

Høringsnotat

om

forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet legger her frem et høringsnotat med forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) og lov 4. juli 2003 nr 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

Høringsnotatet inneholder følgende forslag til endringer:

- Endre bestemmelsen om leksehjelp slik at kommunen/den private skolen selv kan bestemme på hvilke(t) trinn i grunnskolen leksehjelpen skal gis (kap.2).
- Innføre rett til grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for ungdom over opplæringspliktig alder som er under 18 år, og som søker oppholdstillatelse i Norge (kap. 3).
- Oppheve plikten kommuner og private skoler med rett til statstilskudd i dag har til å gi elevene gratis frukt og grønnsaker (kap. 4).

Det tas sikte på at endringene kan tre i kraft 1. august 2014.

2. Leksehjelp

Forslaget går ut på å endre bestemmelsen om leksehjelp slik at ordningen skal gjelde hele grunnskolen, ikke bare 1. til 4. årstrinn som i dag. Leksehjelpen skal fortsatt ha et samlet omfang på åtte uketimer, men kommunene/de private skolene står fritt til å fordele disse timene på de ulike årstrinnene.

2.1 Bakgrunn

Plikten til å tilby leksehjelp ble innført med virkning fra 1. august 2010. I Prop. 95 L (2009-2010) heter det om bakgrunnen for å foreslå en slik plikt inntatt i loven:

”St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen understrekar kor viktig det er å styrkje opplæringa i fag, leksehjelp og dagleg fysisk aktivitet. Viktige målsetjingar i skolen er auka læring, trivsel og meistring for alle elevar, samt at skolen kan medverke til å utjamne sosiale forskjellar. Skolens rolle som reiskap for sosial utjamning må styrkjast. Det er forskjellar i kor mykje oppfølging av lekser elevane får heime. Alle elevar bør derfor få tilbod om leksehjelp, slik at også dei elevane som ikkje får så mykje støtte heimanfrå, kan ha betre nytte av det arbeidet dei gjer utanom skoletimane.

På denne bakgrunn er det løyvt midlar til leksehjelp i Prp. 1 S (2009-2010). Løyvinga gjeld til saman åtte timar gratis leksehjelp etter obligatorisk skoletid per veke for 1.-4. årstrinn, dvs. i gjennomsnitt to timar per veke for kvart av desse trinna. Dette er eit målretta tiltak for elevar og foreldre som ønskjer støtte i læringa, og er også i samsvar med strategien om tidleg innsats for betre læring.”

Tilbud om leksehjelp hadde eksistert også tidligere, men da bare som frivillig tilbud fra enkelte kommuner.

I regjeringens politiske plattform, Sundvolden-erklæringen, heter det at regjeringen vil «gi kommunene frihet til å avgjøre ... på hvilket trinn det skal tilbys leksehjelp».

Blant annet på denne bakgrunn foreslås i dette høringsbrevet endringer i tilbudet om leksehjelp.

Det understrekes at det her – i tillegg til endringer i opplæringsloven og i privatskoleloven – også foreslås endringer i forskrift til opplæringsloven og i forskrift til privatskoleloven. Høringen er felles for lov- og forskriftsendringene. Forskriftsendringene vil derfor ikke bli gjort til gjenstand for egen høring senere.

2.2 Gjeldende rett

Opplæringslovens § 13-7a som gjelder leksehjelp lyder slik:

§ 13-7a Plikt for kommunen til å ha tilbud om leksehjelp

Kommunen skal ha eit tilbod om leksehjelp for elevar på 1.-4. årstrinn.

Tilbodet skal vere gratis for elevane. Elevane skal ha rett til å delta på leksehjelptilbodet, men det skal vere frivillig om dei ønskjer å delta.

For krav om politiattest gjeld reglane i § 10-9.

Departementet gir nærmare forskrifter om leksehjelptilbodet.

Kommunen plikter å tilby elever på 1.- 4. årstrinn i den offentlige grunnskolen gratis leksehjelp. Alle elever skal ha rett til å delta i leksehjelptilbudet, men det skal være frivillig å delta. Den som settes i leksehjelpordningen, fast eller midlertidig, må fremlegge politiattest med slikt innhold som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd, jfr. opplæringsloven § 10-9.

Med hjemmel i bestemmelsen er det fastsatt forskrifter som nærmere regulerer tilbudet om leksehjelp, jfr. kap. 1A i forskrift til opplæringsloven. Kapitlet inneholder én bestemmelse, § 1A-1. Den lyder slik:

§ 1A-1 Leksehjelp i grunnskolen

Alle elevar på 1.-4. årstrinn har rett til leksehjelp, jf. opplæringslova § 13-7a.

Formålet med leksehjelpa er å gi eleven støtte til læringsarbeidet, kjensle av meistring, gode rammer for sjølvstendig arbeid og medverke til utjamning av sosiale forskjellar i opplæringa.

Leksehjelpa er ikkje ein del av opplæringa til eleven, men skal sjåast i samanheng med opplæringa. Leksehjelpa skal gi eleven hjelp med skolearbeidet.

Kommunen er ansvarleg for leksehjelpa og veljar korleis leksehjelpa skal organiserast. Det totale omfanget leksehjelp på 1.-4. årstrinn skal til saman vere

minimum 8 timar kvar veke. Kvart årstrinn skal ha minimum ein time leksehjelp per veke. Kommunen avgjer korleis dei resterande timane fordelast mellom trinna.

Kommunen pliktar å informere foreldra om retten til leksehjelp og tilbodet som gis.

Kommunen pliktar å sørgje for at elevane har eit godt psykososialt miljø i leksehjelpa som fremjar helse, trivsel og læring. Dersom ein tilsett har kunnskap eller mistanke om at eleven sin rett ikkje blir oppfylt skal den tilsette undersøkje saka, varsle kommunen og om nødvendig og mogleg sjølv gripe inn. Eleven og foreldre kan be om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet. Kommunen pliktar snarast mogleg å behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Dersom vedtak ikkje er fatta innan rimeleg tid kan eleven og foreldre klage som om vedtak vart fatta.

Kommunen plikter å sørgje for forsvarleg tilsyn med elevane i leksehjelpa. Gruppa må ikkje vere større enn det som er trygt og pedagogisk forsvarleg.

Leksehjelpa skal vere gratis for eleven. Dersom leksehjelpa blir organisert som ein del av skolefritidsordninga, kan kommunen ikkje ta betalt for den tida eleven mottek leksehjelp etter denne føresegna. Dette gjeld og for elevar som ikkje deltek i skolefritidsordninga elles.”

Det totale antallet timer med gratis leksehjelp som skal fordeles på 1. -4. årstrinn, er minimum åtte timer per uke. Elevene på 1. -4. årstrinn har følgelig rett til leksehjelp i gjennomsnitt to timer i uka. Hvert årstrinn skal ha minimum én time leksehjelp per uke. Kommunen avgjør hvordan de resterende timene skal fordeles på trinnene.

Det er ikke noe i veien for at en kommune tilbyr mer leksehjelp enn de åtte minimumstimene. Noen kommuner gjør det. Men dette faller ikke innenfor dagens lovpålagte plikt. Det betyr at en kommune kan ta seg betalt for et slikt utvidet tilbud, dvs. det som går utover de lovpålagte timene.

Det er tilsvarende bestemmelser for private skoler som mottar statstilskudd. Det vises her til privatskoleloven § 7-1e og forskrift til privatskoleloven kapittel 2B. Bestemmelsene her er omtrent identiske med dem som gjelder for offentlige skoler, se ovenfor. Den eneste forskjellen er atplikten for de private skolene som mottar statstilskudd til å tilby leksehjelp påligger den enkelte private skole, ikke kommunen.

