

Høring – forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven.

Høringsuttalelse fra Utdanningsforbundet

Innhold

1. Innledning.....	4
2. Overordnede kommentarer	5
3. Kommentarer til enkeltkapitler	7
3.1 Om formål, regelstyring, skjønsmessige regler og lovens struktur og språk	7
(Kapittel 1-7).....	7
3.2 Utdanningstilbudet (Kapittel 8).....	8
3.3 Krav om forsvarlig opplæring (Kapittel 9)	10
3.4 Opplæringspråk og talemål (Kapittel 10).....	10
3.5 Bokmål og nynorsk i opplæringen (Kapittel 11)	10
3.6 Læremidler (Kapittel 12)	11
3.7 Elevens beste (Kapittel 13)	13
3.8 Plikt til å være aktivt med i opplæringen, oppfølgingsplikt ved fravær og lekser.....	13
(Kapittel 14).....	13
3.9 Samarbeid mellom skolen og foreldrene (Kapittel 15)	14
3.10 Elevenes medvirkning og skoledemokratiet (Kapittel 16).....	15
3.11 Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester (Kapittel 17)	16
3.12 Organiseringen av opplæringen (Kapittel 18)	17
3.13 Hvilken skole elevene skal gå på (Kapittel 19)	18
3.14 Fjernundervisning (Kapittel 20)	19
3.15 Tilpasset og universell opplæring (Kapittel 21)	22
3.16 Individuell tilrettelegging av opplæringen (Kapittel 22).....	23
3.17 Alternativ og supplerende kommunikasjon (Kapittel 23)	24
3.18 Pedagogisk psykologisk tjeneste (Kapittel 24)	24
3.19 Særskilt språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk	26
(Kapittel 25).....	26
3.20 Opplæring i og på norsk tegnspråk (Kapittel 26).....	27
3.21 Opplæring i og på de samiske språkene (Kapittel 27)	27
3.22 Opplæring i kvensk og finsk (Kapittel 28).....	29
3.23 Opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet (Kapittel 29)	29
3.24 Elevenes skolemiljø (Kapittel 30)	29
3.25 Avverging av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevene (Kapittel 31)	31
3.26 Skoleregler og ordenstiltak (Kapittel 32).....	33
3.27 Opplæringen i kristendom, religion, livssyn og etikk og fritak fra aktiviteter i	35
opplæringen (Kapittel 33)	35
3.28 Skolens informasjonsplikt overfor elever og foreldre (Kapittel 34)	35
3.29 Rett og plikt til grunnskoleopplæring (Kapittel 35)	36
3.30 Privat grunnskoleopplæring i hjemmet (Kapittel 36).....	36

3.31 Skyss, reisefølge og losji (Kapittel 37)	37
3.32 Skolefritidsordningen, leksehjelp, skolebiblioteket og kulturskole (Kapittel 38).....	37
3.33 Rådgivning (Kapittel 39)	38
3.34 Rett til videregående opplæring (Kapittel 40).....	40
3.35 Opplæring for ungdom mellom 16 år og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i.....	42
Norge (kapittel 41)	42
3.36 Videregående opplæring i bedrift (Kapittel 42)	42
3.37 Rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne (Kapittel 43).....	44
3.38 Overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringen (Kapittel 44)	48
3.39 Oppfølgingstjenesten (Kapittel 45)	49
3.40 Utvalg, råd, læreplangrupper og klagenemnder som er oppnevnt av staten.....	49
(Kapittel 46).....	49
3.41 Privatister, praksiskandidater, godkjenning av utenlandsk fagopplæring og	49
mellomstatlige avtaler om private videregående skoler (Kapittel 47).....	49
3.42 Personalet i skolen (Kapittel 48).....	49
3.43 Politiattest og vandelskontroll (Kapittel 49).....	52
3.44 Ansvar for å oppfylle retten til opplæring for barn og søsken til innlagte på.....	52
helseinstitusjon (Kapittel 50).....	52
3.45 Ansvarsdelingen mellom kommune, fylkeskommune og staten (Kapittel 51)	53
3.46 Behandling av personopplysninger (Kapittel 52)	53
3.47 Kravet om å sørge for ulykkesforsikring (Kapittel 53)	54
3.48 Internkontroll og kvalitetsutvikling (Kapittel 54)	54
3.49 Opplysningsplikt, innhenting av opplysninger fra folkeregisteret m.m. (Kapittel 55)	56
3.50 Klageinstans og klageadgang (Kapittel 56).....	57
3.51 Oppfølging når et vedtak ikke gjennomføres (Kapittel 57)	58
3.52 Statlige tilsyn med kommuner og fylkeskommuner (Kapittel 58).....	59
3.53 Reaksjoner overfor kommunene, fylkeskommunene og ansatte i skolen (straff m.m.).....	59
(Kapittel 59).....	59
3.54 Andre regler for grunnskolen og den videregående opplæringen (Kapittel 60).....	60
3.55 Private skoler som ikke får statsstøtte (Kapittel 61)	62
3.56 Friskoleloven (Kapittel 62).....	62
3.57 Økonomiske og administrative konsekvenser (Kapittel 63).....	63

1. Innledning

Utdanningsforbundet viser til høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet med forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven. Høringsnotatet er, til tross for det store omfanget, oversiktlig og godt strukturert. Utdanningsforbundet vil gi honnør til departementet for et godt og grundig høringsnotat med gode og nyanserte drøftinger.

Denne høringsuttalelsen fra Utdanningsforbundet bygger i stor grad på våre kommentarer til *NOU 2019:23 Ny opplæringslov*, men vi presenterer i tillegg vurderinger og kommentarer til forslag som er nye eller justerte i forhold til opplæringslovutvalgets utredning.

Denne høringsuttalelsen er vedtatt av Utdanningsforbundets sentralstyre på bakgrunn av bred organisasjonsmessig behandling i sentrale utvalg, råd og kontaktforum og i fylkeslagene. Alle fylkeslagene i Utdanningsforbundet har levert omfattende innspill etter god involvering av lokallag og arbeidsplasser.

Høringsuttalelsen er organisert i tre kapitler. Kapittel 1 er en kort innledning. Kapittel 2 løfter fram våre synspunkter og kommentarer på overordnede og prinsipielle spørsmål i høringsnotatet på tvers av inndelingen i kapitler. Kapittel 3 inneholder våre konkrete kommentarer til de spesifikke kapitlene i høringsnotatet.

Utdanningsforbundet konstaterer at høringsperioden for forslaget til ny opplæringslov er på i overkant av 3 måneder. Høringen oppfyller således anbefalingene i departementenes utredningsinstruks. I lys av det omfattende innholdet i høringsnotatet, av at forslaget ble sendt på høring rett etter skolestart og av at utdanningssektoren fremdeles sliter med virkningene av pandemien, er det Utdanningsforbundets vurdering at høringsfristen både kunne og burde vært utvidet.

I høringsnotatet presenterer departementet flere åpne spørsmål der departementet så langt ikke har konkludert. Departementet peker på at det på noen områder er behov for videre utredninger. Utdanningsforbundet støtter denne vurderingen, men vi forventer samtidig at departementet involverer lærerprofesjonen og relevante aktører i det videre utredningsarbeidet.

Utdanningsforbundet vil ønske departementet til lykke med oppsummeringen av den omfattende høringen. Vi ser fram til godt samarbeid med departementet opp mot presentasjonen av en proposisjon, tentativt våren 2023.

2. Overordnede kommentarer

Departementet drøfter flere steder i høringsnotatet overordnet styring av kommunal sektor, kommuners og fylkeskommuners handlingsrom, og forvaltningens skjønnsutøvelse som forvaltningsskjønn og lovbundet skjønn. Departementet viser også til at staten på flere måter har forpliktet seg til å innskrenke kommuners og fylkeskommuners handlingsrom gjennom lov bare i de tilfeller det er forholdsmessig og nødvendig for å nå nasjonale mål. Utdanningsforbundet mener at felles mål for god utdanning og å sikre alle elevers rettigheter, krever en tydelig nasjonal styring gjennom opplæringsloven. Denne styringen bør etter vår vurdering bli tydeligere enn det som nå ligger til grunn i departementets forslag til ny opplæringslov.

Kunnskapsdepartementet viser til at det er viktig å finne en god balanse mellom et legitimt handlingsrom for kommuner og fylkeskommuner, hensynet til likeverdig opplæring for elevene og et godt faglig-pedagogisk skjønn for profesjonen. Departementet argumenterer for at lovforslaget samlet ikke innebærer en strammere styring av kommunene og fylkeskommunene enn dagens lov. Utdanningsforbundet mener at flere av departementets lovforslag trekker i en tydelig retning, mot for stort handlingsrom for kommunene og fylkeskommunene, og som vi mener vil svekke retten til likeverdig opplæringstilbud for elevene. Lovforslagene som gjelder fjernundervisning, kompetansekrav for tilsetning og at departementet ikke har tatt stilling til om det skal innføres en bestemmelse som understreker lærers faglige ansvar for opplæringen, underbygger dette.

Vi vil særlig peke på betydningen av at lærerrollen i for liten grad kommer fram i departements høringsnotat og lovforslag. Utdanningsforbundet har over tid sett at lærerens rolle i opplæringen er blitt uklar og svekket. Det er ikke lenger selvsagt at elevenes rett til opplæring faktisk innebærer at de får opplæring fra en lærer. Fylkeskommuner, kommuner og skoler tar i bruk ulike kreative opplæringsformer der læreren har en begrenset rolle eller ingen rolle i det hele tatt. Formålet er som oftest økonomisk innsparing. Vi ser svært alvorlig på denne utviklingen fordi den innebærer at elevene mister tilgangen til det mest sentrale for sin læring på skolen, læreren.

Gjennom undervisning, danning og omsorg skal lærerne bidra til at barn og unge lærer mye og utvikler seg til det beste for seg selv og for det samfunnet de er en del av. Å være lærer innebærer et stort ansvar. Lærernes kunnskapsgrunnlag er sammensatt og komplekst, og fag, didaktikk og pedagogikk er nært bundet sammen. Det finnes mange ulike lærerutdanninger, men felles for dem alle er at de skal utdanne lærere som skal gi elevene en best mulig opplæring.

Utdanningsforbundet deler departementets vurdering av hvor avgjørende det er for elevenes læringsutbytte at ledelsen, undervisningspersonalet og annet personale i skolen har den rette kompetansen til å utføre oppgavene de er pålagt. Til tross for dette er vi en situasjon hvor over 16 prosent av de ansatte i undervisningsstillinger i grunnskolen og over 20 prosent av de ansatte i undervisningsstillinger i videregående opplæring mangler godkjent lærerutdanning. Flere har ikke høyere utdanning enn videregående skole. Til tross for mangel på lærerutdanning, får de likevel den særlig ansvarsfulle oppgaven som kontaktlærer, oppgaven med å gi vurderinger og sette karakterer – og å bidra i utviklingen av nye lærerplaner i et profesjonsfelleskap.

Med denne bakgrunnen, velger Kunnskapsdepartementet likevel å videreføre opplæringslovutvalgets forslag om at kravene i dagens opplæringslov om kompetansekrav for tilsetning videreføres. Departementet gir da et signal om at det ikke i tilstrekkelig grad, ønsker å bruke lovverket som det viktigste styringsvirkemiddelet nasjonale myndigheter har til å tilby god

kvalitet i utdanningen, for å sikre at alle elever blir undervist av lærere med lærerutdanning. Utdanningsforbundet mener at åpningen i dagens regelverk for midlertidig ansettelse og ansettelse på vilkår, må innskjerpes. Det er videre en utfordring at det i sektor blir lagt til grunn svært ulik fortolkning av hva som ligger i formuleringen «... tilsvarande pedagogisk kompetanse» i forskrift til opplæringsloven § 14-1. Samlet sett er disse reglene de avgjørende årsakene til den alvorlig høye andelen ansatte i undervisningsstillinger som ikke har lærerutdanning. Unntaket i forskriften vist til over, må tas ut fra regelverket. Kommunene og fylkeskommunen må samtidig forpliktes til å sikre at den som skal tilsettes i undervisningsstilling i grunnskolen og i videregående opplæring, skal ha godkjent lærerutdanning. Dersom det ikke er søkere med godkjent lærerutdanning, kan det gis dispensasjon fra kravet om godkjent lærerutdanning. Dispensasjon kan gis under forutsetning av at det gjennomføres nødvendig videreutdanning som leder fram til godkjent lærerutdanning.

Kunnskapsdepartementet foreslår også betydelige endringer i reglene om fjernundervisning. Det som i utgangspunktet skulle være en klargjøring av dagens regler, er blitt et forslag til lovbestemmelse som åpner opp for utstrakt bruk av fjernundervisning og vide fullmakter til kommunen og fylkeskommunen om når det skal tas i bruk. Utdanningsforbundet vil understreke at spørsmålet om fjernundervisning og lærerens ansvar for opplæringen må ses i sammenheng. De handler begge om lærerens rolle i opplæringen og om elevens rett til å få opplæring og bli fulgt opp av lærer. Departementet mener at lovforslagene i høringsnotatet som blant annet gjelder lærers ansvar og rolle, elevenes rett til et visst antall opplæringstimer og fjernundervisning, vil bidra til at opplæringsloven med forskrifter samlet sett gir et tydeligere rettslig innhold til kravet om minstetid til opplæring. Utdanningsforbundet deler ikke denne vurderingen. Tvert imot, mener vi at disse bestemmelsene ytterligere vil svekke lærerrollen i norsk skole. Dersom vi unnlater å lovfeste lærerens rolle i opplæringen, ved at det i loven understrekes at det er lærer som skal ha det faglige ansvaret for opplæringen og at dette innebærer å planlegge, gjennomføre og følge opp opplæringen, vil det føre til ytterligere uklarhet om hva opplæring faktisk er og hvorvidt elevene kan få opplæring uten at det er en lærer involvert. En liberalisering av reglene for fjernundervisning vil øke denne usikkerheten. Forslagene fører med seg et stort potensial for økonomisk innsparing og en tilsvarende stor fare for at elevene skal få dårligere oppfølging fra lærerne.

Samtidig som Utdanningsforbundet mener at departementet i for stor grad har lagt hensynet til kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom til grunn for sitt lovforslag, er det eksempler som trekker i motsatt retning. Vi vil særlig framheve som positivt forslaget om at en skjønsmessig vurdering av hva som er trygg og pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse, bør være et lovbundet skjønn som statlige tilsynsmyndigheter og domstoler kan overprøve. Som en forlengelse av dette, er Utdanningsforbundet også fornøyd med at departementet ikke vil følge opp opplæringslovutvalgets forslag om å ikke videreføre regler om lærernormer. 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 vil presentere mer utdypende vurderinger i kapittel 3 i høringsuttalelsen. Overordnet er det likevel vår vurdering at en vanskelig kan tenke seg mange viktigere nasjonale mål enn at en ny opplæringslov skal sikre lik rett til utdanning for alle elever uavhengig av blant annet bosted. Denne retten er ikke reell i dag.

