



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

NOU 2019:23 Ny opplæringslov. Høringsuttalelse fra Utdanningsforbundet

Utdanningsforbundet viser til høringsbrev av 30. januar 2020 og takker for muligheten til å komme med våre vurderinger av opplæringslovutvalgets utredning. Vi har hatt en egen høringsprosess i organisasjonen som har involvert alle fylkeslag. Vurderingene og innspillene fra denne interne prosessen er innarbeidet i vår høringsuttalelse.

Opplæringslovutvalget har utarbeidet en svært omfattende utredning, med mange viktige prinsipielle vurderinger og en betydelig mengde forslag til lovendringer. Utredningen gir et godt grunnlag for å utarbeide et nytt lovverk som kan virke over lang tid. Samtidig er det krevende å fange opp alle detaljene, se alle lovforslagene i sammenheng og overskue alle potensielle konsekvenser av lovforslagene. Utdanningsforbundet mener derfor det er positivt at departementet legger opp til at lovforslaget som skal utarbeides, skal sendes på høring før et endelig lovforslag legges fram for Stortinget til behandling. Vi vil oppfordre til at Kunnskapsdepartementet legger opp til en involverende prosess også av lovforslaget som skal utarbeides. Dette vil bidra til å øke legitimiteten og støtte opp under implementeringen av regelverket på sikt.

I høringsbrevet fra Kunnskapsdepartementet blir det bedt om at det framgår klart av høringsuttalelsen hvilke paragrafer i lovutkastet eller hvilke kapitler i utredningen som kommenteres. Høringsuttalelsen til Utdanningsforbundet er delt inn i to hoveddeler. Del 1 inneholder våre kommentarer på noen utvalgte tema, og der ulike kapitler i utredningen ses i sammenheng. Vi henviser i denne delen til de aktuelle kapitlene i den løpende teksten. Del 2 inneholder våre kommentarer og innspill til enkeltkapitler. I denne delen bruker vi samme kapittelbetegnelse som i utredningen.

Der Utdanningsforbundet i høringsuttalelsen bruker «kommune», viser vi både til kommune og fylkeskommune.

Med vennlig hilsen

Milena Adam
Seksjonsleder

Eirik Lund
Seniorrådgiver

Vedlegg: Utdanningsforbundets høringsuttalelse av NOU 2019:23 Ny opplæringslov

NOU 2019:23 Ny opplæringslov

-

Høringsuttalelse fra Utdanningsforbundet

1. Innledning	3
Del 1 Kommentarer til utvalgte tema	4
2. Skjønnsutøvelse og handlingsrom for kvalitetsutvikling	4
3. Ansvar og roller i grunnopplæringen	5
4. Ansvar for lokal kvalitetsutvikling	6
5. Om lovspråk og forenkling	7
Del 2 Kommentarer til enkeltkapitler	8
6. Forsvarlighetskrav	8
7. Retten til et minste antall timer med opplæring	9
8. Skoleregler, elevenes medvirkning og skoledemokratiet	10
9. Rett og plikt til grunnopplæring	11
10. Opplæring for ungdom mellom 16 og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i Norge	13
11. Videregående opplæring i bedrift	13
12. Universell opplæring og individuell tilrettelegging	15
13. Opplæring i og på de samiske språkene	18
14. Skolemiljøet til elevene	20
15. Skadeforebygging og ordenstiltak	23
16. Ledelse og personale i skolen	24
17. Faglig ansvar for opplæringen	27
18. Flerfaglig kompetanse og helsesykepleier	30
19. Skolefritidsordningen, oppfølgingstjenesten og annen virksomhet etter loven	31
20. Andre regler for grunnskolen og videregående opplæring	32
21. Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester	33
22. Grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne	34
23. Våre kommentarer til andre lovforslag fra utvalget	38

1. Innledning

Utdanningsforbundet viser til *Lærerprofesjonens etiske plattform*, som uttrykker lærerprofesjonens grunnleggende verdier og vårt etiske ansvar overfor barn, unge og voksne. Utdanningsforbundet ønsker en fellesskole, der det er rom for alle. Vi vil fremme en inkluderende, aktiv, medvirkende og mangfoldig elevrolle. Alle elever er ulike og kommer til skolen med ulike forutsetninger. Opplæringsloven skal ivareta rettighetene til alle barn, unge og voksne i skolen, og sikre en likeverdig opplæring på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Felles nasjonale mål for god utdanning og å sikre alle elevers rettigheter, krever etter vårt syn en tydelig nasjonal styring gjennom lovverk.

Gitt betydningen av det viktige samfunnsoppdraget lærerprofesjonen forvalter, er det naturlig at de overordnede rammene for oppdraget er definert av nasjonale myndigheter. Samtidig er oppdraget av en så kompleks karakter at lærere og skoleledere trenger en betydelig grad av handlingsrom og mulighet for skjønnsutøvelse for å løse det.

I mandatet har opplæringslovutvalget blant annet fått i oppgave å vurdere ansvar, roller og myndighet til både de ulike forvaltningsnivåene og yrkesgruppene. Utvalget er videre bedt om å ivareta hensynet til at profesjonsutøverne gis tilstrekkelig rom for skjønnsutøvelse og at loven skal hjemle og beskytte elevers rettigheter. Samtidig skal regelverket sikre at kommunene og fylkeskommunene har tilstrekkelig handlingsrom for å fremme kvalitetsutvikling i skolen.

Utdanningsforbundet har gitt en rekke innspill om ulike tema i løpet av utvalgets arbeid. Særlig to tema har gått som en rød tråd gjennom alle innspillene. Det ene handler om at alle barn, unge og voksne må sikres en god og likeverdig opplæring. Dette betyr at endringer i regelverket ikke må svekke rettighetene til barn, unge og voksne. Det andre handler om lærer- og lederrollen i spennet mellom kommunal styring og profesjonelt handlingsrom. Utdanningsforbundet er opptatt av at det må være en fornuftig balanse mellom kommunal styring og det profesjonelle handlingsrommet som bør ligge hos profesjonen.

Utdanningsforbundet oppfatter at mange av drøftingene i utredningen gir god støtte til lærerprofesjonen, både ved å vektlegge betydningen av det profesjonelle handlingsrommet, og ved å beskrive en praksis som lærere og ledere kan kjenne seg igjen i. Samtidig utfordrer utredningen profesjonen. Utvalget er generelt tilbakeholdne med å foreslå entydige reguleringer der det mener at det vil svekke den kommunale handlefriheten. For lærerprofesjonen innebærer dette at det profesjonelle handlingsrommet som drøftes så godt i utredningen, ikke kommer like klart til uttrykk i utvalgets forslag til lovbestemmelser. Vi viser blant annet til utvalgets forslag om å innføre en egen bestemmelse i loven som understreker lærerens ansvar for opplæringen. Formålet og intensjonen med bestemmelsen er god, og noe som Utdanningsforbundet støtter. Samtidig mener vi at utvalget gir kommunen for stort handlingsrom gjennom unntaksbestemmelsene som er foreslått. Disse kan utvane formålet med å regulere lærerens faglige ansvar i opplæringsloven. Andre eksempler er forslaget om å regulere et minstetimetall med opplæring og forslaget om regulering av fjernundervisning, som vi kommenterer nærmere i del 2 av høringsuttalelsen.

Utdanningsforbundet mener at utvalget i sin utredning argumenterer godt for en aktiv, deltakende og medvirkende elevrolle. Blant annet foreslår utvalget i kapittel 18 å innføre en generell bestemmelse om elevens beste, som ligger nært Grunnloven § 104. Vi støtter dette. Samtidig savner vi at utvalget i sine drøftinger rundt både plikter for kommuner og fylkeskommuner, og ansvar og myndighet til profesjonsutøverne i større grad tar utgangspunkt i hva som skal til for at barnas rett til

utdanning skal oppfylles. Vi mener også at flere av forslagene til utvalget svekker prinsippet om likeverdig opplæring for elevene. Eksempler på dette er foreslåtte endringer i bestemmelser som regulerer elevenes medvirkning og skoledemokrati, forslagene om universell opplæring og individuelt tilrettelagt opplæring, samt videreføring av kommunens adgang til å ansette ukvalifiserte. Utdanningsforbundet mener at dette viser at hensynet til kommunens handlingsrom i for stor grad går på bekostning av å beskytte elevrettighetene.

Del 1 Kommentarer til utvalgte tema

Denne delen inneholder Utdanningsforbundets kommentarer til noen utvalgte tema i utredningen, blant annet ansvar og roller i grunnopplæringen, herunder ansvar for kvalitetsutvikling og rom for skjønnsutøvelse.

2. Skjønnsutøvelse og handlingsrom for kvalitetsutvikling

I mandatet er utvalget gitt i oppgave å foreslå overordnede prinsipper for styring gjennom regelverk og føringer for forskriftsarbeidet (kapittel 12). Dette er en viktig forutsetning for deres vurderinger og forslag. Et sentralt spørsmål som utvalget drøfter i prinsippene for regelstyring, er hvem som skal pålegges plikter og gis beslutningsmyndighet.

Utdanningsforbundet deler utvalgets vurdering av at det må være sammenheng mellom ansvar og myndighet og at det bør skilles mellom juridisk og økonomisk ansvar på den ene siden og faglig ansvar på den andre. Vi mener videre at det er naturlig at den som rår over virkemidlene som er nødvendige for å etterleve plikten, skal være pliktsubjekt. Den som skal være pliktsubjekt, må kunne stilles til ansvar av rettighetshaver, håndhevingsmyndighetene eller domstolen. Utdanningsforbundet mener at utgangspunktet bør være at kommunen er pliktsubjekt for plikter i opplæringsloven. Samtidig mener vi at det er viktig å sikre at skolen skal ha myndighet i loven for oppgaver som naturlig skjer på skolenivå. Utdanningsforbundet er ikke enig med utvalget i at det i disse tilfellene bør framgå av loven eller forarbeidene at det er kommunen som rettslig sett har myndighet og ansvar for oppfyllelsen. Vi viser blant annet til våre innspill til utvalgets forslag om lekser senere i høringsuttalelsen.

Utvalget er opptatt av at profesjonsutøverne i skolen skal ha tilstrekkelig handlingsrom for profesjonelt skjønn. Utvalget mener at dette best kan oppnås ved å unngå regler som griper inn i det profesjonelle handlingsrommet, eller som bidrar til at kommunen pålegger rutiner og rapporteringer utover det som er nødvendig. Utvalget mener at regelverket i større grad knyttes til faglig-pedagogiske terskler og vurderinger slik at innholdet i lovkravet blir fastsatt ut fra et faglig kunnskaps- og erfaringsgrunnlag. Utdanningsforbundet er positiv til at utvalget ønsker at profesjonsutøverne i skolen skal ha tilstrekkelig handlingsrom for profesjonelt skjønn, og vi støtter beskrivelsen av hva som menes med et profesjonelt skjønn i kapittel 10. Vi er imidlertid usikre på om utvalgets forslag til regulering i ny opplæringslov i tilstrekkelig grad vil sikre det profesjonelle handlingsrommet. Utdanningsforbundet mener det er positivt at kommunen må sørge for at faglig-pedagogiske vurderinger skal tas med i beslutningsgrunnlaget, men vi ser ikke at lovforslaget i tilstrekkelig grad kommer til å sikre at dette blir gjort.

Utvalget drøfter også når og hvordan det skal brukes skjønsmessige regler. I skolehverdagen og opplærings situasjonen er det mange pedagogiske spørsmål. For å ivareta elevene på best mulig måte, bør disse spørsmålene vurderes ut fra et faglig-pedagogisk kunnskapsgrunnlag. Utvalget mener

at loven bør legge opp til et faglig skjønn, og mener at det er større grunn til å legge opp til faglig skjønn jo nærmere klasserommet man kommer. Disse vurderingene er Utdanningsforbundet enig i.

Utdanningsforbundet er positiv til at loven flere steder legger opp til et faglig skjønn og at dette er et forvaltningsskjønn, men på enkelte områder bør departementet vurdere en strammere regulering enn det utvalget foreslår. Ett eksempel er utvalgets forslag om å regulere gruppestørrelse. Utvalget foreslår at ingen klasser eller grupper skal være større enn det som er trygt og pedagogisk forsvarlig, jf. forslagens § 13-1 andre avsnitt. Forslaget ligner på reguleringen i dagens opplæringslov. For mange lærere, skoleledere og tillitsvalgte er det en utfordring å få gjennomslag for at det foreligger brudd på bestemmelsen. Det er også diskusjoner om hva som er relevante og vektige hensyn når bestemmelsen skal tolkes. Ofte er gruppene for store fordi kommunen har lagt størst vekt på økonomiske hensyn. Tillitsvalgte i Utdanningsforbundet rapporterer at dette er svært ressurskrevende prosesser som ofte tar u hensiktsmessig lang tid og involverer mange aktører. Det at fagpersoner ikke får gjennomslag når det vurderes om gruppestørrelsen er trygg og pedagogisk forsvarlig, går igjen utover elevene som kan få et utilfredsstillende læringsmiljø.

Utdanningsforbundet mener at det bør ytterligere presiseres hvilke kriterier som skal vektlegges i vurderingen av gruppestørrelse. Vi ber departementet vurdere om dette er et område der loven bør legge opp til et lovbundet skjønn slik at domstolen og tilsynsmyndigheten får adgang til å prøve fullt ut om det foreligger et brudd på bestemmelsen. Alternativt kan loven åpne for et forvaltningsskjønn, men der de relevante momentene som skal vektlegges, uttrykkelig framgår av lovteksten.

Flere av Utdanningsforbundets fylkeslag er i sine innspill opptatt av forholdet mellom økonomi og skjønnsmessige regler. De peker på at økonomiske hensyn i for stor grad blir vektlagt i praktiseringen av regelverket, for eksempel når det gjelder gruppe-/klassestørrelse og ved vurderinger om tildeling av spesialundervisning. Dette er en av grunnene til at minstenorm for lærertetthet har vært viktig å få innført. Selv om departementet i høringsbrevet gir uttrykk for at det ikke kommer til å «vurdere forslaget om å ikke videreføre lærenormen før lærenormen er evaluert», berører dette den sentrale utfordringen i sektoren om ressursstyring som Utdanningsforbundet mener utvalget i for liten grad har gått inn i.

Utvalget mener at det foreslår andre og mer hensiktsmessige måter å innrette regelstyringen med hensyn til lærerressurser på, for å oppnå samme mål som minstenorm for lærertetthet. Basert på utvalgets lovforslag klarer ikke Utdanningsforbundet å se hvilke regler dette skal være. I møte med utfordrende kommune- og fylkeskommuneøkonomi vil et krav om lærertetthet bidra til å sikre elevenes læringsutbytte og lærernes muligheter for å utøve sitt oppdrag, samt en sikring av en minimumsressurs av økonomiske midler til den enkelte skole. Det er derfor viktig at denne bestemmelsen består. Utdanningsforbundet mener videre at hensynet til likeverdig behandling av offentlige og private skoler, tilsier at bestemmelsen om minstenorm for lærertetthet også må gjelde for de private skolene.

3. Ansvar og roller i grunnopplæringen

Utvalget har i mandatet fått i oppdrag å vurdere ansvar, roller og myndighet til både de ulike forvaltningsnivåene og yrkesgruppene. Utvalget foreslår å videreføre at kommunene og fylkeskommunene fortsatt skal ha ansvaret for opplæringen og at dette reguleres som en plikt (kapittel 48). Utdanningsforbundet støtter dette forslaget, og mener det er hensiktsmessig å innføre

en bestemmelse i lovens første kapittel som skisserer hovedreglene om hvem som har ansvaret for hva.

Samtidig mener vi at utvalgets forslag til ny bestemmelse (§ 22-1) går noe lenger enn gjeldende opplæringslov i å presisere kommunens og fylkeskommunens ansvar for opplæringen. I merknaden til bestemmelsen er det presisert at kommunen har myndighet og ansvar for oppfyllelsen av plikter også der loven angir skolen, rektor eller andre ansatte som pliktsubjekt. Utdanningsforbundet støtter ikke en slik presisering.

Utvalget foreslår videre å ikke videreføre en regulering av kommunen og fylkeskommunens plikt til å stille til rådighet de ressursene som er nødvendig for å etterleve loven. Utvalget mener at dette er en overflødig presisering av skoleeierens plikt til å oppfylle kravene i loven. Utdanningsforbundet støtter ikke dette forslaget og mener det er svært viktig at gjeldende bestemmelse videreføres. Som nevnt over, peker utvalget på risikoen for at økonomiske hensyn tillegges større vekt enn faglig-pedagogiske i spørsmål som er av faglig-pedagogisk karakter. Vi mener da at det er lite hensiktsmessig at utvalget foreslår å fjerne en av bestemmelsene som kan bidra til å hindre at dette skjer. Utdanningsforbundet vil også understreke at tillitsvalgte i betydelig grad bruker denne bestemmelsen i dagens § 13-10, da den er en sentral inngang for å utøve medbestemmelse med kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen om spørsmål som blant annet gjelder budsjettbehandling, ressursfordeling og læringsmiljø. Flere av våre fylkeslag understreker også i sine innspill behovet for at denne bestemmelsen videreføres.

4. Ansvar for lokal kvalitetsutvikling

Utdanningsforbundet vil bemerke at vi mener utvalget skaper et kunstig skille mellom profesjonsutøvernes rom for skjønnsutøvelse og kommunene og fylkeskommunenes handlingsrom for kvalitetsutvikling i skolen. Vi mener at det er, og bør være, et viktig samspill mellom den faglig-pedagogiske praksisen som utvikles på skolen og kommunens arbeid for kvalitet i opplæringen. Kvalitetsutvikling, som er begrepet utvalget bruker, innbefatter både administrative initiativ fra kommunen og fylkeskommunen, i tillegg til utviklingen som skjer i profesjonsfellesskapet på skolen. Utdanningsforbundet vil derfor understreke den nære sammenhengen mellom utvalgets drøftinger i kapittel 10 om å utvikle gode profesjonsfellesskap, faglig-pedagogiske vurderinger basert på et sammensatt og fylldig faglig kunnskapsgrunnlag, og kapittel 49 som blant annet drøfter spørsmål om ansvar for lokal kvalitetsutvikling.