Det følger av opplæringsloven § 2-12 at § 13-7a om leksehjelp også gjelder for private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven.

2.3 Departementets vurderinger

At dagens leksehjelptilbud gjelder for 1.-4. årstrinn er blant annet begrunnet i at dette er i tråd med strategien om tidlig innsats for bedre læring. Tidlig innsats er viktig for å unngå at læringsutfordringer utvikler seg til store læringsproblemer på lengre sikt. Det er ønskelig at barn skal få gode arbeidsvaner og god hjelp allerede fra starten av sin skolegang. At tilbudet er gitt på 1.-4. årstrinn innebærer imidlertid ikke uenighet om at det også er behov for leksehjelp på høyere trinn. Siden det fra høsten 2010 ikke var mulig å gi tilbudet på alle årstrinn, prioriterte man å gi tilbudet om leksehjelp på 1.-4. årstrinn.

Det har kommet enkelte innvendinger til dagens leksehjelptilbud, også under høringen høsten 2009 da tilbudet ble foreslått innført. Noen av innvendingene går ut på at tilbudet bør gis på høyere trinn, fortrinnsvis ungdomstrinnet. Begrunnelsen er at behovet for leksehjelp er større på høyere enn på lavere trinn. Det er mer krevende å gi leksehjelp til elever på for eksempel 10. årstrinn enn til elever på første og andre årstrinn. Andre igjen mener at tilbudet bør gis på lavere trinn eller begge. Dette taler etter departementets vurdering for å gi kommunene større frihet til å velge hvordan leksehjelpen skal innrettes.

Ett alternativ kan være å tilby de åtte ukentlige timene til leksehjelp fritt på 1.-4. årstrinn slik at ingen av timene bindes opp som et minimum til noen av trinnene. En slik løsning er litt mer fleksibel enn dagens tilbud, men har fortsatt stramme rammer for innretningen.

Et annet alternativ er å kunne fordele fritt de åtte timene på 1.-7. årstrinn. Dette alternativet vil kunne gi ytterligere fleksibilitet, men vil ikke inkludere ungdomstrinnet hvor flere har påpekt et behov for leksehjelp.

Et tredje alternativ er å la de åtte timene fordeles fritt på 1.-10. årstrinn på bakgrunn av lokale vurderinger av nytte og behov. Erfaringer høstet underveis de årene man har hatt tilbudet om leksehjelp understøtter ønsket om større fleksibilitet og valgfrihet for kommunene. Det er ønskelig å gi den enkelte kommune muligheten til å tilby leksehjelp på høyere trinn om den finner dette mest hensiktsmessig. Det faglige innholdet i lekser og annet skolearbeid er mer krevende jo høyere opp i årstrinnene man kommer. Riktignok kan det til dette innvendes at lekser og skolearbeid på de øverste trinnene, særlig ungdomstrinnet, vil kreve bruk av pedagogisk personale. De økonomiske beregningene som ligger til grunn for tilbudet forutsetter bare fagarbeiderlønn, ikke lærerlønn. Men til dette kan det innvendes at et slikt forslag innebærer valgfrihet – det er ikke nødvendig å gi tilbudet på ungdomstrinnet. Dessuten forutsetter de beløpene som er lagt inn i leksehjelptilbudet at alle elever deltar i ordningen. Langt fra alle benytter seg av ordningen i dag. Slik sett skal det normalt være rom for å bruke også lærerkrefter – i hvert fall i noen utstrekning - til leksehjelp på for eksempel ungdomstrinnet. Det er videre mulig å la annet personale enn pedagogisk personale gi leksehjelp – også på ungdomstrinnet. Dette beror helt på hva slags ikke-pedagogisk personale man råder over i den enkelte kommune. Et tilbud som sist skissert – valgfri bruk av åtte timer leksehjelp pr. uke på 1.–10. årstrinn – gir stor fleksibilitet og kommunal handlefrihet.

På bakgrunn av ovenstående foreslår departementet at det innføres et leksehjelptilbud der de åtte timene kan fordeles fritt på 1.- 10. årstrinn. Dette gir kommunene fleksibilitet og handlefrihet til selv å bestemme innretningen av leksehjelpen på bakgrunn av lokale forhold og vurderinger.

2.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at opplæringslovens § 13-7a første ledd endres på to punkter. For det første må det fremgå at leksehjelptilbudet skal være rettet mot elever i grunnskolen, altså på 1.- 10. årstrinn. For det andre må det fremgå at omfanget og den nærmere fordelingen av leksehjelpen på årstrinnene skal fastsettes i forskrift.

Videre foreslår departementet at det gjøres endringer i forskrift til opplæringsloven § 1A-1 første og tredje ledd. Her foreslås at de åtte timene leksehjelp per uke må fordeles på årstrinnene i grunnskolen slik kommunen bestemmer.

Det foreslås tilsvarende endringer i privatskolelovens § 7-1e og i forskrift til privatskoleloven § 2B-1. Det vises til det som er sagt i foregående avsnitt.

2.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kostnadene til en time leksehjelp på barnetrinnet er beregnet til samme kostnad uavhengig av hvilket trinn leksehjelpen gis på. Å flytte (deler av) timene til 5.-7. trinn vil derfor ikke ha noen merkostnader for kommunene. En time leksehjelp på ungdomstrinnet er kostnadsberegnet til om lag det samme som på barnetrinnet (om lag 5 mill. kroner mindre per time). Å flytte (deler av) timene til ungdomstrinnet vil derfor heller ikke ha merkostnader for kommunene.

Om lag halvparten av elevene på 1.-4. trinn benytter seg av dagens tilbud om leksehjelp. Kompensasjonen til kommunene er beregnet ut fra at alle elevene benytter seg av leksehjelpen. Det er grunn til å forvente at en høyere andel av elevene benytter seg av tilbudet om leksehjelp dersom tilbudet gis til elever på høyere trinn. Det er likevel rimelig å forvente at det til enhver tid vil være en andel av elevene som ikke benytter seg av tilbudet. Dette gir noe fleksibilitet til kommunene med tanke på dimensjoneringen av tilbudet sett opp mot hvilken kompetanse de benytter i leksehjelpstilbudet.

De vurderinger som er gjort ovenfor gjelder tilsvarende for private skoler.

2.6 Forslag til lovtekst

Første ledd i opplæringslovens § 13-7a skal lyde slik:

Kommunen skal ha eit tilbod om leksehjelp i grunnskolen. Omfanget og den nærmare fordelinga av leksehjelpa på årstrinna fastsetjast i forskrift.

Første ledd i privatskolelovens § 7-1e skal lyde slik:

Skolen skal ha eit tilbod om leksehjelp i grunnskolen. Omfanget og den nærmare fordelinga av leksehjelpa på årstrinna fastsetjast i forskrift.

2.7 Kommentarer til lovforslagene

Til opplæringsloven 13-7a første ledd

Bestemmelsen understreker plikten kommunen som skoleeier har til å ha et tilbud om leksehjelp. I dette ligger ingen endringer i forhold til gjeldende rett. I tillegg fremgår det av første ledd at tilbudet skal være rettet mot elever i grunnskolen, altså 1. til 10. årstrinn, men at omfanget og den nærmere fordelingen fastsettes i forskrift. Dette er en endring i forhold til gjeldende rett hvor tilbudet bare gjelder på 1. til 4. årstrinn. Dagens åtte timer leksehjelp pr. uke medfører, uansett hvordan fordelingen skjer på de ti trinnene, at ikke alle trinnene blir tilgodesett med leksehjelp. Detaljene i dette er det mest naturlig å regulere i forskrift. Dette gjør eventuelle senere endringer enklere å gjennomføre.