3. Kommentarer til enkeltkapitler

3.1 Om formål, regelstyring, skjønsmessige regler og lovens struktur og språk

(Kapittel 1-7)

Utdanningsforbundet støtter departementets ambisjon om en lov som er mer tilgjengelig og bedre tilpasset dagens utdanningssystem og fremtidens arbeids- og samfunnsliv. Vi mener målsettingen om at reglene i loven skal være enkle å finne, forstå og følge langt på vei er innfridd. Vi mener forslaget til ny lovtekst har fått en bedre struktur enn i dag og at den er mer brukervennlig. Samtidig mener Utdanningsforbundet at en forenkling av regelverket også kan ha negative eller utilsiktede konsekvenser. Vi støtter innretningen på forslaget til ny lovtekst, men vil samtidig understreke at forenklinger og «enkelte språklige endringer» i realiteten kan være materielle endringer som innebærer en svekkelse av elevenes rettigheter.

I høringsnotatet drøfter departementet når og hvordan lov og forskrift bør brukes som virkemidler i grunnskolen og den videregående opplæringen. Det vises blant annet til kommuneloven, utredningsinstruksen, retningslinjer og flere veiledere, som legger tydelige føringer for departementets forslag i høringsnotatet. Utdanningsforbundet er enig i prinsippet om at viktige regler for å sikre elevenes rettigheter bør komme fram av selve lovteksten heller enn i forskrift. Reglene vil da bli lettere å finne, forstå og følge. Reglene kan utdypes i forskrift. Vi vil samtidig peke på at det er krevende å gi høringsuttalelse på et lovforslag som i stor grad skal detaljeres i en forskrift som ennå ikke er utarbeidet.

Opplæringsloven fastslår i § 1-1 hva som er formålet med opplæringen, men opplæringsloven har ingen bestemmelser om hva som er formålet med selve loven. Både opplæringslovutvalget og departementet mener en ny opplæringslov bør ha en bestemmelse om lovens formål. Selv om den rettslige betydningen av en egen bestemmelse om formålet med loven vil være begrenset, er Utdanningsforbundet enig med departementet i at det er hensiktsmessig med en slik bestemmelse. Vi støtter at bestemmelsen bør være informativ, hvor formålet uttrykkes til å legge til rette for at barn, ungdom og voksne får god opplæring i et godt – og trygt – skolemiljø. Videre støtter vi forslaget til virkeområde for loven og forslaget til formålet med opplæringen.

Departementet argumenterer for at dobbeltregulering og særregulering i hovedsak bør unngås. Utdanningsforbundet er enig i at man bør være noe tilbakeholden med særreguleringer og dobbeltreguleringer, men vi er ikke enig i at dobbeltregulering og særregulering bør unngås i alle sammenhenger. Det er opplæringsloven elever, foreldre, foresatte og andre forholder seg til og har bevissthet om på opplæringsområdet. En kan ikke legge til grunn at alle disse skal sette seg inn i annet regelverk enn opplæringsloven for å finne ut hvilke rettigheter de faktisk har. Utdanningsforbundet mener det er en klar risiko for at forenkling på dette området vil kunne føre til svakere regulering og svekkede rettigheter for elevene.

Utdanningsforbundet stiller også spørsmål ved om å fjerne såkalt «dobbeltregulering» i noen tilfeller kan ha utilsiktede virkninger for friskoleloven, der denne loven forutsetter opplæringslovens bestemmelser. Dette kan eksempelvis gjelde bestemmelser i forvaltningsloven som ikke er inntatt i friskoleloven, men i opplæringsloven. Vi ber om at departementet vurderer dette nærmere, og ved behov legger nødvendige hjemler i friskoleloven for å opprettholde dagens reguleringer.

Lovens tilgjengelighet er også relevant når det gjelder den utstrakte bruken av skjønsmessige bestemmelser i opplæringsloven. For mange lærere, skoleledere, elever, foreldre og foresatte er

det utfordrende å finne ut hvordan slike skal fortolkes. Dette krever juridisk kompetanse, hvor en gjerne må tilbake til lovforarbeidene. Utdanningsforbundet vil derfor anmode departementet om at det i lovproposisjonen, som blir en viktig del av lovforarbeidene, blir lagt så klare føringer som mulig for hvordan skjønnsmessige bestemmelser skal leses og forstås. Særlig sentralt er kravene til forsvarlighet i lovforslaget, som går igjen i mange bestemmelser. Det gjelder både et generelt forsvarlighetskrav, forsvarlig gruppestørrelse, i bestemmelsene om fjernundervisning, reglene om opplæring i samisk i tillegg til andre bestemmelser. Utdanningsforbundet vil understreke betydningen av at faglig-pedagogiske kunnskap og erfaring tillegges stor vekt når innholdet i disse bestemmelsene skal fastsettes. Vi viser ellers til våre innspill og kommentarer til kapittel 9 Krav om forsvarlig opplæring i denne høringsuttalelsen.

Utdanningsforbundet viser til at Kunnskapsdepartementet gjennomgående i høringsnotatet skriver om kvalitet og kvalitetsutvikling i skolen, uten at det er nærmere drøftet hva som legges i disse begrepene. Ulike aktører kan ha ulike oppfatninger av mål og forventninger om hva som gir kvalitet, eller god utdanning, og for mange legger til grunn at kvalitet, resultater og læringsutbytte er tilnærmet lik skår på eksamener og nasjonale prøver, så vel faktiske som justerte. Dette representerer en snever og instrumentell forståelse av god utdanning og står i motsetning til en tilnærming som vektlegger utdanning, dannelse og grunnleggende verdier i samfunnet. Begreper som kvalitet og resultater bør koples til hele læreplanverket, inkludert overordnet del, og ikke bare til kompetansemålene for fag. Vi viser ellers til våre innspill til kapittel 54 Internkontroll og kvalitetsutvikling i skolen.

Selv om departementet noen få steder i høringsnotatet henviser til både foreldre og foresatte, er det foreldre som det i størst grad refereres til når for eksempel samtykke, involvering og rettigheter omtales. Utdanningsforbundet mener at dette kan skape en usikkerhet knyttet til hvilke rettigheter foresatte har etter loven og mener at foresatte må behandles på samme måte som foreldre. Vi viser i denne sammenheng til lærerprofesjonens etiske plattform som gjennomgående bruker betegnelsen «foresatte». Utdanningsforbundet mener ny opplæringslov gjennomgående bør benytte betegnelsen «foresatte».

3.2 Utdanningstilbudet (Kapittel 8)

Utdanningstilbudet – blant annet hva elevene skal lære og hvor mye opplæring elevene skal ha – er i dag fastsatt i forskrift. Departementet foreslår at lovhjemmelen for å fastsette regler i forskrift, i all hovedsak videreføres. Utdanningsforbundet støtter dette og er enig i departementets vurdering av at overordnede og prinsipielle krav bør fremgå av loven mens mer spesifikke krav til innholdet i opplæringen bør fastsettes i forskrift.

Utdanningsforbundet er også enig med departementet i at kravet om at all opplæring skal være i samsvar med læreplanverket og tilbudsstrukturen i videregående opplæring, flyttes fra forskrift til opplæringsloven til selve loven. Vi er enig i departementets vurdering av at læreplanverket gir skolene frihet til å velge metode og aktiviteter for å oppfylle målene. Vi viser her til Stortingets vedtak i behandlingen av *Meld. St. 28 (2015-2016) Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*, om at det er lærernes ansvar og faglige skjønn som skal avgjøre hvilke metoder og virkemidler som skal tas i bruk for å nå kompetansemål og oppfylle skolens generelle samfunnsmandat. Utdanningsforbundet mener dette prinsippet bør gå fram av selve lovteksten. Utdanningsforbundet støtter også forslaget om at samisk lærestoff skal inngå i de nasjonale læreplanene i fag, ikke bare i læreplanene for opplæring i samiske språk og samiske fag.

Med henvisning til at læreplanverket fastsetter hvilke fag det skal gis opplæring i og opplæringens innhold, er Utdanningsforbundet enig i at det ikke er behov for at også lovteksten skal vise til alle fag som grunnskoleopplæringen skal omfatte.

Utdanningsforbundet er enig i at retten til individuell vurdering og dokumentasjon, er en så sentral del av elevenes rett til opplæring at den bør gå direkte fram av selve loven. Med samme begrunnelse mener vi at tap av retten til halvårsvurdering med karakter og standpunkt karakter i et fag fordi læreren eller instruktøren ikke har tilstrekkelig vurderingsgrunnlag, også bør fastsettes i loven. Vi støtter også en forskriftshjemmel i loven for å fastsette mer detaljerte regler om individuell vurdering og dokumentasjon.

Vi støtter også departementets argumentasjon om at forbudet mot vurdering med karakter på barnetrinnet bør fremgå av loven.

I høringsnotatet argumenterer departementet for å videreføre ordningen med å kunne omdisponere en prosentandel av det fastsatte timetallet i fag i grunnskolen mellom fag for hele grupper og trinn. Departementet ber om tilbakemelding på om fleksibiliteten bør være inntil 5 prosent som i dag eller om den bør økes til inntil 10 prosent i det enkelte fag. Utdanningsforbundet går sterkt imot å øke muligheten til omdisponering til inntil 10 prosent i det enkelte fag.

Stortinget avviste en økning til 10 prosent i behandlingen av *Innst. 19 S (2016-2017)*, jf. *Meld. St. 28 (2015-2016)*. Utdanningsforbundet er forundret over at departementet på nytt løfter fram dette alternativet som kan oppfattes som en omkamp om et tidligere stortingsvedtak. I høringsuttalelsene til NOU 2019:23 gikk både Utdanningsforbundet og Elevorganisasjonen mot en slik utvidelse. Stortingets og Utdanningsforbundets argumentasjon mot økningen var en frykt for at ordningen kunne innebære omdisponering av timer fra praktisk-estetiske fag med lite timetall til billigere teoretiske fag hvor kunnskaper og ferdigheter måles ved eksamen og nasjonale prøver. Høringsnotatet bekrefter at det er fagene engelsk, norsk og matematikk som er tilført flest timer gjennom denne muligheten for omdisponering. Utdanningsforbundet mener en utvidelse til 10 prosent vil kunne gi økonomiske incentiver til å benytte denne fleksibiliteten til å slå sammen elevgrupper og redusere behovet for ansatte med godkjent lærerutdanning.

Utdanningsforbundet støtter intensjonen om å legge sterkere vekt på tverrfaglighet og overordnet del av læreplanverket. Mulighet til å kunne omdisponere en del av minstetimetallet vil etter vår erfaring i liten grad bidra til dette. Vi er som nevnt mye mer bekymret for at en slik utvidelse vil føre til at kommuner satser mer på noen prioriterte fag på bekostning av mer kostnadskrevenne fag. I tillegg innebærer forslaget og departementets argumentasjon at det skapes et kunstig skille mellom de overordnede målene for opplæringen og de faglige målene, noe som står i klar motsetning til intensjonen med fagfornyelsen.

Utdanningsforbundet viser til at det allerede i dagens opplæringslov ligger stor grad av fleksibilitet i omfordeling av timer. Vi ser ikke behov for ytterligere utvidelse med tverrfaglig opplæring som begrunnelse. Dersom det skal gis ytterligere fleksibilitet, mener Utdanningsforbundet dette må gjøres ved at det legges til timer i tillegg til minstetimetallet. Utdanningsforbundet går sterkt imot å øke muligheten til å omdisponere inntil 10 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte fag.

Når det gjelder spørsmålet om hva som ligger i retten til opplæring, viser vi til våre kommentarer til kapittel 20 Fjernundervisning og 48 Personalet i skolen.

3.3 Krav om forsvarlig opplæring (Kapittel 9)

Utdanningsforbundet viser til høringsuttalelsen til NOU 2019:23 hvor vi støttet utvalgets forslag om å lovfeste det ulovfestede forsvarlighetskravet i en ny opplæringslov. Formålet med en slik lovfesting må være å klargjøre allerede gjeldende rett. Forutsetningen var – og er – at andre kvalitetssikrende bestemmelser ikke svekkes. Et forsvarlighetskrav vil kunne være et sikkerhetsnett for å fange opp uforsvarlig praksis som ikke er omfattet av mer spesifikke krav i opplæringsloven. Utdanningsforbundet mener at et generelt forsvarlighetskrav kan fjerne eventuell tvil om at et slikt krav faktisk gjelder for hele opplæringsloven.

Departementet peker selv i høringsnotatet på at opplæringen kan være forsvarlig selv om den ikke er god. Utdanningsforbundet forutsetter at det ikke er aktuelt å fjerne bestemmelser som skal sikre god opplæring med den begrunnelse at det gjelder et generelt krav til forsvarlighet i loven.

Departementet skisserer tre alternativ for omfanget og rekkevidden av et lovfestet forsvarlighetskrav. Et alternativ er at et slikt krav skal omfatte både opplæring og annen virksomhet, som for eksempel skolefritidsordning, leksehjelp og PP-tjenesten. Et annet alternativ er at et krav bare omfatter opplæring. Et tredje alternativ er å avgrense et krav til deler av opplæringen, for eksempel tilpasset opplæring eller spesialundervisning.

Det er Utdanningsforbundets vurdering at et forsvarlighetskrav må omfatte all opplæring og annen virksomhet som følger av opplæringen. Vi vil advare mot et begrenset forsvarlighetskrav. Det kan gi inntrykk av at noe opplæring eller noen aktiviteter ikke trenger å være forsvarlige.

3.4 Opplæringspråk og talemål (Kapittel 10)

Det går ikke klart fram av dagens opplæringslov hva som er opplæringspråket i grunnskolen og videregående opplæring. Lov om språk (språklova) som har 1. januar 2022 som virkningstidspunkt, fastslår at formålet med denne loven er å gi norsk språk lovfestet status og sterkere vern, blant annet ved å definere norsk som det nasjonale hovedspråket i Norge.

Departementet foreslår å lovfeste at opplæringspråket i Norge er norsk, samisk eller norsk tegnspråk. Utdanningsforbundet er enig i dette. Vi støtter også departementets forståelse av at en egen bestemmelse om opplæringspråk i opplæringsloven, ikke vil påvirke elevers individuelle rettigheter til å få opplæring i andre språk eller retten til særskilt språkopplæring.

3.5 Bokmål og nynorsk i opplæringen (Kapittel 11)

Utdanningsforbundet mener at den nye opplæringsloven må reflektere de språkpolitiske målene som Stortinget fastsatte ved vedtak om ny språklov våren 2021. Det innebærer blant annet at endringer i opplæringsloven ikke må redusere nynorskens posisjon eller bidra til å redusere eller fjerne eksisterende mindretallsrettigheter eller minoriteters rettigheter knyttet til språk.

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om at opplæringsloven bør regulere valget mellom og bruken av de to norske skriftspråkene bokmål og nynorsk. Vi støtter at loven fastsetter at kommunen skal gi forskrift om det er bokmål eller nynorsk som skal være

hovedmålet ved hver skole. Vi er enig i at den samme regelen bør lovfestes også for fylkeskommunen.

Utdanningsforbundet støtter departements vurdering av at innholdet i fagene som hovedregel skal fastsettes i læreplanene i fagene og ikke i opplæringsloven. Siden læreplanen i norsk fastsetter at begge skriftspråkene skal være en del av opplæring også på barnetrinnet, mener Utdanningsforbundet at det er uheldig å begrense kravet om opplæring i begge skriftspråkene til de to siste årene i grunnskolen, jf. dagens § 2-5. Vi støtter derfor et generelt krav om at elevene skal ha opplæring i begge de norske skriftspråkene. Vi vil likevel be departementet om å sikre at det ikke åpnes for enda senere oppstart med sidemålsundervisning enn i dag.

