

Privat hjemmeundervisning Udir-5-2013

Dette rundskrivet omhandler privat hjemmeundervisning og det kommunale tilsynet med den private hjemmeundervisningen.

RUNDSKRIV | SIST ENDRET: 10.07.2013

Innhold

1. Innledning

Del I Gjennomføring og opplæring

2. Kravet til «tilsvarende undervisning» og opplæringsloven § 2-13

3. Særlig om støttetiltak

4. Gratisprinsippet

5. Dokumentasjon og inntak til videregående opplæring

Del II Tilsyn mv.

6. Kommunalt tilsyn med privat hjemmeundervisning

7. Ansvar og delegering av oppgaver

8. Samarbeid med foreldrene

9. Ingen forhåndsgodkjenning

10. Saksbehandlingen

11. Fylkesmannens tilsynsansvar

Del III Andre forhold

12. Privat hjemmeundervisning i ett eller flere fag

1. Innledning

Privat hjemmeundervisning innebærer at foreldrene selv underviser sine egne barn.

Privat hjemmeundervisning må derfor avgrenses mot skolevirksomhet¹ som omfatter grunnskoleopplæring for andre enn egne barn. Privat hjemmeundervisning må også avgrenses mot offentlig opplæring i hjemmet, f.eks. ved sykdom.

Retten til privat hjemmeundervisning er forankret i menneskerettskonvensjoner² og er slått fast i opplæringsloven § 2-1 om «tilsvarende undervisning» og § 2-13 om «privat grunnskoleopplæring i heimen». Kravene til privat hjemmeundervisning etter § 2-13 springer ut av plikten til grunnskoleopplæring etter § 2-1. Plikten varer fra det kalenderåret barnet fyller 6 år og til barnet har fullført det tiende året.

Det geografiske virkeområdet for opplæringsloven er ikke lovfestet. Det følger derfor av allmenne rettsprinsipp at loven kun gjelder i riket. Dette innebærer at retten og plikten til grunnskoleopplæring ikke gjelder for barn i skolepliktig alder som bosetter seg i utlandet. Opplæringsloven § 2-13 kommer derfor ikke til anvendelse når barnet bor eller oppholder seg i utlandet.

¹Offentlige skoler, private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12 eller skoler godkjent etter privatskoleloven.

²Menneskerettsloven vedlegg 4 art. 13 nr. 3 og 4. I Norge er flere internasjonale konvensjoner innarbeidet i lovverket gjennom menneskerettsloven av 1999-05-21 nr. 30.

2. Kravet til «tilsvarende undervisning» og opplæringsloven § 2-13

Opplæringsloven § 2-1 om tilsvarende opplæring og § 2-13 må ses i sammenheng. Med det mener vi at den private hjemmeundervisningen skal tilsvare den som blir gitt i offentlig grunnskole. Begrepet «tilsvarende undervisning» bygger på prinsippet om opplæringsplikt, og ikke skoleplikt. Barn og unge skal gjennom opplæring i hjemmet få en mulighet til å tilegne seg tilsvarende kunnskaper som i den offentlige grunnskolen. Det innebærer et krav om at læreplanverket³ skal følges.

Paragraf 2-13 lyder;

§§ 1-1, 1-3, 2-3 og 2-4 i lova med forskrifter gjeld for innhaldet i privat grunnskoleopplæring i heimen så langt reglane ikkje kjem i strid med Noregs folkerettslege plikter.

Privat hjemmeundervisning er i utgangspunktet omfattet av de samme lovreglene og forskriftene om opplæringens formål og innhold, som opplæringen i offentlig grunnskole. Dette gjelder reglene om formålet med grunnskoleopplæringen i opplæringsloven § 1-1, tilpasset opplæring og tidlig innsats i § 1-3, reglene om innholdet i opplæringen i § 2-3 med forskrifter og reglene om faget religion, livssyn og etikk i § 2-4. Bestemmelsene som er ramset opp i § 2-13 om innholdet i opplæringen skal bare gjelde så langt de ikke er i strid med Norges internasjonale forpliktelser⁴. Konvensjonsbestemmelser som Norge har forpliktet seg til gjennom blant annet nasjonal lovgivning, er særlig knyttet til foreldrenes rett til å velge en opplæring for sine barn som er i overensstemmelse med deres etiske eller religiøse overbevisning. Men folkeretten gir også staten rett til å kreve en minstestandard på opplæringen, og at opplæringen skal oppfylle nærmere bestemte formål.