Til privatskoleloven § 7-1e

Bestemmelsen understreker plikten den private skolen har til å ha et tilbud om leksehjelp. I dette ligger ingen endringer i forhold til gjeldende rett. I tillegg fremgår det av første ledd at tilbudet skal være rettet mot elever i grunnskolen, altså 1. til 10. årstrinn, men at omfanget og den nærmere fordelingen fastsettes i forskrift. Dette er en endring i forhold til gjeldende rett hvor tilbudet bare gjelder på 1. til 4. årstrinn. Dagens åtte timer leksehjelp pr. uke medfører, uansett hvordan fordelingen skjer på de ti trinnene, at ikke alle trinnene blir tilgodesett med leksehjelp. Detaljene i dette er det mest naturlig å regulere i forskrift. Dette gjør senere endringer enklere å gjennomføre.

2.8 Forslag til forskriftstekst

Forskrift til opplæringsloven § 1A-1 første ledd skal lyde slik:

Kommunen skal tilby leksehjelp, jr. opplæringslova § 13-7a, med til saman åtte timar kvar veke til elevar i grunnskolen. Dei åtte timane fordelast fritt på årstrinna slik kommunen avgjer. Formålet med leksehjelpa er å gi eleven støtte til læringsarbeidet, kjensle av meistring, gode rammer for sjølvstendig arbeid og medverke til utjamning av sosiale forskjellar i opplæringa.

Samme forskrifts § 1A-1 tredje ledd skal lyde slik:

Kommunen er ansvarleg for leksehjelpa og veljar korleis leksehjelpa skal organiserast.

Forskrift til privatskoleloven § 2B-1 første ledd første punktum skal lyde slik:

Skolen skal tilby leksehjelp, jf. privatskolelova § 7-1e, med til saman åtte timar kvar veke til elevar i grunnskolen. Dei åtte timane fordelast fritt på årstrinna slik skolen avgjer. Formålet med leksehjelpa er å gi eleven støtte til læringsarbeidet, kjensle av meistring, gode rammer for sjølvstendig arbeid og medverke til utjamning av sosiale forskjellar i opplæringa.

Samme forskrifts § 2B-1 tredje ledd skal lyde slik:

Skolen er ansvarleg for leksehjelpa og veljar korleis leksehjelpa skal organiserast.

2.9 Kommentarer til forskriftsforslagene

Til forskrift til opplæringsloven § 1A-1 første ledd første punktum

Her inntas kommunens plikt til å ha et tilbud om totalt åtte timer leksehjelp pr. uke og at timene skal fordeles på årstrinnene i grunnskolen slik kommunen bestemmer. Formålet med leksehjelpen er uendret.

Til forskrift til opplæringsloven § 1A-1 tredje ledd

Her beholdes formuleringen om at kommunen er ansvarlig for leksehjelpen og hvordan den skal organiseres. Hvilke årstrinn leksehjelpen skal være rettet mot, hvor mange timer tilbudet dreier seg om totalt og fordelingen av timene, er tatt ut og flyttet til første ledd.

Til forskrift til privatskoleloven § 2B-1 første ledd første punktum

Her inntas skolens plikt til å ha et tilbud om totalt åtte timer leksehjelp pr. uke og at timene skal fordeles på årstrinnene i grunnskolen slik skolen bestemmer. Formålet med leksehjelpen er uendret.

Til forskrift til privatskoleloven § 2B-1 tredje ledd

Her beholdes formuleringen om at skolen er ansvarlig for leksehjelpen og hvordan den skal organiseres. Hvilke årstrinn leksehjelpen skal være rettet mot, hvor mange timer tilbudet dreier seg om totalt og fordelingen av timene, er tatt ut og flyttet til første ledd.

3 Rett til og grunnskoleopplæring og videregående opplæring for ungdom over opplæringspliktig alder som er under 18 år, og som søker oppholdstillatelse

Ungdom over opplæringspliktig alder som oppholder seg i landet i påvente av vedtak om oppholdstillatelse har etter opplæringsloven og tilhørende forskrift ikke rett til opplæring. Forslaget i dette høringsnotatet innebærer at det innføres rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for ungdom over opplæringspliktig alder som er under 18 år, og som søker om oppholdstillatelse.

3.1 Bakgrunn

Utlendingsloven § 4 slår fast at utlendinger under sitt lovlige opphold i riket har samme rettigheter og plikter som norske statsborgere dersom ikke annet følger av gjeldende rett. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen i Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) at den gir uttrykk for en prinsippklæring om rettslig likestilling mellom utlendinger med lovlig opphold i Norge og norske statsborgere.

Ifølge opplæringsloven har barn i grunnskolealder rett til grunnskoleopplæring når det er sannsynlig at barnet vil oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Det er imidlertid ingen rett til grunnskoleopplæring eller videregående opplæring for ungdom som er under 18 år, men over opplæringspliktig alder (vanligvis 16 år) og som søker asyl eller oppholdstillatelse på annet grunnlag.

Departementet mener at grunnskoleopplæring og videregående opplæring er en så grunnleggende og viktig del av grunnopplæringen i Norge at tilbudet også bør gjelde ungdom mellom 16 og 18 år som søker om opphold i landet. Det er betydningsfullt at disse ikke går ledige og at det kan iverksettes tiltak som beskjeftiger ungdommene på en positiv måte. Departementet mener at rett til opplæring vil være et viktig tiltak for denne gruppen og kan bidra til at disse får mulighet til å bygge opp sin kompetanse.

Departementet foreslår derfor å lovfeste rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for ungdom som er under 18 år, men over opplæringspliktig alder og som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse. Det settes som vilkår at det må være sannsynlig at vedkommende skal være i landet i mer enn tre måneder. De som fyller 18 år i løpet av et skoleår foreslås å få rett til å fullføre påbegynt skoleår. Dersom det ikke blir gitt oppholdstillatelse, skal retten til opplæring gjelde fram til det foreligger vedtak om endelig avslag på asylsøknaden.

Retten til opplæring skal ikke gjelde personer uten lovlig opphold i Norge.

Forslaget om rett til opplæring vil verken medføre rett til å oppholde seg i Norge eller til å få tillatelse til å oppholde seg i Norge, og er ikke til hinder for effektivering av vedtak om avslag.

3.2 Gjeldende rett

3.2.1. FNs barnekonvensjon og forholdet til norsk opplæringsrett

FNs barnekonvensjon har vært bindende for Norge siden 1991. I 2003 ble barnekonvensjonen med tilleggsprotokoller tatt 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. Det fremgår av barnekonvensjonen artikkel 28 om barnets rett til utdanning at alle barn har rett til gratis og obligatorisk grunnutdanning. Etter barnekonvensjonen defineres alle under 18 år som barn. Konvensjonen definerer ikke utdanning. Barnekomiteen¹ har lagt til grunn at grunnutdanningen er på ni år.