Opplæringsloven gir på visse vilkår elever på 1.-7. trinn rett til å tilhøre en særskilt språkgruppe, det vil si opplæring i en egen elevgruppe som har et annet hovedmål enn de andre elevene på skolen. Departementet foreslår å utvide denne retten til også å omfatte elever på 8.-10. trinn. Utdanningsforbundet støtter forslaget og viser til formuleringen i Hurdal-plattformen fra den nye regjeringen om at «Regjeringa vil lovfeste retten til nynorskelevar i språkdelt område til å halde fram i eigne nynorskklassar på ungdomstrinnet».

Utdanningsforbundet er enig med departementet i at det skal være en hjemmel i loven for å gi forskrifter om fritak fra opplæring i sidemål for noen elevgrupper. Vi er enig i at denne hjemmelen også bør omfatte videregående opplæring. Utdanningsforbundet støtter at lovteksten bruker betegnelsen «skriftspråk» framfor «målform».

3.6 Læremidler (Kapittel 12)

Departementet viser til at kravet om parallelle utgaver av læremidler på bokmål og nynorsk har en viktig språkpolitisk funksjon, men at elever med nynorsk som skriftspråk har særlige utfordringer knyttet til tilgang på læremidler. Utdanningsforbundet støtter denne vurderingen. Vi vil samtidig sterkt understreke at dette kravet verken blir oppfylt eller etterprøvd.

Departementet foreslår å videreføre dagens parallellitetskrav med unntak, og kravet til rettskriving og godkjente ordlister og ordbøker, men ikke å videreføre forskriftshjemmel om ytterligere unntak fra kravet om parallellutgaver. Utdanningsforbundet støtter en videreføring av parallellitetskravet, men understreker at heller ikke dagens regler sikrer elever med nynorsk som skriftspråk rettighetene nedfelt i loven.

Departementet spør spesifikt om det er behov for hjemmel i forskrift for unntak fra parallellitetskravet i særlige tilfeller. Utdanningsforbundet kan ikke se at det finnes slike behov.

Parallellitetskravet gjelder ikke for samiske læremidler, jf. opplæringsloven § 9-4. Departementet foreslår å fjerne denne presiseringen. De mener det ikke er nødvendig at det fremgår av loven at parallellitetskravet ikke gjelder for opplæring i og på samisk.

Det er Utdanningsforbundets vurdering at læremiddelsituasjonen for elever med samisk som skriftspråk har vært kritisk gjennom i alle fall de siste tre store læreplanreformene i norsk skole. Situasjonen er preget av ansvarspulverisering mellom kommuner, forlag, Sametinget og direktorat og departement. Vi leser departementets forslag som at det er «selvsagt» at parallellitetskravet ikke kan gjelde for læremidler i og på samisk. Vi tolker dette som en

legitimering av dagens situasjon og en unnfallenhet overfor samiske elevers rett til læremidler på eget skriftspråk.

Utdanningsforbundet mener, motsatt departementet, at parallellitetskravet også skal gjelde for læremidler på de samiske språkene. Utdanningsforbundet erkjenner at det vil være svært krevende å realisere et parallellitetskrav for de samiske språkene, særlig sørsamisk og lulesamisk. Men, uten noen form for forpliktelser, særlig for statlige myndigheter, vil læremiddelsituasjonen for samiske elever ikke kunne bedres i overskuelig fremtid. Dette vil være helt uakseptabelt. Vi viser også til våre kommentarer til kapittel 27 Opplæring i og på de samiske språkene.

Utdanningsforbundet viser til at regjeringen i Hurdal-plattformen vil «gjennomføre et krafttak for samiske språk», «styrke samisk språkopplæring» og «sikre at alle elever får læremiddel på eiga målform». Et parallellitetskrav som omfatter samiske læremidler, vil være et godt virkemiddel for å oppfylle disse målsettingene.

Departementet foreslår å samle reglene om parallellutgaver for å gjøre regelverket tydeligere og enklere å følge. Utdanningsforbundet støtter dette.

Departementet viser til forskjell mellom læremidler og læringsressurser, og at det bare er læremidler som er omfattet av parallellitetskravet. Læremidler 1) er trykte eller digitale, 2) er utviklet til bruk i opplæringen, 3) brukes jevnlig i opplæringen og 4) dekker vesentlige deler av læreplanen i faget. Læringsressurser har faglig innhold, men har mindre omfang og er avgrenset til emner og tema. Departementet skiller dessuten mellom generelle ressurser og læringsressurser som er utviklet for bruk i opplæringen.

Utdanningsforbundet mener at skillet mellom læremidler og læringsressurser, ikke minst ved økt digitalisering, er noe uklart. Dette kan føre til omgåelse av parallellitetskravet ved å kalle noe for læringsressurs i stedet for læremiddel. Utdanningsforbundet foreslår at parallellitetskravet også skal gjelde for «læringsressursar utvikla til bruk i skolen».

Det er i opplæringsloven kommunenes og fylkeskommunenes ansvar å sørge for at elevene i størst mulig grad får læremidler på egen målform, og at kriteriet om at læremidler må brukes jevnlig i opplæringen, ikke skal gå ut over elevenes individuelle rett til læremidler på eget skriftspråk. Utdanningsforbundet frykter at slike skjønnsvurderinger som også er koblet til økonomiske kostnader, vil kunne svekke elevenes individuelle rett til tilgang på læremidler på eget skriftspråk.

Departementet foreslår ikke parallellitetskrav for digitale verktøy som kontorstøtteprogram og operativsystemer, og mener at et slikt krav vil kunne føre til at skolene ikke lenger vil kunne bruke aktuelle programmer. Utdanningsforbundet er uenig med departementet. Dersom ikke loven inneholder et slikt krav, tilsier erfaringer at det ikke blir prioritert å utvikle slike program på nynorsk.

Departementet foreslår å lovfeste et krav om at skolen skal bruke skriveprogrammer som støtter både bokmål og nynorsk – så langt det er mulig. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om det er behov for en slik åpning for unntak fra kravene for skriveprogrammer. Utdanningsforbundet mener det ikke bør være en slik åpning.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å videreføre kravene til rettskriving og godkjente ordlister og ordbøker. Den vedtatte språkloven regulerer ikke samisk rettskriving. Utdanningsforbundet mener derfor det er viktig for samiske språk at opplæringsloven viderefører kravet om at skolen bare kan bruke læremidler som følger offisiell rettskriving.

Det følger av dagens opplæringslov at skolene skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremiddel. Departementet mener at kravet er unødvendig under henvisning til retten til tilpasset opplæring og gratisprinsippet. Utdanningsforbundet er uenig i denne vurderingen. Kravet slik vi ser det, går utover disse to rettighetene. Et bortfall av dette kravet vil kunne føre til merarbeid for lærerne og redusert læringsutbytte for elevene. Forslaget vil dessuten klart svekke muligheten for å realisere den politiske ambisjonen i fagfornyelsen om en mer praktisk skole.

3.7 Elevens beste (Kapittel 13)

Opplæringslovutvalget foreslo en generell bestemmelse om elevenes beste i opplæringsloven som ligger tett opp til Grunnloven § 4, «Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn».

Departementet viser til at barna er hovedpersonene i skolen og at regelverket for skolen og opplæringen bør synliggjøre barnas grunnleggende rettigheter. Departementet følger opp utvalget og foreslår å lovfeste prinsippet om barnets beste i en egen og generell bestemmelse om det beste for eleven. Utdanningsforbundet støtter dette forslaget.

Departementet foreslår videre at forslaget skal ha en videre anvendelse enn Grunnloven og barnekonvensjonen, ved at den skal gjelde for alle elever, også elever som har fylt 18 år. Forslaget innebærer at loven viser til elevens beste, ikke barnets beste. Utdanningsforbundet støtter dette.

Utdanningsforbundet er enig med departementet i at det er behov for en praktisk veileder om hva prinsippet om barnets beste betyr for vedtak og andre avgjørelser etter opplæringsloven.

3.8 Plikt til å være aktivt med i opplæringen, oppfølgingsplikt ved fravær og lekser (Kapittel 14)

I dag er det en indirekte plikt for skolen til å følge opp elever som ikke møter eller ikke har utbytte av opplæringen. Departementet foreslår i høringsnotatet å lovfeste en plikt for kommuner og fylkeskommuner til å følge opp elever som har fravær fra opplæringen. Ifølge merknaden til ny § 10-6 vil plikten gjelde fra første dag en elev er borte fra opplæringen. Departementet mener at det da blir klart for alle involverte hva de kan forvente av skolen. Plikten til å følge opp bør ifølge departementet legges til kommunen og fylkeskommunen, ikke på den enkelte skole eller lærer. Departementet legger likevel til grunn at denne plikten ofte vil bli delegert til skolene ved rektor.

Utdanningsforbundet støtter en slik lovpålagt oppfølgingsplikt. Utdanningsforbundet vil samtidig peke på at for å kunne ivareta samisk kulturarv, er det avgjørende at samiske elever får opplæring i tradisjonelle næringer, og gis utvidede permisjonsordninger for å eksempelvis følge vårflytten. Vi er enig i at oppfølgingsplikten må bidra til å forebygge fravær generelt og hindre at fraværet blir for høyt. Plikten må derfor utløses før elevene har mistet mye opplæring.

Utdanningsforbundet understreker samtidig at skolenes mulighet til å følge opp kommunens og fylkeskommunens plikt, vil kunne innebære behov for ekstra tids- og personalressurser.

Departementet foreslår å videreføre dagens plikt for elever til å være aktivt med i opplæringen. Utdanningsforbundet støtter dette.

Departementet foreslår å lovfeste at «skolen» kan pålegge elevene å gjøre oppgaver utenom skoletida (lekser). Av forslaget går det videre fram at det må tas hensyn til at elever har rett til hvile og fritid. Det følger av merknaden til ny bestemmelse at det bare er skolen som kan pålegge elevene å gjøre lekser, og at kommunen, fylkeskommunen og de folkevalgte organene ikke kan bestemme om en skole skal gi lekser eller ikke, og at det ikke vil være noen plikt for skolen til å gi lekser.

Det er Utdanningsforbundets vurdering at debatten om lekser ofte er stereotyp og unyansert. Vurderingen om elevene skal jobbe med skolearbeid hjemme må bygge på god faglig-pedagogisk skjønnsutøvelse i profesjonen og på hvordan skolen velger å organisere skolearbeidet, og bør ikke dreie seg om ensidig ja eller nei til «lekser».

Utdanningsforbundet støtter i hovedsak departementets forslag, men mener formuleringen «Skolen kan pålegge elevane å gjere oppgaver utanom skoletid ...» er noe uheldig. Vi foreslår i stedet «Skolene kan gje elevane oppgaver utanom skoletida». Utdanningsforbundet mener i tråd med tidligere vedtak i Stortinget, at skolen ut fra kompetanse og kjennskap til elevene, er best til å vurdere hvordan opplæringen til elevene skal organiseres og gjennomføres. Vi er også enig i at lærere og ledere på skolen i fellesskap må sørge for at belastningene ved skolearbeidet ikke blir urimelige for elevene.

3.9 Samarbeid mellom skolen og foreldrene (Kapittel 15)

Departementet foreslår at samarbeidet om den enkelte elev reguleres i en egen bestemmelse i loven, med tilhørende forskriftshjemmel i loven og i samme kapittel som elevens beste, elevenes medvirkning og skoledemokrati. Utdanningsforbundet støtter dette.

Det følger av dagens lov at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for samarbeid med foreldrene. Departementet foreslår å endre ordlyden til «skolen», av språklige grunner, ettersom oppgaven naturlig gjennomføres på skolenivå. Det er gjennomgående understreket i høringsnotatet at kommunen og fylkeskommunen er pliktsubjektet i loven. Utdanningsforbundet ser ikke behov for denne endringen ettersom det uansett er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for at plikten oppfylles.

Utdanningsforbundet støtter departementets vurdering av at reguleringen av samarbeidet i loven bør være på et overordnet nivå, og at det i utgangspunktet bør avgjøres lokalt hvordan samarbeidet skal foregå. Departementet mener det er gode grunner til å gi forskrift om utfyllende regler om skolens samarbeid med foreldrene, for å sikre at enkelte regler er like, uavhengig av hvilken skole elevene går på. Utdanningsforbundet støtter slike utfyllende rettigheter for foreldre og foresatte.

Departementet ber om innspill fra høringsinstansene på hvilke deler av samarbeidet det er særlig behov for nasjonale forskriftsregler om. Utdanningsforbundet mener behovet for forskriftsregler er særlig knyttet til at hensynet til at alle elevers beste blir ivaretatt. Det handler blant annet om

faglig og sosial utvikling, et trygt og godt læringsmiljø og gode overganger mellom barnehage og skole og mellom grunnskole og videregående opplæring.

3.10 Elevenes medvirkning og skoledemokratiet (Kapittel 16)

Utdanningsforbundet støtter departementets vurdering av at opplæringsloven bør synliggjøre elevenes grunnleggende rettigheter til å ytre seg og bli hørt i en generell regel, og at disse temaene samles i større grad enn før. Medvirkning er en sentral del av elevenes læring og utvikling, og støtter opp under elevenes motivasjon og trygghet. Det støttes at bestemmelsen formuleres slik at den er i tråd med bestemmelser i barneloven og ny barnevernlov. Det vil også være sentralt at det er et avklart forhold mellom medvirkning og skolens styringsrett ut fra gjeldende lov og læreplaner.

Det går fram av høringsnotatet at bestemmelsen ikke gjelder for dem som har læretid i bedrift eller for voksne deltakere. Det vises til egne bestemmelser for voksne i kapittel 43 Rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne, og at lærlinger er omfattet av arbeidsmiljøloven. Utdanningsforbundet stiller spørsmål ved om lærlingers rett til å ytre seg og bli hørt i opplæringsammenheng er godt nok dekket.

Departementet foreslår å presisere i loven at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for «at elevane og foreldre får vere med på å planleggje, gjennomføre og vurdere verksemda til skolen», blant annet arbeidet med kvalitetsutvikling av opplæringen, skolemiljøet og å fastsette skoleregler. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om retten til å delta og medvirke, og med det muligheten til å påvirke utviklingen av skolen, er godt nok dekket av lovforslaget. Departementet ber også om innspill på hvordan bestemmelsen bør formuleres for at den ikke skal forveksles med formell styring.

Utdanningsforbundet støtter at elever og foresatte må ha mulighet til å påvirke utviklingen av skolen, og er særlig opptatt av at de skal kunne uttale seg om elementer utover skolemiljøet og sosiale forhold ved opplæringen. Det er bra at det blir presisert at de også skal være med å vurdere arbeidet med kvalitetsutvikling av opplæringen, og at skoledemokratiet må omfatte hele skolens virksomhet. Utdanningsforbundet mener at formuleringer som «å delta», «være med å vurdere» er noe uklare. Vi mener at det må fremgå tydelig av lovverket hvordan prosessen med å «sørge for at elevene og foresatte får være med» skal være og hva rettighetene til elever og foresatte egentlig innebærer, slik at det ikke blir store forskjeller i hvordan regelverket skal fortolkes. En presisering av hvordan prosessen med involvering skal være, vil også være avklarende med tanke på at dette ikke skal forveksles med formell styring. Utdanningsforbundet er opptatt av at profesjonens ansvar for opplæringen må ligge til grunn.

Departementet foreslår å lovfeste at skolen skal legge til rette for at alle elevene skal kunne ytre seg, at skolen skal oppmuntre dem til å delta i skoledemokratiet, og at skolen skal hjelpe elevene i arbeidet med skoledemokratiet.