I ulike bestemmelser regulerer dagens opplæringslov krav til både kommunen og skolen om løpende kvalitetsvurdering. Utdanningsforbundet mener at dette fører til at det oppstår spenninger rundt hvordan og hvem som bør stå som ansvarlig for lokal kvalitetsutvikling, hvilke kilder til informasjon som bør ligge til grunn for kvalitetsvurderingene og mengden av rapportering oppover i styringssystemet. Vi viser blant annet til dagens § 13-10, som vi mener i for stor grad blir benyttet lokalt som begrunnelse for å innføre stadig nye kontrollsystem i kommunene. Dette fører til at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet blir bygget ytterligere ut av kommunene, noe som innebærer en byråkratisering av skolehverdagen gjennom utstrakt bruk av kartlegging, rapportering og vurdering.

Den skolebaserte vurderingen er sentral for å nå formålet med grunnopplæringen, og er det avgjørende grunnlaget for kommunens kvalitetsutvikling. Utdanningsforbundet støtter derfor utvalgets forslag om å ha en samlet regulering av kravene om kvalitetsvurderinger på skolenivå og

kommunenivå. Det må stilles krav om at disse vurderingene skal omfatte hele bredden i skolens samfunnsmandat og læreplanverket. Vi mener videre at det ikke bør stilles krav til hvilket kunnskapsgrunnlag kvalitetsutviklingen skal baseres på. Utdanningsforbundet erfarer at det for eksempel i for stor grad legges vekt på nasjonale prøver i kunnskapsgrunnlaget for utvikling av kvalitet. Vi vil samtidig peke på at det i forarbeidene til ny opplæringslov kan være naturlig å henvise til behovet for at vurderinger, både når det gjelder lokal kvalitetsutvikling og faglig-pedagogiske vurderinger, må baseres på et sammensatt og fylldig faglig kunnskapsgrunnlag, jf. drøftingene i utredningens kapittel 10.

Utvalget foreslår videre å erstatte dagens krav om tilstandsrapport med et generelt krav om rapportering til kommunestyret om tilstanden i skolen. Det stilles ikke krav om at rapporteringen behandles i kommunestyret. Som en forlengelse av dette blir det foreslått å ikke videreføre kravet om involvering av elever i bestemmelsen om kvalitetsvurdering på den enkelte skole, men at det skal stilles et generelt krav om involvering av elever og foreldre.

Utdanningsforbundet støtter ikke disse forslagene. Utviklingsarbeid drevet fram av de ansatte har vært et av fortrinnene i det organiserte arbeidslivet i Norge, der medbestemmelse og god dialog er viktige forutsetninger for utvikling på alle nivå. Tillitsvalgte er representanter for profesjonen og medlemmer både i spørsmål om lønns- og arbeidsvilkår og i profesjonsfaglige spørsmål. Partssamarbeid forutsetter kunnskap og motivasjon hos begge parter og det er stor variasjon i kommunesektoren og på skolene når det gjelder organisering og reell involvering.

5. Om lovspråk og forenkling

Målet om en forenkling av regelverket ligger som del av utvalgets mandat, og dette er et mål Utdanningsforbundet mener er viktig. Etter vår oppfatning er det positivt at utvalgets drøftinger har et klart språk som gjør det mulig for brukere uten juridisk dybdekompetanse å forstå loven. Dette tror Utdanningsforbundet er viktig for at alle brukere kan sette seg inn i loven, noe som igjen vil bidra til å bedre regelverksetterlevelsen.

Men målet om forenkling kan også ha negative konsekvenser. Utdanningsforbundet viser her til at utvalget en rekke steder i utredningen «*foreslår å videreføre bestemmelsen med enkelte språklige endringer*». Utdanningsforbundet mener at flere av disse forslagene i realiteten er materielle endringer som innebærer en svekkelse av elevenes rettigheter. Vi viser blant annet til våre kommentarer i del 2 under, om forslagene om regulering av kontaktlærer, skolebibliotek o.a.

Utvalget mener at dobbeltregulering og særregulering normalt bør unngås. Med dobbeltregulering forstås regler som i innhold er de samme som regler i annet regelverk. Med særregulering forstås regler for opplæringssektoren som avviker fra generelle sektorovergripende regler for det samme forholdet. Utdanningsforbundet er ikke enig i at slik dobbeltregulering og særregulering alltid bør unngås i opplæringssektoren. Vi mener det ligger en betydelig risiko for at en slik forenkling som utvalget ønsker, i møte med praksisfeltet kan føre til en svakere regulering og dermed svekkede rettigheter for elevene. Det er opplæringsloven det er høyest bevissthet om, og bruk av, i opplæringssektoren. En bør ikke forvente at elever/lærlinger eller deres foresatte skal måtte sette seg inn i andre regelverk enn opplæringsloven for å finne ut hvilke rettigheter de har.

Videre viser Utdanningsforbundet til at utvalget selv har pekt på utfordringen med manglende regelverksetterlevelse. I skolen arbeider lærere og skoleledere som ikke nødvendigvis kjenner til ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper og annen offentlig regulering. Det vil derfor ofte være et

vesentlig behov for egne regler i opplæringsloven. Et eksempel er reglene om offentlig utlysning og regulering av kvalifikasjonsprinsippet, som Utdanningsforbundet mener bør videreføres i den nye opplæringsloven.

Utdanningsforbundet støtter forøvrig utvalgets forslag om at ny opplæringslov bør være på nynorsk, i likhet med dagens opplæringslov.

Del 2 Kommentarer til enkeltkapitler

Denne delen inneholder Utdanningsforbundets kommentarer og innspill til flere av utvalgets forslag og vurderinger i enkeltkapitlene i utredningen. Med noen få unntak kommenterer vi utvalgets forslag under det enkelte kapitlet.

6. Forsvarlighetskrav (kapittel 15)

I opplæringsloven er det ikke fastsatt et eksplisitt krav om at opplæringen eller annen virksomhet etter loven må være forsvarlig. Opplæringsloven med forskrifter inneholder likevel regler som har til hensikt å bidra til at elevene får et opplæringstilbud av en viss kvalitet. Eksempler på dette er reglene om krav til kompetanse hos undervisningspersonalet og krav til minstetimetall med opplæring i fag.

I dag gjelder det et ulovfestet krav om at opplæringen etter opplæringsloven skal være forsvarlig, jf. blant annet Rt. 1990 s. 360 og Grunnloven § 109. Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om å lovfeste det ulovfestede forsvarlighetskravet i den nye opplæringsloven, forutsatt at andre kvalitetssikrende bestemmelser i opplæringsloven ikke svekkes. Forsvarlighetskravet er en sikkerhetsventil for å fange opp uforsvarlig praksis som ikke rammes av mer spesifikke krav i loven, og det kan være positivt at dette kravet synliggjøres i loven. Utdanningsforbundet mener at en lovfesting kan fjerne eventuell tvil om at et slikt krav gjelder.

På den annen side er Utdanningsforbundet bekymret for at utvalget samtidig foreslår endringer av andre kvalitetssikrende bestemmelser i opplæringsloven som innebærer kun en vurdering av om opplæringen er forsvarlig eller ikke. Utdanningsforbundet vil understreke at det er mange krav i opplæringsloven der målet er høyere enn at opplæringen skal være forsvarlig, og vi er skeptisk til forslag om å endre eller fjerne slike bestemmelser med den begrunnelse at det gjelder et generelt forsvarlighetskrav. Et eksempel er utvalgets forslag om å fjerne minstenorm for lærertetthet, og erstatte denne med et generelt forsvarlighetskrav. Som nevnt i del 1, støtter ikke Utdanningsforbundet forslaget om å fjerne minstenorm for lærertetthet, og mener at det ikke er tilstrekkelig med et generelt forsvarlighetskrav i dette tilfellet.

6.1 Tilsyn med forsvarlighetskravet

Utvalget mener at fylkesmannen bør kunne føre tilsyn med forsvarlighetskravet, men at det som hovedregel ikke bør føres generelle tilsyn med oppfyllelsen av forsvarlighetskravet. Et generelt tilsyn med om kommunens virksomhet er forsvarlig, vil bli svært omfattende og lite effektivt og treffsikkert, ettersom forsvarlighetskravet er et minimumskrav som det i de fleste tilfeller må forventes at kommunen overholder. Utvalget mener at tilsyn med forsvarlighetskravet kan være aktuelt dersom fylkesmannen i et tilsyn med andre krav, avdekker bekymringsverdige forhold. I slike tilfeller kan forsvarlighetskravet være et nyttig supplement til de spesifikke kravene ved at fylkesmannen kan reagere på uforsvarlig praksis på et område som ikke direkte kan knyttes til de spesifikke lovkravene i tilsynet.

Utdanningsforbundet er enig i at fylkesmannen bør kunne føre tilsyn med forsvarlighetskravet, men er usikker på hvordan dette skal gjennomføres i praksis. Vi mener at det i mange tilfeller vil være faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring som er det relevante grunnlaget for å fastsette innholdet i opplæringslovens forsvarlighetskrav. Det er derfor viktig at tilsynsmyndigheten lytter til de faglig-pedagogiske vurderingene som rektor og lærerne har gjort.

6.2 Forsvarlighetskravet for de ansatte

Utvalget foreslår ikke å lovfeste et forsvarlighetskrav for de ansatte i skolen. Dette henger sammen med at utvalget ikke foreslår en autorisasjonsordning for de ansatte på opplæringsområdet.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om at det ikke bør lovfestes et forsvarlighetskrav for ansatte i skolen. Det vises til at arbeidsgiver har mulighet til å reagere overfor en ansatt innenfor rammen av arbeidsmiljølovens regler.

7. Retten til et minste antall timer med opplæring (kapittel 17)

Utvalget foreslår å videreføre dagens ordning med at det forskriftsfestes hvor mange timer med opplæring elever i grunnskolen og den videregående opplæringen skal ha, og hvordan timene skal fordeles mellom trinn og fag. Samtidig foreslår utvalget å lovfeste at inntil 10 prosent av timene i hvert fag kan flyttes til andre fag eller brukes til opplæring som er tverrfaglig eller særlig egnet for å nå målene i den overordnede delen av læreplanverket. Forslag til nye regler skal bidra til å tydeliggjøre hva som er å regne som opplæring etter opplæringsloven.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om at dagens ordning med at antall timer med opplæring elever i grunnskolen og den videregående opplæringen skal ha, og hvordan timene skal fordeles mellom trinn og fag, skal være forskriftsfestet.

Utvalget foreslår videre at inntil 10 prosent av timene skal kunne omfordeles mellom fag og brukes til tverrfaglige aktiviteter som er særskilt ment å ivareta mål i overordnet del. Utdanningsforbundet viser til at utvalget tydelig gir uttrykk for at det er kjent med de økonomiske insentivene kommunene har til å redusere timetallet. Vi mener det er en betydelig risiko for at for stor fleksibilitet i realiteten vil føre til et svekket opplæringstilbud for elevene. Det kan i særskilte tilfeller være et pedagogisk grunnlag for å kunne omdisponere timer fra ett fag til et annet, men å ha en generell adgang til å omdisponere timer fra fag til prosjekter for å nå mål i overordnet del, er det større utfordringer med. Det er risiko for at det vil ligge økonomiske intensiver til å ta i bruk slike prosjekter for slå sammen grupper og redusere behovet for kvalifiserte lærere. En slik åpning for omdisponering kan føre til at elevene får mindre tid enn det som fag og timefordelingen legger opp til, som vil kunne gi elevene en dårligere opplæring i fagene.

Utdanningsforbundet støtter intensjonen om å legge sterkere vekt på overordnet del og tverrfaglighet. Men vi tror ikke en mulighet til å kunne omdisponere en del av minstetimetallet vil bidra til dette. Tvert imot er vi bekymret for at det vil føre til at kommunene satser mer på noen prioriterte fag, som norsk, matematikk og engelsk, på bekostning av mer kostnadskrevede fag, som de praktisk-estetiske fagene. I tillegg innebærer forslaget at det skapes et kunstig skille mellom de overordnede målene for opplæringen og de faglige målene, noe som står i sterk motsetning til intensjonen med den pågående fagfornyelsen.

Utdanningsforbundet oppfordrer sterkt Kunnskapsdepartementet til ikke å gå videre med dette forslaget. Det ligger allerede i dagens opplæringslov stor grad av fleksibilitet i omfordeling av timer. Dersom det skal gis ytterligere fleksibilitet, mener Utdanningsforbundet dette må gjøres ved at det

legges til timer i tillegg til minstetimetallet. Vi viser også til at utvalget i kapittel 16 foreslår at både kommunene og fylkeskommunene kan gi forskrift om opplæring utover det minstetimetallet som departementet har fastsatt. Utdanningsforbundet støtter dette forslaget, blant annet med hensyn til at denne muligheten vel så godt kan skape fleksibiliteten som utvalget etterlyser.

Utdanningsforbundet mener videre at departementet også i større grad kan legge til rette for at kommunene og fylkeskommunene utnytter handlingsrommet som ligger i dagens regelverk på en bedre måte enn i dag, til beste for elevenes opplæringstilbud.

8. Skoleregler, elevenes medvirkning og skoledemokratiet (kapitlene 19 og 22)

Utdanningsforbundet vil understreke betydningen av medvirkning og involvering av elevene for å skape et godt læringsmiljø. Norge har en lang tradisjon med elevmedvirkning og elevdemokrati, og lovverk og læreplanene har støttet opp under dette. Det kommer blant annet fram av overordnet del at et inkluderende læringsmiljø innebærer at elevmedvirkning må prege skolens praksis. Skolen trenger elevenes kunnskap, erfaringer, synspunkter, ideer og engasjement for å bli best mulig. I utredningens kapittel 19 foreslår utvalget et helt nytt kapittel 2 i opplæringsloven for å tydeliggjøre og fremme elevenes rett til medvirkning.

Demokrati og medborgerskap har nå blitt et tverrfaglig tema i skolen. Ifølge overordnet del er det sentralt å gi elevene kunnskap om demokratiets forutsetninger, verdier og spilleregler, og gjøre dem i stand til å delta i demokratiske prosesser, og i videreutvikling av demokratiet i Norge. Det handler altså både om å lære om demokrati, og å delta i et demokrati. Utdanningsforbundet støtter at *«læring av demokrati best skjer i et demokrati og gjennom demokrati»*, som det står i kap. 19. Vi mener det er positivt at utvalget lager gode sammenhenger mellom grunnloven, opplæringsloven og læreplanverket på dette temaet. Dette innebærer også at involvering av elever ikke bare handler om å informere om beslutninger, men at elevene blir tatt med i de prosessene der beslutninger fattes som handler om skolens utvikling. Dette kan være endringer og beslutninger om praktiske og administrative saker, men også saker som gjelder undervisningen. Utdanningsforbundet støtter derfor ikke utvalgets forslag i kapittel 49 om å ikke videreføre kravet om involvering av elever i bestemmelsen om kvalitetsvurdering på den enkelte skole. Utdanningsforbundet mener det har stor verdi å involvere elevene, som er i kjernen av oppdraget, også i utviklingen av skoler og utdanningen, og spesielt når det gjelder vurderingsfeltet. Det er derfor viktig å ikke svekke deres rettigheter i opplæringsloven. Utdanningsforbundet støtter forslaget om å regulere elevenes rett til å ytre seg og bli hørt.

Utvalget stiller spørsmål ved om det bør være faste lovfestede regler om organiseringen av elevdemokrati i skolen. Det framgår i dag av lovverket at det ved hver grunnskole og videregående skole skal være et elevråd. I videregående opplæring åpnes det også opp for allmøter, om elevene ønsker det. Det framgår også av begge paragrafer nærmere beskrivelser av antall representanter, hvordan rådene skal organiseres og hva som skal være hovedoppgavene til elevrådet. Dette er med på å sikre en lik organisering nasjonalt.

Utdanningsforbundet mener at en mer overordnet og mindre presis regulering, slik utvalget ønsker, kan føre til at elevdemokratiet svekkes. Det å ha et godt og formelt etablert elevdemokrati er unikt i internasjonal sammenheng, og bør ikke tas for gitt. Det tar tid å bygge opp, og siden elevgruppen skiftes ut etter hvert, er det sentralt hele tiden å jobbe for en ordning som får ut potensialet i elevstemmen som en sentral del av skolens utvikling. Flere norske studier viser også at norske skoleledere i liten grad får til å prioritere, eller er spesielt interessert i å jobbe med elevdemokratiet i

en hektisk skolehverdag.^[1] På bakgrunn av disse funnene er konklusjonen at det er nødvendig å utvikle en felles forståelse for hvordan elevdemokratiet kan ivaretas gjennom lovverket. Dette sikres ikke ved en mer overordnet regulering. Utdanningsforbundet mener utvalget undervurderer viktigheten av en formalisert ordning med elevråd på alle skoler. Her støtter vi oss til merknaden fra FNs barnekomité om lovgivning på dette området, som er gjengitt i utredningen.

Elevdemokrati er ikke noe som faller på plass av seg selv fordi kommunene ser seg tjent med å stimulere til gode lokale beslutningsprosesser. Å fjerne en formalisert ordning med elevråd vil også by opp til store lokale variasjoner av elevmedvirkning, og kan bli avhengig av «ildsjeler» som tar tak i dette på elevenes vegne. Utdanningsforbundet er enig med utvalget i at det er «*elevenes medvirkning i det daglige arbeidet*» som er det sentrale. Men vi mener at dette ikke er et argument for å fjerne en godt etablert ordning med elevråd. Utdanningsforbundet ønsker derfor å beholde dagens lovgivning om organisering av elevdemokratiet/elevråd, og mener at dagens lovgivning ikke kommer i veien for nytenkning og bruk av ny teknologi, men at det går an å tenke nytt innenfor det etablerte elevdemokratiet og elevrådene, for å få fram alle elevene sin stemme.