FN-komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har kritisert Norge for at barn som søker asyl ikke har tilgang til gratis skolegang utover barne- og ungdomsskole.²

I en uttalelse fra Lovavdelingen av 24. november 2010 problematiseres det hvorvidt det er i samsvar med barnekonvensjonen at barn i aldersgruppen 16-18 år som oppholder seg ulovlig i Norge, eller som søker asyl, opphold på humanitært grunnlag, familiegjengenforening og lignende, ikke har rett til videregående opplæring eller grunnskoleopplæring. Lovavdelingen uttaler i sine avsluttende merknader om forholdet mellom opplæringslovens regler og barnekonvensjonen (BK):

«Videregående opplæring og grunnskoleopplæring for barn over opplæringspliktig alder er ikke obligatorisk i Norge. På den annen side er retten til disse typer opplæring relativt grunnleggende i det norske samfunnet. Dette gjelder etter vårt skjønn særlig grunnskoleopplæring for barn over opplæringspliktig alder. Det er få klare kilder å støtte seg på i tolkningen av BK. Etter en samlet vurdering er vi under tvil kommet til at også

¹ FNs komite for barns rettigheter (barnekomiteen) har som oppgave å overvåke oppfølgingen av barnekonvensjonen.

² FNs komite for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, Concluding Observations (juni 2005) avsnitt 22 og 43.

videregående opplæring må anses som en grunnleggende velferdsytelse i Norge, som må tilkomme alle barn som oppholder seg her over en viss tid.»³

Rettsstilstanden i andre land, som det er naturlig å sammenligne seg med, er svært varierende når det gjelder rett til opplæring for barn over opplæringspliktig alder som søker om oppholdstillatelse. Enkelte land, herunder Sverige, gir rett til opplæring til denne gruppen i dag. Finland og Skottland gir ikke slike rettigheter. I Danmark har alle i prinsippet rett til videregående opplæring dersom man oppfyller kvalifikasjonskravene om blant annet å ha tilstrekkelige dansknskaper og ha til hensikt å gjennomføre hele opplæringsløpet. Det kan således se ut til at retten i Danmark ikke blir reell for de aller fleste som søker om oppholdstillatelse. Rettsstilstanden i andre land gir derfor få holdepunkter for å konkludere med at det kan utledes rettigheter til opplæring for denne gruppen av Barnekonvensjonen.

Barnekonvensjonen fastsetter ingen eksplisitte rettigheter relatert til spørsmålet om rett til grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring for ungdom over opplæringspliktig alder og under 18 år, som søker oppholdstillatelse. Det er vanskelig å konkludere sikkert med at barnekonvensjonen gir klare rettslige forpliktelser til å gi opplæring til asylsøkere og andre utlendinger som søker oppholdstillatelse i aldersgruppen 16-18 år.

3.2.2 Nærmere om rettighetene som utlendinger i dag har til opplæring etter opplæringsloven og forskrift til loven

Rett og plikt til grunnskoleopplæring for barn og unge i opplæringspliktig alder (6-16 år)
Hovedregelen er at alle barn og unge i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-1. Denne hovedregelen gjelder både for norske statsborgere og utlendinger. Unntaket er barn og unge som kun har kortvarig opphold i landet, jf. opplæringsloven § 2-1 annet ledd. Retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i landet i mer enn tre måneder. Plikten til grunnskoleopplæring inntreder først når oppholdet i Norge har vart i tre måneder. Det fremgår av forarbeidene til opplæringsloven i Ot.prp. nr. 46 (1997-98) at bestemmelsen også omfatter barn av asylsøkere når det er sannsynlig at det blir gitt oppholdstillatelse eller dersom det tar lenger tid enn tre måneder å behandle søknaden. Om oppholdet i landet er ulovlig, har ingen betydning for barnets rett og plikt til grunnskoleopplæring. I slike tilfeller vil barnet ha rett til grunnskoleopplæring etter de samme regler som gjelder for alle andre barn i Norge. Det er også understreket i forarbeidene at retten til grunnskoleopplæring gjelder uavhengig av om foreldrene har lovlig opphold i Norge.

Rett til videregående opplæring for ungdom (16-24 år)

Retten til videregående opplæring for ungdom er regulert i opplæringsloven § 3-1. Retten innebærer at ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har rett til tre års heltids videregående opplæring. Hele retten må normalt tas ut i løpet av en sammenhengende periode på fem år (eventuelt seks når opplæringen helt eller delvis blir gitt i lærebedrift) regnet fra det tidspunktet vedkommende begynner i videregående opplæring, og innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år.

Generelle regler om inntak av utlendinger til videregående opplæring er regulert i forskrift til opplæringsloven § 6-3. I tillegg til de ordinære vilkårene for inntak - for denne gruppen

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/agenda/tolkningsuttalelser/forvaltningsrett/opplæringsloven/-2-1---rett-til-opplaring-for-barn-med-u.html?id=629887>

vil det si vitnemål eller bekreftelse på at søkeren enten har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst 9 år eller har kunnskap og ferdigheter på nivå med norsk grunnskole) - er det et vilkår for inntak til videregående opplæring at søkeren har lovlig opphold i landet. Søkere som oppholder seg i Norge i påvente av vedtak om oppholdstillatelse og derfor har lovlig opphold i landet, har likevel ikke rett til videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-3 første ledd andre punktum. Personer som søker om oppholdstillatelse kan imidlertid tas inn til videregående opplæring i påvente av vedtak om oppholdstillatelse, men har ikke rett til å fullføre skoleåret dersom vedkommende får avslag på søknaden om oppholdstillatelse.

Bakgrunnen for at reglene om inntak av utlendinger til videregående opplæring er regulert i forskriften, og ikke i loven, fremgår av forarbeidene til opplæringsloven.

Opplæringslovutvalget i NOU 1995:18 *Ny lovgivning om opplæring* mente at spørsmål som gjelder utledningers rett og plikt til opplæring i grunnskole og på videregående nivå i Norge *"bør gjøres til gjenstand for uttrykkelig lovregulering"*. I Ot.prp.nr. 46 (1997-98) fremgår det imidlertid at departementet mente at retten og plikten til grunnskoleopplæring for utenlandske barn burde reguleres i opplæringsloven § 2-1. Når det gjelder reguleringen av videregående opplæring blir det blant annet uttalt: *"Som nemnt meiner utvalet at det bør vere eit krav til søkjarar til vidaregåande opplæring at dei har til mål å vere i Noreg i minst eitt skoleår. Departementet er i tvil om ein slik regel er i samsvar med EØS-avtalen. Det er meningsfullt å ta til på ei lang rekkje tilbod i den vidaregåande opplæringa jamvel om opplæringa ikkje skal strekkje seg over eit heilt år. Det gjeld til dømes modulbasert opplæring. Reglar om inntak av utlendingar til vidaregåande opplæring bør formast ut som forskrifter. Når slike reglar får forskriftsnivå, kan rettane til utlendingane lettare tilpassast det konkrete opplæringstilbodet."*

Rett til grunnskoleopplæring for voksne over opplæringspliktig alder (vanligvis over 16 år)

De som er over opplæringspliktig alder, det vil si vanligvis over 16 år, og som trenger grunnskoleopplæring, har rett til grunnskoleopplæring for voksne i henhold til opplæringsloven § 4A-1, dersom de ikke har rett til videregående opplæring for ungdom etter opplæringsloven § 3-1. Etter opplæringsloven § 4A-1 kalles alle over opplæringspliktig alder for «voksne». Retten etter denne bestemmelsen omfatter alle voksne som har behov for grunnskoleopplæring, uansett årsak. Det kan for eksempel gjelde voksne som på grunn av sykdom eller skade har behov for fornyet grunnskoleopplæring, voksne som tidligere har fått mangelfull grunnskoleopplæring, og voksne som formelt sett har fullført, men som likevel trenger mer opplæring. Voksne som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne, har rett til spesialundervisning på grunnskolens område etter opplæringsloven § 4A-2.