Det nærmere innholdet om fag, om mål for opplæringen, om omfanget av opplæringen i fagene og om gjennomføringen av opplæringen i grunnskoleopplæringen er fastsatt i forskrift med hjemmel i opplæringsloven § 2-3 tredje ledd (som § 2-13 viser til). Etter forskrift til opplæringsloven § 1-1 skal opplæringen i grunnskolen være i samsvar med læreplanverket, med den generelle delen av læreplanen, prinsipp for opplæringen, fag- og timefordelingen og læreplaner for de enkelte fagene.

Det er bare innholdet i den private hjemmeundervisningen som reguleres i § 2-13. Det betyr blant annet at hjemmeundervisning ikke er omfattet av forskrifter om individuell vurdering etter opplæringsloven § 2-3. Det skal med andre ord ikke gis underveisvurdering, sluttvurdering og eksamen i fagene etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3⁵. Heller ingen av de andre bestemmelsene om grunnskoleopplæring i opplæringsloven gjelder for privat hjemmeundervisning. For eksempel er privat hjemmeundervisning unntatt fra kompetansekravene for undervisningspersonell etter opplæringsloven § 10-1. I kravet til tilsvarende opplæring vil det likevel ligge et krav om kvaliteten på opplæringen. Blant annet må foreldrene ha nødvendige forutsetninger for å drive opplæring, selv om de ikke trenger å ha formell lærerkompetanse. Det er opp til kommunen å avgjøre gjennom tilsyn om foreldrene er tilstrekkelig kvalifisert.

Det følger av opplæringsloven § 2-13 at barn som gis opplæring i hjemmet av foreldre, har krav på tilpasset opplæring. Det betyr at foreldrene har en plikt til å tilpasse opplæringen til barnets evner og forutsetninger. Opplæringen skal med andre ord være egnet til å gi barnet likeverdig mulighet til å nå kompetansemålene i læreplanverket.

³ Forskrift til opplæringsloven § 1-1.

⁴ Spørsmålet om menneskerettskonvensjoner og folkerettslige teksters stilling i norsk rett er en del av et større spørsmål om folkerettens stilling i nasjonal rett, og vil ikke bli behandlet her.

⁵ Forskrift til opplæringsloven § 3-1 annet ledd.

3. Særlig om støttetiltak

Foreldre som velger privat hjemmeundervisning må være klar over at barnet ikke lenger omfattes av den offentlige grunnskoleopplæringen, og fratas en del rettigheter etter opplæringsloven. Blant annet har barnet ikke rett til spesialundervisning, særskilt språkopplæring, tegnspråkopplæring mv. Dersom foreldrene mener at barnet ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen i hjemmet, må foreldrene skrive barnet inn i den offentlige grunnskolen.

4. Gratisprinsippet

Foreldrene kan heller ikke kreve å få dekket utgifter til lærebøker og undervisningsmateriell. Det følger av opplæringsloven § 2-15 at «Elevane har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring.» Det er ikke vist til denne bestemmelsen i § 2-13. Det betyr at gratisprinsippet ikke gjelder her. Det er selvfølgelig ikke noe i veien for at kommunene på frivillig basis tilbyr seg å dekke utgifter i forbindelse med opplæringen.

5. Dokumentasjon og inntak til videregående opplæring

Det er viktig at foreldre, og ungdom som får privat hjemmeundervisning, blir gjort oppmerksomme på at de ikke har rett til ordinært vitnemål fra grunnskolen. Kommunen skal i stedet skrive ut en dokumentasjon om at grunnskolen er fullført. En attestasjon om man vil. Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har rett til tre års fulltid videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1. Ved inntak til videregående skole vil ungdom som har hatt privat hjemmeundervisning bli tatt inn på individuelt grunnlag⁶. Det understrekes at det ikke er mulig for ungdom å ta eksamen i fag på 10. årstrinn som privatist for å få karakterer og vitnemål. Det er ikke noen privatistordning i grunnskolen⁷ for ungdom.

⁶ Forskrift til opplæringsloven § 6-17.

⁷ Forskrift til opplæringsloven § 3-10 siste ledd.

Del II Tilsyn mv.

6. Kommunalt tilsyn med privat hjemmeundervisning

Etter opplæringsloven § 14-3 har kommunen hjemmel til å føre tilsyn med privat hjemmeundervisning. Bestemmelsen innebærer at kommunen både har en rett og en plikt til å føre slikt tilsyn.

