer ikke i høringsnotatet.

### **5.1 Bekymret for de negative konsekvensene for barn og unge**

Barneombudet mener at departementet i sin vurdering av forslaget blant annet må se på konsekvenser for elevenes læringsutbytte og oppfølging, elevenes læringsmiljø, skolen som sosial arena og samordningsarena, konsekvenser for elevenes psykiske helse og om det er noen barn som forslaget vil få særlig negative konsekvenser for. Det bør også ses på kunnskap om smittespredning blant barn og unge, og at skolen ikke er en av arenaene hvor mest smitte skjer.<sup>1</sup>

Forslaget vil kunne berøre alle unge over 12 år som bor i et område som oppfyller vilkårene i forslaget. De som er i *særskilt sårbare situasjoner*, vil kunne berøres særlig hardt. Det betyr at departementet i forslaget sitt må vurdere konsekvensene av forslaget for flere grupper barn, og at det må vurderes kompenserende tiltak for de ulike gruppene. De kompenserende tiltakene som foreslås her for de med særlige behov mener vi ikke er tilstrekkelig. Erfaringen fra i vår visste at mange med særlige behov ikke ønsket å ta imot et tilbud på skolen, blant annet fordi det var stigmatiserende. Barneombudet er særlig bekymret for barn og unge som er i en særskilt sårbar situasjon, enten dette skyldes særskilt opplæringsbehov eller hjemmeforhold.

Barneombudet er også bekymret for de *faglige konsekvensene* av mer hjemmeopplæring for elevene. Vi er bekymret for at kvaliteten på undervisning blir dårligere for elevene og at dette påvirker deres læringsutbytte. Ekspertgruppen som har vurdert konsekvenser av smitteverntiltak for barnehager og

---

<sup>1</sup> Ekspertgruppe (2020) *Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler*. side 17.

skoler har drøftet utfordringer med læringsutbyttet, og sier at for noen elever har det gått fint, mens det for andre har vært vanskelig. De peker blant annet på at det er studier som har vist at lærere har opplevd utfordringer med å motivere elevene og skape et motiverende klassemiljø digitalt. De viser også til at lærere opplevde det som vanskeligere å få til diskusjoner samt mer krevende å vite hvilke elever som trengte mer hjelp.<sup>2</sup> Ekspertgruppen peker også på en studie som viser at mange opplevde kjedsomhet, mangel på motivasjon og på oppfølging. For mange elever er det skolens rammer og struktur som normalt gir form og drivkraft til skolearbeidet.<sup>3</sup>

Barneombudet er bekymret for at forskjeller i opplæringstilbudet som gis bidrar til å *forsterke de utfordringene og skillelinjene* vi har i samfunnet fra før. De som allerede sliter med læring eller en vanskelig hjemmesituasjon, vil kunne få dette forsterket nå. Vi så i vår at med hjemmeopplæring måtte foreldrene i stor grad støtte barna sine i skolearbeidet på en måte som var mer omfattende enn det som kan regnes som vanlig. Her vil vi særlig peke på konsekvensene for barn med behov for særskilt tilrettelagt opplæring eller med foreldre som av ulike grunner ikke kunne støtte barna så mye som var nødvendig, for eksempel fordi de ikke selv har gode nok norskkunnskaper til å hjelpe barna eller kompetanse til å følge opp barna. Ekspertgruppen viser til studier som har funnet at lærerne i grunnskolen og videregående skole rapporterer at det har vært utfordrende å følge opp sårbare elever under tiden med stengte skoler, og bekymring for hvordan de sosiale forskjellene spiller inn. Et funn er at elevenes faglige prestasjoner under opplæringen hjemme øker med foreldrenes involvering og deres sosioøkonomiske bakgrunn. Flere lærere mente at økt involvering fra foreldrene i skolearbeidet forsterket forskjellene som allerede eksisterte.<sup>4</sup> Disse funnene trekker også i samme retning som en dansk undersøkelse som viste at forskjeller mellom elevene, som kan føres tilbake til sosial arv, ble forsterket under tiden med hjemmeopplæring. 20 prosent av elevene fikk ikke tilstrekkelig støtte hjemme, og opplevde ikke å ha tilstrekkelig kontakt med skolen og lærerne. Samlet sett en veldig negativ opplevelse.<sup>5</sup>