Det fremgår av forarbeidene til opplæringsloven § 4A-1 i Ot.prp. nr. 44 (1999-2000) kap. 2.1.1.4 at voksne som ikke har fått avgjort søknad om oppholdstillatelse ikke har rett til grunnskoleopplæring etter denne bestemmelsen, men de kan få ta del i opplæringen dersom kommunene har slike opplæringstiltak i gang. Det gis tilskudd til grunnskoleopplæring for unge asylsøkere mellom 16 og 18 år uten at tilsvarende rett er lovfestet i opplæringsloven, jf. Prop. 1 S (2013-2014) og omtalen av kapittel 225 post 64 *Tilskott til opplæring av unge asylsøkjara og barn av asylsøkjara*. Det fremgår her at målet med denne tilskottsordningen er å bidra til finansiering slik at barn og unge asylsøkere i statlige mottak og omsorgssentre får grunnskoleopplæring så snart som mulig etter at de har kommet til landet. I Utdanningsdirektoratets retningslinjer for tilskuddet fremgår det at tilskuddet skal nyttes til opplæring av barn og unge i grunnskolealder med

opplæringsrett etter opplæringsloven § 2-1 og ungdom i alderen 16-18 år som ikke har utdanning tilsvarende norsk grunnskole. Mottakere av tilskudd er kommuner med asylmottak og omsorgssentre.

Rett til videregående opplæring for voksne personer over 25 år

Voksne som har fullført grunnskolen, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-3 fra og med det året de fyller 25 år. Det er et vilkår for inntak til videregående opplæring at søkeren har lovlig opphold i Norge, jf. forskriften til opplæringsloven § 6-3 første ledd første punktum. Søkere som oppholder seg i landet i påvente av vedtak om oppholdstillatelse, har likevel ikke rett til videregående opplæring, jf. forskriften til opplæringsloven § 6-3 første ledd annet punktum.

3.2.3 Oppsummering av utlendingers rett til opplæring

- Barn i opplæringspliktig alder (6-16 år) har rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 2-1 når det er sannsynlig at barnet skal være i landet i mer enn tre måneder. Retten gjelder både norske borgere og utlendinger og er uavhengig av om oppholdet er lovlig eller ikke.
- Rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 gjelder ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring og som har lovlig opphold i Norge, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-3 første ledd første punktum. Ungdom som søker om oppholdstillatelse har likevel ikke rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-3 første ledd andre punktum. Ungdom som søker om oppholdstillatelse kan imidlertid tas inn i påvente av vedtak om oppholdstillatelse, men har ikke rett til å fullføre skoleåret dersom vedkommende får avslag på søknaden om oppholdstillatelse, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-3 andre ledd.
- Rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1 gjelder personer over opplæringspliktig alder som har lovlig opphold i Norge. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at voksne som søker om oppholdstillatelse likevel ikke har rett til grunnskoleopplæring etter bestemmelsen.
- Rett til videregående opplæring for voksne over 25 år etter opplæringsloven § 4A-3 gjelder dem som har lovlig opphold i Norge, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-3. De som søker om oppholdstillatelse har likevel ikke rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3. Voksne som søker om oppholdstillatelse kan imidlertid tas inn til videregående opplæring i påvente av vedtak om oppholdstillatelse, men har ikke rett til å fullføre skoleåret dersom vedkommende får avslag på søknaden om oppholdstillatelse, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-3 andre ledd.

3.3 Departementets vurderinger

3.3.1. Forslag om rett til grunnskoleopplæring for ungdom under 18 år men over opplæringspliktig alder (normalt 16 år) som oppholder seg i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse

Mange unge som søker om oppholdstillatelse i Norge, kommer til landet med mangelfull grunnskoleopplæring fra hjemlandet. Når de er over opplæringspliktig alder har de ikke

rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 2-1. Disse har heller ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1. Departementet mener at det er viktig at ungdom over over opplæringspliktig alder som er under 18 år og som søker om oppholdstillatelse gis rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1, slik at de også eventuelt senere kan nyttiggjøre seg retten til videregående opplæring. Det er også betydningsfullt at ungdom i denne aldersgruppen ikke går ledige og at det kan iverksettes tiltak som beskjefter ungdommene på en positiv måte. Departementet mener at rett til grunnskoleopplæring vil være et viktig tiltak for denne aldersgruppen og bidra til at også unge som søker om oppholdstillatelse får et tilbud om å bygge opp sin kompetanse i denne perioden av livet.

Det gis i dag tilskudd til grunnskoleopplæring for unge asylsøkere mellom 16 og 18 år uten at tilsvarende rett er lovfestet i opplæringsloven. En tilskuddsordning uten korresponderende rettighet vil kunne bety at det kan være tilfeldig om målgruppen får grunnskoleopplæring fordi ikke alle kommuner benytter seg av ordningen. En lovfestet rett vil kunne påberopes av alle som omfattes av retten og gi en tilsvarende plikt for kommunen til å oppfylle retten.

På denne bakgrunn foreslår departementet å lovfeste rett til grunnskoleopplæring for ungdom over opplæringspliktig alder som er under 18 år og som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse. Elever som fyller 18 år i løpet av et skoleår foreslås å få rett til å fullføre påbegynt skoleår. På tilsvarende måte som for retten til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 2-1, foreslår departementet at det settes som vilkår at det er sannsynlig at vedkommende skal være i landet i mer enn tre måneder.

Utlendinger som søker oppholdstillatelse har lovlig opphold i landet. Den som får endelig vedtak om avslag på søknad om oppholdstillatelse har plikt til å innrette seg etter vedtaket, og i asylsaker vil dette normalt bety å forlate riket. Når det foreligger vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, fastsetter utlendingsmyndighetene en frist for utreise. Oppholdet er lovlig inntil dato for fastsatt utreisefrist. Departementet foreslår at dersom det ikke blir gitt oppholdstillatelse, skal retten til grunnskoleopplæring gjelde fram til vedtaket er endelig. Endelig avslag innebærer enten avslag fra Utlendingsnemnda, avslag fra Utlendingsdirektoratet som ikke er påklaget innen klagefristens utløp eller avslag fra Utlendingsdirektoratet som er påklaget innen klagefristens utløp, men som ikke er gitt utsatt iverksettelse.

De som oppholder seg i landet etter endelig vedtak om avslag på søknad om oppholdstillatelse og de som oppholder seg ulovlig i landet etter fastsatt utreisefrist, vil ikke vil ha rett til grunnskoleopplæring etter forslaget.

Rett til grunnskoleopplæring vil verken medføre rett til å oppholde seg i Norge eller til å få tillatelse til å oppholde seg i Norge, og er ikke til hinder for effektivering av vedtak om avslag.

3.3.2 Forslag om rett til videregående opplæring for ungdom under 18 år, men over opplæringspliktig alder (normalt 16 år), som oppholder seg i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse

Videregående opplæring er en så grunnleggende og viktig del av grunnopplæringen i Norge at den etter departementets vurdering også bør gjelde ungdom som søker om oppholdstillatelse. Det er også viktig at denne gruppen ungdom ikke går ledige, og at det kan iverksettes tiltak som beskjeftiger ungdommene på en positiv måte. Rett til videregående opplæring vil være et viktig tiltak for denne aldersgruppen og bidra til at også unge asylsøkere og andre som søker om oppholdstillatelse får et tilbud om å bygge opp sin kompetanse i denne perioden av livet, på samme måte som annen ungdom i Norge.