8.1 Foreldremedvirkning

Opplæringslovutvalget foreslår at krav til samarbeidsutvalg, foreldreråd mv. erstattes av en plikt for kommunene til å sørge for at foreldre både får være med å planlegge, gjennomføre og vurdere skolevirksomheten, og at foreldrene skal delta i styringen av skolen. Utvalget ønsker en overordnet regulering av samarbeid mellom skolen og elevens foreldre i loven, og foreslår å regulere en plikt for skolen til å samarbeide med elevenes foreldre. Utdanningsforbundet mener det er uklart om det er kommunene eller skolene som skal stå til ansvar for dette, men vi oppfatter at det skal være skolene. Utdanningsforbundet mener at dagens regulering sikrer en lik praksis når det gjelder etablering av råd og utvalg, og vi støtter derfor ikke utvalgets forslag.

Utdanningsforbundet mener foreldresamarbeid er en viktig ressurs for skolen. I likhet med regler for organisering av elevdemokrati mener vi at det er sentralt å beholde en lovregulering av hvordan foreldre som gruppe skal medvirke i skolen (gjennom organer for brukermedvirkning). Dette for å sikre en lik praksis nasjonalt og for å opprettholde systemet vi har i dag. I lovforarbeidene bør det etter Utdanningsforbundets syn framgå hva som er formålet med foreldrenes medvirkning og at samarbeidet skal føre til god oppfølging både av elevens faglige og sosiale utvikling og det psykososiale miljøet på skolen.

9. Rett og plikt til grunnopplæring (kapitlene 23 og 24)

Utvalget foreslår at dagens bestemmelser i opplæringsloven om rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring videreføres. De strukturelle endringene i lovforslaget på dette området framstår etter Utdanningsforbundets syn som hensiktsmessige, og vi mener at innholdet i reglene kommer bedre fram med utvalgets forslag.

Samtidig foreslår utvalget utvidelser, blant annet en rett til ett år med ekstra grunnskoleopplæring ved en videregående skole for de ungdommene som avslutter 10. trinn uten å ha tilstrekkelig med opplæring til å få vitnemål. Utdanningsforbundet mener det ikke kommer tydelig nok fram i utredningen hvordan dette tiltaket er tenkt gjennomført, og om det er kommunen eller fylkeskommunen som skal ha ansvaret for denne opplæringen. Det er heller ikke tilstrekkelig avklart

^[1] Stenshorne, M. E & Ballangrud, B. B. (2014), Biseth, H. (2014)

om bruken av begrepet «tilpasset» innebærer at tiltaket skal gjennomføres i kombinasjon med opplæring videregående skole.

Forslaget har paralleller til forslaget som ble fremmet i NOU 2019:3 *Nye sjanser – bedre læring*, om å innføre et «*utforskende skoleår med mulighet for å forbedre karakterer*». Utdanningsforbundet mener at et slikt tiltak innebærer en betydelig risiko for at det ikke settes inn tilstrekkelig med lærerressurser, eller blir jobbet med bedre og mer tilpasset innhold for de aktuelle elevene. Det er også for uklart hva et slikt 11. skoleår er tenkt å være. I kombinasjon med økte karakterkrav for å komme inn på videregående skole, kan et 11. skoleår fort bli stigmatiserende for elevene som bruker dette året. Vi støtter derfor ikke forslaget fra utvalget slik det framstår i utredningen, men vil oppfordre departementet til å utdype og konkretisere hvordan en slik rett kan innrettes. Vi viser i den forbindelse til Lied-utvalget som foreslår at det skal tilbys obligatoriske innføringsfag i norsk, engelsk og matematikk for elever som trenger dette. Språkopplæring i norsk skal være integrert i dette. Både forslaget fra opplæringslovutvalget og Lied-utvalget har som overordnet målsetting å redusere frafallet i videregående opplæring. Det ligger gode ansatser i begge forslagene, men vi mener at det er en rekke usikre faktorer som må utredes og diskuteres nærmere.

Utdanningsforbundet støtter for øvrig utvalgets vurderinger om at det ikke bør åpnes for såkalt «*rullerende skolestart*» i grunnskolen.

Utdanningsforbundet støtter forslagene fra utvalget om at elever som har fått fritak fra opplæringsplikten, ikke skal miste retten til opplæring de har fått fritak fra, og at barn som kommer til Norge etter fylte seks år normalt skal plasseres på det årstrinnet som alderen til eleven tilsier.

Vi viser til utvalgets forslag om at en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten ikke bør være et absolutt krav for vurdering av fritak fra opplæringen. Utvalget peker på at andre fagmiljøer eller instanser enn PP-tjenesten kan være relevante. Utdanningsforbundet mener at PP-tjenesten i hovedsak er den mest relevante faglige instansen til å vurdere om fritak fra opplæringen er forsvarlig. Vi mener videre at det er uheldig at sakkyndig vurdering ikke er nevnt i utvalgets forslag til lovtekst, og mener det i det minste bør være en formulering i bestemmelsen som gir uttrykk for at kommunen skal innhente sakkyndig vurdering fra relevant faginstans.

Utdanningsforbundet vil videre framheve forslaget om at forskrift til opplæringsloven gjennomgås med sikte på at elever med særlige utfordringer lettere kan gis individuelt tilpassede løp i videregående skole. Dette blir et viktig arbeid. Vi mener derfor at utvalgets forslag om å fjerne lovbestemmelsene om at ungdom over 15 år selv søker om inntak, og at søkere med rett til spesialundervisning kan ha rett til inntak på et særskilt utdanningsprogram, ikke videreføres. De betydelige utfordringene med å ivareta elever med særskilte behov i videregående opplæring ble særlig kjent gjennom rapporten «*Inkluderende fellesskap for barn og unge*» fra 2018. Dette ekspertutvalget pekte også på utfordringer når det gjelder empiri på det spesialpedagogiske tiltakssystemet i videregående opplæring. Utdanningsforbundet mener derfor at dagens bestemmelser bør videreføres og at disse inngår som en del av gjennomgangen av regelverket knyttet til at elever med særskilte utfordringer lettere kan gis individuelle løp i videregående skole.

Utdanningsforbundet viser til utvalgets forslag om at samfunnets behov for kompetanse og tilgangen på læreplasser skal tillegges stor vekt ved dimensjoneringen av det videregående opplæringstilbudet. Vi deler utvalgets vurderinger om at loven fremdeles bør gi føringer for dimensjoneringen av det videregående opplæringstilbudet. Vi er enige i at samfunnets behov for kompetanse og tilgangen på læreplasser bør stå sentralt for dimensjoneringen i alle fylkeskommuner, men vi ser ikke at dette må

gå på bekostning av søkerens ønsker og nasjonale mål. Dagens lovbestemmelse stiller krav til at fylkeskommunene må vektlegge flere hensyn, som nasjonale mål, søkerens ønsker og samfunnets behov for kompetanse. Både samfunnets behov for kompetanse og søkerens ønsker kan på relativt kort tid endres. Vi mener derfor at dagens regler, der både hensynet til nasjonale mål, søkerens ønsker og samfunnets behov er relevante for hvordan den videregående opplæringen i fylket skal dimensjoneres, bør videreføres.

10. Opplæring for ungdom mellom 16 og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i Norge (kapittel 25)

Utvalget foreslår at de som ikke har oppholdstillatelse i Norge skal få rett til videregående opplæring ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18 år. Retten skal likevel ikke gjelde de som oppholder seg i Norge og som ikke har søkt om oppholdstillatelse. De som ikke har oppholdstillatelse i Norge skal få rett til grunnskoleopplæring for voksne ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18 år. Retten skal likevel ikke gjelde dem som oppholder seg ulovlig i Norge uten å ha søkt om oppholdstillatelse. Utdanningsforbundet mener det er positivt at utvalget har forankret sine vurderinger i menneskerettighetene både når det gjelder retten til utdanning og utdanningens betydning for den enkelte. Vi støtter utvalgets forslag om at denne gruppen skal ha rett til grunnopplæring, uavhengig av om de skal bli i Norge eller ei.

Utdanningsforbundet støtter også utvalgets forslag om at elever skal ha rett til opplæring inntil faktisk utreise og ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18 år. Dette kan gi mulighet for å fullføre tre år på videregående skole.

Utdanningsforbundet mener det er en svakhet ved utvalgets forslag at det ikke har vurdert hva innholdet i opplæringen skal være. Svake krav til innhold innebærer en risiko for forskjellsbehandling innad i gruppen etter hvor i landet de går på skole. For 'ureturnerbare' vil et mangelfullt innhold i opplæringen være særlig uheldig. Utdanningsforbundet mener at opplæringen skal være kvalifiserende så langt mulig. De bør kunne kvalifisere seg for jobb, eventuelt høyere utdanning, dersom oppholdet blir langvarig. Tillitsvalgte og medlemmer i Utdanningsforbundet melder om at rammevilkårene for opplæringen av denne mangfoldige elevgruppen ofte ikke er tilfredsstillende. De kan ha svært ulike forutsetninger for å kunne følge opplæringen, f.eks. når det gjelder norskspråklig kompetanse inkludert begrepsforståelse. Vil vi at denne elevgruppen skal kunne lykkes og oppleve mestring, må tilretteleggingen være god. Det vil kunne bety sterkere faglig oppfølging av lærer og en innholdsmessig tilpassing, jf. dagens opplæringslov § 3-1 sjuende avsnitt om at annen opplæring skal tilbys dersom eleven har vansker med å følge den opplæringen som er valgt. Det er særlig viktig at disse elevene opplever mestring og inkludering og at motløshet og utenforskap motvirkes.

11. Videregående opplæring i bedrift (kapittel 29)

Utdanningsforbundet viser til utvalgets vurderinger og drøftinger i kapittel 29 om videregående opplæring i bedrift, og til kapittel 47.4.5 hvor utvalget foreslår å ikke videreføre lovreguleringen av Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og de faglige rådene. Vi mener forslaget om nedleggning av disse rådene tematisk hører sammen med kapitlet om videregående opplæring i bedrift, og kommenterer dette punktet i denne sammenhengen. Utdanningsforbundet deler Stortingets vurderinger om at det kan være problematisk når Kunnskapsdepartementet gir råd til seg selv, men vi støtter ikke å fjerne dette fra loven. Vi mener at mandat og sammensetting av SRY og de faglige rådene er et grunnleggende prinsipp for den norske hovedmodellen, og at det fortsatt er behov for en lovfesting av dette samarbeidet.

Videre er Utdanningsforbundet positiv til at utvalget legger opp til at fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring i bedrift tydeliggjøres, blant annet ved at fylkeskommunen har plikt til å veilede og kontrollere at godkjente lærebedrifter oppfyller kravene i loven. Vi støtter også vurderingen av at videregående opplæringen i bedrift fremdeles skal reguleres i et eget kapittel i loven.

Utdanningsforbundet deler utvalgets vurderinger om at yrkesopplæringsnemndas råd skal tillegges stor, men ikke avgjørende vekt. Så lenge yrkesopplæringsnemnda ikke har formell beslutningsrett, med tilliggende ansvar, er det mer naturlig å bruke begrepet «stor vekt» og ikke «avgjørende vekt». Det er positivt at utvalget foreslår å videreføre krav om godkjenning av lærebedrifter, men at det ikke skal være krav om godkjenning av bedriftssamarbeid.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om fellesbetegnelser brukt i lovteksten og at beskrivelser og eventuelle særskilte betegnelser av de ulike tilbudene om opplæring i bedrift flyttes til forskriften. Videre støtter Utdanningsforbundet anbefalingen om en gjennomgang av regelverket som skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne også skal gis mulighet for opplæring i bedrift.

Utdanningsforbundet er positiv til at fylkeskommunene skal ha en plikt til å sørge for at lærlinger skal ha tilgang på rådgivning om utdannings- og yrkesvalg og sosialrådgivning. Videre mener vi det er positivt at utvalget foreslår at opplæringsloven fullt ut skal regulere opphør av både arbeidsavtale og lærekontrakt.

Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget om at retten til spesialundervisning for lærekandidater tas ut av loven under henvisning til FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Vi mener generelt at alle bestemmelser som regulerer rettigheter for elever og lærlinger skal inntas i loven selv om de også bygger på rettigheter som går fram av annet lovverk eller internasjonale konvensjoner. En bør ikke forvente at elever/lærlinger eller deres foresatte skal måtte sette seg inn i andre regelverk enn opplæringsloven for å finne ut hvilke rettigheter de har. Vi støtter heller ikke forslaget om at regelen om prøvetid også skal gjelde for lærekandidater som er over 21 år og har inngått avtale om full opplæring i bedrift. Etersom vi mener at lærekandidater som trenger det, fortsatt skal ha rett til spesialundervisning, må slike saker behandles av PP-tjenesten.

Opplæringslovutvalget foreslår at det ikke skal være en terskel for heving av kontrakten om opplæring etter ønske fra lærlingen. Utdanningsforbundet støtter forslaget. Utvalget foreslår også at opplæringsloven ikke skal gi saksbehandlingsregler for hevingssaker, herunder at det ikke reguleres en rett til å uttale seg før det fattes vedtak om heving. Utdanningsforbundet støtter at det er fylkeskommunen som tar endelig beslutning om heving av lærekontrakt. Vi mener imidlertid at loven bør regulere at hver av kontraktspartene har rett til å uttale seg før vedtak om heving.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at opplæringskontor ikke reguleres i loven og følgelig heller ikke kan godkjennes som lærebedrift. Opplæringskontorene gjør en viktig jobb i formidlingsarbeidet, og det bør være opp til lærebedriftene å søke bistand utenfor bedriften til deler av det administrative arbeidet med å ta ansvar for lærlinger.

Utdanningsforbundet viser til utvalgets forslag om at reglene om tap av godkjenning som lærebedrift flyttes fra forskriften og til opplæringsloven. Vi mener dette er positivt og støtter forslaget fra utvalget om at fylkeskommunenes ansvar for formidling kommer tydeligere fram av loven, og at ansvaret utvides til å omfatte alle kvalifiserte søkere.

Opplæringslovutvalget foreslår at plikten til å tilby praksisbrevopplæring ikke videreføres. Utdanningsforbundet støtter ikke dette forslaget, blant annet fordi fjerning av en slik plikt vil føre til store lokale forskjeller. Vi viser for øvrig til vår høringsuttalelse til NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre*.

Utdanningsforbundet er enig med utvalget om at tilbud om Vg3 i skole for de søkerne som ikke får lærekontrakt, er et nødvendig tilbud dersom opplæringsretten skal være reell. Det følger da også logisk at tilbudet må være likeverdig med tilbudet gitt i bedrift, inklusive at opplæringen går over 2 år med så mye praksis og verdiskapning i bedrift som mulig, gitt den lokale konteksten. Dersom arbeidslivet ikke anerkjenner godkjente fag-/svennebrev fra denne opplæringen som likeverdige med fag-/svennebrev fra lærlingopplæring, må kravene til fagprøve skjerpes for begge grupper.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets vurderinger når det gjelder forslag om å innføre rett til læreplass. Det er imidlertid lite realistisk, spesielt for bedrifter i privat sektor, å innføre en lovpålagt rett til læreplass. Det vil kunne føre til at flere ikke ønsker å være lærebedrift, det blir vanskelig å rekruttere nye lærebedrifter og det vil kunne føre til en vanskelig opplærings situasjon for lærlinger som skal få sin opplæring i bedrifter hvor de ikke er ønsket. Forslaget vil også kunne føre til at det blir lagt mye mindre vekt på elevenes valg av utdanningsprogram og lærefag. I de fleste konjunkturutsatte bransjer er det vanskelig å se for seg at tallet på tilgjengelige læreplasser på noe tidspunkt vil være tilpasset både elevenes valg og framtidige behov i arbeidslivet. Dette er et viktig argument for å styrke kvaliteten på Vg3 i regi av skolen.

Vi støtter for øvrig utvalgets forslag om at kravet til internkontrollen skal gjennomføres av den faglige lederen i samarbeid med representanter for arbeidstakerne, erstattes av et krav til at representanter for arbeidstakerne skal få ta del i arbeidet med internkontroll.

12. Universell opplæring og individuell tilrettelegging (kapittel 31)

Opplæringslovutvalget foreslår ny regulering av dagens bestemmelser om tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Fram til i dag har prinsippet om tilpasset opplæring blitt formulert på ulike måter i ulike læreplaner av ulike politiske regimer. Intensjonen har likevel vært den samme, med utgangspunkt i lovteksten: Skolen skal tilpasse seg elevene, ikke omvendt.

Opplæringslovutvalget foreslår å innføre betegnelsen «universell opplæring» som erstatning for dagens betegnelse «tilpasset opplæring». Utvalget viser i sitt forslag blant annet til prinsippet om universell utforming, som har som utgangspunkt at ingen skal utestenges fra å kunne delta i samfunnet. Utvalget definerer likevel universell utforming av opplæringen som noe annet enn en fysisk tilrettelegging. Universell opplæring skal, ifølge utvalget, være en faglig, metodisk og sosial tilpasning. Utdanningsforbundet støtter ikke dette forslaget. Vi mener at betegnelsen «universell» i undervisningssammenheng i for stor grad gir antydninger til standardisering og såkalt evidensbasert praksis. Det å arbeide med utdanning innebærer alltid risiko, ettersom aktiviteten er så kompleks. Sammenhengen mellom pedagogisk intervensjon og læring / utvikling / danning hos enkeltmennesker og eller grupper av mennesker er vanskelig å forutsi eller beregne. Som profesjonsutøvere kan lærere erfare eller observere noe annet enn det som blir framstilt som eller anbefalt som «den beste metoden». På denne måten kan «universelle tiltak» bli satt opp imot det profesjonelle skjønn, som bygger på faglig og pedagogisk kompetanse, etisk vurdering og kunnskap om den aktuelle konteksten.