Bestemmelsen om tilsyn er generelt utformet og sier ikke noe om hvordan tilsynet skal utføres. Det er opp til den enkelte kommune å utarbeide rutiner for den nærmere gjennomføringen av tilsynet. Det eneste uttrykkelige virkemiddel bestemmelsen omhandler, er hjemmelen for å kreve fremmøte av elever til særskilte prøver. For øvrig må tilsynet gjennomføres på en slik måte at kommunen ser til at barnet får tilsvarende undervisning, jf. opplæringsloven § 2-13, jf. § 2-1.

Når det er tvil om hjemmeundervisningen er tilfredsstillende, kan kommunen som nevnt kalle barnet inn til særskilte prøver. Det sies uttrykkelige i bestemmelsen, og støttes i forarbeidene til loven at kommunen har en rett og plikt til å innkalle til særskilte prøver. Slike prøver må imidlertid være grunnlagt med tilsynsansvaret til kommunen, og det behovet kommunen har for å kontrollere at den opplæringen barna får er i samsvar med læreplanverket. Det er også hensiktsmessig å se på barnets fremdrift i fagene, og eventuelt sammenligne det med andre elevers fremdrift. Det er opp til kommunen å vurdere hvilke prøver som er egnet til å bruke i tilsynsøyemed. Det vil måtte være en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Selv om barna har en plikt til å møte frem til særskilte prøver, betyr ikke det at det skal gis vurdering etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3, jf. ovenfor.

Paragraf 14-3 lyder;

Kommunen fører tilsyn med den pliktige opplæringa for barn og unge som ikkje går på skole, og kan òg kalle dei inn til særskilde prøver. Kommunen skal krevje at barnet eller den unge skal gå i skole dersom dei krava lova her med forskrifter stiller til heimeopplæringa, ikkje er oppfylte.

7. Ansvar og delegering av oppgaver

Det er kommunen som har ansvaret for å føre tilsyn med den private hjemmeundervisningen. Kommunen kan imidlertid delegerer oppgaver i forbindelse med tilsynet, men beholder fortsatt ansvaret for tilsynet. Ansvaret kan ikke delegeres. Når det er kommunen som har ansvaret for å føre tilsynet, må det også være kommunen som bestemmer hvordan tilsynet skal organiseres og hvem som skal stå for den praktiske gjennomføringen. Det betyr at det er kommunen som har avgjørelsesmyndighet når det gjelder valg av

person som skal foreta tilsynet i praksis. Det er også lagt til grunn i forarbeidene til loven⁸, og er i tråd med Høyesteretts tolkning⁹ av den tidligere bestemmelsen i grunnskoleloven, om kommunenes tilsyn med privat hjemmeundervisning.

De som får delegert oppgaver i forbindelse med tilsynet, må ha kompetanse til å gjennomføre oppgavene i forhold til de hensyn man står overfor på dette området. I komiteens merknader¹⁰ er det understreket at kommunens tilsyn med den private hjemmeundervisningen må anerkjenne foreldrenes rett til å tilpasse opplæringen ut fra formålet med hjemmeundervisningen, i de tilfellene livsynssmessige eller pedagogiske forhold ligger til grunn for ønsket om privat hjemmeundervisning. Komiteen mener dette kan ses på som en parallell til privatskolelovens bestemmelser om godkjenning av fagplaner som avviker fra læreplanen begrunnet i livssyn og alternativ pedagogikk. Skolen ved rektor har i mange kommuner den praktiske utøvelsen av tilsynsoppgavene.

⁸ Ot. prp. nr. 46 (1997-98) s. 140.

⁹ Rt. 1999 s. 1656.

¹⁰ Innst. O. nr. 70 (1997-98) fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om grunnskolen og videregående opplæring (opplæringsloven).

8. Samarbeid med foreldrene

Minst like viktig er det at tilsynet skjer i samarbeid med foreldrene. Det sies ikke uttrykkelig i bestemmelsen, men i forarbeidene til loven står det at tilsynet bør skje i samarbeid med foreldrene. Kommunen har ingen tvangsmyndighet knyttet til tilsynet, men om tilsynet skal kunne utføres på en tilfredsstillende måte må begge parter samarbeide. I merknadene til forslaget § 14-2 fremgår det;

Heimeopplæringa er ikkje lovleg dersom tilsyn ikkje er mogleg som følgje av manglande samarbeid frå foreldra. Også i slike tilfelle skal kommunen krevje at barnet skal gå i den offentlege skolen.