Den danske undersøkelsen pekte også på at situasjonen med hjemmeopplæring var utfordrende for elevens *psykiske helse*. Dette gjaldt særlig eldre aldersgrupper. Barneombudet er bekymret for at en del barn og unge forteller at de er mer ensomme og sliter med sin psykiske helse. Ungdomstiden er en fase hvor sosiale relasjoner er viktig for identitetsdannelsen. Ekspertgruppen har i sin rapport pekt på at ensomheten blant unge øker, og at det særlig er de som har skolen som har eneste arena som er mest utsatte. Ekspertgruppen viser at andelen unge som føler seg ensomme har økt denne høsten, og at foreløpige tall fra Opinion for november tyder på at halvparten av unge mellom 16-19 år er ensomme som følge av koronasituasjonen. De mener dette kan ha sammenheng med økende koronasmitte og strengere tiltak gjennom høsten.<sup>6</sup> Det er også økt pågang til chattetjenester. Kors på halsen har hatt en 40 % økning i november sammenliknet med i fjor.<sup>7</sup>

Vi vil også vise til notat fra lærerprofesjonens etiske råd hvor de i sin uttalelse problematiserer de negative konsekvensene av smitteverntiltakene for barns og unge, og etterspør vurderinger av tiltakenes forholdsmessighet opp mot psykologiske, sosiale og medisinske vurderinger.<sup>8</sup>

## 5.2 Det bør ikke åpnes for mer hjemmeopplæring

Barneombudet mener at departementets begrunnelse ikke veier opp de negative konsekvensene som vi har sett av hjemmeopplæringen. Hjemmeopplæring er et kompensierende tiltak når opplæringen ikke kan

---

<sup>2</sup> Ekspertgruppe (2020) *Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler*. S 27.

<sup>3</sup> Ekspertgruppe (2020) *Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler*. S 27.

<sup>4</sup> Ekspertgruppe (2020) *Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler*. S 28.

<sup>5</sup> Egmond fonden (2020) *Forskning i unge og corona*. URL: [https://www.egmontfonden.dk/egmont-rapporten-2020?fbclid=IwAR2iPdpONxbsXHleILMfOz3eFMaXSg8V\\_ADOdaHaROOU0oAAGHD7cipL3c](https://www.egmontfonden.dk/egmont-rapporten-2020?fbclid=IwAR2iPdpONxbsXHleILMfOz3eFMaXSg8V_ADOdaHaROOU0oAAGHD7cipL3c). hentedato: 07.12.2020.

<sup>6</sup> Ekspertgruppen (2020) *Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler*. S 33

<sup>7</sup> VG (2020) *Tyngre samtaler hos hjelpetelefoner for unge*. URL: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/Gar4a9/tyngre-samtaler-hos-hjelpetelefon-for-unge>. Hentedato: 03.12.2020.

<sup>8</sup> Lærerprofesjonens etiske råd (2020) *Barn, unge og smittevern. En uttalelse fra Lærerprofesjonens etiske råd om konsekvensutredninger og koronatiltak*.

gis på skolen, og det må da gis i en slik form og mengde at opplæringen ikke blir dårligere enn den elevene hadde fått på skolen. Vi er bekymret for at dette allerede i dag ikke er tilfellet.

### **Endringene er ikke nødvendige (nødvendighetsvurderingen)**

Barneombudet vil understreke at for at det skal være mulig å gjøre et inngrep i barns menneskerettigheter må dette være nødvendig. Barneombudet mener det ikke er tilfeller her. For at et tiltak som begrenser rettigheter skal være nødvendig, må det kunne vises til at det samme ikke kan oppnås med mindre inngripende tiltak. Slike vurderinger fremgår ikke av høringsbrevet.

Barneombudet mener at regjeringen ikke bør utvide adgangen til bruk av hjemmeopplæring til andre tilfeller enn de som skyldes smittehensyn. Vi mener at de hensynene som departementet har trukket frem ikke veier opp de negative konsekvensene forslaget vil ha for barn og unges og deres rettigheter som beskrevet i punkt 5.1. Vi er bekymret for praksis knyttet til bestemmelsene i dag, og at de har utilsiktede konsekvenser som forsterker de negative konsekvensene. Vi viser her til koordineringsgruppen som har funnet at tiltak blir strengere enn nødvendig fordi «alle legger litt på» nasjonale anbefalinger og at nedstenging brukes som forebyggende tiltak.<sup>9</sup> Vi er bekymret for at de foreslåtte bestemmelsene også vil praktiseres slik.