Utdanningsforbundet mener at ulik forståelse av tilpasset opplæring ikke nødvendigvis handler om hva prinsippet kalles, men mer om hvilken rettslig stilling det har. Dersom tilpasset opplæring

oppfattes som en rettighet, oppfattes den med rette som en særskilt eller individuell tilrettelegging av opplæringen, slik utvalget poengterer. Distinksjonen mellom rett og plikt må derfor understrekes. Tilpasset opplæring er et prinsipp, og en plikt for kommunen å legge til rette for.

Opplæringslovutvalget foreslår videre at betegnelsen «spesialundervisning» erstattes med «individuell tilrettelagt opplæring». Utdanningsforbundet deler utvalgets vurdering av at spesialundervisning kan oppleves stigmatiserende. Samtidig mener vi dette vel så mye kan skyldes praktiseringen av denne undervisningen som det skyldes betegnelsen «spesialundervisning» i seg selv. Vi stiller derfor spørsmål ved om praktiseringen av en slik (spesial)pedagogisk tilrettelagt opplæring vil oppleves mindre stigmatiserende grunnet en navneendring. Utdanningsforbundet vil også understreke at fagfeltet som særlig ivaretar gruppen av elever som vil være omfattet av denne rettigheten, fremdeles vil hete «spesialpedagogikk» og fagpersonene «spesialpedagoger». Ved å distansere seg fra det «spesielle», vil man potensielt også distansere seg fra et fagfelt.

Utdanningsforbundet synes ikke utvalgets forslag om individuelt tilrettelagt opplæring er en egnet betegnelse, da dette allerede kan ses på som en del av formålet med den tilpassede opplæringen. En ny betegnelse bør være lett å forstå og bruke, bør svare til det innholdet det skal beskrive og ikke så lett kunne blandes med andre betegnelser. Som del av høringsprosessen og fram mot at første lovforslag sendes ut på høring, kan andre betegnelser som legger vekt på en særskilt eller spesielt tilrettelagt opplæring, vurderes.

Utvalget foreslår videre en aktivitetsplikt hvor dagens betegnelse «intensiv opplæring» erstattes med «forsterket opplæring». Da forslaget om å innføre regler om intensiv opplæring var på høring i 2017, pekte Utdanningsforbundet blant annet på at forslaget om å innføre en plikt til å tilby intensiv opplæring var unødvendig. Vi mente at regelverket da var tilstrekkelig for å ivareta hensynet til intensiv opplæring, og at intensiv opplæring ikke var noe nytt i norsk skole. Dette er en form for tilpasset opplæring som har vært vanlig gjennom mange år i skolen.

I utvalgets forslag oppfatter vi imidlertid at forsterket innsats inngår som en del av et kontinuerlig arbeid med å tilpasse opplæringen framfor å skille en forsterket innsats ut som en egen bestemmelse. Forslaget om aktivitetsplikt erstatter samtidig dagens bestemmelser om skolens saksbehandling i forkant av en henvisning til PP-tjenesten, etter dagens § 5-4. Utvalget presenterer i sitt lovforslag en pedagogisk handlingskjede og etterlyser større fleksibilitet, noe som vil gi skolen et profesjonelt handlingsrom. Denne tankegangen samsvarer med Utdanningsforbundets prinsipp om et fleksibelt pedagogisk støttesystem ved hver skole, som i samarbeid med PP-tjenesten skal fange opp og følge opp elever som av ulike grunner ikke får fullt utbytte av det ordinære tilbudet. Utdanningsforbundet mener derfor forslaget om en aktivitetsplikt styrker dagens bestemmelse om en tilpasset opplæring og ansvarliggjør skolen i større grad med hensyn til å sette inn tiltak for å gi alle elever et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

12.1 Individuelle rettigheter

Opplæringslovutvalget foreslår at dagens rett til spesialundervisning deles opp i tre individuelle rettigheter. Utvalget foreslår videre å presisere i loven at det bare er personer som oppfyller kompetansekravene for å bli ansatt i lærerstilling som kan gi individuelt tilrettelagt opplæring. Samtidig foreslår utvalget å innføre en bestemmelse om at personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke er lærere, på visse vilkår skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring. Utvalget foreslår også en utvidelse av mandatet til PP-tjenesten, slik at tjenestens arbeid ikke bare

skal rette seg mot den enkelte med særskilte behov, men i større grad også mot å hjelpe kommunene og fylkeskommunene i den universelle opplæringen.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å innføre en tredeling i retten til spesialundervisning. Vi mener samtidig at det er viktig å sikre at saksbehandlingen er tilsvarende dagens, det vil si at det skal ligge en sakkyndig vurdering til grunn for et enkeltvedtak som gir en rettighet. Selv ved fysisk tilrettelegging og personlig assistanse er det viktig at en faglig og uavhengig tjeneste gir skolen en anbefaling basert på elevens behov. Utdanningsforbundet mener også det skal stilles tilsvarende krav til sakkyndig vurdering ved enkeltvedtak om opplæring i punktskrift og ved enkeltvedtak om opplæring i bruk av tekniske hjelpemiddel og i mobilitet. Det er viktig at skolen får en faglig begrunnelse og konkrete tiltak om hvordan de best mulig skal legge til rette for at en elev skal få best mulig utbytte av sin opplæringssituasjon. Denne sakkyndige vurderingen trenger ikke nødvendigvis å gjøres av PP-tjenesten, men Utdanningsforbundet mener at det må være en sakkyndig instans som gjør dette, og et slikt krav må lovfestes i opplæringsloven. Vi mener det er en svekkelse av rettigheten til elevene at det ikke skal stilles krav om sakkyndig vurdering, individuell opplæringsplan eller årlig evaluering når elever har behov for særskilt tilrettelegging av sitt opplæringstilbud.

Opplæringslovutvalget forslår at dagens lovbestemmelser om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, ASK (§§ 2-16, 3-13 og 4A-13 i dagens lovtekst), ikke videreføres. Dagens lovbestemmelse er en synliggjøring av en rettighet og et behov, og skal ikke avgrense hvem som kan ha rett til ASK. Utvalget mener nye bestemmelser om universell opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring og fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler vil sikre retten til alternativ og supplerende kommunikasjon. Utdanningsforbundet mener elever med behov for ASK, men som ikke har behov for spesialundervisning, kan bli lidende dersom konkretiseringen av bestemmelsen om ASK blir tatt bort. Utdanningsforbundet ga derfor i 2012 sin støtte til Kunnskapsdepartementet sitt forslag om å gjøre det eksplisitt i opplæringsloven at elever som har behov for ASK har rett til egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjons hjelpemidler i opplæringen, og at disse elevene også har rett til nødvendig opplæring i ASK.

Utvalget bruker FN-konvensjonen for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i vurdering av egne lovbestemmelser for elever med syns- og hørselsvansker, men inkluderer ikke personer med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon i samme vurdering. Utdanningsforbundet mener FN-konvensjonen tydelig viser at Norge har internasjonale forpliktelser også for personer med behov for ASK (gjennom artikkel 2, 21 og 24). Utdanningsforbundet mener derfor det kan oppfattes som diskriminerende at utvalget fastsetter rettigheter i egne lovbestemmelser for elever med syns- og hørselshemninger, mens de samtidig mener de samme rettighetene ikke er nødvendig å lovfeste for elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon.

12.2 Utvidelse av PP-tjenestens mandat og kompetansekrav

Opplæringslovutvalget foreslår at PP-tjenestens mandat utvides til å omfatte arbeid med alle elever, ikke bare de med særskilte behov. Utdanningsforbundet ser mange fordeler med at en utvidelse av mandatet til PP-tjenesten åpner for en større rolle inn mot den ordinære opplæringen. Samtidig mener vi at utvalget i alt for liten grad har pekt på og vurdert konsekvensene dette vil ha for hvilken kompetanse den enkelte PP-tjenesten må besitte for å kunne opptre som både generalister og spesialister. Det vil også kreve at kommunen/fylkeskommunen ser på hvordan man skal organisere sin PP-tjeneste for å komme tettere på skolen, lærerne og elevene. Utvalget drøfter heller ikke et

eventuelt behov for krav til bemanning eller kompetanse i nytt lovforslag vedrørende PP-tjenesten. Tvert imot er det konkretisert i merknadene til lovforslaget at departementet ikke gis hjemmel til å forskriftsfeste krav om kompetanse i eller organiseringen av PP-tjenesten. Mye av kritikken rettet mot dagens spesialpedagogiske system er at PP-tjenesten ikke har kapasitet til å oppfylle sitt doble mandat. Dette er også dokumentert gjennom de store variasjonene mellom landets PP-tjenester.

Utdanningsforbundet mener en utvidelse av mandatet til PP-tjenesten bidrar til å gi et bedre opplæringstilbud til mange elever. Samtidig mener vi at dette ikke kan realiseres dersom det ikke stilles klarere krav til kompetanse og kapasitet i loven, sett opp mot de viktige oppgavene PP-tjenesten har. Vi klarer ikke å se at forslaget til opplæringslovutvalget ivaretar dette på en god nok måte.

Vi viser til utvalgets forslag om å lovfeste krav om kompetanse for å gi individuelt tilrettelagt opplæring. Forslaget innebærer de samme formelle kravene for å gi individuelt tilrettelagt opplæring som for å gi annen opplæring. Utdanningsforbundet støtter dette forslaget.

Samtidig ønsker utvalget en unntaksbestemmelse som åpner opp for bruk av andre yrkesgrupper med særlig høy og relevant kompetanse. Vilkåret for unntak er at det skal gi eleven bedre tilrettelagt opplæring, og at opplæringen gis av en person med universitets- eller høyskoleutdanning.

Utdanningsforbundet mener det er alvorlig at elever med rett til spesialundervisning ikke får denne undervisningen av lærere med spesialpedagogisk kompetanse. Vi er imidlertid ikke like sikre på om dette skyldes at det er mangel på denne kompetansen i skolen, og/eller om den spesialpedagogiske kompetansen som finnes ikke brukes eller er fordelt på en hensiktsmessig måte.

Utdanningsforbundet er generelt skeptisk til en åpning for at personer som ikke er lærerutdannet, skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring, blant annet fordi elever som har rett til spesialundervisning i størst mulig grad skal inkluderes i det ordinære klasse-/gruppefellesskapet. Det betyr at det trengs pedagogisk kompetanse til å vurdere hvordan spesialundervisningen kan samordnes med hensynet til de andre elevene.

Utdanningsforbundet deler samtidig utvalgets vurdering av at andre yrkesgrupper med særskilt kompetanse er viktig for å kunne gi elever med behov for spesialundervisning et godt opplæringstilbud. Vi vil understreke betydningen av at loven stiller klare krav til at det er PP-tjenesten som vurderer om denne kompetansen er forsvarlig. PP-tjenesten skal gjennom sin sakkyndige vurdering gi tilråding om hvilke forutsetninger som gir et forsvarlig opplæringstilbud, og vi mener kompetanse er en viktig forutsetning her. Forsvarlig kompetanse ivaretar elevens særskilte pedagogiske behov, eksempelvis innen logopedi.

13. Opplæring i og på de samiske språkene (kapittel 33)

Utdanningsforbundet oppfordrer departementet til å vurdere om utvalgets forslag i tilstrekkelig grad sikrer samiske barn og elevers rett til opplæring i og på samisk. I tråd med forslagene til tiltak i NOU 2016: 18 *Hjertespråket — Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*, oppfordrer Utdanningsforbundet departementet til å se på minstekravet for rett til opplæring på samisk utenfor samiske forvaltningsområder og på tiltak for å styrke kvaliteten på fjernundervisningen. Også samiske barn med lærevansker må sikres rett til spesialpedagogisk hjelp på sitt samiske språk: lulesamisk, sørsamisk eller nordsamisk. Regulering for å sikre opplæringen til samiske barn, unge og voksne med særskilte behov, må styrkes.

Utdanningsforbundet mener det er positivt at forhold som gjelder samisk opplæring og samiske elever blir behandlet sammen med generelle lovbestemmelser og andre mer spesifikke lovforslag, og ikke behandles i et eget kapittel slik det er i dagens opplæringslov. Vi tror dette vil gjøre det lettere for alle i opplæringssektoren å finne fram til bestemmelser som gjelder samiske elever.

Utdanningsforbundet mener det er positivt at Sametinget fortsatt skal ha myndighet til å fastsette læreplanene tinget har fastsatt tidligere, samt det samiske innholdet i de norske læreplanene. Det er også positivt at utvalget foreslår at Sametinget kan medvirke i arbeidet med de andre samiske læreplanene, som fastsettes av departementet.

Utdanningsforbundet er glad for utvalgets forslag om at rett til opplæring i og på samisk skal videreføres. Det er positivt at elever som har hatt samiskopplæring i grunnskolen får rett til å fortsette med samiskopplæring på videregående. Vi er videre glad for at språket er mer presist og at definisjonene er lagt inn så tidlig som mulig i selve lovteksten. Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på at «samemanntallet» (jf. § 4-2 og § 7-2) er et uformelt og vagt begrep som ikke bør brukes i en lov. Dersom det er Sametingets valgmanntall det siktes til, må dette presiseres i lovteksten.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om at elever i grunnskolen bosatt utenfor forvaltningsområdet for samisk språk gis rett til opplæring på samisk i to fag dersom det er minst tre elever som krever det (§ 4-2).

Utvalget foreslår at dersom opplæringen blir gitt i form av fjernundervisning, skal kommunen og fylkeskommunen, «*når det er nødvendig*», tilby eleven en del av opplæringen i et samiskspråklig miljø (jf. § 4-2 og § 7-2). Utdanningsforbundet mener at denne formuleringen er uheldig, fordi den skaper usikkerhet om hvem som skal vurdere om det er nødvendig å tilby eleven en del av opplæringen i et samiskspråklig miljø. Vi mener det er fare for at vurderingene kan baseres på andre forhold enn elevenes behov, for eksempel på holdninger til samiskfaget eller økonomiske hensyn. På en skole som ikke har samisklærere, vil det være vanskelig å gi faglige vurderinger av elevens samiskkompetanse og behovet for opplæring i et samiskspråklig miljø. Utdanningsforbundet vil minne om at eleven også skal få oppfylt sin rett til å være sammen med andre fra sin egen gruppe, og på den måten få bygget opp sin samiske identitet blant annet gjennom samvær med andre samiske elever. Derfor bør opplæring i samiskspråklig miljø være en rettighet som gis uten vurderinger.

Utvalget legger til grunn at manglende tilgang på lærere og andre personer med samisk språkkompetanse, gjennomgående er en utfordring for å kunne gi god samiskopplæring til alle samiske elever. Dette er Utdanningsforbundet enig i, men dette er likevel ikke grunn til å utelate en lovregulering som sikrer rett til opplæring i og på samisk. Skal en slik rett bli reell, må bestemmelsen også inneholde en rett til læremidler på de samiske språkene. Vi er derfor uenig i utvalgets vurdering angående rett til læremidler på samisk. Vi mener tvert imot at det er nødvendig å lovfeste en rett til læremidler på de tre samiske språkene, slik at dette blir prioritert.

Utvalget foreslår å videreføre kravet om at læremidler som brukes i vesentlig omfang skal foreligge parallelt og til samme pris både på bokmål og nynorsk. Utdanningsforbundet ber departementet vurdere hvordan samiske elever kan sikres samme rettighet.

Læremidler for samiske elever må ta utgangspunkt i samiske verdier og samisk språk, kultur og samfunnsliv, jf. Overordnet del – Verdier og prinsipper for opplæringa. Verdierne i formålsparagrafen er også samiske verdier og gjelder i den samiske skolen. I samisk skole er det viktig å ha et allsamisk

perspektiv og et urfolksperspektiv, og å legge vekt på materiell og immateriell kulturarv som tradisjonell kunnskap, duodji/duodje/duedtie og slekts- og familierelasjoner.

Samiske læreplaner er parallelle, likeverdige læreplaner til de norske læreplanene. Dette fordrer at bøker tilpasset norske læreplaner ikke bare oversettes til samiske språk, men at læremidler som er skrevet på grunnlag av samisk læreplan utvikles i tråd med de verdier og prinsipper som skal være styrende for faget. Utdanningsforbundet mener elevene bør ha rett til læremidler på hvert av de samiske språkene i de ulike fagene.

Utvalget foreslår at departementets adgang til å gi forskrifter om at visse videregående skoler skal tilby opplæring i eller på samisk eller i særskilte fag, ikke videreføres. Utdanningsforbundet støtter ikke dette forslaget, da vi mener at denne elevgruppens rettigheter vil svekkes dersom dagens ordning med avtaler og tilskuddsordninger tas bort. Forskriftshjemmelen er viktig for å gjøre det samiskspråklige tilbudet i videregående opplæring mer tilgjengelig.

Utdanningsforbundet mener også at loven bør inneholde henvisning til konsultasjonsplikten til kommunen og fylkeskommunen i spørsmål om organisering og innhold i opplæringen i og på samisk.

14. Skolemiljøet til elevene (kapittel 36)

Utdanningsforbundet har i hovedsak støttet bestemmelsene i dagens kapittel 9A, og har lagt til grunn at regelverket er et godt verktøy for å sikre alle elever trygge og gode læringsmiljø. Vi har imidlertid i våre innspill til opplæringslovutvalget og i andre sammenhenger pekt på at regelverket, og ikke minst praktiseringen av regelverket, har hatt noen negative konsekvenser. Disse er særlig knyttet til vektleggingen av elevenes subjektive opplevelse av hva en krenkelse er, rektors varslingsplikt og lærerens rett til innsyn og kontradiksjon i saker der en ansatt anklages for å krenke en elev. Utdanningsforbundet har pekt på at disse bestemmelsene i kapittel 9A, hver for seg og samlet, kan utfordre lærernes rettsikkerhet.