Utdanningsforbundet støtter departementets vurdering av at et godt elevdemokrati ikke kommer på plass av seg selv. Det trengs opplæring, veiledning, støtte og strukturer som sørger for at dette kommer på plass. Med departementets forslag fjernes dagens regulering om at et medlem av undervisningspersonalet skal ha som oppgave å hjelpe elevrådet i arbeidet. Departementet ønsker at skolene selv skal få bestemme hvordan de vil legge til rette for et godt skoledemokrati og har derfor landet på en mer generell formulering. Dette åpner blant annet opp for at andre ansatte enn

lærerne kan følge opp dette arbeidet, og vil også kunne skape en større variasjon i hvordan dette arbeidet følges opp mellom skoler. Utdanningsforbundet ser arbeidet med skoledemokrati i sammenheng med blant annet det tverrfaglige temaet demokrati og medborgerskap, og mener at det er sentralt at dette er en oppgave for undervisningspersonell.

Samarbeidsutvalg, skolemiljøutvalg og foreldreråd

Departementet foreslår å videreføre at grunnskoler skal ha et samarbeidsutvalg, et skolemiljøutvalg og et foreldreråd, og å videreføre at videregående skoler skal ha et skoleutvalg og et skolemiljøutvalg. For begge skoleslag foreslår departementet å lovfeste at kommunen og fylkeskommunen i stedet kan velge å ha andre brukerorganer.

Utdanningsforbundet støtter å videreføre de etablerte utvalg og råd, men støtter ikke å åpne opp for at kommunen/fylkeskommunen skal vurdere hvilke brukerorganer som fungerer best på egen skole. Høringsnotatet kommenterer ikke medvirkning i en prosess med å vedta andre brukerorganer. Utdanningsforbundet mener at ved en åpning for avvik fra ordinær modell, vil slik medvirkning og involvering være sentralt. Det er Utdanningsforbundets generelle vurdering at stabile utvalg og rådsstrukturer er viktig for at ordningene skal være oversiktlige og forutsigbare for de foresatte.

Elevråd eller annen organisering

Departementet foreslår å videreføre at grunnskoler og videregående skoler skal ha et elevråd som er valgt av elevene ved skolen, men å lovfeste at elevene kan velge å organisere seg på en annen måte.

Utdanningsforbundet støtter sterkt opp under å videreføre elevrådene, som sikrer at skolen har et system for hvordan elevene kan bidra i skoledemokratiet. Vi mener også at det innenfor dette systemet kan jobbes med å sikre bred involvering av elevene, og en større fleksibilitet i arbeidsformer. Utdanningsforbundet er også enig i at det kan ha en verdi i seg selv at elevene er med på å diskutere organiseringen av eget demokrati, fordi elevene kan lære mer om demokrati og praktisere demokrati gjennom dette. For å unngå at elevdemokratiet blir prioritert bort eller blir for ulikt mellom ulike skoler, mener vi at det heller kan tenkes nytt innenfor rammene av eksisterende rådsstruktur.

Departementet foreslår å ikke videreføre lovbestemmelsene om sammensetningen og oppgavene til utvalgene og rådene og om sammensetningen av styre for skolen opprettet etter kommuneloven, men å lovfeste at departementet kan gi forskrift om dette.

Utdanningsforbundet mener det er viktig at det går fram av forskrift hva som skal være sammensetning og oppgaver til utvalg og råd. Dette er en god støtte for skolene, og for å sørge for lik praksis nasjonalt.

3.11 Samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester (Kapittel 17)

Kapitlet handler om samarbeid om barns overgang fra barnehagen til skolen, skolefritidsordningen (SFO) og om tverrfaglig samarbeid mellom skolen og andre velferdstjenester. Dette samarbeidet er i dag regulert i både barnehageloven og opplæringsloven, og er omtalt også i rammeplan for barnehagen. Formålet med samarbeidet er å bidra til at barna får en trygg og god overgang. Det følger av dagens opplæringslov at kommunen har

hovedansvaret for samarbeidet og skal utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO.

Departementet foreslår å videreføre kravet til kommunen om å sørge for en god og trygg overgang, men som opplæringslovutvalget, ikke å videreføre et krav om at kommunen skal utarbeide en plan for overgangen.

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om å lovfeste et krav til kommunen om å sørge for en god og trygg overgang, men Utdanningsforbundet mener samtidig at kravet til kommunen om å utarbeide en plan for overgangen, må videreføres i ny opplæringslov. Vi kan ikke se at dette er inngripende i kommunenes egen oppfølging av pliktene etter loven.

Utdanningsforbundet er helt uenig i at dette innebærer en detaljstyring av kommunene. Vi er også klart uenig med departementet om at formuleringen «Kommunen skal sørge for ...» innebærer «et tydelig pålegg til kommunen». Utdanningsforbundet mener departementet bør være lydhør for at to tredjedeler av høringsinstansene til NOU 2019:23 ønsket å videreføre kravet om å utarbeide en plan for overgangen. Denne tilbakemeldingen uttrykker en klar bekymring for at kommunens ansvar for overgangen vil bli svekket ved en slik lovendring. Utdanningsforbundet mener departementets henvisning til det generelle internkontrollkravet i kommuneloven ikke er en tilstrekkelig sikring av ansvaret for overgangen fra barnehage til skole og SFO. Forslaget om å fjerne plikten til å utarbeide en plan for overgangen er ikke begrunnet verken i planens funksjon eller praktiseringen av kravet. Vi minner ellers om at plikten har vært lovbestemt i kort tid og at det derfor ikke ligger noe erfaringsgrunnlag bak forslaget om å fjerne en slik plikt.

Utdanningsforbundet mener primært at dagens ordlyd i opplæringsloven, «Kommunen har hovedansvaret for samarbeidet og skal utarbeide ein plan for overgangen frå barnehage til skole og skolefritidsordning», bør videreføres som tillegg til departementets forslag til ny § 4-8. Sekundært foreslår vi formuleringen «Kommunen skal utarbeide ein plan eller på tilsvarande måte sikre ein trygg og god overgang ...».

Departementet foreslår å videreføre reglene om samarbeid og samordning med andre velferdstjenester. Dette ble vedtatt av Stortinget ved behandling av *Prop. 100 L (2020-2021) Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Utdanningsforbundet mener det ikke er hensiktsmessig å endre en nylig regelendring før den har vært praktisert en periode, og støtter forslaget. Vi avventer den tillyste evalueringen av lovendringen.

3.12 Organiseringen av opplæringen (Kapittel 18)

Utdanningsforbundet er enig i forutsetningene og vilkårene for gruppestørrelse og inndeling av elevene i grupper og klasser. Vi er enig i premisset om at gruppestørrelsen må være trygg og pedagogisk forsvarlig, at beslutningsgrunnlaget må være basert på faglig-pedagogisk erfaring og at økonomiske hensyn ikke kan brukes som argument for å inndele elevene i større grupper enn det som er forsvarlig. Utdanningsforbundet er enig med departementet i at dette bør være et lovbundet skjønn som statlige tilsynsmyndigheter og domstoler kan overprøve, selv om det konkrete innholdet i kravet må utledes av faglig og pedagogisk kunnskap.

Utdanningsforbundet er enig i forslaget om å lovfeste en hovedregel om at inndelingen i klasser og grupper skal bidra til at skolene blir en møteplass der elevene utvikler toleranse og respekt for hverandre. Utdanningsforbundet er enig med departementet om at terskelen for inndeling av elevene etter faglig nivå, skal være høy. Vi støtter departementets forslag om å lovfeste at elever bare kan deles i grupper etter faglig nivå når det er nødvendig for at elevene skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vi støtter også at adgangen til inndeling etter faglig nivå bare skal gjelde den delen av opplæringen der kravet om at det er nødvendig, er oppfylt. Vi er enig i forutsetningen om at skolen jevnlig skal vurdere om inndelingen i grupper etter faglig nivå er forsvarlig.

Utdanningsforbundet støtter kravet om at inndeling av elevene etter kjønn skal bygge på særlig tungtveiende grunner. Departementet peker på at ulike kjønnsidentiteter og kjønnsuttrykk blant elevene er argumenter for å være restriktiv med å dele elevene etter kjønn, at terskelen bør være høy og at praksis må bygge på klokskap og god kjennskap til elevgruppen. Utdanningsforbundet er enig i departementets vurdering av at inndeling etter kjønn kan være aktuelt for opplæring knyttet til temaer som pubertet og seksualitet, men at det ellers bare bør være mulig der felles undervisning ikke vil være forsvarlig og rimelig med hensyn til elevenes integritet.

Utdanningsforbundet kan som departementet, ikke se at det finnes tilfeller hvor det er aktuelt å dele inn elevene i grupper etter etnisitet, landbakgrunn eller andre felles særtrekk ved en elevgruppe som har med deres tilhørighet til en folkegruppe å gjøre. Utdanningsforbundet støtter derfor forslaget om å ikke videreføre muligheten for inndeling av elevene etter etnisitet. Vi er samtidig enig i at det fortsatt skal være tillatt med innføringstilbud for språklige minoriteter og egne grupper for opplæring i og på samisk og i kvensk eller finsk.

Departementet stiller i høringsnotatet spørsmål om det bør være tillatt å dele elevene i grupper etter interesser. Det er Utdanningsforbundets vurdering at det meste av opplæringen bør gjennomføres på felles møteplasser innenfor klassefelleskapet. Det er videre vår vurdering at muligheten til å omdisponere timer mellom fag og valgfagsordningen på ungdomstrinnet allerede i dag åpner for å møte elevenes særlige interesser. I videregående opplæring kan utdanningsprogram og programfag i praksis være inndeling etter interesser. Utdanningsforbundet ser ikke behov for å åpne for videre inndeling av elevene etter interesser. Vi mener inndeling av elever i grupper etter individuelle interesser kan gå på bekostning av andre elevers interesser og rettigheter. Slik inndeling kan også lett nærme seg inndeling etter faglig nivå.

Utdanningsforbundet er enig i at vurderingen av hva som er nødvendig for at elevene skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal gjøres med utgangspunkt i faglig-pedagogisk kunnskap og erfaring.

Utdanningsforbundet støtter forslagene om lengden på skoleåret og reglene om fastsettelse av skole- og feriedager (skolerute). Utdanningsforbundet er uenig i at det ikke er behov for en forskriftshjemmel i loven om regler for når på dagen elevene skal gå på skolen. Departementet «antar at man er enige om daglig skoletid (kl. 08.30-15.30)», uten å hensynta at mange elever også er avhengige av skyss i forkant og etterkant av en «uspesifisert» skoledag.

3.13 Hvilken skole elevene skal gå på (Kapittel 19)

Opplæringsloven inneholder regler om hvordan elevene i grunnskolen skal fordeles på skolene i kommunen. Loven gir alle elever i grunnskolen rett til å gå på én bestemt skole, den som ligger

nærmest eller den skolen de sogner til. I denne vurderingen vil blant annet avstanden til skolen, topografi, trafikkforhold og kapasiteten på skolene kunne tillegges vekt. Kommuner har hjemmel til å fastsette forskrift om hvilken skole de ulike områdene i kommunen sogner til. Dette er ment å sikre forutberegnelighet og likebehandling. Elever kan søke om, men har ikke rett til, å gå på andre skoler enn den som ligger nærmest eller de sogner til.

Opplæringsloven inneholder ikke regler om hvilken skole søkere til videregående opplæring skal plasseres på. Elevene i videregående opplæring har således ingen lovfestet rett til å gå på en bestemt skole. Departementet har hjemmel til å gi forskrift om inntak til videregående opplæring.

Utdanningsforbundet vurderer forslaget til i all hovedsak å ha samme materielle innhold som dagens opplæringslov, og støtter forslaget.

3.14 Fjernundervisning (Kapittel 20)

Departementet foreslår en bred utvidelse av dagens regelverk om fjernundervisning.

Utdanningsforbundet vil minne om at utgangspunktet til opplæringslovutvalget var at det var uklart om og i hvilken grad fjernundervisning er lov utenom de få tilfellene som i dag er regulert i opplæringsloven. Det som for utvalget var et behov for å klargjøre regelverket, er for departementet blitt et lovforslag som tydelig legger opp til en deregulering og tydelig liberalisering av bruk av fjernundervisning i norsk skole. Utdanningsforbundet er tydelig motstander av å utvide fjernundervisning slik det fremkommer i forslaget og mener det innebærer en betydelig risiko for å undergrave forståelsen av hva opplæring og undervisning er, og elevenes mulighet til å få hjelp og støtte fra lærer.

Departementets lovforslag innebærer en svært vid bestemmelse om fjernundervisning som delvis er begrunnet i samfunnets digitalisering, men også ut ifra et ønske om å klargjøre rettstilstanden på området, da praksis har blitt sprikende, særlig under pandemien.

Utdanningsforbundet viser til at erfaringene fra hjemmeundervisning under korona-pandemien er svært blandet, blant annet når det gjelder læreres mulighet til å følge opp elevene, konsekvenser for læringsmiljøet og ivaretagelsen av sårbare barn og unge. Hjemmeundervisning for det store flertallet av elever fungerer dårligere enn opplæring som foregår i et sosialt fellesskap mellom elever og lærer. Kunnskapsgrunnlaget rundt bruk av fjernundervisning er ellers svært begrenset. Vi stiller oss derfor undrende til at departementet ønsker å åpne for en slik total omrokkering av någjeldende regelverk, uten tilstrekkelig utredning og kunnskap om hvordan dette vil utfordre den enkelte elev. I praksis åpner reglene for at fjernundervisning kan benyttes i et nært ubegrenset omfang, og uten rammer rundt form eller lærers rolle.

Organisert på riktig måte kan fjernundervisning i noen tilfeller være en ressurs for skoler og elever. Dette krever imidlertid tydelig regulering og innramming, og det må funderes på en omforent forståelse av hva fjernundervisning er og når den kan brukes. Utdanningsforbundet mener at dette ikke gjenspeiles i høringsnotatet som omhandler fjernundervisning.

Undervisning er mer enn bare fag. Utdanningsforbundet ser at departementet har lagt inn formuleringer i lovteksten som skal sikre elevene støtte fra lærer i fjernundervisning. Dessverre går ikke den foreslåtte teksten langt nok i å regulere og ramme inn fjernundervisning. I tillegg er det et grunnleggende problem at verken fjernundervisning eller opplæringsbegrepet som helhet er fundert på en tydelig forståelse av hva opplæring skal være, og av lærers rolle og ansvar i

opplæringen. Selv om mye er skrevet i høringsnotatet om viktigheten av sosialt samspill mellom elever og mellom elev og lærer, er svært lite gjort for å sikre at dette faktisk blir ivaretatt.

Kommunikasjon mellom elever er en viktig del av et godt læringsmiljø. Stabilitet i elevmassen i undervisningen er derfor viktig, samt at klassestørrelsene ikke er for store. I en digital undervisningssituasjon er rammene for hvor mange elever som kan følge undervisningen uklare. Og det kan trolig være ulike elevgrupper som alle deltar digitalt fra forskjellige skoler. Hvis det er for store grupper som følger den digitale undervisningen, blir det vanskeligere for enkelteleven å oppnå nødvendig kontakt med lærer når det oppstår behov for veiledning i undervisningssituasjonen. Et krav om at undervisningen må være trygg og pedagogisk forsvarlig er for vagt og skjønsmessig til å ivareta dette på en tilstrekkelig måte.