Barneombudet mener at departementet i vurderingen av om det er behov for regelen de foreslår også bør se nærmere på praktiseringen av smitteverntiltakene og trafikklysmodellen i utdanningssektoren. Her mener vi at istedenfor å gi adgang til mer bruk av hjemmeopplæring, bør departementet sørge for at praksis i dag er innenfor det regelverket som finnes. Vi mener det allerede er gitt bestemmelser i regelverket og trafikklysmodellen som gir det nødvendige handlingsrommet, og vi kan ikke se at det er nødvendig å gjøre ytterligere inngrep i retten til utdanning. Høringsnotatet gir ikke en begrunnelse som viser at dette er nødvendig. Forskriftene som foreslås undergraver etter vårt syn de forslagene som nettopp har vært gitt av ekspertgruppen i sin rapport, hvor forslag til tiltak balanserer hensynet til smittevern opp mot elevenes rettigheter<sup>10</sup>.

### **Forslaget er ikke forholdsmessige (forholdsmessighetsvurderingen)**

Inngrep i barns rettigheter må være forholdsmessig. Det vil si at ulempene ikke må være for store sett opp mot de positive konsekvensene av tiltaket. I dette tilfellet mener vi at de negative konsekvensene er uforholdsmessig store. I denne vurderingen holder det ikke bare å se på konsekvensen her og nå, det må trekkes inn at skolene og elevene på mange steder har vært i en unntakstilstand siden 12. mars i år, det er snart ¾ år. Det er lang tid i et barns liv. Det er mye læringsarbeid som skal gjøres i et slikt tidsintervall i skolen.

For mer om konsekvensene av tiltakene viser vi også til ekspertgruppens uttalelser om konsekvenser av smitteverntiltakene:

*«Hvordan pandemien påvirker barn og unge på lang sikt, vet vi fortsatt lite om. Det vi vet, er at smitteverntiltak i barnehage, skole, barnevern, helsetilbud og fritidsaktiviteter, har vært spesielt belastende for sårbare barn og unge. For enkelte utsatte barn og unge betyr summen av ulike smitteverntiltak at de mister grunnleggende rettigheter, nødvendig beskyttelse og oppfølging. Sårbare barn og unge blir spesielt utsatt når barnehagene og skolene stenger eller har redusert tilbud, samtidig som hjelpetjenestene er mindre tilgjengelige.»<sup>11</sup>*

I forholdsmessighetsvurderingen er det viktig å se hen til tidsaspektet. Jo lenger tid som går, desto større blir konsekvensene av begrensningene i skolehverdagen for barn og unge. Dersom det ikke settes inn flere kompenserende tiltak lokalt, vil en del elever nå få hull i sin kompetanse som kan være svært krevende å avhjelpe. De negative konsekvensene veier nå så tungt, særlig sett hen til varigheten av tiltakene, at ungdom nå bør få en lavest mulig tiltaksbyrde.

<sup>9</sup> Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge (2020) *Statusrapport 9*, s 5 og 13

<sup>10</sup> Ekspertgruppe (2020) *Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler*.

<sup>11</sup> Ekspertgruppe (2020) *Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler*. Side 12

## Kompliserer regelverket ytterligere

Vi vil også peke på at regelverket om stenging eller begrensninger grunnet koronapandemien allerede er svært komplisert. Her viser vi til ekspertgruppen som på side 12 har pekt på utfordringer med regelverket:

*«Vi vet også at rammene og regelverket for tilbudet til barn og unge under koronapandemien oppleves uoversiktlig og krevende å forholde seg til. Dette dreier seg både om samspillet mellom ordinært regelverk på barnehage- og opplæringsområdet og det midlertidige koronaregelverket. Det dreier seg også om adgangen til å gjøre begrensninger i barnehage- og opplæringstilbudet på grunn av smitterisiko eller av hensyn til å drive smittevern faglig forsvarlig.»*

Uklarhetene og manglende forståelse for regelverket så vi blant annet 5. november da regjeringen anbefalte å gå over til rødt nivå for de videregående skolene i områder med mye smitte. Noen skoleeiere trodde da de hadde myndighet til å beslutte hjemmeopplæring for alle de videregående skolene i fylkeskommunen. Dette resulterte i et brev fra Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Folkehelseinstituttet 7. november, hvor de presiserte hvem som hadde beslutningskompetansen, at rødt nivå ikke automatisk innebar hjemmeopplæring og hvilke hensyn som skulle vektlegges i vurderingen.