Utdanningsforbundet er glad for at utvalget i sine vurderinger anerkjenner de utfordringene vi har pekt på. Vi støtter i hovedsak utvalgets forslag til regler om skolemiljø, og tror at flere av de foreslåtte endringene og presiseringene kan møte utfordringene på en god måte. Utvalget gjør også grundige vurderinger som bidrar til et bredere og mer nyansert kunnskapsgrunnlag. Vi tror dette kan være til hjelp for skoleledere, kommuner/fylkeskommuner og fylkesmenn som skal praktisere regelverket. Utdanningsforbundet har følgende kommentarer til utvalgets forslag:

14.1 Retten til et trygt og godt skolemiljø

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om å videreføre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og at skolen ikke skal godta krenkelser (jf. forslaget § 11-2 og 11-3). Vi mener imidlertid at krenkelsesbegrepet er en utfordring. Ikke enhver subjektiv opplevelse av hva som er en krenkelse er en krenkelse objektivt sett. Vi støtter at elevenes opplevelse må ligge til grunn, men vi vil likevel bemerke at skillet mellom hva som er en krenkelse og hva som er grensesetting overfor en elev, kan være utfordrende. Vi håper imidlertid at utredningens vurderinger av dette, sammen med de øvrige forslagene om elevenes skolemiljø, bidrar til å klargjøre hva som ligger i krenkelsesbegrepet.

14.2 Forebyggende arbeid

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å ikke videreføre kravet om systematisk arbeid med skolemiljø (internkontroll), men erstatte det med et krav om forebyggende arbeid, jf. forslaget § 11-3, andre avsnitt.

Aktivitetsplikten

I dag inneholder opplæringsloven en aktivitetsplikt ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Utvalget foreslår enkelte presiseringer i aktivitetsplikten.

Plikten til å gripe inn

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om å videreføre bestemmelsen i opplæringsloven om at en ansatt har plikt til å gripe inn for å stanse krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering dersom det er mulig. I utredningen presiserer utvalget at plikten til å gripe inn ikke gir en hjemmel til å gripe inn fysisk overfor elevene. Utdanningsforbundet mener departementet bør presisere nærmere i forarbeidene til ny opplæringslov hvordan aktivitetsplikten skal ses i sammenheng med forslaget om å gi en hjemmel for ansatte til å gripe inn fysisk mot elever, jf. kapittel 37.

Plikten til å varsle og undersøke saken

Utvalget foreslår å videreføre plikten til å varsle rektor og plikten til å undersøke saken ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Utdanningsforbundet erfarer imidlertid at rektors undersøkelsesplikt blir håndtert ulikt, og kan vise til eksempler på at lærere som har blitt anklaget for å krenke en elev, ikke har fått innsyn i hva klagen består i, og heller ikke har fått anledning til å formidle sin versjon av det som har skjedd. Dette skaper usikkerhet og utrygghet. Utdanningsforbundet foreslår derfor at det tas inn en presisering i lovteksten til ny § 11-4, der det framgår at undersøkelsesplikten innebærer at alle som har fått beskyldninger rettet mot seg skal få presentert innholdet i klagen og få mulighet til å fortelle hva som har skjedd. En slik presisering i selve lovteksten vil kunne bidra til å ivareta rettsikkerheten til de ansatte på skolen, så vel som elevenes rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø.

Utdanningsforbundet støtter den foreslåtte presiseringen i forslaget § 11-4, om at valg av tiltak skal bygge på en «*konkret og faglig vurdering*». Vi tror dette kan bidra til å klargjøre at en plikt til å sette inn tiltak ikke betyr at elevens opplevelse automatisk legges til grunn som en fullstendig beskrivelse av situasjonen. Vurdering av hvilke tiltak som bør settes inn, må bero på en undersøkelse av saken, der elevens opplevelse står sentralt, men der også alle andre involverte blir hørt.

Utdanningsforbundet støtter også at det tas inn i loven at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten «*i den formen og det omfanget som er nødvendig*», jf. forslaget § 11-4. Utdanningsforbundet erfarer at fylkesmennene har ulike krav til dokumentasjon, og at saker og krav til dokumentasjon dermed blir behandlet svært ulikt. Vi mener den foreslåtte presiseringen vil bidra både til en tydeligere grense for hvor mye som må dokumenteres, og en mer likeverdig praksis mellom fylkene når det gjelder krav til dokumentasjon.

Skjerpert aktivitetsplikt

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om å videreføre den skjerpede aktivitetsplikten for tilfeller hvor det er mistanke eller kjennskap til at en ansatt krenker en elev, jf. forslaget § 11-5. Vi støtter innføringen av en terskel for rektors varslingsplikt til kommunen, jf. forslaget om at rektor skal varsle kommunen eller fylkeskommunen «*med mindre varselet er åpenbart grunnløst*». Vi tror en større vektlegging av rektors skjønn, slik dette forslaget legger opp til, både kan bidra til å løse saken på et lavest mulig nivå, og føre til mindre byråkrati. Utdanningsforbundet mener det er viktig at det er rektor som har ansvaret for å vurdere om varselet er åpenbart grunnløst. Det bør derfor

ikke presiseres i forarbeidene til loven at kommunen kan bestemme at rektor skal varsle i alle tilfeller, også i saker som er åpenbart grunnløse. Vi viser til for øvrig også til vårt forslag til presisering av § 11-4 over, som sammen med den foreslåtte terskelen i § 11-5, vil bidra til å ivareta den ansattes rettsikkerhet på en bedre måte.

Fylkesmannens håndheving av aktivitetsplikten i enkeltsaker

Utdanningsforbundet støtter den foreslåtte videreføringen av bestemmelsen om at det bør stilles krav om at saken er tatt opp med rektor før fylkesmannen kan behandle saken jf. § 11-6, første avsnitt. Vår erfaring viser imidlertid at rektorer ofte får for liten mulighet til å følge opp saken før fylkesmannen ber skolen sende over dokumentasjon for hva som er gjort i saken. Samtidig blir sakene gjerne liggende i flere måneder hos fylkesmannen. Elevens situasjon blir da ikke tatt tak i. Utdanningsforbundet mener derfor at dette vilkåret bør justeres noe, slik at rektor får bedre tid til å følge opp før fylkesmannen starter å jobbe med saken.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at det presiseres at fylkesmannen skal avgjøre om aktivitetsplikten er oppfylt, «for å bidra til at eleven får det trygt og godt på skolen», jf. forslag til § 11-6, andre avsnitt. Vi mener dette tydeliggjør at formålet er elevens beste, ikke å kontrollere om skolen oppfyller aktivitetsplikten.

I dag er det regulert at fylkesmannen kan vedta hva skolen skal gjøre for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. I saker der en lærer er anklaget for å ha krenket en elev, har fylkesmannen i enkelte saker besluttet eller beskrevet arbeidsrettslige reaksjoner mot læreren.

Utdanningsforbundet mener at fylkesmannen i flere av disse sakene har gått for langt. Forholdet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven drøftes i utredningen, og utvalget viser til at det er arbeidsgiver, ikke fylkesmannen som kan utøve styringsrett i slike tilfeller.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at det lovfestes at fylkesmannen som hovedregel skal pålegge kommunen eller fylkeskommunen selv å finne en løsning som gir eleven et trygt og godt skolemiljø. Vi er enig i at pålegg om retting må være den primære sanksjonsmuligheten ved brudd på aktivitetsplikten. Videre foreslår utvalget at fylkesmannen i noen tilfeller skal kunne vedta hva skolen skal gjøre. Fylkesmannen skal for det første kunne vedta tiltak dersom det er grunn til å tro at kommunen eller fylkeskommunen ikke vil oppfylle pålegget om retting. Det samme gjelder dersom saken blir unødvendig forsinket. Utdanningsforbundet har forståelse for at fylkesmannen skal gis en adgang til å beslutte tiltak i en sak, men vi mener vilkårene i praksis vil være vanskelige å vurdere.

Om partsrettigheter i håndhevingssaker

Utvalget mener det ikke er nødvendig med egne regler om partsrettigheter i håndhevingssaker, da dette reguleres i forvaltningsloven. Utvalget peker på at det må gjøres en vurdering i hvert enkelt tilfelle og slår fast at spørsmålet om en lærer skal regnes som part eller ikke, må bero på om vedtaket retter seg mot læreren, eller har vesentlig virkning for læreren. Dersom et vedtak, eller mulig vedtak innebærer endringer i hvilke arbeidsoppgaver en lærer kan ha, må læreren ifølge utvalget anses som part i saken. Utdanningsforbundet mener utvalget legger seg på en fornuftig linje i sine vurderinger av dette spørsmålet, men at dette med manglende partsrettigheter bør tydeliggjøres i forarbeidene til den nye loven. Vi tror dette kan bidra til mer kunnskap, og dermed en bedre praksis.

Utdanningsforbundet mener at det må tas inn i loven at i saker der en lærer anklages for å krenke en elev, og der saken havner hos fylkesmannen, skal fylkesmannen være forpliktet til å høre lærerens versjon. Dette for å ivareta lærerens rettsikkerhet i slike saker på en bedre måte.

14.3 Det fysiske miljøet

Utvalget viser til at det fysiske skolemiljøet vil bli gjennomgått som en oppfølging av Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen*, og på bakgrunn av dette har utvalget valgt å ikke vurdere behovet for endringer i disse reglene. Utdanningsforbundet ønsker likevel å understreke betydningen av en gjennomgang av den rettslige styringen av det fysiske miljøet i norske skoler. Slik lovteksten står nå er den lite forpliktende for kommunen og fylkeskommunen, både mht. fysisk utforming av skolebygg og skolegårder, drift og vedlikehold. Vi ser at mange skolebygg er i en elendig forfatning, det spares på renhold og vedlikehold. Vi ser også at hjelpemidler for elever med funksjonsnedsettelse kan endog virke ekskluderende, f.eks. ved bortgjemte heiser og vanskelig adkomst til skolebygg og klasserom.

Utvalget foreslår å ikke videreføre hjemmelen til å gi forskrift om skolemiljø, og foreslår samtidig at forskriftsbestemmelsen om elevenes trygghet ikke videreføres. Utdanningsforbundet støtter ikke dette forslaget. Vi mener det oppleves trygt for skolens ansatte å ha disse forskriftene å forholde seg til.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om å ikke videreføre egne regler om høring av eleven og elevens beste i forbindelse med aktivitetsplikten og håndhevingsordningen eller regler om informasjonsplikt om skolemiljø, ettersom utvalget foreslår generelle regler om dette, jf. kapittel 18, 19 og 43.2.

15. Skadeforebygging og ordenstiltak (kapittel 37)

Dagens opplæringslov har ingen regulering av bruk av tvang eller fysisk inngripen mot elever som står i fare for å skade andre eller seg selv, samtidig som det er kjent at slike situasjoner oppstår i grunnopplæringen. Opplæringslovutvalget peker på at mange i opplæringssektoren opplever det som problematisk at det brukes tvang uten at det er avklart om praksisen er lovlig, og i så fall på hvilket grunnlag. Denne situasjonen fører til usikkerhet både for eleven og de ansatte.

Utdanningsforbundet støtter denne situasjonsbeskrivelsen, og vi deler derfor utvalgets vurdering av at det er behov for en hjemmel i opplæringsloven for mindre inngripende fysiske tiltak mot en elev. Vi mener som utvalget at formålet med en bestemmelse om dette i opplæringsloven bør være å avverge skade, bedre rettsikkerheten, bidra til økt åpenhet og dermed øke bevisstheten om bruk av tvang i skolen. Et viktig formål må være å bidra til å begrense bruken av tvang.

Samtidig er Utdanningsforbundet enig i utvalgets vurdering av at bruk av tvang og regulering av tvangsbruk reiser mange etiske, faglige og rettslige spørsmål. Vi vil blant annet peke på den iboende risikoen for at en slik lovhjemmel i praksis kan føre til økt fysisk maktbruk i skolen. Det kan også innebære en fare for at den ansatte vil kunne føle på en forventning om at vedkommende har en plikt til å gripe inn fysisk i enkelte tilfeller.

Vi viser her til at utvalget har vært i tvil om det skal foreslå å regulere tvang i den nye loven. Utdanningsforbundet mener at de mange dilemmaene og den iboende risikoen som ligger i en rettslig regulering av dette området tilsier at det bør gjennomføres et ytterligere utredningsarbeid, der blant annet et solid kunnskapsgrunnlag med hensyn til omfang av bruk av tvang er sentralt. I

hvilken grad lovregulering sett opp mot andre virkemidler er den rette måten å møte utfordringene på bør være en naturlig del av en slik utredning.

Utdanningsforbundet vil framheve at en slik utredning også bør drøfte betydningen av økt og relevant kompetanse for skolens ansatte for å avverge situasjoner som krever fysisk inngripen, og i hvilken grad bygningsmessige og organisatoriske endringer kan bidra til at uønskede situasjoner ikke oppstår. Vi viser også til at flere av utvalgets forslag til lovendringer på andre områder potensielt kan virke forebyggende slik at skade- og faresituasjoner i mindre grad oppstår. Utvidelse av mandatet til PP-tjenesten, presisering av lærers faglige ansvar for opplæringen og økt vektlegging av profesjonsfellesskapets skjønnsutøvelse er eksempler på dette.

Samtidig deler Utdanningsforbundet utvalgets vurderinger av behovet for at skolene arbeider forebyggende slik at det å gripe inn fysisk ikke blir nødvendig. Dette betyr blant annet å arbeide systematisk for å identifisere hva som utløser og opprettholder den skadevoldende atferden, og vurdere hvordan dette kan håndteres på en best mulig måte.

Samlet sett vil Utdanningsforbundet anbefale at utvalgets forslag om lovregulering av skadeforebygging i denne omgang ikke tas inn i Kunnskapsdepartementet sitt forslag til ny opplæringslov, men at forslaget inngår i en bredere utredning om bruk av makt og tvang i skolen. Vi vil anmode departementet om at lærerprofesjonen trekkes inn i dette arbeidet.

16. Ledelse og personale i skolen (kapittel 38)

Ledere og lærere er del av det samme profesjonsfellesskapet. De har den samme kunnskapsbasen og et felles oppdrag: å bidra til utdanning og danning for barn, unge og voksne.

Å være lærer innebærer et stort ansvar, og innsikt på mange kunnskapsområder. Lærere må se det enkelte mennesket og legge til rette for at hver og en finner sin plass i fellesskapet. Dette krever solid kompetanse innenfor fag, pedagogikk og didaktikk. Det er dette lærerutdannede lærere kan. Utdanningsforbundet mener prinsippet om likeverdig opplæring svekkes dersom ikke opplæringen gis av kvalifiserte lærere. Vi vil at bruken av ukvalifiserte og adgangen til å tilsette søkere som ikke oppfyller kompetansekravene, skal innskjerpes i loven.

16.1 Generelle krav til kompetanse

Opplæringsloven § 10-8 pålegger kommunen «å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda», i tillegg til et system for kompetanseutvikling. Systemet skal omfatte «undervisningspersonale, skoleleiarar og personale med særoppgåver i skoleverket». Utvalget foreslår å videreføre kravet om kompetanseutvikling, men ikke kravet om et system for kompetanseutvikling. Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget til endring av opplæringsloven § 10-8, fordi endringen vil kunne innebære en svekkelse av de ansattes mulighet til jevnlig å få etter- og videreutdanning. Utdanningsforbundet ønsker i stedet at gjeldende opplæringslov § 10-8 bør styrkes.

16.2 Krav til ledelse i skolen

I opplæringsloven § 9-1 første avsnitt stilles det et generelt krav om at «kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing». I tillegg stilles det krav om at opplæringen i skolen skal ledes av rektor. Utvalget foreslår å videreføre kravet om at opplæringen i skolen skal ledes av rektorer, og at det generelle kravet om forsvarlig ledelse videreføres. Utdanningsforbundet er enig i at skolene skal ledes av rektor, og støtter forslaget om at rektorkravet beholdes. Utvalget foreslår videre at det kun skal lovfestes at rektor skal ha pedagogisk kompetanse.

Utdanningsforbundet støtter ikke denne forenklingen av bestemmelsen. Utdanningsforbundet mener at skoleledere med ansvar for profesjonsfaglig ledelse skal ha lærerutdanning, lærererfaring og god ledelsesfaglig kompetanse. Utdanningsforbundet mener at dette er krav som bør lovfestes i den nye opplæringsloven.

Opplæringsloven åpner i dag for at flere skoler kan ha samme rektor. Loven presiserer at rektorene skal «*halde seg fortruleg med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å videreutvikle verksemda*». Utvalget mener at det fortsatt bør åpnes for at to eller flere skoler skal kunne ha felles rektor, forutsatt at rektor kan ivareta sine oppgaver på en god måte. Utdanningsforbundet mener at god utdanning forutsetter god ledelse i samsvar med samfunnsmandatet og *Lærerprofesjonens etiske plattform*. Lederne må være tett på lærerne og kjernevirksomheten. Utdanningsforbundet mener at opplæringsloven ikke skal åpne for at flere skoler skal kunne ha samme rektor. Utdanningsforbundet mener at god ledelse krever tilstedeværelse og kan ikke utøves utenfra. Vi mener derfor at det bør lovfestes at det skal være en rektor ved hver skole.

Opplæringsloven § 9-1 andre avsnitt åpner for at rektorer kan tilsettes på åremål.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om å fjerne adgangen til å tilsette rektorer på åremål. Vi mener at rektorer og skoleledere bør ha det samme stillingsvernet som arbeidstakere har gjennom arbeidsmiljølovens bestemmelser.