I den samme kjennelsen fra Høyesterett¹¹, tas nettopp dette til inntekt for flertallets syn om at foreldrene har en plikt til å samarbeide med kommunen på en slik måte at det blir mulig å gjennomføre tilsynet. Det er uomtvistet at foreldrene plikter å gi barna en opplæring som tilsvarer den offentlige grunnskoleopplæringen, men det er også et brudd på den pliktige opplæringen, hvis kommunen ikke gis anledning til å føre det tilsynet som loven forutsetter skal føres. Også i disse tilfellene skal kommunen kreve at barnet skal gå i den offentlige skolen. I motsatt fall, ville bestemmelsen om tilsyn være innholdsløs.

¹¹ Jf. Rt. 1999 s. 1656

9. Ingen forhåndsgodkjenning

Opplæringsloven har ingen bestemmelser som pålegger foreldrene å søke kommunen om privat hjemmeundervisning på forhånd, dvs. før opplæringen starter. Privat hjemmeundervisning krever ikke forhåndsgodkjenning. Det vil uansett være i foreldrenes og barnets interesse at det faglige innholdet og tilsynet blir klarlagt i samarbeid med kommunen på et så tidlig tidspunkt som mulig, i og med at kommunen har ansvaret for tilsynet. En slik kontakt kan etableres ved å melde fra til kommunen om oppstart, slik at tilsynet kan planlegges.

De som fører tilsynet, må innenfor rammen av gjeldende rett, prøve å få til et godt samarbeid med foreldrene. Det vil kunne få uheldig konsekvenser for barnet hvis ikke tilsynet planlegges og etableres i startfasen. Skulle kommunen i ettertid komme til at den private hjemmeundervisningen ikke oppfyller betingelsene og dermed krever at undervisningen må opphøre, kan barnet komme uheldig ut med hensyn til å gå på et årstrinn med elever som har hatt en bedre progresjon i opplæringen. Mener foreldrene at den som fører tilsynet, utfører oppgaven på en lite egnet måte, har man som foreldre full rett til å ta dette opp med kommunen. Kommunen plikter da å undersøke saken, og eventuelt ta det skritt som er nødvendig for å rette på forholdet. Når kommunen fører tilsyn, er det utøvelse av offentlig myndighet. Det betyr at kommunen er bundet av reglene i forvaltningsloven.

10. Saksbehandlingen

Når den private hjemmeundervisningen ikke er lovlig, fordi kommunen som tilsynsmyndighet mener at opplæringen i hjemmet ikke er tilsvarende den grunnskoleopplæringen som blir gitt i offentlige skoler, skal kommunen fatte et enkeltvedtak¹² om dette. Kommunen skal kreve at barnet starter på skolen. Vedtaket er underlagt reglene i forvaltningslovens kapittel IV-VI, og kan påklages til fylkesmannen, jf. opplæringsloven § 15-2. Foreldrene skal gis anledning til å uttale seg før vedtak fattes. Hvis barnet er over 15 år, skal barnet selv også ha anledning til å uttale seg. Videre skal kommunen passe på at også yngre barn får gitt sitt syn i saken. Dersom barnet likevel ikke møter på skolen, kan foreldrene eller andre som har omsorg for barnet straffes med bøter etter opplæringsloven § 2-1 siste ledd. Dette henger sammen med at barn og unge har en plikt til grunnskoleopplæring. Alternativt kan foreldrene søke om at barnet blir tatt inn på en godkjent privat grunnskole.

¹² Jf. forvaltningsloven § 2.

11. Fylkesmannens tilsynsansvar

I følge opplæringsloven § 14-1 er det Fylkesmannen som fører tilsyn med at kommunene og

fylkeskommunene oppfyller de pliktene de er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven. (De såkalte kommunepliktene.) Det betyr at Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene fører tilsyn med den private hjemmeundervisningen.

Del III Andre forhold

12. Privat hjemmeundervisning i ett eller flere fag

Etter direktoratets vurdering er kommunene, som ansvarlig instans for all grunnskoleopplæring, ikke forpliktet til å akseptere løsninger der opplæringsplikten dels blir oppfylt i den offentlige grunnskolen og dels blir oppfylt ved privat hjemmeundervisning. Hvis dette er et ønske fra foreldrene, må man i slike tilfeller som et utgangspunkt søke kommunen om en slik løsning.