Vi har forståelse for at regelverket er vanskelig å forstå og mener departementet ved å innføre nok en regel som gir adgang til hjemmeopplæring vil komplisere dette ytterligere. Det vil bli vanskelig å avklare hvilket regelverk som er det aktuelle, og i en utdanningssektor med lav regelverkskompetanse bør det unngås. Dette vil kunne svekke elevenes rettssikkerhet. Her er vi enige i koordineringsgruppens anbefaling om at det er nødvendig med enda tydeligere føringer om hvilke regler som gjelder for skoler og barnehager og at informasjonsarbeidet må fortsette.<sup>12</sup>

Vi er bekymret for at en utvidet adgang til å beslutte hjemmeopplæring ikke vil skape større forutsigbarhet, tvert imot. Her vil man avvike fra de «saksbehandlingsreglene» som gjelder etter covid-19-forskriften og de kravene som myndighetene har kommunisert over tid til denne typen vurderinger. Forslaget som nå fremmes vil fremstå som en omgåelse av reglene som nå gjelder. Ved de foreslåtte forskriftene vil det kunne vedtas hjemmeopplæring uten tydelige krav til vurderingen og saksbehandlingen. For ordens skyld vil vi peke på at vi mener at kravene til saksbehandlingen også bør skjerpes for covid-19-forskriften § 12 b tredje ledd.

## Hensynet til barnets beste

Barneombudet mener at departementet må vurdere om forslaget er til barns beste, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Ved alle avgjørelser som berører barn og unge skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Vi mener at de hensynene som departementet har trukket frem, ikke veier opp de negative konsekvensene forslaget vil ha for barn og unge.

Vi mener at hensynet til elevens beste taler for at elevene bør få mest mulig av opplæringen på skolen, det vil trolig være et bedre opplæringstilbud der og lettere å få oppfølging fra læreren. Elevene vil også lettere kunne få ivaretatt sine sosiale behov og kan være sammen med jevnaldrende. De som trenger det vil også kunne snakke med helsesykepleier og andre ansatte på skolen, det er ikke så lett når man sitter hjemme. Det vil også være lettere for skolen å fange opp elever som sliter eller som av andre grunner er i en særskilt sårbar situasjon. Dette er tungtveiende momenter i en barnets beste-vurdering. Vi kan heller ikke se at departementet har begrunnet hvorfor behovet for økt bruk av hjemmeopplæring veier tyngre enn hensynet til barnets beste.

I sum mener vi derfor at de negative konsekvensene av forslaget er for store og at siden det ikke er foreslått kompensierende tiltak som vil avhjelpe disse godt nok, vil dette være et for stort inngrep. Det er neppe til barns beste. Det at elevene skal være på skolen en gang i uken er ikke nok.

## 6 Bestemmelsen om hjemmeopplæring er for skjønnsmessig

Barneombudet mener at utformingen av § 3 (4) første ledd er for skjønnsmessig utformet. Dette kan føre til at skoleeierne forstår den ulikt og at noen beslutter hjemmeopplæring i tilfeller hvor det ikke er adgang

<sup>12</sup> Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge (2020) *Statusrapport 9*, s. 7. Se anbefaling nr. 4

til dette. Paragraf 3 (4) første ledd må også ses i sammenheng med forslaget om tydeligere krav til hjemmeopplæringen, som vi mener det er for få krav til. Dette beskriver vi nærmere under.

Vi mener at det særlig er vilkåret om at det «over tid har vært mye fravær knyttet til pandemien» som er utfordrende. Det er vanskelig å vurdere hvor grensen for hva som er lang tid og hva som er mye fravær. Dette må eventuelt presiseres bedre i veiledning til bestemmelsen. Vi er også usikre på hvorfor skoler i områder med høy smitte over tid nødvendigvis trenger denne forskriftendringen. Vi mener det heller bør vurderes om disse skal vurdere sitt tiltaksnivå etter covid-19-forskriften og bør vurdere hvilke tiltak som er aktuelle etter trafikklysmodellen.

I tillegg mener vi at vilkåret om at hjemmeopplæringen skal være trygg og pedagogisk forsvarlig er utydelig. Dette er svært skjønnsmessige kriterier, som åpner for store forskjeller i praksis. Vi er særlig bekymret for skoler som har svak regelverkskompetanse, svake resultater og hvor det er en høy andel elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø. Vi er enige i at det bør fastsettes i bestemmelsen av hensynet til elevenes beste skal vektlegges.