16.3 Krav til tilsetting

Lovfestede kompetansekrav for tilsetting

Opplæringsloven § 10-1 fastsetter at den som skal tilsettes i en undervisningsstilling, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Konkrete kompetansekrav er fastsatt i forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Utvalget foreslår å videreføre kompetansekravene for tilsetting. Utdanningsforbundet støtter forslaget om å videreføre de lovfestede kompetansekravene for tilsetting. Vi mener at en slik lovfesting er viktig for å nå målet om å sikre en god og likeverdig opplæring for alle elever.

Midlertidig tilsetting og tilsetting på vilkår

Opplæringsloven § 10-6 åpner for midlertidig tilsetting av undervisningspersonalet dersom det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene for tilsetting. Tilsettingen kan maksimalt vare til 31. juli. Videre åpner opplæringsloven § 10-6a for tilsetting på vilkår, forutsatt at det ikke er andre søkere som oppfyller kompetansekravene for tilsetting. Den som tilsettes må ha påbegynt en relevant utdanning. Utvalget foreslår at opplæringsloven § 10-6 og § 10-6a videreføres, men slik at både midlertidig tilsetting og tilsetting på vilkår omhandles i en fellesbestemmelse om tilsetting som lærere.

Utdanningsforbundet mener at det er svært bekymringsfullt at personer som ikke er lærerutdannet blir tilsatt i undervisningsstillinger. På den annen side ser vi at det kan være et visst behov for at det er adgang til tilsetting på vilkår, eventuelt midlertidig tilsetting i de tilfeller hvor det er helt umulig å få tak i en fullt kvalifisert lærer. Utdanningsforbundet erfarer at for mange kommuner og fylkeskommuner ikke gjør nok for å forsøke å rekruttere kvalifiserte lærere, og vi mener derfor at adgangen for tilsetting etter §§ 10-6 og 10-6a bør reguleres strengere. Utdanningsforbundet støtter derfor ikke utvalgets forslag om å videreføre §§ 10-6 og 10-6a uten at vilkårene blir strengere regulert.

Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget om å regulere adgangen til tilsetting på vilkår og midlertidig tilsetting etter §§ 10-6a og 10-6 i samme bestemmelse som hovedregelen om tilsetting av

kvalifiserte lærere. Vi mener også at det er svært uheldig at utvalget kaller personer som ikke er lærerutdannet, for lærere.

Opplæringsloven åpner for midlertidig tilsetning av undervisningspersonalet dersom det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene for tilsetning. Utdanningsforbundet mener at dette vilkåret må skjerpes i loven. Det må for det første lovfestes at kommunen /fylkeskommunen skal utlyse stillingen på nytt dersom de ikke får kvalifiserte søkere til stillingen ved første gangs utlysning. Dersom det heller ikke ved andre gangs utlysning er kvalifiserte søkere, skal kommunen/fylkeskommunen tilsette den best kvalifiserte blant søkerne.

Loven må også gjøre det klart at dersom det er søkere til stillingen som er i gang med relevant utdanning, så skal disse tilbys tilsetning på vilkår før man eventuelt vurderer å bare tilsette noen midlertidig. Utdanningsforbundet mener også at det er viktig å lovfeste en plikt for kommunene/fylkeskommunene å legge til rette for at den som ansettes på vilkår får reell mulighet til å fullføre utdanningen innen de frister som angis.

16.4 Krav til kompetanse i undervisningsfag

Opplæringsloven § 10-2 stiller krav om at tilsatte som skal undervise, må ha relevant kompetanse i fagene det skal undervises i. Med hjemmel i bestemmelsens andre avsnitt er det i forskrift til opplæringsloven kapittel 14 fastsatt konkrete kompetansekrav for å undervise i bestemte fag og på bestemte trinn. Det er også fastsatt en overgangsbestemmelse som innebærer at de som har fullført allmennlærerutdanning, og de som før 1. januar 2014 oppfylte kravene for tilsetning i undervisningsstilling, har dispensasjon fra kravet fram til 1. august 2025.

Utvalget foreslår å videreføre kravet om kompetanse i undervisningsfag, men slik at det gjøres tydeligere at kravet er rettet mot kommunen. Utvalget foreslår også å forlenge overgangsordningen for lærere frem til 1. august 2028.

Utdanningsforbundet mener at det skal være tydelige kompetansekrav på alle nivå i utdanningen. Endring i kompetansekrav må ikke gjøres gjeldende for lærere som allerede har godkjent lærerutdanning. Derfor krever Utdanningsforbundet at kompetansekravene med tilbakevirkende kraft som ble innført i 2015, reverseres.

16.5 Krav om kontaktlærer

I dag er det lovfestet at hver klasse eller basisgruppe skal ha en eller flere kontaktlærere i opplæringsloven § 8-2. Utvalget foreslår å videreføre kravet om kontaktlærer med visse språklige endringer. Endringsforslaget gir den enkelte elev rett til kontaktlærer, i motsetning til gjeldende bestemmelse der hver klasse/gruppe skal ha kontaktlærer. Utdanningsforbundet støtter at selve kontaktlæreransvaret videreføres som i gjeldende opplæringslov og er enig i at retten til kontaktlærer knyttes til den enkelte elev. For at den enkelte elev faktisk skal være sikret tid til oppfølging fra sin kontaktlærer, er det imidlertid nødvendig at loven også presiserer et maksimalt antall elever pr. kontaktlærer, som ikke bør være høyere enn 15–20 elever avhengig av trinn og skoleslag.

16.6 Lovfesting av kvalifikasjonsprinsippet

Opplæringsloven § 10-5 lovfester et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp om at den best kvalifiserte søkeren skal velges ved tilsetning i en offentlig stilling. Utvalget foreslår at opplæringsloven § 10-5 ikke videreføres i ny opplæringslov. Utdanningsforbundet støtter ikke dette

forslaget, og mener at det er viktig at kvalifikasjonsprinsippet beholdes i loven. Vi viser til at utvalget selv peker på at det er en utfordring med regelverksetterlevelse i sektoren. Det er ikke alle kommuner/fylkeskommuner, rektorer og skoleledere som kjenner godt nok til det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet i forvaltningen, og dette taler for en lovfesting. Utdanningsforbundet viser også til at forslaget om å lovfeste kvalifikasjonsprinsippet i statsansatteloven § 3 fikk bred tilslutning i høringen av flere høringsinstanser som for eksempel Sivilombudsmannen, Unio og Akademikerne for å nevne noen.

16.7 Lovfesting av kravet om offentlig utlysning

I dag er kravet om offentlig utlysning lovfestet i opplæringsloven § 10-4. Utvalget foreslår at bestemmelsen ikke videreføres i den nye opplæringsloven. Utdanningsforbundet mener at det er svært viktig at kravet om offentlig utlysning er lovfestet i den nye loven, og vi støtter derfor ikke utvalgets forslag. Utdanningsforbundet erfarer at det ofte blir tilsatt både rektorer, lærere og andre uten at stillingen har vært offentlig utlyst. Dette er en uheldig praksis da offentlig utlysning er en forutsetning for å kunne finne fram til den best kvalifiserte søkeren. Vi erfarer også at det blir midlertidig tilsatt søkere som ikke er lærerutdannet uten at stillingen har vært offentlig utlyst. Utdanningsforbundet mener at denne praksisen er bekymringsfull og at den manglende regelverksetterlevelsen ikke blir bedre ved at kravet om offentlig utlysning fjernes fra opplæringsloven.

16.8 Undervisningspersonale på leirskole

I opplæringsloven § 10-3 er det fastsatt at undervisningspersonalet ved leirskoler med fast pedagogisk bemanning skal være tilsatt i den kommunen leirskolen ligger i. Utvalget foreslår at denne bestemmelsen ikke videreføres. Det samme gjelder departementets hjemmel til å gi forskrifter om kompetansekrav for personalet ved leirskoler. Utdanningsforbundet støtter ikke dette forslaget. Vi er svært redd for at mange skoler vil prioritere bort leirskole av økonomiske årsaker dersom denne bestemmelsen ikke videreføres. Utdanningsforbundet mener at leirskole er en viktig arena for elevene. Det er viktig for det psykososiale miljøet, og det er en variert og annerledes læringsarena som bidrar til å oppfylle skolens brede mandat.

17. Faglig ansvar for opplæringen (kapittel 39)

Utvalget legger til grunn at det i dag bare er undervisningspersonalet som kan ha ansvaret for opplæringen. Utvalget peker på at det er snakk om et faglig ansvar, ikke et juridisk og økonomisk ansvar. Utvalget mener imidlertid at det i dag er uklart hvilke oppgaver i skolen som må utføres av en lærer. I denne sammenheng oppstår også problemstillingen om det er lov å gjennomføre opplæringen uten at en lærer er til stede, såkalte lærerløse timer.

Utdanningsforbundet viser til utvalgets drøftinger i kapittel 17 av hvordan det kan gjøres tydeligere hva som er å regne som opplæring etter opplæringsloven. Utdanningsforbundet deler utvalgets vurdering av at det er lite hensiktsmessig å gå i en retning der loven skal inneholde en definisjon av hva opplæring er. Vi mener det er positivt at utvalget i stedet foreslår flere nye regler som skal bidra til å tydeliggjøre hva som er å regne som opplæring etter opplæringsloven. Vi tror dette kan bidra til å gi et tydeligere rettslig innhold i kravet til et minsteantall timer med opplæring. Et sentralt forslag i denne sammenheng er å innføre en ny bestemmelse i loven som presiserer at bare lærere kan ha det faglige ansvaret for opplæringen. Dette faglige ansvaret skal innebære å forberede og følge opp opplæringen og som hovedregel å være til stede sammen med elevene i opplæringen. Utvalget foreslår også å videreføre at assistenter skal kunne hjelpe til i opplæringen.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å innføre en egen bestemmelse i loven som understreker lærers ansvar for opplæringen. Det faglige ansvaret innebærer å forberede, gjennomføre, følge opp og vurdere opplæringen, noe som betyr at det må være en lærer tilstede sammen med elevene i opplærings situasjonen. Utdanningsforbundet mener at utvalgets forslag til ny lovbestemmelse kan forsterke og tydeliggjøre lærerens rolle i elevenes opplæring. Slik kan vi sikre at elevenes rett til opplæring innebærer systematisk og helhetlig oppfølging fra lærer.

Utdanningsforbundet er imidlertid skeptisk til utvalgets forslag om å regulere unntak fra hovedregelen om tilstedeværelse og mener at ordet hovedregel bør strykes i lovteksten. Vi frykter at unntaksbestemmelsene kan utvanne formålet med å regulere lærerens faglige ansvar i opplæringsloven. Likevel erkjenner Utdanningsforbundet at det i noen situasjoner kan være vanskelig eller lite hensiktsmessig med et absolutt krav om fysisk tilstedeværelse av lærer. Dette tilsier noen unntaksmuligheter, men unntakene som er skissert i utredningen er etter vårt syn for vide. Utdanningsforbundet mener at loven ikke bør åpne for at kommunen skal kunne fravike hovedregelen om tilstedeværelse ved å kun vise til gode grunner og en vurdering av om opplæringen er forsvarlig. Selv om utvalget viser til at økonomiske hensyn ikke kan begrunne unntak, mener vi at det er en stor risiko for at nettopp økonomiske hensyn i realiteten blir det avgjørende. Vi vil i det følgende kommentere på noen av eksemplene som utvalget har beskrevet i utredningen:

17.1 Fravær blant lærere

Utvalget legger opp til at det kan være lovlig å gjennomføre opplæringen lærerløst eller ved bruk av assistent dersom fraværet er akutt og uforutsigbart. Utdanningsforbundet mener at loven ikke bør åpne for at assistenter skal kunne gjennomføre opplæringen ved akutt og uventet fravær.

Utdanningsforbundet kan ikke støtte et slikt unntak (se våre kommentarer om forsvarlig vikarordning under). Dersom det blir satt inn en assistent ved akutt og uventet fravær bør skolen heller erkjenne at det foreligger et brudd på opplæringsloven.

17.2 Krav til forsvarlig vikarordning

Dagens lov regulerer ikke vikarbruk i skolen. Flere av reglene i dagens lov forutsetter at kommunen har forsvarlig vikarordninger, og det er lagt til grunn at de må ha et system for en forsvarlig vikardekning ved ulike typer fravær. Utvalget foreslår å lovfeste at kommuner og fylkeskommuner skal sørge for at skolen har god nok tilgang til lærere til å oppfylle kravene i § 15-4 ved vanlig og venta fravær.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å lovfeste et krav om en forsvarlig vikarordning, men vil legge til at vikarordningen også skal benyttes ved akutt fravær blant lærere. Det vises til at bruk av assistenter som vikarer, eller at det ikke settes inn en vikar er et problem som ofte går igjen. Vi mener at det i alle slike fraværstilfeller skal settes inn en vikar som oppfyller kompetansekravene for å være tilsatt som lærer. Dette innebærer at kommunen i budsjettet må ta høyde for at det også skal settes inn vikar i arbeidsgiverperioden ved sykdom, og ved annet planlagt fravær (møter, kurs o.l.).

17.3 Selvstendig studiearbeid og opplæring i enkelte fag og temaer

Utvalget mener at noen fag er av en slik art at en del av opplæringen må gjennomføres uten at elevenes lærer er til stede, for eksempel yrkesfaglig fordypning i videregående opplæring i bedrift. I tillegg kan det være begrensede aktiviteter innenfor et tema, som for eksempel at elevene samler inn blomster eller går på biblioteket. Utdanningsforbundet mener at loven i slike tilfeller ikke skal legge opp til at dette skal innebære et unntak fra hovedregelen om at det skal være en lærer tilstede i

opplæringen. Ved alternative opplæringsarenaer er det viktig å presisere at det skal være en kvalifisert lærer med i tilbudet.

17.4 Individuelt tilrettelagt opplæring

Utvalget foreslår at personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke har lærerutdanning, i særlige tilfeller skal kunne gi individuell tilrettelagt opplæring og ha ansvaret for slik opplæring på lik linje med lærere. Se Utdanningsforbundets vurdering av kapittel 31.

17.5 Fjernundervisning

Dagens opplæringslov åpner for fjernundervisning i noen få tilfeller. Dette gjelder opplæring i og på samisk, finsk og kvensk dersom opplæringen ikke kan gis av egnede undervisningspersonell på skolen. Det samme gjelder grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. Det er uklart om det ellers er tillatt med fjernundervisning, men etter juridisk metode vil utgangspunktet være at det ikke er tillatt med fjernundervisning i andre tilfeller enn det som er regulert i loven i dag.

Fjernundervisning er en måte å organisere undervisningen på der eleven og læreren ikke er fysisk til stede samme sted men har kontakt gjennom tekniske hjelpemidler.

Utdanningsforbundet er enig med utvalget i at det er et behov for å klargjøre i hvilke tilfeller opplæringen kan gjennomføres som fjernundervisning, og vi er enig i at det i den nye loven bør åpnes for adgang til visse former for fjernundervisning. Praksis med fjernundervisning, særlig via internett, er mye mer utbredt enn det eksisterende lovverk åpner for. Vi mener derfor det er nødvendig at regelverket oppdateres.

I flere av våre fylker er det store geografiske avstander. Utdanningsforbundet mener at alle elever har rett til et likeverdig undervisningstilbud uansett hvor de bor. Utdanningsforbundet understreker at fjernundervisning ikke må erstatte ordinær undervisning eller kommunenes plikt til å tilsette kvalifiserte lærere. Undervisningen er best når elever og lærere er fysisk sammen. Fjernundervisning kan være en hensiktsmessig løsning i noen tilfeller, for eksempel for elever med langtidssykefravær dersom visse vilkår er oppfylt. Erfaringene fra våren 2020 viser også at fjernundervisning kan fungere som en nødløsning i en krisetid. Men samtidig viser erfaringene at fjernundervisning er svært krevende, både for lærere og elever. Det er vanskelig å gi elevene individuell oppfølging på avstand, og fraværet av fysiske møter mellom lærere og elever, og elevene imellom, svekker elevens rett til et trygt og godt psykososialt miljø. Det er svært viktig for elevene å ha gode relasjoner til både lærere og medelever.

Opplæringen skal favne mange formål i tillegg til opplæring i fag. Opplæringen er lek, læring, utvikling, omsorg og danning. Opplæringen skal gi elevene motivasjon, mestringsglede og lærelyst. Elevene skal samhandle og være aktive deltakere i et trygt sosialt fellesskap. Alle disse formålene, som er uttrykt i læreplanens overordnede del, kan ikke realiseres fullt ut uten det fysiske møtet mellom lærer og elev. Derfor må adgangen til å drive fjernundervisning etter Utdanningsforbundets syn være strengt regulert.

Utdanningsforbundet mener at utvalgets forslag til lovregulering innebærer en for vid adgang til å kunne gjennomføre opplæringen som fjernundervisning. Utvalget foreslår å regulere adgangen til fjernundervisning i den nye lovens § 13-3. Bestemmelsen stiller opp tre vilkår for at opplæringen kan gjennomføres med tekniske hjelpemiddel uten at en lærer er fysisk tilstede sammen med elevene (fjernundervisning):

- Eleven og læreren skal kunne kommunisere «effektivt» med tekniske hjelpemidler
- Kommunen/fylkeskommune må kunne vise til «gode grunner» for å organisere opplæringen uten at en lærer er fysisk til stede sammen med elevene
- Kommunen/fylkeskommunen kan godtgjøre at opplæringen som skjer som fjernundervisning er «trygg og pedagogisk forsvarlig».