Som en forlengelse av dette er vi sterkt uenige i at det ikke stilles krav til sanntidskommunikasjon mellom lærer og elev. Pandemien har tydelig vist at undervisning og læring er sosiale aktiviteter. Blikk og andre kroppsuttrykk er forutsetninger for å skape den typen tillit og nærhet som tilpasning av opplæringen til den enkelte elev må bygges på. At man kommuniserer synkront med lærer må være et absolutt minimumskrav for at det skal kunne sies at man kommuniserer med lærer på en måte som er trygg og pedagogisk forsvarlig. Høringsnotatet har formuleringer som vektlegger relasjon mellom lærer og elev. Dette bærer likevel ikke forslagene til lovtekst preg av.

Vi vil også understreke den klare sammenhengen mellom et godt samarbeid mellom hjem og skole og elevenes faglige og sosiale læring og utvikling. Departementet drøfter ikke i høringsnotatet hvordan dette samarbeidet kan ivaretas på en god nok måte ved bruk av fjernundervisning. Flere undersøkelser og kartlegginger har bekreftet at «Skole er best på skolen».

Muligheten til å dra nytte av fjernundervisning varierer stort fra elev til elev. Bekymringen for sårbare barn og unge har vært ytret klart under bruk av hjemmeundervisning i pandemien. Og vi merker oss at departementet vektlegger at hver enkelt elevs behov skal ivaretas ved vurdering av vilkårene for fjernundervisning. Vi kan likevel ikke se at dette er tilstrekkelig ivaretatt i forslaget til lovbestemmelse. Kravene er vage og kan overprøves i svært begrenset grad. Likeverdsprinsippet blir vanskeligere å ivareta gjennom fjernundervisning, og det er vanskeligere å tilpasse opplæringen til den enkeltes behov underveis i en læringsøkt. Dette fordi man ikke har den umiddelbare, fysiske tilgangen til eleven. Mye informasjon om eleven går tapt gjennom en skjerm. Skole handler om både sosial og faglig læring, og vi er bekymret for en endimensjonal tilnærming til læringsbegrepet gjennom bruk av fjernundervisning.

Vi viser til lovforslagets fjerde avsnitt: «At elevane og læraren må kunne kommunisere effektivt, betyr at elevane må ha tilsvarande høve for fagleg hjelp og oppfølging som om læraren var fysisk til stades. Dessutan må læraren ha tilsvarande høve til å gi opplæring, gjere vurderingar og registrere eventuelt fråvær». Dette framstår som lite realistisk, en nedvurdering av kompleksiteten i lærergjeringen og en underkommunisering av at mange elever ikke vil kunne trekke veksler på hjelp og oppfølging fra en fremmed lærer via skjerm. Svært mange elever vil vegre seg for å åpne seg om utfordringer og be om hjelp fra en person de ikke er trygge på.

Forslaget til bestemmelse legger opp til utstrakt bruk av skjønn. Dokumentasjonskravene er videre svært beskjedne. Å overprøve en avgjørelse om bruk av fjernundervisning kan derfor bli

svært krevende. Slik bestemmelsen framstår er det vanskelig å sikre at elevene får den undervisningen de har krav på etter loven.

Departementet er klare på at økonomiske innsparinger ikke skal være grunnlaget for fjernundervisning. Likevel er det få begrensninger i loven som kan forhindre at fjernundervisning brukes til økonomisk innsparing ved å gi elevene dårligere oppfølging fra lærer.

En utstrakt bruk av fjernundervisning vil også bidra til økt kommersialisering av grunnopplæringen. Store aktører har klare interesser i å utforme produkter til bruk i fjernundervisning. Dersom dette gjøres uten kloke didaktiske og pedagogiske vurderinger, vil det undergrave elevenes rett til opplæring og vurdering av en lærer.

En annen problemstilling er gratisprinsippet. Departementet er opptatt av å videreføre dette prinsippet. Samtidig åpner forslaget for at man i særlige tilfeller kan motta fjernundervisning utenfor skolen. Fjernundervisning i slike tilfelles kan utfordre gratisprinsippet ved at det utløser kostnader ved nett-tilgang og nødvendig utstyr.

Særskilt om lærerens rolle

Utdanningsforbundet er særlig opptatt av at lovforslagene om fjernundervisning og lærerens faglige ansvar for opplæringen, jf. kapittel 48 i høringsnotatet, må ses i sammenheng. De handler begge om lærerens rolle i opplæringen og om elevens rett til å få opplæring og bli fulgt opp av lærer.

Høringsnotatet til ny opplæringslov berører denne problematikken i ulike kapitler. I notatet drøfter departementet blant annet lærers ansvar og rolle (kapittel 48), elevenes rett til et visst antall opplærings timer (kapittel 8) og fjernundervisning (kapittel 20). Departementet konstaterer med bekymring at det er uklart hva som egentlig ligger i elevenes rett til opplæring. Imidlertid mener de at foreslåtte endringer i ny opplæringslov vil bøte på problemet. På side 79 i høringsnotatet står det: «Departementet mener at disse forslagene vil bidra til at opplæringsloven med forskrifter samlet sett gir et tydeligere rettslig innhold til kravet om minstetid til opplæring».

Utdanningsforbundet deler ikke synet på at ny opplæringslov vil gi et tydeligere rettslig innhold i kravet til minstetid til opplæring. Tvert imot mener vi at forslaget til ny opplæringslov vil forsterke den negative utviklingen og bidra til en ytterligere svekking av lærerrollen i norsk skole. Dersom vi unnlater å lovfeste lærerens rolle i opplæringen, vil det føre til ytterligere uklarhet om hva opplæring faktisk er og hvorvidt elevene kan få opplæring uten at det er en lærer involvert. En liberalisering av reglene for fjernundervisning vil øke denne usikkerheten. Vi mener kombinasjonen av disse to forslagene vil slå særdeles uheldig ut for norsk skole i det lange løp. Forslagene fører med seg et stort potensial for økonomisk innsparing og en tilsvarende stor fare for at elevene skal få dårligere oppfølging fra lærerne.

Som flere av høringsinstansene har gitt uttrykk for overfor departementet, mener også Utdanningsforbundet at det er svært viktig å ikke forhaste seg med å innføre nye regler om fjernundervisning. Det er en rekke problemstillinger som trenger å bli belyst bedre og det er behov for å gå grundig gjennom det kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet, og som vil komme framover i kjølvannet av erfaringene som er gjort under korona-pandemien.

Samlet sett mener Utdanningsforbundet at lovforslaget om fjernundervisning inneholder for mange ubesvarte problemstillinger og flere utilsiktede konsekvenser som i større grad må belyses før man eventuelt utvider adgangen til fjernundervisning.

3.15 Tilpasset og universell opplæring (Kapittel 21)

I dette kapitlet foreslår departementet endringer i dagens regler om tilpasset opplæring og intensiv opplæring. Tilpasset opplæring er et grunnleggende prinsipp i skolen og dreier seg om at lærerne – innenfor fellesskapets rammer – skal tilrettelegge opplæringen slik at alle elever skal få best mulig utbytte av denne. Intensiv opplæring er en del av den tilpassede opplæringen og innebærer kortvarig og målrettet innsats fra skolen i lesing, skriving og regning for utvalgte elever på 1. til 4. trinn.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å videreføre skolens plikt til å vurdere elevens utbytte av opplæringen, å melde fra til rektor ved tvil om eleven har tilfredsstillende utbytte, og å følge opp ved å vurdere og sette i verk tiltak.

Departementet foreslår å videreføre skolens plikt til å gi tilpasset opplæring.

Opplæringslovutvalget foreslo å innføre «universell opplæring» og «forsterket innsats» som nye betegnelser på tilpasset opplæring og intensiv opplæring. Departementet foreslår å videreføre betegnelsen «intensiv opplæring», men har ikke tatt stilling til betegnelsen «universell opplæring» vs. «tilpasset opplæring», og ber om høringsinstansene sitt syn på dette spørsmålet.

Utdanningsforbundet viser til høringsuttalelsen til NOU 2019:23 der vi var kritiske til betegnelsen «universell opplæring». Utdanningsforbundet mener at plikten til å gi tilpasset opplæring innebærer at opplæringen tilrettelegges slik at alle elever kan få så godt utbytte av opplæringen som mulig. Vi mener at denne forståelsen kan klargjøres i loven uten å gå bort fra betegnelsen «tilpasset opplæring». Utdanningsforbundet er uenig i å erstatte betegnelsen «tilpasset opplæring» med «universell opplæring».

Utdanningsforbundet støtter opplæringslovutvalgets forslag om å erstatte betegnelsen «intensiv opplæring» med «forsterket innsats». Vi mener at «intensiv opplæring» kan signalisere en noe avgrensede tilnærming der noe skal vike for å kunne ta igjen noe annet. Vi mener «forsterket innsats» signaliserer en bredere tilnærming til arbeidet med «elever som står i fare for å bli hengende etter», jf. § 1-4 i dagens lov. Utdanningsforbundet anbefaler at man i ny § 11-2 bruker «elevar som har faglege utfordringar» i stedet «å bli hengende etter» som vi mener er upresist i en lovtekst. Utdanningsforbundet etterlyser samtidig en vurdering av PP-tjenesten sin rolle opp mot forsterket innsats, også i lys av forslaget til utvidet mandat for PP-tjenesten.

Opplæringslovutvalget foreslo at forsterket innsats (intensiv opplæring) ikke bare skal gjelde for 1.-4. trinn som i dag, men for allgrunnskoleopplæring, ikke bare de grunnleggende ferdighetene lesing, skriving og regning. Utvalget foreslo også å utvide ordningen til å omfatte videregående opplæring. Departementet foreslår å fortsatt avgrense rettigheten til 1.-4. trinn, men samtidig utvide retten om intensiv opplæring til å gjelde i videregående opplæring.

Utdanningsforbundet er enig i opplæringslovutvalgets forslag om forsterket innsats i hele grunnskolen. Vi støtter departementets forslag om en tilsvarende rett i videregående opplæring.

Departementets forslag innebærer at intensiv opplæring fortsatt bare skal gjelde grunnleggende ferdigheter, og tre av de grunnleggende ferdighetene lesing, skriving og regning. Samtidig viser høringsnotatet flere steder til at hjelp settes inn for sent og at det pedagogiske tilbudet må tilpasses i større grad. Begrunnelsen for ikke å la resten av grunnskolen omfattes av ordningen med intensiv opplæring, er i stor grad økonomisk fundert opp mot normen for lærertetthet i grunnskolen. Utdanningsforbundet er uenig i denne avgrensningen.

Målgruppen for departementets forslag om intensiv opplæring i videregående opplæring er elever som står i fare for å ikke bestå fag. Departementet understreker at dette handler om elevens kompetanse i faget, og skal ikke være knyttet til bestemte grunnleggende ferdigheter eller til manglende vurderingsgrunnlag grunnet fravær. Samtidig sier departementet at det ikke er relevant hva som er årsaken til at eleven henger etter og derfor trenger intensiv opplæring. Dette fremstår noe uklart. Utdanningsforbundet er bekymret for at departementets tydelige henvisning til elevens kompetanse, kan utelukke elever som vil kunne ha behov for et slikt opplæringstilbud.

3.16 Individuell tilrettelegging av opplæringen (Kapittel 22)

Departementet foreslår å videreføre intensjonen om at det er elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen som har rett til spesialundervisning, men i en ny formulering: «... dersom dei treng det for å få tilfredsstillande utbytte av opplæringa». Utdanningsforbundet støtter dette, men vi mener det må fremgå av ny § 11-6 at det samlede opplæringstilbudet vil gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Departementet foreslår betegnelsen «individuell tilrettelagt opplæring» som erstatning for «spesialundervisning.» Departementets begrunnelse er at betegnelsen kan virke stigmatiserende og gi assosiasjoner til at selve opplæringen eller elevene er «spesielle». Utdanningsforbundet støtter forslaget om «individuell tilrettelagt opplæring» som ny betegnelse for «spesialundervisning». Samtidig merker vi oss at departementet i høringsnotatet benytter betegnelser som «spesialpedagog» og «spesialpedagogisk kompetanse» uten å vurdere denne bruken opp mot å forslaget om å erstatte betegnelsen «spesialundervisning».

Departementet går inn for en tredeling av dagens rett til spesialundervisning, ved å skille ut personlig assistanse og fysisk tilrettelegging som separate rettigheter. Utdanningsforbundet støtter forslaget. Vi mener dette kan bidra til å klargjøre kriteriene for hva som utløser rett til spesialundervisning og hvordan retten kan oppfylles. Vi er likevel usikre på hva personlig assistanse faktisk vil innebære for ulike elever.

Departementet vil presisere i loven at det som hovedregel er personer ansatt i lærerstilling som kan gi individuell tilrettelagt opplæring, men foreslår å innføre en unntaksbestemmelse for personer med universitets-/høyskoleutdanning som gjør de særlig egnet til å ivareta elevens behov.

Det er Utdanningsforbundets vurdering at mange elever med rett til spesialundervisning i dag får sitt opplæringstilbud av personer som verken har pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse. Vi tolker departementets forslag til ny § 11-9 som en innskjerping av kompetansekravene sammenlignet med dagens § 5-5. Utdanningsforbundet støtter dette forslaget, også forslaget om at den pedagogisk-psykologiske tjenesten i den sakkyndige vurderingen, skal utrede hvilken kompetanse de som skal gi opplæringen skal ha dersom det skal

gjøres unntak fra kompetansekravene. Vi ber departementet vurdere om varigheten av den sakkyndige vurderingen bør reguleres i forslaget til ny § 11-8.

3.17 Alternativ og supplerende kommunikasjon (Kapittel 23)

Elever som helt eller delvis mangler funksjonell tale, har behov for å bruke andre uttrykksformer og kommunikasjonsmåter. ASK er et mangfoldig sett av kommunikasjonsmåter og en fellesbetegnelse for ulike måter å kommunisere på.

Departementet foreslår, i motsetning til opplæringslovutvalget, å videreføre dagens bestemmelser om ASK i opplæringsloven. Utdanningsforbundet støtter dette. Denne bestemmelsen må også inkludere ASK på linje med norsk tegnspråk. Departementet vil utrede om ASK skal utløse tilleggstimer. Utdanningsforbundet mener at de som får opplæring i ASK som en del av opplæringa, også skal ha rett på tilleggstimer.

3.18 Pedagogisk psykologisk tjeneste (Kapittel 24)

Gjennom dagens mandat skal PP-tjenesten hjelpe skolen med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov – altså elever med rett til spesialundervisning, i tillegg til å gjøre sakkyndige vurderinger.

Mandatet PP-tjenesten skal jobbe etter blir, ifølge departementets forslag, nå tredelt: jobbe forebyggende, hjelpe til med kompetanse- og organisasjonsutvikling og skrive sakkyndige vurderinger der kommunen trenger dette. Mandatet utvides på to ulike måter:

For det første vil departementet fjerne henvisningen til «elever med særlige behov». Dette gjør de ved å vise til at PP-tjenestens ansvar er å tilrettelegge det pedagogiske tilbudet for barn og elever med «ulike» behov. Forslaget gir PP-tjenesten medansvar for en vesentlig større elevgruppe, «elever med ulike behov for tilrettelegging av opplæringen». Tall fra ulike rapporter de siste årene indikerer at dette kan gjelde 15-25 prosent av alle elever. I dag mottar i underkant av åtte prosent av alle elever i grunnskolen spesialundervisning. Departementet utdyper at den avledede målgruppen for PP-tjenestens arbeid både er elever som ikke har eller står i fare for å ikke kunne få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, samt elever med stort læringspotensial som trenger tilrettelegging. Denne siste gruppen har ikke vært omfattet av PP-tjenestens ansvarsområde tidligere.