På denne bakgrunn foreslår departementet å lovfeste rett til videregående opplæring for ungdom over opplæringspliktig alder som er under 18 år og som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse. Elever som fyller 18 år i løpet av et skoleår foreslås å få rett til å fullføre påbegynt skoleår. På tilsvarende måte som for retten til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 2-1 og forslaget om rett til grunnskoleopplæring for asylsøkere og andre som søker om oppholdstillatelse mellom 16 og 18 år, foreslås at det settes som vilkår at det er sannsynlig at vedkommende skal bli i Norge mer enn tre måneder.

Innføring av rett til videregående opplæring for ungdom som søker om oppholdstillatelse betyr også at de øvrige bestemmelsene i opplæringsloven og forskriften kommer til anvendelse på lik linje med rettighetene til andre ungdommer. Dette innebærer blant annet rett til spesialundervisning og rett til særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter. Elevene vil ha dessuten ha rett til nødvendig rådgivning og vil omfattes av oppfølgingstjenesten i videregående opplæring.

På tilsvarende måte som for forslaget om rett til grunnskoleopplæring for voksne, foreslår departementet at dersom det ikke blir gitt oppholdstillatelse, skal retten til videregående opplæring gjelde fram til søkeren får endelig avslag på søknaden. Det betyr at de som oppholder seg i landet etter endelig vedtak om avslag på søknad om oppholdstillatelse og de som oppholder seg ulovlig i landet etter fastsatt utreisefrist, ikke vil ha rett til videregående opplæring etter forslaget. Rett til opplæring vil verken medføre rett til å oppholde seg i Norge eller til å få tillatelse til å oppholde seg i Norge, og er ikke til hinder for effektivisering av vedtak om avslag.

3.3.3. Forslag om å lovfeste vilkår for inntak til videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-3

Da det foreslås å innføre rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1 og rett til videregående opplæring for ungdom etter opplæringsloven § 3-1 for utlendinger over opplæringspliktig alder som er under 18 år og som søker oppholdstillatelse, mener departementet at det samtidig bør foretas en endring i opplæringsloven § 4A-3. Når det gjelder videregående opplæring for voksne bør det som i dag fremgår av forskrift til opplæringsloven § 6-3 første ledd, inntas i opplæringsloven § 4A-3.

Departementet mener at retten til videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-3 bør avgrenses til å gjelde dem som har gyldig oppholdstillatelse i landet. Dette

innebærer at det ikke foreslås endringer i gjeldende rett for opplæring etter denne bestemmelsen.

3.3.4 Kommunenes og fylkeskommunens ansvar for opplæringen etter lovforslagene

Kommunen har ansvar for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle som er bosatte i kommunen, jf. opplæringsloven §§ 13-1 og 4A-4. Asylsøkende ungdom bosatt på mottak regnes i denne sammenhengen som bosatt i den kommunen der mottaket ligger. Det betyr at det er kommunen der mottaket ligger som vil få ansvaret for å gi grunnskoleopplæring for voksne til beboerne.

Fylkeskommunen har ansvar for å oppfylle retten til videregående opplæring for alle som er bosatte i fylkeskommunen, jf. opplæringsloven § 13-3. Asylsøkende barn bosatt på asylmottak regnes som bosatt i den fylkeskommunen der mottaket ligger. Det betyr at fylkeskommunen der mottaket ligger vil få opplæringsansvaret for den videregående opplæringen av beboerne. For søkere som ikke bor i mottak er det fylkeskommunen der barnet oppholder seg som har ansvaret for den videregående opplæringen.

3.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at det gis rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1 for ungdom under 18 år, men over opplæringspliktig alder som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse. Det settes som vilkår at det må være sannsynlig at vedkommende skal være i landet i mer enn tre måneder. De som fyller 18 år i løpet av et skoleår foreslås å få rett til å fullføre påbegynt skoleår. Når det ikke blir gitt oppholdstillatelse, gjelder retten frem til søkeren får endelig avslag på søknaden. Retten skal ikke gjelde personer uten lovlig opphold. Det foreslås at retten reguleres ved nytt tredje ledd i opplæringsloven § 4A-1.

Departementet foreslår videre at det gis rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 for ungdom under 18 år, men over opplæringspliktig alder, som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse. Det settes som vilkår at det må være sannsynlig at vedkommende skal være i landet i mer enn tre måneder. Elever som fyller 18 år i løpet av et skoleår foreslås å få rett til å fullføre påbegynt skoleår. Når det ikke blir gitt oppholdstillatelse, gjelder retten frem til søkeren får endelig avslag på søknaden. Retten gjelder ikke personer uten lovlig opphold. Det foreslås at retten reguleres ved et nytt siste ledd i opplæringsloven § 3-1.

Departementet foreslår at hovedregelen om at det er et vilkår for rett til opplæring etter opplæringsloven § 3-1, § 4A-1 og § 4A-3 at søkeren har lovlig opphold i landet, presiseres i de respektive bestemmelsene.

Lovforslagene forutsetter at § 6-3 i forskrift til opplæringsloven må endres.

Det er ikke nødvendig å gjøre endringer i lov om private skoler med rett til statstilskudd (privatskoleloven). Ifølge privatskoleloven skal de private skolene stå åpne for alle som fyller vilkårene for inntak i offentlige skoler etter opplæringsloven §§ 2-1 tredje ledd og 3-1 første ledd.

3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om rett til grunnskoleopplæring for ungdom over opplæringspliktig alder som er under 18 år, og som søker oppholdstillatelse

Forslaget om et nytt tredje ledd i opplæringsloven § 4A-1 vil i hovedsak innebære en lovfesting av en ordning som per i dag eksisterer. Det finnes en tilskuddsordning hvor kommunene gis tilskudd til grunnskoleopplæring for barn og unge asylsøkere mellom 16-18 år som bor i asylmottak og omsorgssenter og som får slik opplæring, jf. St.prp.nr. 1 S (2013-2014) og omtalen av kap. 225 post 64 *Tilskott til opplæring av unge asylsøkjara og barn av asylsøkjara*.

De som søker om asyl (herunder også de som søker om opphold på humanitært grunnlag) og bor i mottak, er allerede omfattet av dagens tilskuddsordning til grunnskoleopplæring, selv om de ikke har rett til opplæring. Merkostnader ved forslaget om rett til grunnskoleopplæring vil derfor i sin helhet knytte seg til de som søker familiegjening, samt asylsøkere som ikke bor i mottak. 20 % av asylsøkere som er 16-18 år følger i dag grunnskoleopplæring. Samme andel i denne aldergruppen legges til grunn for de som søker familiegjening. Det anslås at forslaget vil medføre at i snitt omlag 110 flere elever enn i dag vil få grunnskoleopplæring.

Kunnskapsdepartementet legger til grunn at tilskuddsordningen må justeres dersom opplæringsloven blir endret i tråd med forslaget i dette høringsnotatet.

Forslaget om rett til videregående opplæring for ungdom over opplæringspliktig alder som er under 18 år, og som søker oppholdstillatelse

Basert på UDIs prognoser og forutsatt at 25 % av målgruppen vil ha behov og mulighet for videregående opplæring, legges det til grunn et gjennomsnittlig antall elever i videregående opplæring på om lag 150 elever per år. Et videregående opplæringstilbud til målgruppen vil kunne kreve noe mer ressurser enn kostnadene for en gjennomsnittselev i videregående skole, blant annet på grunn av språkutfordringer og eventuell rett til særskilt språkopplæring og spesialundervisning. Det legges derfor til grunn en tilskuddssats som er 20 % høyere enn gjennomsnittskostnaden for elever i videregående opplæring.