Det første vilkåret som foreslås er at elevene og læreren kan kommunisere «effektivt» med tekniske hjelpemidler. Utdanningsforbundet er enig i at det i det minste må være et krav at elevene og læreren kan kommunisere effektivt med tekniske hjelpemidler. Effektiv kommunikasjon krever at fjernundervisningen skjer i sanntid. Det er ikke tilstrekkelig å kun stille opp et krav om kort responstid. Det vil være svært utfordrende for mange elever dersom oppgaver for eksempel bare blir lagt ut på en læringsplattform med en beskjed om å ringe læreren ved behov for hjelp. Dette er ikke tilstrekkelig selv om læreren gir respons raskt.

De to neste vilkårene er at kommunen kan vise til «gode grunner» for å organisere opplæringen uten at læreren er fysisk til stede sammen med elevene, og at kommunen/fylkeskommunen kan godtgjøre at opplæringen som skjer som fjernundervisning er «trygt og pedagogisk forsvarlig».

Utdanningsforbundet mener at dette er en for svak regulering. Selv om utvalget i forarbeidene redegjør for relevante momenter, mener vi det er en fare for at kommunen i realiteten vil kunne legge avgjørende vekt på økonomi og andre utenforliggende hensyn. Utdanningsforbundet erfarer at mange sparetiltak i kommunene har vært framstilt som opplæringstiltak som er både mer forsvarlig og med høyere kvalitet. Det er viktig at regelverket sikrer at det er den faglig-pedagogiske vurderingen som blir utslagsgivende for eventuell bruk av fjernundervisning.

18. Flerfaglig kompetanse og helsesykepleier (kapittel 40)

Opplæringslovutvalget mener det er stort behov for andre yrkesgrupper og annen kompetanse enn undervisningskompetanse i skolen, for å kunne ivareta alle sider ved opplæringen. Utvalget ønsker likevel ikke å regulere rollen og kompetansen til andre yrkesgrupper i opplæringsloven.

Utdanningsforbundet viser til forslagene i utredningens kapittel om universell opplæring og individuell tilrettelegging (kapittel 31). Utvalget er der opptatt av forsterket innsats og en universell opplæring, der målet er deltakelse for alle i et fellesskap i størst mulig utstrekning, en faglig, metodisk og sosial tilpasning av opplæring, samt en opplæring som retter seg mot alle. Vi mener at annen spesifikk kompetanse enn lærerkompetanse også bør reguleres i opplæringsloven. Vi støtter derfor ikke utvalgets forslag om at dette ikke skal være et krav i loven.

Opplæringslovutvalget foreslår videre å ikke innføre krav om helsesykepleier eller skolehelsetjeneste i ny opplæringslov. Utvalget foreslår i stedet *en styrking av rådgivningen om sosiale og personlige forhold ved at elevene skal ha god tilgang på slik rådgivning og at de skal kunne få rådgivning om slike forhold fra andre enn sine lærere.*

Utdanningsforbundet viser til at det i dag er regulert i helse- og omsorgstjenesteloven at kommunen skal tilby helsetjenester i skolen, altså et helsefaglig tilbud som i dag oftest er representert gjennom helsesykepleiere. Skolehelsetjenesten er etter forskrift forpliktet til å samarbeide med skolen om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø. Den er videre forpliktet til å blant annet å bistå i undervisning og på foreldremøter, i den utstrekning skolen ønsker det.

Utdanningsforbundet vil bemerke at utvalget i liten grad drøfter den ensidigheten som ligger i å

regulere og forplikte til et samarbeid hos kun én av partene. Skolen kan i så måte prioritere vekk en yrkesgruppe som er forpliktet til å samarbeide med dem, og som bidrar positivt inn i opplæringen. Vi mener derfor at framtidig opplæringslov bør inneholde krav om helsesykepleier eller skolehelsetjeneste.

19. Skolefritidsordningen, oppfølgingstjenesten og annen virksomhet etter loven (kapittel 42)

I kapittel 42 behandles tjenester og virksomheter som er regulert i opplæringsloven, men som ikke er en del av grunnopplæringen. Utdanningsforbundet er positiv til at flere av disse bestemmelsene er foreslått videreført. Vi har samtidig noen kommentarer til noen av endringsforslagene.

Når det gjelder skolefritidsordning, støtter ikke Utdanningsforbundet utvalgets forslag om ikke å videreføre forskriftshjemmelen om skolefritidsordningen.

Utvalget foreslår å videreføre reglene om leksehjelp, men vil ikke videreføre hjemmelen til å gi forskrift, med begrunnelse at det bør være en overordnet regulering av leksehjelp, da dette ikke er en del av opplæringen. Utdanningsforbundet viser til at det allerede er store lokale forskjeller i tilbudet og at en større vektlegging av at kommunene selv skal få bestemme organisering, antall timer, hvilke elevtrinn o.a. vil forsterke disse forskjellene. Vi mener at departementet i større grad bør vurdere i hvilken grad krav til kompetanse for de som skal utføre leksehjelp, kan bidra til å styrke dette tilbudet.

Utdanningsforbundet viser til utvalgets forslag om endringer i bestemmelsene om skolebibliotek, og vil særlig bemerke forslaget om å erstatte «skolebibliotek» med «bibliotek» i lovteksten. Vi mener at en slik endring vil svekke tilbudet til elevene og støtter derfor ikke dette forslaget. Flere av Utdanningsforbundets fylkeslag har i sine innspill understreket at biblioteket og skolebiblioteket har forskjellige oppdrag. Skolebibliotekets oppdrag er tilpasset læreplanen og elevenes behov, mens biblioteket skal betjene hele befolkningen og har dermed ikke den spisskompetansen som skolebibliotekaren har. Skolebibliotekets kjerneoppgaver er å bidra til å gi elevene leseferdigheter og leseglede, gi dem innblikk i kildekritikk og informasjonssøk. Forslaget til utvalget vil etter Utdanningsforbundets oppfatning redusere bibliotekets oppgave til at det skal være tilgjengelig i skoletiden og ha relevant litteratur. Utdanningsforbundet støtter heller ikke utvalgets forslag om at det ikke lenger skal være en rett for elevene, men en plikt for kommunen å sørge for at elevene skal ha tilgang til et bibliotek. Med dette forslaget frykter vi at skolebibliotekene på sikt vil forsvinne og at elevene bare vil ha folkebibliotekene. Dette vil ikke bidra til å styrke elevenes leseglede og leseferdigheter, noe vi tror blir svært viktig å satse på framover

Utdanningsforbundet støtter heller ikke utvalgets forslag om å flytte paragrafen om musikk- og kulturskoletilbud fra opplæringsloven til kulturloven. De kommunale kulturskolene har et stort og viktig samfunnsoppdrag, både på egenhånd og i samarbeid med barnehage- og skolesektoren. Vi mener at det er viktig å styrke kulturskolene som skole, og utvikle gode synergier og samarbeid mellom opplæringstilbudene, og at ansvaret for å utvikle gode kulturskoler er utdanningspolitikk. Dette ansvaret bør derfor fortsatt hjemles i opplæringsloven.

Opplæringslovutvalget foreslår flere endringer i dagens bestemmelser om rådgivning, og samlet sett innebærer endringsforslagene en betydelig økt vektlegging på kommunalt handlingsrom på bekostning av elevenes rettigheter. Utdanningsforbundet mener at rådgivning fortsatt må være en

rettighet for elevene, og støtter ikke utvalgets forslag om at det skal bli en plikt for kommunen. En mer generell plikt til kommunen om å sørge for nødvendig rådgivning er etter vår oppfatning for uforpliktende og vil føre til for store kommunale forskjeller og dermed svekket tilbud for mange elever. Utvalget foreslår videre at plikten til å tilby rådgivning også skal gjelde for lærlinger, og at plikten blir lagt til fylkeskommunen. Utdanningsforbundet har lenge argumentert for at retten til rådgivning skal gjelde for lærlinger. Vi ønsker med andre ord å beholde elevenes rett til rådgivning og at denne også skal gjelde for lærlinger.

Samlet sett mener Utdanningsforbundet at flere av utvalgets forslag som gjelder rådgivning vil svekke denne tjenesten. Vi mener det er et betydelig behov for å styrke det helhetlige systemet for rådgivning, da dette er sentralt for å nå regjeringens ambisjoner om å redusere frafall, og for å kunne jobbe godt med fagfornyelsen og elevenes livsmestring. I stedet for å opprettholde det eksisterende, og svekke tilbudet på noen områder, bør ambisjonen etter Utdanningsforbundets syn være å styrke innsatsen og tilbudet som elever, lærlinger og voksne får av utdannings- og yrkesrådgivning og sosialpedagogisk rådgivning.

Utdanningsforbundet er positiv til at utvalget vil videreføre fylkeskommunens plikt til å ha en oppfølgingstjeneste for ungdom som er utenfor arbeid og opplæring, herunder å fastsette i loven hva som er hovedinnholdet. Vi mener at målgruppen for oppfølgingstjenesten må gjelde opp til 24 år.

20. Andre regler for grunnskolen og videregående opplæring (kapittel 43)

Utvalget foreslår at opplæringsloven § 10-7 om praksisplasser ikke videreføres i ny opplæringslov. Praksisopplæring er en viktig del av lærerutdanningen, men dette betyr ikke at det er nødvendig med en hjemmel for å pålegge kommunene å tilby praksisplasser til lærerstudentene.

Lærerutdanningene er i stor endring og formuleringen av hjemmelen er ikke tilpasset dagens lærerutdanninger og forventninger om samarbeid mellom lærerprofesjonen, kommuner/fylkeskommuner og lærerutdanningene. Hjemmelen bør derfor moderniseres og justeres. Det er fremdeles behov for å synliggjøre samarbeidet i lovverket. Det må stimuleres til samarbeid gjennom insentiver som for eksempel økonomiske tilskudd til skolene og lærerutdanningene og kompetansehevende tiltak i skolene o.a.

Ny paragraf om leirskole eller annen skoletur kom inn i opplæringsloven i august 2019, etter en omfattende høring. Med begrunnelse i at dette er unødig detaljregulering av kommunene, foreslår nå opplæringslovutvalget å fjerne bestemmelsen. Utvalget viser også til at dette er en regulering av metoden for opplæring, noe som er i strid med grunntanken i Kunnskapsløftet.

I 2019 støttet Utdanningsforbundet forslaget fra departementet om å pålegge kommunene plikt til å tilby leirskoleopphold eller tilsvarende som en del av grunnskoleopplæringen. Praktiske lærings situasjoner og praktiske ferdigheter i grunnsopplæringen er viktige, og leirskole er en verdifull læringsarena som må lovfestes slik at alle elevene får tilbudet. Vi vil også peke på at leirskolens egenart gir andre læringsmuligheter enn klasseromsundervisningen: opphold over fem sammenhengende dager i et nytt miljø og samvær med medelever og elever fra andre skoler, tid på en annen måte med klasselæreren, tid og ro til å gå inn i og oppleve naturen gjennom spennende og varierte aktiviteter som fremmer miljøforståelse og dybdelæring. Det er få andre opplegg i skolen som gir disse rammene og unike mulighetene.

Utdanningsforbundet støtter dermed ikke utvalgets forslag om at dagens bestemmelser som regulerer leirskole ikke skal tas med i ny opplæringslov. Vi mener at leirskole på en god måte fremmer læring i samsvar med skolens formålsparagraf og læreplaner. De tverrfaglige temaene i læreplanfornyelsen står helt sentralt i leirskoleideen. Med læreplanfornyelsen og satsingene for «framtidens skole», er leirskole en viktig arena for læring også framover.

Utvalget foreslår å ikke videreføre særreguleringen av reklame i ny opplæringslov.

Utdanningsforbundet støtter ikke dette forslaget. Vi mener at privat og kommersielle interesser ikke bør få lettere tilgang til skolen og elevene. Vi minner om at skolen er en arena for dannelse og utdanning og ikke en markeds plass for kommersielle og private interesser.

Utdanningsforbundet viser til forslaget om at kravet om å ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen videreføres og at kravet om å ha skolefaglig kompetanse skal gjelde for både kommunen og fylkeskommunen. Vi mener det er av sentral betydning at kommunene og fylkeskommunene har nødvendig kunnskap og kompetanse i virksomheten til å utføre de lovpålagte oppgavene. Utdanningsforbundet støtter derfor utvalgets forslag.

21. Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester (kapittel 44)

Kapittel 44 diskuterer samarbeid mellom skoler og andre velferdstjenester og fremmer flere forslag til lovendringer. I all hovedsak angår dette overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen (SFO) og tverrfaglig samarbeid.

Utdanningsforbundet viser til at utvalget foreslår en fortsatt plikt for kommunen til å sørge for en trygg og god overgang mellom barnehage og skole og SFO, men at verken skolen eller barnehagen er pliktsubjekter i loven. Kommunen skal være ansvarlig for overgangen til offentlige grunnskoler fra både private og kommunale barnehager, som også er gjeldende etter dagens lovtekst. Forslaget innebærer imidlertid også atplikten til å utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO ikke videreføres. Utdanningsforbundet mener at utvalgets forslag om å fjerne plikten til å utarbeide en plan for overgangen mellom barnehage og skole/SFO verken er begrunnet i planens funksjon eller praktiseringen av kravet. Vi minner om at plikten har vært lovbestemt i underkant av to år. Vi mener derfor det er for tidlig å fjerne en plikt man ikke i tilstrekkelig grad vet om, eller hvordan fungerer.

Utdanningsforbundet støttet forslaget om plikt til å samarbeide om barns overgang fra barnehage til skole og SFO i sin helhet da denne bestemmelsen var på høring i 2017. Dette inkluderer kommunens plikt til å utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO. Utdanningsforbundet mener overganger i utdanningsløpet er svært viktig for barn og elevers trivsel, læring og utvikling. Dagens lovbestemmelser er et tiltak som bidrar positivt inn i dette arbeidet. Vi mener også at det er positivt at det overordnede ansvaret for samarbeid og samordning er plassert hos kommunen.

Utdanningsforbundet mener plikten om å utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO bør videreføres som et tiltak for å sikre at kommunene prioriterer arbeidet. Vi mener det ikke er tilstrekkelig å basere et samarbeid på at «skolen vil trolig ønske å få opplysninger om barna ...» og at «det er grunn til å tro at barnehagen (...) ønsker å bidra med den informasjonen den har», som utvalget skriver. En slik plan vil kunne klargjøre ansvar og roller, noe som er spesielt viktig når det er flere parter som skal følge opp og samarbeide om overgangen.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om å videreføre krav til kommunen om å sørge for en trygg og god overgang fra barnehagen til skolen og skolefritidsordningen. Utdanningsforbundet støtter ikke utvalgets forslag om å ikke videreføre plikt til å utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO.

21.1 Tverrfaglig samarbeid

Det er godt dokumentert at det er store variasjoner i hvordan og hvor ofte tverrfaglig samarbeid finner sted. Flere rapporter peker på at mangel på samarbeid er en utfordring, og det pågår arbeid, forskning og satsninger på området. 0–24-samarbeidet er ett eksempel på dette. At utvalget tar utgangspunkt i et bredt forankret og tverrsektorielt arbeid og deres anbefalinger, er positivt. Arbeidsgruppen i 0–24-samarbeidet konkluderer med at dagens regelverk ikke klarer å sikre samordning av tjenester og tverrfaglig/-sektorielt samarbeid i tilstrekkelig grad. I arbeidsgruppens anbefalinger ligger det flere forslag som vil styrke et slikt samarbeid og samtidig tydeliggjøre elevens (brukerens) rettigheter sammenlignet med dagens bestemmelser i opplæringsloven.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om at det utarbeides en egen lov eller forskrift om samarbeid basert på skissen fra de fem direktoratene i 0–24-samarbeidet. Vi støtter også utvalgets forslag om å ikke videreføre bestemmelsene om henholdsvis samarbeid med kommunale tjenester og plikt til å delta i arbeidet med individuell plan, men med forbehold om at vilkårene for en samarbeidslov innfris som skissert gjennom 0–24-samarbeidet. Et slikt lovarbeid vil ta tid. Derfor er det etter vårt syn viktig at skolens plikter på dette området ikke blir tatt ut av opplæringsloven før en slik ny lov er vedtatt og implementert.

22. Grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne (kapittel 45)

Utdanningsforbundet mener at endringene utvalget foreslår i kapittel 45 langt på vei bidrar positivt til å styrke voksnes rett og mulighet til å fullføre grunnskolen og videregående opplæring. Vi vil likevel peke på noen utfordringer vi mener må løses for å styrke rammevilkårene i voksenopplæringen og for å sikre at voksne får et mer likeverdig opplæringstilbud.

22.1 Bedre samordning med ny integreringslov

Voksenopplæringsfeltet styres i hovedsak av to lovverk: Opplæringsloven regulerer voksenopplæringen på grunnskolen og videregående skoles område mens introduksjonsloven regulerer opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere. Parallelt med at opplæringsloven revideres, skal introduksjonsloven erstattes av ny lov om integrering. De to lovene får et større felles nedslagsfelt da den nye integreringsloven legger opp til at flere deltakere skal ta formell grunnopplæring som en del av introduksjonsprogrammet. Utdanningsforbundet mener dette skaper et sterkere utgangspunkt for at de to lovene bør samordnes bedre innenfor voksenopplæringsfeltet, slik at elever/deltakere, lærere og skoleledere i voksenopplæringen får de samme rettighetene. For eksempel bør begge lovene sikre at alle elever har lik rett til å bli undervist av en kvalifisert lærer med godkjent lærerutdanning, ikke bare elever som får opplæring etter opplæringsloven. På tilsvarende måte bør lærere som underviser etter integreringsloven ha lik rett til etter- og videreutdanning som lærere som omfattes av opplæringsloven.