For det andre skal det i nytt mandat presiseres at PP-tjenesten skal støtte og veilede skolene i deres forebyggende arbeid, gjennom utredninger av tilretteleggingsbehov og nødvendige tiltak. Dette er ikke nødvendigvis et nytt ansvarsområde for PP-tjenesten da det ligger som et av fire kvalitetskriterier for PP-tjenesten, men det har ikke vært lovfestet og derfor praktisert i ulik grad. Dette kan derfor være et viktig grep for å sørge for likeverdige tjenester, men Utdanningsforbundet er samtidig usikker på hvordan slike utredninger i praksis vil skille seg fra sakkyndige vurderinger. PP-tjenesten skal her opptre som et spesialistorgan og et supplement til lærerkompetansen der dette er nødvendig. PP-tjenesten skal bidra med sin spesielle kompetanse, men det blir ikke utdypet hva denne kompetansen skal være. Utdanningsforbundet mener en utvidelse av PP-tjenestens mandat åpenbart vil utløse tydelige behov for krav til kompetanse og bemanning i PP-tjenesten.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å videreføre kravet til sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring og fritak fra opplæringsplikten. Vi viser ellers

til vår høringsuttalelse til NOU 2019:23, der vi mente at sakkyndig vurdering må ligge til grunn for vedtak om fysisk tilrettelegging og personlig assistanse. Vi mener det er 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 opplærings situasjon. 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 rettighetene 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. Når det gjelder sakkyndig vurdering som grunnlag for tidlig eller utsatt skolestart, viser vi til vår kommentar til kapittel 35.

Departementet ønsker ikke å utvide mandatet til å gjelde «alle elever», og viser til at deres forslag til presisering dermed ikke vil medføre «en vesentlig økt arbeidsbyrde for tjenesten». Dette blir videre brukt som begrunnelse for hvorfor det ikke er behov for å vurdere en bemanningsnorm. Utdanningsforbundet er uenig i denne vurderingen. Videre legger departementet til grunn at omfanget av det forebyggende arbeidet og arbeidet med tidlig innsats, må tilpasses etter hvor mye ressurser som frigjøres når arbeidet med sakkyndige vurderinger går ned. Utdanningsforbundet mener at denne tilpasningen kan slå svært uheldig ut for de mindre tjenestene. Vi frykter at flere tjenester ikke vil klare å etterleve sitt nye mandat gjennom departementets forslag.

Utdanningsforbundet mener ansatte i støttesystemene må ha tilstrekkelig tid og ressurser til å utøve arbeidsoppgavene, slik at barn, unge og voksne får den hjelp de har behov for. Derfor er det viktig å stille krav til kompetanse og bemanning i PP-tjenesten. Vi vil understreke at der det ikke er et godt fungerende støtteapparat, øker også belastningen på lærernes og lederes arbeidshverdag i skolen. Det kan få alvorlige konsekvenser for den enkelte, og for det faglige og pedagogiske tilbudet elevene får.

I høringsnotatet spør departementet åpent om opplæringsloven skal pålegge PP-tjenesten oppgaver knyttet til tilrettelegging for dem som har læretid i bedrift. Mange lærlinger er avhengige av støtte og oppfølging av en velfungerende PP-tjeneste for å kunne fullføre læretiden i bedrift. Vi erfarer at dagens bestemmelser om PP-tjenesten er uklare og lite forpliktende. Konsekvensen blir stor variasjon både i tilgangen og kvaliteten på tilbudet til den enkelte lærling. Utdanningsforbundet støtter derfor at PP-tjenestens rolle overfor de som har læretid i bedrift konkretiseres og at ansvaret tydeliggjøres.

Departementet etterspør innspill på oppgaver og regulering av disse, samt en vurdering av PP-tjenestens kompetanse og ressurser. Utdanningsforbundet mener dette krever en selvstendig utredning som må følges opp i lovverket.

3.19 Særskilt språkopplæring for elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk (Kapittel 25)

Rettighetene til særskilt språkopplæring, altså særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, er i dag regulert dels i opplæringsloven, dels i integreringsloven. Departementet foreslår å videreføre alle disse rettighetene. Utdanningsforbundet støtter dette.

Departementet foreslår også å endre betegnelsen «særskilt norskopplæring» til «forsterket opplæring i norsk». Utdanningsforbundet støtter forslaget om å endre betegnelsen særskilt norskopplæring. Vi er likevel usikre på om forslaget er klargjørende nok for innholdet i rettigheten. Utdanningsforbundet foreslår betegnelsen «opplæring i norsk som andrespråk». Dette er en egen fagdisiplin som gir tydelig føring for innholdet i en slik opplæring. Departementet foreslår å endre betegnelsen «tospråklig fagopplæring» til «tospråklig opplæring i fag». Utdanningsforbundet støtter forslaget.

Departementet foreslår i §§ 3-6 og 6-5 at «Særskild språkopplæring skal omfatte forsterka opplæring i norsk og, om det trengst, morsmålsopplæring, tospråkleg opplæring i fag eller begge delar». Utdanningsforbundet foreslår å endre ordlyden i bestemmelsene. Slik forslaget er formulert kan innskuddet «om det trengst» plassert her, fungere som en klar begrensning i retten til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag. Vi mener forslaget heller ikke samsvarer med den påfølgende setningen om at morsmålsopplæring skal gis dersom det ikke er åpenbart unødvendig.

Utdanningsforbundet foreslår videre å endre ordlyden i forslaget til at «Dersom det ikkje er openbert unødvendig, skal elevar som har budd i mindre enn tre år i Noreg, få tilbod om morsmålsopplæring og/eller tospråkleg opplæring i fag». Utdanningsforbundet viser til departementets egen vurdering i høringsnotatet om at for minoritetsspråklige elever med ingen eller svært begrensede norskerferdigheter, vil morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag være nødvendig for å tilegne seg fagstoffet. Retten til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag utgjør derfor en viktig del av den individuelle retten til særskilt språkopplæring. Departementet støtter seg dessuten på «faglige vurderinger om at elever med kort botid svært sjelden vil ha norskkunnskaper som er gode nok til å kunne følge den vanlige opplæringen».

Departementet foreslår å videreføre kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å kartlegge elevens ferdigheter i norsk før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring. Utdanningsforbundet mener at god kartleggingspraksis er viktig og nødvendig, og støtter forslaget. Utdanningsforbundet mener samtidig at det er viktig at skolen og lærerne kan bruke sitt pedagogiske skjønn, slik at elever som åpenbart må ha særskilt språkopplæring fordi de er nyankomne og ikke snakker norsk, ikke kartlegges på norsk.

I forslag til ny § 17-3 stilles det krav om relevant kompetanse i undervisningsfag. Etter dagens regler stilles det ikke krav til kompetanse i norsk som andrespråk. Utdanningsforbundet mener at det bør stilles krav til formell kompetanse i norsk som andrespråk.

Selv om morsmålsopplæringen gjennomføres ved en annen skole enn den eleven går på, er det viktig at denne opplæringen inkludert tospråklig opplæring i fag blir en del av den vanlige skolegangen for elevene på den skolen de allerede går. Dersom dette skal kunne være et reelt tilbud til elevene, må myndighetene sørge for kvalifisering av lærere med annet førstespråk i stor

skala. Hvis ikke blir retten til denne type språk- og opplæring i fag illusorisk, og samfunnet vil ikke oppnå målet om å utnytte alle elevens potensiale og øke kompetansen i befolkningen. Kvalifisering av lærere med annet morsmål må intensiveres. Disse lærerne må ha en kompetanse som også kan benyttes blant andre elever enn de nyankomne. Det vil gjøre arbeidet mer attraktivt og rekrutteringen vil trolig øke. Slik det meldes om nå, opplever mange morsmållærere seg som ikke-tilhørende på noen skole og har en arbeidsdag som omreisende lærere. Det er verken bra for den enkelte arbeidstaker, arbeidsgiverne eller skolen som organisasjon.

3.20 Opplæring i og på norsk tegnspråk (Kapittel 26)

Departementet foreslår å videreføre dagens regelverk om opplæring i og på norsk tegnspråk. Utdanningsforbundet støtter dette. Vi støtter også at vilkåret for opplæring i og på norsk tegnspråk, er at eleven har «hørselshemming». Vi er enig i forslaget fra departementet om den videre utformingen av denne retten.

3.21 Opplæring i og på de samiske språkene (Kapittel 27)

Departementet foreslår å videreføre retten til opplæring i og på samisk i grunnskolen og retten til opplæring i samisk i videregående opplæring. Departementet foreslår også å videreføre kommunenes adgang til å legge opplæringen på samisk til én eller flere skoler i kommunen. Utdanningsforbundet støtter forslagene.

Opplæringslovutvalget foreslår å gi samiske grunnskoleelever utenfor det samiske forvaltningsområdet en rett til opplæring på samisk i to fag dersom minst tre samiske elever i kommunen krever det. Departementet har ikke konkludert og ber om innspill fra høringsinstansene. Utdanningsforbundet har tidligere oppfordret departementet til å se på minstekravet for rett til opplæring på samisk utenfor forvaltningsområdet. Vi støttet i vår høringsuttalelse til opplæringslovutvalget forslaget om at elever i grunnskolen bosatt utenfor forvaltningsområdet for samisk gis rett til opplæring på samisk i to fag, dersom det er minst tre elever som krever det. Vi mener at dette må følges opp i ny opplæringslov.

Departementet mener det vil være svært vanskelig å oppfylle utvalgets forslag om å gi samiske elever rett til opplæring på samisk i to fag, uten at kommunene får bruke fjernundervisning. Utdanningsdirektoratet mener det vil være et stort underskudd på lærere som kan undervise i flere fag på samisk og som samtidig oppfyller kompetansekravene i de ulike fagene, jf. punkt 27.6.5.3 i høringsnotatet. Dette er Utdanningsforbundet enig i, men vi mener det likevel ikke er grunn til å utelate en lovregulering som sikrer rett til opplæring i og på samisk. Vi viser her til krav og ambisjoner i den nye språkloven. Norge har også en internasjonal forpliktelse til å styrke de samiske språkene og sikre at hensynet til samer som urfolk blir ivaretatt. Som følge av dette kan ikke styrking av samiske elevers rettigheter være tilbudsstyrt.

Departementet foreslår å videreføre dagens regel om at elever fra 8. trinn selv velger om de ønsker opplæring i og på samisk. Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget. Vi er enig i at elevenes rett til selvbestemmelse er viktig, men er samtidig redd for at valgfrihet i dette spørsmålet kan føre til en svekket posisjonen for samiske språk og samisk kultur. Samisk og norsk er likestilte språk og må behandles som det. Det må derfor legges ulik vekt på valgfrihet mellom valg av samiske språk og valg av fremmedspråk. Frafallet fra samisk er i dag større enn frafallet fra nynorsk, og dette er svært alvorlig. Dersom årsaken til at elever velger bort samisk er mangel på kvalifiserte lærere og organiseringen av undervisningen, må tiltakene settes inn her.

Departementet foreslår å lovfeste rett til opplæring i samisk i videregående opplæring for ikke-samiske elever som har hatt opplæring i eller i og på samisk i grunnskolen. Høringsnotatet foreslår at retten til samisk opplæring i videregående opplæring skal utvides og omfatte alle elever, og ikke bare samiske barn og unge. Utdanningsforbundet støtter forslaget. Vi tror dette kan bidra til å bevare og utvikle de samiske språkene.

Departementet foreslår å presisere at kommunene eller fylkeskommunene skal ha plikt til å gi eleven tilbud om opplæring i et samiskspråklig miljø, hvis fjernundervisning alene gjør at opplæringen ikke blir trygg og forsvarlig. Departementet foreslår imidlertid ikke å innføre en rett for elevene til å få deler av opplæringen i et samiskspråklig miljø der opplæringen i samisk ellers gis som fjernundervisning. Når opplæringen blir gitt i form av fjernundervisning, skal kommunen når det er nødvendig gi eleven tilbud om at en del av opplæringen skjer i et samiskspråklig miljø. Dersom kommunene mener at nettbasert opplæring i samisk alene er forsvarlig, vil det ikke være nødvendig med språksamlinger eller hospitering. Departementet vil vurdere om plikten også bør omfatte tilfeller hvor eleven får stedlig undervisning av en lærer alene eller på skoler med et svært lite samiskspråklig miljø.

Det å være en del av et samiskspråklig miljø er viktig for både samiske barns identitetsutvikling og språktilegnelse. Utdanningsforbundet mener derfor opplæring i samisk i et samiskspråklig miljø bør være en rettighet som gis uten vurderinger. Denne retten bør gjelde for elever som får fjernundervisning, og for elever som får opplæring av en lærer alene eller på skoler med et svært lite samiskspråklig miljø.

Utdanningsforbundet mener formuleringen «når det er nødvendig» i forslag til ny §§ 3-2 siste avsnitt og 6-2 siste avsnitt 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 dersom opplæringen gis som fjernundervisning. Utdanningsforbundet mener det er fare for at vurderingene kan baseres på andre forhold enn elevenes behov, for eksempel 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.

Departementet foreslår å ikke videreføre adgangen til å gi forskrifter om at visse videregående skoler skal tilby opplæring i eller på samisk eller i særskilte samiske fag. Departementet viser til hensynet til det lokale selvstyret, og at det derfor ikke er hensiktsmessig at staten skal kunne pålegge en fylkeskommune å tilby opplæring i eller på samisk eller annen opplæring ved visse skoler. Utdanningsforbundet støtter ikke dette forslaget da vi mener denne elevgruppens rettigheter vil svekkes ved dette forslaget. Forskriftshjemmelen er viktig for å gjøre det samiskspråklige tilbudet i videregående opplæring mer tilgjengelig.

Departementet mener at man bør forsøke å oppnå forbedring av læremiddelsituasjonen gjennom andre virkemidler enn ved lovvedtak. Utdanningsforbundet er uenig i departementets vurderinger 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. Skal retten til opplæring i og på samisk bli reell, må bestemmelsen også inneholde en rett til læremidler på de samiske språkene. Det innebærer at parallellitetskravet, som departementet foreslår å videreføre for bokmål og nynorsk, også må gjelde for samiske læremidler, jf. våre kommentarer til kapittel 12 i høringsnotatet.

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag til informasjonsplikt overfor elever og foreldre og foresatte i kapittel 34 i høringsnotatet og forslag til ny § 10-8. Utdanningsforbundet mener samtidig at denne paragrafen ikke sikrer samiske elevers og foresattes språklige rettigheter, og skoleeiers plikter til å informere om språklige rettigheter. Rettighetene til samiskopplæring er i dag ikke godt nok kjent utenfor samiske kjerneområder. Retten til opplæring i og på samisk bør derfor fremgå eksplisitt i loven.

3.22 Opplæring i kvensk og finsk (Kapittel 28)

Opplæringsloven regulerer opplæring i kvensk og finsk for elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn. Når minst tre elever ved grunnskoler i Troms og Finnmark krever det, har elever med denne bakgrunnen rett til opplæring i kvensk og finsk, og få opplæringen i kvensk eller finsk i egen undervisningsgruppe, men ellers gå i ordinær klasse med de andre elevene. Når opplæringen ikke kan gis av egnet undervisningspersonale ved skolen, har elevene rett til alternativ form for opplæring, for eksempel fjernundervisning. Departementet foreslår å utvide denne retten til å gjelde uavhengig av hvor mange elever ved skolen som ønsker slik opplæring. Det er ingen tilsvarende rett til opplæring i kvensk og finsk i videregående opplæring.