For at det skal være forsvarlig at skoleeier skal kunne beslutte hjemmeopplæring etter denne regelen mener vi også det må stilles krav om at skoleeier må dokumentere sine begrunnelser skriftlig. Skoleeier må også være pålagt å sende fylkesmannen melding om sin beslutning om hjemmeopplæring slik at fylkesmannen kan vurdere om de oppfyller vilkårene. Vi viser her til ekspertgruppens anbefalinger til endringer i covid-19-forskriften § 12 b (3) og mener dette bør foreslås i begge forskriftene.<sup>13</sup>

Sist og ikke minst vil vi påpeke at adgangen til bruk av hjemmeopplæring etter det nye forslaget ikke er gjort tidsbegrenset. Til sammenligning har ekspertgruppen i sin siste rapport anbefalt at beslutning om rødt nivå etter covid-19-forskriften og trafikklysmodellen må vurderes på nytt etter 14 dager.<sup>14</sup> Forslaget som nå fremmes går derfor etter vårt syn i motsatt retning av ekspertgruppens anbefalinger når det gjelder behovet for jevnlig vurderinger av nødvendigheten av tiltak som griper inn i elevenes rettigheter.

## 7 Behov for tydeligere krav til hjemmeopplæringens innhold og kvalitet

Barneombudet har over lengre tid etterlyst flere krav til hjemmeopplæringens innhold og kvalitet.<sup>15</sup> Veiledningen fra Utdanningsdirektoratet som er gitt stiller store krav til skjønnsutøvelsen til de som skal gjennomføre hjemmeopplæring. Vi mener utdanningsmyndighetene bør gi enda tydeligere veiledning om kravene til skoleeiere og skoler i denne perioden, slik at det ikke oppstår så store lokale variasjoner som vi ser i dag. Hjemmeopplæring er et kompenserende tiltak. Det settes inn fordi lovpålagte krav ikke kan oppfylles i en kortere periode på grunn av vedtak om nedstengning eller begrenset aktivitet. Opplæringen som gis skal være forsvarlig. Dette innebærer at det er høye krav til fjernundervisningen og til lærernes oppfølging av elevene. Når undervisningen gis på denne måten, skal den ha god kvalitet. Det må forventes at læringsutbyttet er tilsvarende det som gjelder når elevene er på skolen. Det skal ikke være nødvendig med tiltak for å kompensere for de negative konsekvensene av et kompenserende tiltak.

Vi ser at departementet foreslår noen presiseringer og vil gi Utdanningsdirektoratet i oppdrag å veilede om kravene. Forslaget om å forskriftsfeste at «*opplæringen må gis på en måte som gir elevene mulighet god mulighet for hjelp og oppfølging gjennom skoledagen*», er et steg i riktig retning. Her er det viktig at flere av presiseringene i høringsnotatet blir gjentatt i veiledningen og at det stilles høye krav til hva dette vil si. Vi mener det bør forventes at læreren har kontakt med elevene i sanntid eller at læreren sørger for muntlig dialog med elevene gjennom dagen. Dersom elevene blir sittende alene gjennom hele dagen uten at noen fra skolen følger opp, vil dette ikke oppfylle elevens rett til opplæring. Dette vil være et veldig mye dårligere tilbud enn det eleven ville fått på skolen. Hjemmeopplæring skal så langt som mulig være likeverdig med opplæringen og oppfølgingen som ville blitt gitt på skolen.

<sup>13</sup> Ekspertgruppe (2020) *Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler*. s 9.

<sup>14</sup> Ekspertgruppe (2020) *Konsekvenser av smitteverntiltak i barnehager og skoler*. s 6-7.

<sup>15</sup> Barneombudet (2020b) *Bekymring for store forskjeller i opplæringstilbudet til barn og unge* og Barneombudet (2020a) *Barneombudets innspill til ekspertgruppe for tiltak rettet mot barn og unge*.

Vi er enig i at elever med særlige behov og elever med foreldre i samfunnsfunksjoner uansett skal ha tilbud på skolen. Her mener vi imidlertid at det er for stor uklarhet om hvilke elever som har særlige behov og hvilket opplæringstilbud de skal ha. Her er vi blant annet bekymret for at elever med spesialundervisning eller særskilt språkopplæring ikke får oppfylt rettigheter etter vedtaket sitt.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh  
barneombud

Kjersti Botnan Larsen  
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.