I tillegg kommer utgifter ved at elevene i videregående opplæring får utstyrsstipend. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at gruppen vil ha rett til utstyrsstipend gjennom Lånekassen, øvrige stipend eller lån vil ikke være aktuelle da det ikke gis grunnstipend, bostipend osv. til elever i asylmottak eller annen institusjon. Det legges videre til grunn at det etableres et manuelt system for saksbehandling av søknader fra de av elevene som er uten gyldig person- eller d-nummer (gis til personer som ikke oppfyller vilkårene for å få tildelt fødselsnummer).

Budsjettbehovet for 2014 er basert på UDIs prognoser for antall asylsøkere. De samlede merkostnadene ved forslaget er beregnet til 15,4 mill. kroner i 2014, og i 2015 utgjør helårsvirkningen 38,5 mill. kroner. Tallene inkluderer lånekasseutgifter. De årlige bevilgningene vil variere avhengig av størrelsen på asylankomstene.

Forslaget om en lovfestet rett til videregående opplæring for ungdom som søker oppholdstillatelse og som kommer til landet før de fyller 18 år, innebærer en ny ordning som departementet mener bør forvaltes på samme måte som tilskuddet til grunnskoleopplæring. Det bør således etableres en tilskuddsordning hvor det i tråd med

forslaget om rett til vidaregåande opplæring for den aktuelle gruppen, gis tilskudd til fylkeskommunene i den utstrekning vidaregåande opplæring gis. Departementet ser det som mest hensiktsmessig å gjøre ordningen til en regelstyrt tilskuddsordning på kap. 225 post 64. Posten vil dermed få to tilskuddsordningar: "Tilskudd til grunnskoleopplæring for barn og unge som søker om oppholdstillatelse" og "Tilskudd til vidaregåande opplæring for unge som søker om oppholdstillatelse". De nye tilskuddsordningene knyttes ikke opp til barnets bosted. Det nye tilskuddet skal forvaltes av Utdanningsdirektoratet.

For skoleeier vil forslaget ha beskjedne administrative konsekvenser bl.a. knyttet til organisering av tilbud for disse elevene.

I Kunnskapsdepartementets budsjettforslag for 2014 ligger det inne en økning av kap. 225 post 64 med 15,4 mill. kroner, samt lånekasseutgifter på om lag 200 000 kroner på kap. 2410 for å ta høyde for merutgiftene ved lovforslaget.

Ved innføring av retten fra høsten 2014 legges det til grunn at det i budsjettet for 2014 bevilges midler til opplæring for høsten 2014, og at budsjettet i 2015 utbetaler midler for 2015. Dette som en overgangsperiode som del av en praktisk innfasing av ordningen. Fra og med 2016-budsjettet legges det opp til at tilskuddet vil kunne utbetales etterskuddsvis på samme måte som dagens grunnskoletilskudd.

3.6 Forslag til lovtekster

Departementet vil etter dette foreslå følgende endringer i opplæringsloven:

Nytt siste ledd i opplæringsloven § 3-1 med følgende ordlyd:

Det er eit vilkår for rett til vidaregåande opplæring at søkjaren har lovleg opphald i landet. Ungdom som oppheld seg lovleg i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdsløyve har likevel kun rett til vidaregåande opplæring etter paragrafen når dei er under 18 år og det er sannsynleg at dei skal vere i Noreg i meir enn tre månader. Dei som oppheld seg lovleg i landet i påvente av å få avgjort søknad om opphaldsløyve og som fyller 18 år i løpet av eit skoleår, har rett til å fullføre påbegynt skoleår. For dei som får avslag på søknad om opphaldsløyve gjeld retten til vidaregåande opplæring etter føresegna her fram til dato for endeleg vedtak.

Nytt tredje ledd i opplæringsloven § 4A-1 med følgende ordlyd:

Det er eit vilkår for rett til grunnskoleopplæring at søkjaren har lovleg opphald i landet. Dei som er over opplæringspliktig alder og som oppheld seg lovleg i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdsløyve har likevel kun rett til grunnskoleopplæring etter paragrafen når dei er under 18 år og det er sannsynleg at dei skal vere i Noreg i meir enn tre månader. Dei som oppheld seg lovleg i landet i påvente av å få avgjort søknad om opphaldsløyve og som fyller 18 år i løpet av eit skoleår, har rett til å fullføre påbegynt skoleår. For dei som får avslag på søknad om opphaldsløyve gjeld retten til grunnskoleopplæring etter føresegna her fram til dato for endeleg vedtak.

Nytt siste ledd i opplæringsloven § 4A-3 med følgende ordlyd:

Det er eit vilkår for rett til vidaregåande opplæring at søkjaren har lovleg opphald i landet. Vaksne som oppheld seg lovleg i landet i påvente av å få avgjort søknad om opphaldsløyve, har likevel ikkje rett til opplæring etter denne paragrafen.

3.7 Merknader til lovforslagene

Til opplæringsloven § 3-1 nytt ellefte ledd

Første punktum presiserer hovedregelen om at søkere må ha lovlig opphold i landet for å få rett til videregående opplæring etter bestemmelsen. De som oppholder seg ulovlig i landet vil følgelig ikke ha rett til videregående opplæring.

Annet punktum innskrenker hovedregelen i første punktum. For ungdom som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse gjelder retten til videregående opplæring kun dersom de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal være i Norge i mer enn tre måneder. Retten til videregående opplæring for dem under 18 år som søker om opphold i landet, medfører ikke rett til å få oppholdstillatelse og er ikke til hinder for effektivering av vedtak om avslag om oppholdstillatelse. Nordiske borgere og EØS-borgere trenger ikke søke oppholdstillatelse i Norge.

Tredje punktum gir de som søker om oppholdstillatelse og som fyller 18 år i løpet av et skoleår, rett til å fullføre påbegynt skoleår.

Fjerde punktum avgrenser retten til videregående opplæring for dem som får avslag på søknad om oppholdstillatelse. Disse har rett til opplæring fram til søkeren får vedtak om endelig avslag på søknaden om oppholdstillatelse. Endelig avslag innebærer enten avslag fra Utlendingsnemnda, avslag fra Utlendingsdirektoratet som ikke er påklaget innen klagefristens utløp eller avslag fra Utlendingsdirektoratet som er påklaget innen klagefristens utløp, men som ikke er gitt utsatt iverksettelse.

Til opplæringsloven § 4A-1 nytt tredje ledd

Første punktum presiserer hovedregelen om at søkere må ha lovlig opphold i landet for å få rett til grunnskoleopplæring etter bestemmelsen. Voksne som oppholder seg ulovlig i landet vil følgelig ikke ha rett til grunnskoleopplæring.

Annet punktum innskrenker hovedregelen i første punktum. Voksne som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse har rett til videregående opplæring kun dersom de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal være i Norge i mer enn tre måneder. Rett til grunnskoleopplæring for voksne under 18 år som søker om opphold i landet, vil ikke medføre rett til å få oppholdstillatelse og er ikke til hinder for effektivering av vedtak om avslag om oppholdstillatelse. Nordiske borgere og EØS-borgere trenger ikke søke oppholdstillatelse i Norge.

Tredje punktum presiserer at de som søker om oppholdstillatelse og som fyller 18 år i løpet av et skoleår foreslås å få rett til å fullføre påbegynt skoleår.

Fjerde punktum avgrenser retten til grunnskoleopplæring etter bestemmelen for dem som får avslag på søknad om oppholdstillatelse. Disse har rett til opplæring fram til søkeren får vedtak om endelig avslag på søknaden om oppholdstillatelse. Endelig avslag innebærer enten avslag fra Utlendingsnemnda, avslag fra Utlendingsdirektoratet som ikke er påklaget innen klagefristens utløp eller avslag fra Utlendingsdirektoratet som er påklaget innen klagefristens utløp, men som ikke er gitt utsatt iverksettelse.