Utdanningsforbundet viser til den nye språkloven der formålet blant annet er å sikre at offentlige organer tar ansvar for å «verne og fremje kvensk, finsk, romani, romanes og norsk teiknspråk». Vi støtter forslaget om utvidet rett til opplæring i kvensk og finsk. Vi støtter også videreføring av regelen om at slik undervisning på visse vilkår kan gjennomføres som fjernundervisning.

I høringsnotatet drøfter departementet muligheten for å utvide retten til opplæring i kvensk og finsk for elever i grunnskolen til å gjelde hele landet. Departementet vurderer også om retten skal gjelde for videregående opplæring. Departementet viser til stor mangel på lærere i kvensk og finsk. Samtidig vet ikke departementet hvor mange elever som vil bli omfattet av nasjonale regler eller behovet for lærere i kvensk og finsk.

I lys av internasjonale forpliktelser og krav i den nye språkloven, forventer Utdanningsforbundet at departementet skaffer god oversikt over aktuelt elevtall, tilgjengelige lærerressurser og styrker tilbudet om studier i kvensk og finsk.

3.23 Opplæring i punktskrift, tekniske hjelpemidler og mobilitet (Kapittel 29)

Departementet foreslår å videreføre retten til opplæring i punktskrift og retten til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og i mobilitet for blinde og sterkt svaksynte. Utdanningsforbundet støtter dette.

3.24 Elevenes skolemiljø (Kapittel 30)

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre regelverket om elevenes psykososiale skolemiljø, med enkelte endringer og presiseringer.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å videreføre virkeområdet for reglene om elevenes psykososiale skolemiljø. Utdanningsforbundet er også enig i at det skal framgå av lovteksten at skolemiljøet skal fremme inkludering. Vi støtter departementets vurdering av at å fremme inkludering i lovteksten, vil innebære at skolene skal arbeide for at alle elever opplever å høre til og å være en del av et fellesskap.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å videreføre bestemmelsen om nulltoleranse mot krenkelsesbegrepet og bestemmelsen om forebyggende arbeid. Vi støtter at elevenes opplevelse må ligge til grunn, men vil likevel påpeke at skillet mellom hva som er en krenkelse og hva som er grensesetting overfor en elev, kan være utfordrende. Departementet peker i høringsnotatet på at krenkelsesbegrepet er objektivt, og skal bero på en helhetlig vurdering. Medlemmer og tillitsvalgte i Utdanningsforbundet erfarer i mange saker at det nettopp ikke gjøres en helhetlig vurdering, men at det er elevenes egne opplevelser som bestemmer om noe er en krenkelse. Dette har gjort at mange lærere føler seg usikre og opplever at deres rettsikkerhet er svekket. Utdanningsforbundet mener departementet bør klargjøre krenkelsesbegrepet i lovproposisjonen som legges fram for Stortinget.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at plikten til å gripe inn mot krenkelsesbegrepet bør forbli en del av aktivitetsplikten. Vi støtter også den foreslåtte endringen fra «å varsle» til «å melde fra», for å unngå forveksling med varslingsinstituttet i arbeidsmiljøloven.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at det lovfestes at skolen skal undersøke saken før det settes inn tiltak også når en elev selv har sagt fra om at hen ikke har det trygt og godt, og at tiltak skal bygge på en konkret, faglig vurdering. Vi mener imidlertid at det må tas inn en presisering i lovteksten 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. Dette må også gjelde i saker der en ansatt er anklaget for å krenke en elev. En slik presisering i selve lovteksten vil kunne bidra til å ivareta rettsikkerheten og muligheten til kontradiksjon for de ansatte på skolen, så vel som elevenes rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Utdanningsforbundet understreker at de ansattes ytringsfrihet skal ivaretas.

Utdanningsforbundet støtter forslaget 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 elevenes 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 elevenes opplevelse står sentralt, men der også alle andre involverte blir hørt.

Departementet ønsker ikke å følge opp forslaget fra opplæringslovutvalget om å innføre en terskel for rektors varslingsplikt, ved å presisere at rektor kan unnlate å melde videre dersom varselet om at en som arbeider ved skolen krenker en elev, er «åpenbart grunnløst». Utdanningsforbundet er uenig i dette. Vi mener en slik terskel bør innføres, fordi den vektlegger rektors skjønn og beslutningsmyndighet, og vil bidra til å løse saker på et lavest mulig nivå.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at Statsforvalteren bare skal vurdere tiltaksplikten og plikten til å lage en aktivitetsplan som kan bringe saken videre. Det viktigste målet med håndhevingsordningen er å hjelpe elever i den situasjonen de er i. Vi støtter departementets vurderinger av at forslaget vil legge til rette for en kortere saksbehandlingstid slik at elevene får raskere hjelp.

Utdanningsforbundet støtter den foreslåtte presiseringen i lovverket om at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, «i den formen og det omfanget som er nødvendig». Departementet peker på at kunnskapsgrunnlaget viser at det nye regelverket har ført til økt dokumentasjon, og henviser i denne sammenheng blant annet til undersøkelsen

blant lederes og arbeidsplassstillitsvalgtes erfaringer med det nye regelverket som Respons analyse utførte på oppdrag fra Utdanningsforbundet i 2019.

Departementet foreslår å videreføre at Statsforvalteren, i saker der skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten, enten kan stille krav om at kommunen eller fylkeskommunen finner en løsning på saken som sikrer at eleven får et trygt og godt skolemiljø, eller selv vedta hvilke tiltak som skal settes inn. Utdanningsforbundet støtter denne presiseringen. Vi støtter også at departementet skal tydeliggjøre hvordan bestemmelsen anvendes. Utdanningsforbundet legger til grunn at det i denne forbindelse klargjøres at Statsforvalteren ikke skal kunne fatte vedtak som setter læreres rettigheter etter arbeidsmiljøloven til side.

3.25 Avverging av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevene (Kapittel 31)

I dette kapitlet drøfter departementet om ny opplæringslov bør ha hjemler for når ansatte i skolen kan gripe inn fysisk overfor elever. I høringsnotatet viser departementet til annet lovverk som kan være relevant i vurderingen av å innføre slike hjemler i opplæringsloven. Opplæringslovutvalget viste også til rettstilstanden i andre nordiske land.

Opplæringslovutvalget foreslo å innføre en hjemmel i opplæringsloven for at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever for å avverge skade på personer eller eiendom. I tillegg en hjemmel for å gripe inn fysisk mot elever for å opprettholde ro og orden i undervisningssituasjonen.

Opplæringslovutvalget foreslo å presisere i loven at skolene har en plikt til å arbeide forebyggende slik at fysiske inngrep mot elever ikke blir nødvendig. Utvalget foreslo et krav om at skolene skal dokumentere hendelser der det har vært gjennomført fysiske inngrep. Det ble også foreslått en varslingsplikt til kommunen og fylkeskommunen ved slike inngrep.

Departementet tar ikke stilling til forslaget fra utvalget, men stiller åpne spørsmål om ny opplæringslov bør inneholde hjemler for at ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever når det er nødvendig for å avverge skade på personer eller eiendom, og å gripe inn fysisk mot en elev som forstyrrer eller ødelegger for undervisning i en slik grad at det blir en uholdbar undervisningssituasjon.

I høringsnotatet blir det argumentert for at det er flere spørsmål som må utredes ytterligere før departementet eventuelt kan foreslå regler i opplæringsloven om bruk av fysisk makt overfor elever. Særlig gjelder dette om det bør være anledning til å gripe inn fysisk overfor elever som forstyrrer eller ødelegger undervisningen.

Utdanningsforbundet er enig i departementets overordnede tilnærming om at det er behov for ytterligere utredning av behovet for slik regulering, og hvordan innrammingen av et eventuelt regelverk bør utformes. Vi er enig i at dette særlig vil gjelde en hjemmel for å gripe inn mot uro i undervisningssituasjoner. Spørsmålet om en eventuell lovregulering inneholder vanskelige etiske dilemmaer, blant annet balansen mellom profesjonsfelleskapets ansvar for å inkludere alle elever i gode læringsprosesser og å sikre elever og ansatte et trygt og godt lærings- og arbeidsmiljø.

I denne utredningen bør departementet innhente vurderinger og eventuelle erfaringer fra Sverige og Danmark, og kanskje særlig fra Finland som i § 36 i *Lag om grundläggande utbildning* har en bestemmelse som ligger nokså tett opp mot opplæringslovutvalgets forslag.

Utdanningsforbundet forutsetter at en slik utredning gjennomføres i tett kontakt med representanter for lærerprofesjonen. Vi legger også til grunn at utredningen omhandler forholdet til arbeidsmiljøloven og plikten til «å gripe inn» i nåværende § 9 A-4.

Selv om tvangstiltak overfor elever ikke er regulert i dagens opplæringslov, benyttes slike tiltak likevel i skolen i dag. Utdanningsforbundet finner det lite ønskelig at straffeloven skal være skolens lovhjemmel for å gripe inn fysisk overfor elever. Vi er derfor åpne for en særregulering i opplæringsloven av dagens regler om nødrett og nødverge i straffeloven, tilpasset situasjonen i skolen.

Det er stor usikkerhet i skolen om rettstilstanden på området som særlig lærerne føler på. En lovregulering vil kunne gi klarere og mer forutsigbare rammer. Utdanningsforbundet vil ikke avvise en regulering i ny opplæringslov av ansattes mulighet til fysiske inngrep overfor elever som forstyrrer undervisningen, men vi mener innretningen på en slik regulering vil være avgjørende for Utdanningsforbundets videre vurdering.

Samtidig vil Utdanningsforbundet peke på at vi både som profesjonsorganisasjon og fagforening for lærere og ledere i skolen, i tillegg til laget rundt eleven/støttesystemene, får stadig flere meldinger om vold fra elever i skolen, både overfor medelever, lærere og andre ansatte. Et opplevd behov for regulering må også ses som et symptom på en lite ønskelig utvikling både for elever og ansatte. Både Utdanningsforbundet, kommuner, fylkeskommuner og nasjonale utdanningsmyndigheter må ta disse utfordringene på alvor. Det er vår opplevelse at omfanget av vold og utagerende adferd er økende i skolen. Utfordringsbildet er sammensatt, det kan handle om grensesetting i hjem og skole, om systematisk forebyggende arbeid, men også om kompetanse, bemanning og et tilgjengelig støttesystem. Denne situasjonsbeskrivelsen kan indikere behov for regulering av muligheten for inngrep. På overordnet nivå, mener vi en eventuell hjemmel må innebære en rett til/en mulighet for, og ikke en forventning om eller plikt til fysiske inngrep.

Utdanningsforbundet mener at skoler uavhengig av en lovregulering om fysiske inngrep, skal jobbe systematisk forebyggende med skolemiljøet. Dette vil omfatte en risikovurdering for uønsket adferd og å etablere en beredskap og en tiltaksplan for å motvirke og håndtere slik adferd. Det kan innebære nye behov for mer kompetanse og forsterket bemanning. Utdanningsforbundet mener en lovfesting av annen fagkompetanse i skolene vil kunne være et godt forebyggende grep.

Det er Utdanningsforbundets vurdering at departementet har gjort gode og grundige vurderinger av relevante forhold knyttet til en hjemmel for fysiske inngrep i opplæringsloven. Samtidig er vurderingene både til opplæringslovutvalget og departementet svært skjønnsbaserte. Vi har forståelse for dette ettersom det kan være snakk om særdeles ulike situasjoner. Samtidig vil dette innebære at det er skolen og den enkelte lærer som i hvert enkelt tilfelle må vurdere hva som kan kalles et fysisk inngrep som vil være hjemlet i loven, om inngrepet er forholdsmessig, og hva som vil være akseptabel styrke og varighet på inngrepet. Er det nødvendig, er det vesentlig skade, er det ødeleggelse i en slik grad, og er tiltaket lite inngripende, er de få, kortvarige og skånsomme? Disse vurderingene må også ses opp mot kravet om dokumentasjon og varsling, og det er vanskelig å si hvilket merarbeid dokumentasjonskrav vil føre til for lærere og skoleledere, i en situasjon der økende rapporteringskrav i skolen generelt meldes som en utfordring som går på bekostning av kjerneoppgavene. Disse forholdene tilsier etter vår vurdering at det er behov for ytterligere utredning. Utdanningsforbundet legger ellers til grunn at en eventuell lovfesting må utdypes i forskrift og medfølgende rettledninger.

Utdanningsforbundet er enig med departementet i at gitt det blir innført en hjemmel for fysiske inngrep, bør den ikke åpne for å gripe inn fysisk mot en elev for å hindre psykisk skade. Et eventuelt inngrep må omfatte avverging av situasjoner som vil være klart fornedrende for eleven selv.

På generelt grunnlag er Utdanningsforbundet usikker på om en hjemmel for fysiske inngrep faktisk vil føre til færre situasjoner med bruk av makt, eller om det kan tolkes som en legitimering av flere inngrep. En slik hjemmel kan tenkes å flytte oppmerksomheten mot et problemorientert syn på eleven mer enn skolens ansvar for et inkluderende læringsmiljø og evnen til å identifisere underliggende årsaker til bråk og uro.

Utdanningsforbundet setter som forutsetning at en eventuell åpning for fysiske inngrep følges av en dokumentasjonsplikt. Dette vil være både i elevens og den ansattes interesse, men en dokumentasjon må avgrenses til det som er nødvendig for å klarlegge det konkrete inngrepet.

Departementet skisserer to ulike spor for mulig regulering av tilfeller der ansatte griper inn fysisk mot elever gjentatte ganger. Det ene alternativet vil være å fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Departementet legger til grunn at de fleste elevene som opplever gjentatte situasjoner med bruk av fysisk tvang, har vedtak om spesialundervisning i dag. Det andre alternativet vil være å lovfeste et krav om utarbeidelse av en aktivitetsplan med tiltak for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på hvilket av de to alternative som bør lovfestes.

Dersom det blir aktuelt å lovregulere regler for gjentatte fysiske inngrep overfor elever, er det Utdanningsforbundets vurdering at ingen av de skisserte alternativene alene, vil fange opp alle de situasjonene som kan oppstå. Gitt at lovfesting blir aktuelt, mener Utdanningsforbundet at skolen vil være best egnet til å vurdere de mest hensiktsmessige tiltakene.

3.26 Skoleregler og ordenstiltak (Kapittel 32)

Dette kapitlet handler om reglene om skolens plikt til å ha et ordensreglement, her kalt skoleregler, og regler om bortvisning, pålagt skolebytte og forbud mot ansiktsdekkende plagg i undervisningen.

Departementet foreslår å endre betegnelsen «ordensreglement» til «skoleregler», for å synliggjøre sammenhengen mellom skolereglene og elevmedvirkning og skoledemokrati, og at skoleregler skal omfatte andre spørsmål enn orden og oppførsel. Utdanningsforbundet støtter forslaget, med de begrunnelser som gis i høringsnotatet.

Departementet mener skolereglene bør inneholde regler for det som er viktigst for elevene i deres skolehverdag, og da særlig regler om elevenes plikter og begrensninger for elevenes handlefrihet. Utover de minimumskravene som er fastsatt i loven, mener departementet at det fortsatt bør overlates til kommuner og fylkeskommuner å bestemme hva det skal gis skoleregler om. Utdanningsforbundet støtter dette.