22.2 Krav til lærerutdanning

Et grunnleggende prinsipp for Utdanningsforbundet er at alle elever og deltakere i voksenopplæringen har rett til å bli undervist av en kvalifisert lærer med godkjent lærerutdanning. I tidligere innspill til utvalget, har Utdanningsforbundet spesielt trukket fram behovet for å fjerne

unntaksbestemmelsen i forskrift til opplæringsloven (§ 14.1) som åpner for at personell uten godkjent lærerutdanning kan undervise i voksenopplæringen. I kapittel 45 støtter utvalget begrunnelsen for å oppheve unntaksbestemmelsen og viser til at det i Meld St. 16 (2015-2106) *Fra utenforskap til ny sjanse*, foreslås å fjerne bestemmelsen og at Utdanningsdirektoratet nylig har gjennomført en høringsrunde hvor det foreslås å fjerne unntaksbestemmelsen som en oppfølging av stortingsmeldingen. Utdanningsforbundet mener derfor det blir feil å videreføre hjemmelen for å gjøre unntak fra kompetansekravet, selv om de legger til grunn at unntaket vil bli opphevet.

I innspill til utvalget har Utdanningsforbundet pekt på behovet for et styrket, lovfestet rådgivningstilbud for voksne som skal være på lik linje med rettighetene til barn og unge. Dette er viktig både i arbeidet med bedre integrering og for at voksne skal delta med suksess i formell voksenopplæring og andre kompetansehevende tiltak. Mangel på informasjon om mangfoldet av utdanningstilbud for voksne samt manglende kunnskap om behov og rettigheter, er en viktig årsak til at mange voksne ikke får den utdanningen de har krav på. Derfor mener Utdanningsforbundet det er svært viktig med et lovfestet tilbud som kan medvirke til å kartlegge kompetansebehov, rettigheter, interesser og forutsetninger, i tillegg til å informere om aktuelle utdanningstilbud og kunne støtte opp under sosial og emosjonell utvikling. Det er et poeng at rådgiveren kjenner elevene og kan være i tett dialog med både eleven og læreren. Opplæringsloven § 4A-8 gir voksne rett til rådgivning for å kartlegge hva slags opplæringstilbud den voksne har behov for, men ikke rådgivning om utdanning og yrkestilbud. I innspillet vårt pekte vi på at dette ble skrevet i en tid da deltakermassen i voksenopplæringen var annerledes og ikke hadde de samme behovene for sosialrådgivning og rådgivning opp mot utdanning- og yrkesvalg som i dag.

Vi er skuffet over at utvalget ikke følger opp voksnes behov for rådgivning, men heller viser til voksnes rett til veiledning etter forvaltningsloven § 11, som gir den enkelte rett til veiledning om søknad til inntak, realkompetansevurdering og klagesaker. Utvalget viser også til de etablerte fylkesvise karrieresentrene, som et egnet sted for å få råd til yrkes- og utdanningsvalg og et godt alternativ til å lovfeste rett til stedbasert rådgivningstjeneste. Utdanningsforbundet mener at et slikt tilbud kan være et godt supplement, men at det ikke vil kunne erstatte et stedbasert nært rådgivningstilbud som voksne trenger. I tillegg er det en utfordring at karrieresentrene i de fleste fylker ligger langt unna det enkelte voksenopplæringscenter og derfor blir mindre tilgjengelige. Utdanningsforbundet støtter forslaget om å styrke retten til realkompetansevurdering i kap. 45.4.6, men stiller oss undrende til utvalgets argumentasjon for at voksnes behov for yrkesrettet og sosial rådgivning kan ivaretas gjennom en slik rett.

Utdanningsforbundet har i innspill til utvalget argumentert for at retten til kontaktlærer for voksne bør lovfestes. At utvalget ikke berører dette forholdet, mener vi ikke bidrar til å styrke opplæringstilbudet til voksne. I forslag til ny lov om integrering, går departementet inn for å utrede behovet for kontaktlærer i introduksjonsprogrammet. Utdanningsforbundet mener at dette er et steg i riktig retning som også bør følges opp i arbeidet med ny opplæringslov.

Utdanningsforbundet er positiv til forslaget om å videreføre retten til grunnskoleopplæring for voksne som trenger slik opplæring. Vi slutter oss til at retten skal være knyttet til behov eller grunnleggende ferdigheter. Utdanningsforbundet mener at det er behov for å innføre en øvre grense for gruppestørrelse i grunnskoleopplæringen for voksne. Elevene/deltakerne er ofte en svært heterogen gruppe med ulike ferdigheter, morsmål og kulturell bakgrunn og mange har stort behov

for individuell oppfølging og tilrettelegging. Store grupper gjør det vanskelig å gi elevene oppfølgingen de trenger.

Flere av våre fylkeslag mener det er problematisk å sette en øvre aldersgrense på 18 år for retten til grunnskoleopplæring for voksne for de som ikke har oppholdstillatelse. Selv om utvalget begrunner aldersgrensen i forpliktelser knyttet til FNs Barnekonvensjon, har unge voksne over 18 år som mangler grunnskoleopplæring et minst like stort behov for opplæring. Dette er ofte en sårbar gruppe som har skoletilbudet som eneste faste holdepunkt. Med en bestemmelse som avgrenser retten til opplæring på bakgrunn av alder, kan det være vanskelig for denne gruppen å motivere seg for hverdagen, og de kan fort falle utenfor samfunnet.

Utdanningsforbundet mener det er viktig å videreføre retten til videregående opplæring for de over 25 år som har fullført grunnskolen men ikke videregående opplæring, og de som har videregående opplæring fra utlandet som ikke blir godkjent i Norge. Disse rettighetene er viktige både i et integreringsperspektiv og for at voksne skal ha en reell mulighet til å ta en videregående opplæring som kvalifiserer dem til et yrke eller videre utdanning på universitet eller høyskole. Det er urimelig at unge voksne som av ulike årsaker tar et opphold fra videregående opplæring mister muligheten til å fullføre opplæringen.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å utvide retten til videregående opplæring for de som «har brukt opp» ungdomsretten til videregående opplæring, men som ikke har oppnådd studiekompetanse, yrkeskompetanse eller annen ønsket kompetanse. Vi mener det er problematisk at voksne som har påbegynt et videregående løp i ung alder får redusert sin mulighet til å få opplæring fordi de har brukt opp retten. En slik begrensning svekker voksnes muligheter til videregående opplæring og øker faren for at flere faller utenfor arbeids- og samfunnsliv. NOU 2008:13: *Voksne i grunnskole og i videregående opplæring – finansiering av livsopphold* viser til at nesten 600 000 voksne i alderen 25–66 år mangler fullført videregående opplæring, og at det er fare for at denne situasjonen vil vedvare. I et slikt perspektiv blir det spesielt viktig at lovverket ivaretar voksne uten fullført videregående opplæring, og at denne gruppen får en ny sjanse.

Utdanningsforbundet mener også at som en konsekvens av raskere endringstakt i arbeidslivet, er det behov for å utvide retten til å ta flere utdanningsløp innen videregående opplæring, eksempelvis flere fagbrev for å rekvalifisere seg til nye kompetansekrav og yrker. Dette ble foreslått i NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling — Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*. Vi støtter forøvrig at det innføres krav om karakter 2 eller bedre for å få rett til videregående opplæring på grunnlag av privatisteksamen.

Utdanningsforbundet støtter også forslaget om at voksne som ønsker det skal tas inn på et opplæringstilbud som gir dem mulighet til å formalisere sin yrkeskompetanse eller oppnå studiekompetanse. For mange vil en slik mulighet virke motiverende for å fullføre videregående opplæring i voksen alder.

Utdanningsforbundet mener det er positivt at utvalget legger opp til at opplæringsloven i større grad skal forplikte fylkeskommunen til å ta ansvar for at flere voksne får læreplass. I flere fylker er det en utfordring at voksne ikke får læreplass, derfor er intensjonen i forslaget god. Flere av fylkeslagene våre har imidlertid påpekt at formuleringen «*samfunnets behov*» er uheldig og bør fjernes fra lovteksten. Det er selvsagt viktig å dimensjonere opplæringstilbudet slik at flest mulig velger en opplæring som arbeidslivet etterspør. Likevel endres samfunnets og særlig arbeidslivets

kompetansebehov stadig raskere, og flere utdanninger som fører fram til yrker som arbeidslivet etterspør i dag, kan forsvinne om kort tid. Derfor er det viktig at elever og deltakere i voksenopplæringen gis mulighet til å velge en utdanning som de er interessert i og som gir dem det beste utgangspunktet for å bli aktive deltakere i samfunnet ut fra egne forutsetninger og interesser.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at loven skal presisere at fylkeskommunen skal tilby opplæring i den ordinære voksenopplæringen dersom den ikke kan formidle læreplass til voksne, og at de ordinære reglene for opplæring i bedrift gjelder for voksne som får opplæring i bedrift. Vi erfarer at fylkeskommunene har ulik praksis i oppfølgingen av denne rettigheten. En slik presisering kan være avgjørende for at flere voksne får fullført opplæringsløpet.

Utdanningsforbundet mener at realkompetansevurdering bør utvides til å bli en obligatorisk del av fylkeskommunens søknadsbehandling etter ønske fra den enkelte søker, slik det foreslås i Liedutvalgets hovedrapport. Forslaget åpner opp for et mer likeverdig tilbud. Vi støtter forslaget om å lovfeste rett til realkompetansevurdering for voksne med rett til grunnskoleopplæring.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å videreføre reglene om bortvisning med enkelte presiseringer, men ikke videreføre muligheten til å vedta at voksne skal miste retten til opplæring. Å frata noen rett til opplæring er en urimelig og svært sterk reaksjon, og vi støtter utvalgets forslag om å fjerne denne bestemmelsen.

Utdanningsforbundet støtter kravet om politiattest og forbud mot tilsetning i grunnopplæringen for voksne. En del av deltakerne /elevene i voksenopplæringen er sårbare, blant annet på grunn av traumer og andre psykiske lidelser eller nedsatt funksjonsevne. Flere av fylkeslagene våre peker på dette som en god grunn for å kreve politiattest for å ansettes i undervisningsstillinger eller i andre stillinger i voksenopplæringen.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å innføre krav om at voksne elever må møte opp og delta aktivt i opplæringen. Utdanningsforbundet mener også det er viktig å lovfeste at voksne samiske elever har rett til opplæring i samisk og at voksne samiske elever også i grunnskoleopplæringen har rett til opplæring på samisk når det er nødvendig for at opplæringen skal være forsvarlig.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at læreplanverket skal gjelde for grunnopplæringen for voksne og tydeliggjøre i loven at opplæringen skal tilpasses den voksnes kompetanse. Vi stiller oss også positiv til at utvalget foreslår å lovfeste rett til særskilt språkopplæring for voksne i grunnskolen, men dette må også følges opp/gjelde for videregående opplæring.

Utdanningsforbundet oppfordrer departementet til å vurdere om det skal stilles krav i ny lov om at voksenopplæringsinstitusjoner skal ha en egen rektor eller pedagogisk leder. På dette feltet er ikke lovverket like presist som det som gjelder for grunnskole og videregående opplæring.

Utdanningsforbundet vil forøvrig understreke at våre kommentarer til utvalgets forslag om universell opplæring og individuell tilrettelegging (kapittel 31) også gjelder for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne.

22.3 Rett til grunnskoleopplæring for å utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter
Det følger av § 4A-2 første avsnitt at voksne som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne, har rett til spesialundervisning. Videre følger det av § 4A-2 andre ledd at voksne som har særlige behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde

ved like grunnleggende dugleik, har rett til slik opplæring. Utdanningsforbundet viser til at i denne sammenheng betyr grunnleggende ferdigheter ADL-trening, grunnleggende kommunikasjonsferdigheter, grunnleggende lese- og skriveferdigheter, motorisk trening og lignende. Slik opplæring kan være aktuelt for voksne med eksempelvis psykisk utviklingshemming, autisme og ulike syndromer, eller for voksne som opplever funksjonstap etter sykdom eller ulykke.

Opplæringslovutvalget foreslår at retten til spesialundervisning for å utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter etter dagens § 4A-2 andre avsnitt ikke videreføres. Utdanningsforbundet tolker utvalgets forslag slik at denne gruppen voksne da sitter igjen med en rett til grunnskoleopplæring sammen med den ordinære retten til individuelt tilrettelagt opplæring på grunnskolens område. Utdanningsforbundet mener det vil være negativt for voksne med særlig behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter dersom rettigheten i § 4A-2 andre avsnitt fjernes. Vi mener det er viktig at voksne i grunnopplæringen fortsatt kan få ADL-trening og mobilitetstrening dersom den voksne har behov for slik trening for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Utdanningsforbundet vil også peke på at utvalgets forslag også vil innebære forenklete saksbehandlingsregler. Dersom det er snakk om fysisk tilrettelegging og personlig assistanse skal opplæringslovens spesielle saksbehandlingsregler rundt dette oppheves. Det er da kun forvaltningsloven som gjelder. Vi mener at dette kan føre til at det kan bli vanskeligere å få en sakkyndig vurdering som ser flere forhold i sammenheng.

23. Våre kommentarer til andre lovforslag fra utvalget

I kapittel 20 foreslår utvalget en bestemmelse som skal presisere at kommunene og fylkeskommunene kan pålegge elevene å gjøre oppgaver utenfor skoletiden (lekser), men slik at det må tas hensyn til at elevene har rett til både hvile og fritid. Utvalget begrunner forslaget med at fordi det ikke finnes en hjemmel i loven for å kunne gi lekser, blir dette som brukt som et argument av foreldre og politikere for å innføre leksefri skole. I forslaget til lovtekst framgår det at det er kommunen/fylkeskommunen som kan pålegge elevene lekser. En naturlig konsekvens av dette, er at vi da også kan få politiske vedtak om at lekser skal/ikke skal pålegges. Utdanningsforbundet mener at bruk av lekser og innretning på leksene må være pedagogisk begrunnet og tilpasses elevene. Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget til utvalget om en slik bestemmelse. Vi viser i denne forbindelse til utvalgets forslag om å regulere læreres faglige ansvar for opplæringen, hvor lekser bør være en naturlig del av dette faglige ansvaret.

I kapittel 26 foreslår utvalget blant annet å videreføre reglene om lengden på skoleåret. Like fullt foreslås det språklige endringer fra at opplæringen skal gis innenfor en ramme på 45 sammenhengende uker til at elevene skal ha 7 uker sammenhengende ferie. Opplæringsloven skal regulere elevenes rett og plikt til opplæring og det er således lengden på skoleåret som bør reguleres, ikke ferien. Utdanningsforbundet støtter presiseringen av at skolerute er lokal forskrift, samt at unntaket fra reglene om kunngjøring fjernes. Kapitlet inneholder flere lovforslag, som dekkes i vår omtale i andre kapitler, blant annet forslaget om lærertetthet, forsvarlig vikarordning o.a.

I kapittel 32 foreslår utvalget blant annet at regjeringen setter ned et offentlig utvalg som skal vurdere bruk av digital læringsanalyse i skolen. Utdanningsforbundet støtter opprettelsen av slik utvalg og vil understreke betydningen av at sentrale aktører i skolesektoren involveres i dette arbeidet.

I kapittel 35 om språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk, foreslår utvalget at gjeldende bestemmelser i all hovedsak skal videreføres, men at regelen om plikt til kartlegging ikke videreføres fordi innholdet i bestemmelsen allerede følger av forvaltningsloven § 17. Utdanningsforbundet er kjent med at utvalget har etterstrebet å unngå dobbeltregulering og at dette er begrunnelsen for at bestemmelsen ikke skal videreføres. Samtidig mener vi at plikten til å kartlegge er av svært sentral betydning for å vurdere hvilke opplæringstilbud elevene som har et annet morsmål enn norsk og samisk skal tilbys. Utdanningsforbundet mener at dette tilsier at denne bestemmelsen også bør videreføres i ny opplæringslov.

Utdanningsforbundet viser til utvalgets forslag i kapittel 41 om vandelskrav og politiattester. I forslaget til ny § 15-7 som erstatter dagens § 10-9 utvides kravet om politiattest til å gjelde grunnskoleopplæring- og videregående opplæring særskilt organisert for voksne. Vi mener at dette er positivt, da vi mener at det gir en mer konsistent regulering av sammenlignbare områder, og at voksne, og ikke bare barn kan utsettes for uakseptabel atferd.

Videre foreslår utvalget å innføre en regel om at det skal kreves politiattest av personer som skal ha praksis i skolen, eksempelvis lærerstudenter, på samme måte som av de som skal tilsettes. Utdanningsforbundet støtter dette. Kontakten med barna vil kunne være den samme selv om de det gjelder er tilsatt eller ikke. Dessuten foreslår utvalget at listen over hvilke straffebud som skal anmerkes på politiattesten utvides til blant annet å gjelde en del voldslovbrudd, frihetsberøvelse, kjønnslemlestelse, brudd på taushetsplikt og brudd på avvergingsplikten. Utdanningsforbundet støtter disse endringene, og har merket seg at Barnehagelovutvalget har anført at de straffebudene som er listet opp i politiregistreringsloven var noe snevert avgrenset. Dette kan det nå ryddes opp i.

Utdanningsforbundet støtter også at det avklares nærmere hva som ligger i det absolutte tilsetningsforbudet når det gjelder «*seksuelle overgrep mot mindreårige*» og at grensen som er foreslått avklares nærmere i forskrift. Vi stiller oss videre også positiv til at det for andre straffebestemmelser enn når det gjelder seksuelle overgrep mot mindreårige så skal kommunen/ fylkeskommunen etter en konkret vurdering avklare om søkeren bør tilsettes eller ikke.

Utdanningsforbundet viser til utredningens kapittel 46, og støtter ikke forslaget om at det ikke skal stilles like krav til private skoler som til offentlige skoler. Vi mener at private skoler bør forholde seg til det samme lovverket som offentlig skole når de samtidig er tilnærmet fullfinansiert av det offentlige.