Til opplæringsloven § 4A-3 nytt siste ledd

Første punktum presiserer at søkeren må ha lovlig opphold i landet for å få rett til videregående opplæring etter bestemmelsen.

Annet punktum gjør unntak fra første punktum. Bestemmelsen slår fast at voksne som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse, likevel ikke har rett til opplæring etter denne paragrafen. Dette innebærer at asylsøkere og andre som søker om oppholdstillatelse ikke har rett til videregående opplæring for voksne. Dersom en utlending som søker beskyttelse i Norge får oppholdstillatelse, regnes han eller hun ikke lenger som asylsøker.

4 Forslag om å oppheve plikten til å gi gratis frukt og grønnsaker

Forslaget går ut på å oppheve plikten kommuner og private skoler med rett til statstilskudd i dag har til å gi elevene gratis frukt og grønnsaker.

4.1 Bakgrunn

Fra 1. august 2008 ble det innført en plikt for kommuner og private skoler til å gi alle elever ved ungdomskoler og kombinerte barne- og ungdomskoler gratis frukt og grønnsaker. Departementet foreslår å oppheve denne plikten og slik gi skoleeiere og private skoler frihet til å avgjøre om de vil ha en skolefruktordning. Ordningen med frukt og grønnsaker er kostbar, og regjeringen vil prioritere å bruke midlene på andre skoletiltak.

4.2 Gjeldende rett

Skoleeiers plikt til å gi elever gratis frukt og grønnsaker er i dag lovfestet i opplæringsloven § 13-5 og er nærmere regulert i forskrift til opplæringsloven § 18-2.

I opplæringsloven § 13-5 heter det at:

«Skoleeigaren skal gi elevane gratis frukt og grønnsaker. Departementet kan gi nærmare forskrifter om ansvaret for ordninga og omfanget av plikta.»

Av forskriften fremgår det at:

«Kommunen skal kvar skoledag gi alle elevar ved ungdomsskolar og kombinerte skolar gratis frukt og grønnsaker.»

Plikten er begrenset til skoler med ungdomstrinn, noe som omfatter både rene ungdomsskoler (8. – 10. trinn) og skoler som er en kombinert ungdoms- og barneskole (1. – 10. trinn). I sistnevnte tilfelle skal også barneskoleelevene ha gratis frukt og grønnsaker hver dag. Det er ikke gitt forskrifter om mengde eller kvalitet.

Plikten gjelder også for private skoler godkjent etter privatskoleloven, jf. privatskoleloven § 7-1c og forskrift til privatskoleloven § 7B-1. Ordningen gjelder ikke for private skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12.

4.3 Departementets vurdering og forslag

Forslaget innebærer at offentlige og private skoler ikke lenger skal ha en lovfestet plikt til å etablere og ha en ordning med gratis frukt og grønnsaker. En opphevelse av plikten vil innebære at det blir valgfritt for skoleeiere og styret for de private skolene om de vil tilby gratis frukt og grønt i skolen. Lovendringen er ikke et uttrykk for at departementet ikke mener at daglig frukt og grønt er viktig i et folkehelseperspektiv.

Skolen skal legge vekt på å fremme elevers fysiske og psykiske helse jf kapittel 9A i opplæringsloven. I dette ligger også å legge til rette for sosiale arenaer som for eksempel tid til og samling rundt måltid, og å styrke elevenes bevissthet omkring kosthold, matglede og helse. Etter departementets vurdering kan dette ivaretas like godt selv om man opphever skolens lovfestede plikt til å gi elevene på ungdomskoler og kombinerte ungdoms- og barneskoler gratis frukt og grønnsaker.

Skolen bidrar også aktivt til økt engasjement rundt fysisk aktivitet og bevegelsesglede, både i og utenfor skoletiden. I tillegg til kroppsøvningsfaget har elever på 5. – 7. trinn rett til jevnlig fysisk aktivitet som skal utgjøre 76 timer til sammen innenfor disse trinnene, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-1a. Skolene står også fritt til å arbeide for mer fysisk aktivitet, enten dette gjøres gjennom å benytte fysisk aktivitet som metode i andre fag, eller gjennom å tilrettelegge for aktiviteter og fasiliteter som får elevene til å bli mer fysisk aktive.

Departementet vil også nevne at det høsten 2013 ble opprettet et nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet som skal bidra til å styrke barnehagens og skolenes rolle som helsefremmende og forebyggende arenaer for barn og ungdom. Senteret skal blant annet bidra med kunnskap og veiledning om hvordan god ernæring og daglig fysisk aktivitet kan være en naturlig integrert del av skoledagen.

Lovendringen vil stille skoleeierne fritt til å velge om de vil ha en skolefruktordning og til å velge hvordan en slik ordning eventuelt skal innrettes. Departementet er kjent med at mange skoleeiere og skoler har ulike lokale ordninger for måltider og frukt og grønt, både med og uten egenandeler. I dag har rene barneskoler med 1.-7. trinn tilbud om en abonnementsordning på skolefrukt, som subsidieres over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. I 2013 var det om lag 50 prosent av barneskolene og 17 prosent av elevene på barneskolene som benyttet seg av abonnementsordningen. Ordningen er i Prop 1 S Tillegg 1 (2013-2014) besluttet utvidet til å omfatte også de som til nå har hatt en gratisordning. Abonnementsordningen kan imidlertid bli gjenstand for vurderinger, særlig med tanke på å bli mer treffsikker. Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet vil være en viktig ressurs for skoler og skoleeiere ved å samle og formidle kunnskap og erfaringer.

Ved innføringen av lovbestemmelsen var flere høringsinstanser imot forslaget som følge av at plikten reduserer den lokale handlingsfriheten til kommunene. Yrkesorganisasjonens sentralforbund (YS), Kommunesektorens organisasjon (KS) og flere kommuner, herunder Bergen, Stavanger og Oslo, støttet dermed ikke lovforslaget. KS viste blant annet til at det

må vises tillit til lokale folkevalgte gjennom å gi tilstrekkelig handlingsrom til å utforme politikk basert på lokale forutsetninger, og at å pålegge en plikt til dette er et eksempel på regulering som er med på å redusere lokale folkevalgte til utførere av oppgaver detaljbestemt av staten.

På bakgrunn av ønsket om å prioritere midlene på andre skoletiltak og å gi kommunene større handlefrihet, foreslår departementet å avvikleplikten i opplæringsloven § 13-5 og privatskoleloven § 7-1c med tilhørende forskriftsbestemmelser.

4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget vil innebære en reduksjon av rammetilskuddet til kommunene med 107,2 mill. kroner i 2014 og helårseffekten av avviklingen vil utgjøre 257,3 mill. kroner. I 2014 reduseres tilskuddet til private grunnskoler med 2,6 mill. kroner og til private grunnskoler i utlandet med 152 000 kroner. Helårseffekten vil utgjøre en reduksjon på 5,2 mill. kroner til private grunnskoler og 304 000 kr til private grunnskoler i utlandet.

4.5 Forslag

Opplæringsloven § 13-5 og privatskoleloven § 7-1c med tilhørende forskriftsbestemmelser oppheves.

4.6 Merknader til lovforslaget

Lovendringen innebærer at offentlige skoler og private skoler godkjent etter privatskoleloven ikke har en plikt til å tilby elevene ved ungdomsskoler og kombinerte barn- og ungdomsskoler gratis frukt og grønnsaker.