Departementet foreslår at kjernen for skolereglene er skoleområdet og skoletiden, men at skolereglene også kan regulere andre forhold som er relevante for skolen og skolesamfunnet. Departementet vil presisere i merknaden til reglene at disse skal også gjelde for elevenes

oppførsel utenfor skolen og skoletiden, dersom oppførselen er relevant for skolen. Utdanningsforbundet støtter dette.

Departementet foreslår at dagens unntak fra kravet om kunngjøring i Norsk Lovtidend videreføres i ny opplæringslov. Utdanningsforbundet støtter dette.

Departementet foreslår å videreføre dagens regler om bortvisning i opplæringsloven med noen presiseringer, blant annet for å tydeliggjøre vilkårene for bortvisning. Utdanningsforbundet støtter forslaget. Vi er også enig i departementets vurdering av at bortvisning må brukes med stor varsomhet. Terskelen for å bortvise en elev fra undervisningen skal være høy, da det i realiteten vil innebære at elevens rett til opplæring settes midlertidig til side. Dette strider mot elevens rett til opplæring, og til å tilhøre et faglig og sosialt fellesskap. Vi støtter presiseringen i høringsnotatet om at bortvisning ikke kan brukes dersom mindre inngripende tiltak er tilstrekkelig. Utdanningsforbundet mener det er hensiktsmessig at det fremgår av opplæringsloven at bortvisning er et enkeltvedtak, selv om dette er regulert i forvaltningsloven.

Departementet peker også på at regelen om bortvisning må ses i sammenheng med andre deler av opplæringsloven, som skolens plikt til å arbeide forebyggende og systematisk for et trygt og godt psykososialt miljø. Utdanningsforbundet støtter dette.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen i dagens opplæringslov om pålagt skolebytte. Forslaget innebærer likevel å ikke videreføre reglene om at kommune og fylkeskommune skal rådføre seg med rektor før vedtak om pålagt skolebytte fattes, fordi plikten følger av forvaltningsloven. Departementet foreslår at elevens rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste tas ut av bestemmelsen fordi departementet foreslår å regulere dette i egne regler, §§ 10-1 og § 10-2.

Utdanningsforbundet støtter i hovedsak departementets forslag. Vi mener samtidig at det er hensiktsmessig at det fremgår av opplæringsloven at kommunen og fylkeskommunen skal rådføre seg med rektor før det fattes vedtak, selv om departementet omtaler dette som en «unødvendig dobbeltregulering» i lys av forvaltningsloven.

Utdanningsforbundet støtter at vilkårene for å vedta skolebytte må være strenge, og at pålagt skolebytte bare kan benyttes når alle andre tiltak er forsøkt i skolemiljø saker som er fastlåste. Pålagt skolebytte vil være en inngripen i elevens rett til opplæring. Systematisk og forebyggende arbeid må derfor være det viktigste tiltaket for å sikre alle elever et trygt og godt psykososialt miljø. Hensynet til elevens beste må være et grunnleggende prinsipp.

Departementet foreslår å videreføre forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg i opplæringen for elever og for dem som jobber i skolen. Departementet viser til at et forbud mot ansiktsdekkende plagg ikke er avgjørende for å nå målene i opplæringen, men begrunnes i at god samhandling, kommunikasjon og åpenhet er viktig for å oppnå et godt læringsmiljø og læringsutbytte.

Utdanningsforbundet er enig i at bruk av ansiktsdekkende plagg er uønsket blant elever og ansatte i utdanningsinstitusjoner, fordi de reduserer dialog, kommunikasjon og samhandling som grunnlag for læring og sosiale fellesskap. Da bestemmelsen var på høring i 2017, mente Utdanningsforbundet at vi ikke så behov for nasjonale regler fordi bruken av ansiktsdekkende

plagg i undervisningssituasjoner er særdeles marginal, og at regelen i realiteten er rettet mot én type ansiktsdekkende plagg av personer av samme kjønn fra én religiøs minoritet. Vi mente at forslaget kunne ha utilsiktede negative konsekvenser og at den gjeldende ordningen med åpning for lokale forbud var tilstrekkelig. Utdanningsforbundet mener disse argumentene fortsatt er relevante.

3.27 Opplæringen i kristendom, religion, livssyn og etikk og fritak fra aktiviteter i opplæringen (Kapittel 33)

Opplæringsloven har i dag regler om at elever i grunnskolen har rett til fritak fra deler av opplæringen i fagene som de ut fra egen religion eller livssyn opplever som utøvelse av en annen religion eller tilslutning til annet livssyn, eller som de på samme grunnlag opplever som støtende eller krenkende. Loven slår samtidig fast at det ikke kan kreves fritak fra opplæring om kunnskapsinnholdet i de ulike emnene i læreplanen. Loven viser også til prosedyrer for gjennomføring av fritaksretten. I høringsnotatet drøfter departementet retten til fritak fra deler av opplæringen og egne regler for faget Kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE).

Departementet foreslår å videreføre fritaksretten, men slik at retten også skal gjelde elever i videregående opplæring. Med henvisning til Norges forpliktelser etter menneskerettighetene støtter Utdanningsforbundet dette utvidede forslaget. Vi er også enig i presiseringen om at elever som får fritak fra aktiviteter, skal få tilbud om andre opplæringsaktiviteter av tilsvarende faglig innhold for å sikre at disse elevene får likeverdig opplæring.

Faget KRLE er i dag det eneste som er spesifikt regulert i opplæringsloven, i § 2-4. Departementet foreslår å videreføre målene for dette faget i loven og at faget også i ny lov skal fastsettes i en egen bestemmelse. Departementets begrunnelse for forslaget er at prinsippene for regelstyring tilsier at man bør regulere tema med stort politisk engasjement og uenighet.

Utdanningsforbundet ser ikke behov for en egen regulering av faget KRLE i ny opplæringslov. Vi oppfatter ikke innholdet i forslaget til ny § 14-7 som kontroversielt, heller ikke formuleringen «Emna skal presenterast på ein objektiv, kritisk og pluralistisk måte».

Utdanningsforbundet foreslår å ikke videreføre dagens § 2-4 i opplæringsloven. En lovregulering bør innebære at all opplæring, helt uavhengig av fag, skal presenteres på en objektiv, kritisk og pluralistisk måte. Vi er også enig i å presisere at all forkynnelse i opplæringen er forbudt.

3.28 Skolens informasjonsplikt overfor elever og foreldre (Kapittel 34)

Skolens, kommunens og fylkeskommunens plikt til å gi informasjon til elever og foreldre er i dag regulert i mange bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven. Utdanningsforbundet deler departementets vurdering av at dette kan gi en oppstykket og lite oversiktlig fremstilling av plikten, med potensial for å føre til manglende informasjon til elever og foresatte.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å videreføre den lovfestede plikten for kommuner og fylkeskommuner til å gi elever og foresatte den informasjonen de trenger. Vi er enig i forslaget om å samle dagens bestemmelser om denne plikten i én bestemmelse. Vi tror at dette kan bidra til bedre regelverksetterlevelse.

3.29 Rett og plikt til grunnskoleopplæring (Kapittel 35)

Dette kapitlet handler om barns rett og plikt til grunnskoleopplæring i Norge. Plikten til grunnskoleopplæring kan ivaretas gjennom offentlig grunnskoleopplæring, etter friskoleloven, etter § 2-12 i opplæringsloven om private skoler uten statstilskudd, eller som hjemmeopplæring.

Kapitlet omhandler også fritak fra opplæringsplikten, permisjon fra opplæringen, utsatt og tidlig skolestart, gratisprinsippet og foreldres straffeansvar dersom barn ikke får opplæring.

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om å dele dagens «§ 2-1 Rett og plikt til grunnskoleopplæring» inn i tre paragrafer, én om rett til grunnskoleopplæring og én om plikt til grunnskoleopplæring og én om tidlig og utsatt skolestart. Utdanningsforbundet støtter i hovedsak departementets forslag til rett og plikt til og fritak fra grunnskoleopplæring. Vi støtter også at vedtak om fritak fra opplæringen må bygge på en sakkyndig vurdering.

Utdanningsforbundet er samtidig skeptisk til å fjerne dagens grense på toukers permisjon fra opplæringen, selv om kravet er at eleven får en opplæring som «samlet sett» er forsvarlig. Ved å fjerne grensen vil forsvarlighetsvurderingen bli svært krevende og kunne føre til en opplevelse av forskjellsbehandling ved at noen elever vil kunne få mye mer permisjon enn andre elever – selv om dette i noen grad kan reguleres gjennom forslaget om plikt til å fastsette en kommunal forskrift.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å videreføre retten til permisjon for å feire religiøse helligdager i andre tros- eller livssynssamfunn enn den norske kirke.

Utdanningsforbundet er enig i å ikke åpne for fleksibel eller rullerende skolestart.

Utdanningsforbundet er enig i å videreføre muligheten for utsatt skolestart. I dag er det krav om sakkyndig vurdering før retten til utsatt skolestart blir utløst. Utdanningsforbundet mener at dagens ordning bør videreføres.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å videreføre muligheten for tidlig skolestart, men mener terskelen for tidlig skolestart bør være høyere enn ved utsatt skolestart. Vi mener en slik avgjørelse fremdeles bør bygge på en sakkyndig vurdering, og støtter ikke forslaget om å frafalle krav om sakkyndig vurdering ved tidlig skolestart.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å videreføre retten til gratis grunnskoleopplæring, gratisprinsippet. Vi støtter også videreføring av foresattes straffeansvar ved forsettlig eller uaktsomt å holde barnet borte fra pliktig grunnskoleopplæring.

3.30 Privat grunnskoleopplæring i hjemmet (Kapittel 36)

Alle barn i grunnskolealder har plikt til å motta grunnskoleopplæring. Dette innebærer at det er opplæringsplikt i Norge, men ikke skoleplikt. Opplæringsplikten kan for eksempel ivaretas ved at foreldre gir egne barn grunnskoleopplæring i hjemmet. Loven åpner ikke for at foreldre underviser andre enn sine egne barn. Kommunen har både rett og plikt til å føre tilsyn med hjemmeopplæringen.

Opplæringslovutvalget foreslo et krav om forhåndsgodkjenning av hjemmeopplæring. Departementet støtter ikke dette, men foreslår i stedet å lovfeste en utvidet meldeplikt til kommunen før oppstart av hjemmeopplæringen kombinert med et innskjerpet krav til kommunen om at tilsyn med hjemmeopplæringen skal ha startet opp innen 3 måneder. Utdanningsforbundet støtter departementets forslag.

Utdanningsforbundet er enig i den nye betegnelsen for hjemmeopplæring, «privat grunnskoleopplæring i hjemmet», og at foresatte bare kan gi opplæring til egne barn.

3.31 Skyss, reisefølge og losji (Kapittel 37)

Departementet foreslår i all hovedsak å videreføre dagens regler om retten til skyss for elever i grunnskolen og videregående opplæring, og om elevers rett til reisefølge og losji og tilsyn i forbindelse med skyss.

Utdanningsforbundet støtter dette. Utdanningsforbundet er enig med departementet i at retten til gratis skyss er en avgjørende forutsetning for å sikre alle elever tilgjengelig gratis grunnskole og videregående opplæring. Utdanningsforbundet foreslår å presisere i loven at samiske elever har rett til skyss i forbindelse med opplæring i et samiskspråklig miljø. Dette er i samsvar med prinsippet om gratis skolegang, og må ses på som en integrert del av retten til opplæring i et samiskspråklig miljø. Fylkeskommunen må gis ansvar for å oppfylle en slik rett.

I høringen til NOU 2019: 23 kom det innspill om at gratis skyss også bør omfatte SFO og tilbudet om leksehjelp. Departementet argumenterer for at dette vil kreve en grundig utredning. Utdanningsforbundet vil be departementet gjennomføre en slik utredning før fremleggelsen av en proposisjon for Stortinget.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om kommunene bør ha mulighet til å stille vilkår om egenbetaling av skoleskyss når en elev søker om å få gå på en annen skole enn nærskolen. Utdanningsforbundet vil peke på at det kan være veldig mange ulike grunner til at elever søker om å gå på en annen skole enn nærskolen. Det kan være sosiale utfordringer, dårlig skolemiljø eller andre forhold. Reglene om gratis skoleskyss skal være med på å sikre lik rett til grunnopplæring uavhengig av økonomisk bakgrunn, fysiske forutsetninger, bosted og geografi. Utdanningsforbundet mener derfor at reglene om gratis skoleskyss også bør gjelde dersom en elev går/søker på en annen skole enn nærskolen.

3.32 Skolefritidsordningen, leksehjelp, skolebiblioteket og kulturskole (Kapittel 38)

Utdanningsforbundet er positive til at departementet vil videreføre kravet om at rektor til vanlig skal være øverste leder for skolefritidsordningen (SFO) dersom ordningen er knyttet til en skole. Dette kravet er viktig både med tanke på pedagogisk kompetanse, sammenheng mellom skole og SFO og personalansvar for tilsatte i SFO. De har ofte kombinerte stillinger som skoleassistenter.

Det fremgår av lovforslaget at departementet kan gi forskrift om moderasjonsordninger og rammeplan for skolefritidsordningen. Utdanningsforbundet mener hjemmelen for forskrift ikke bør snevres inn til å gjelde bare disse to områdene. Forskriftshjemmelen bør også omfatte krav til bemanning og kompetanse i personalet.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at kommunen skal ha tilbud om gratis leksehjelp, og at denne bestemmelsen flyttes til loven. Dersom forskriften om at tilbudet skal være på åtte timer tas bort, kan det gi kommunene for stort handlingsrom og skape store forskjeller i ordningen. Bestemmelsen bør likevel omformuleres, da mange skoler er såkalt «leksefrie».

Utdanningsforbundet pekte i høringsuttalelsen til opplæringslovutvalgets utredning på 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. Utdanningsforbundet 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 finner det positivt at departementet viderefører «skolebibliotek» og ikke bare «bibliotek» i forslaget til ny opplæringslov. Vi mener departementet har en god redegjørelse for dette. Samtidig mener Utdanningsforbundet at kravet til skolebibliotek er klart utilstrekkelig slik lovforslaget er utformet. Ifølge *Spørsmål til Skole-Norge 2020* mangler 80 prosent av norske skoler en fagutdannet skolebibliotekar. For mange skoler er skolebiblioteket bare noen bokhyller der elevene kan finne og låne bøker på egen hånd. Et skolebibliotek kan være så mye mer, det kan være en motvekt til samfunnsutviklingen med en fragmentert og individualisert informasjonsstrøm. I skolebiblioteket bør elevene kunne utvikle evnen til å vurdere informasjon i egen kunnskapsutvikling for å kunne arbeide utforskende i tråd med målsettingene i fagfornyelsen.

Utdanningsforbundet mener det bør være et krav i opplæringsloven om at skolebiblioteket skal ha informasjon og litteratur tilpasset de nye læreplanene og tilgang til fagutdannet skolebibliotekar.

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om å beholde bestemmelsen om kulturskole i opplæringsloven. Vi deler departementets vurdering av at dette vil gi bedre mulighet for at barn og unge som ønsker det, skal få gode, relevante kulturskoletilbud, samt at kulturskolen gjøres bedre kjent blant grupper som ikke bruker kulturskolen i dag. Også hensynet til sammenheng og gode overganger taler for at kulturskolen fortsatt reguleres i opplæringsloven.

Utdanningsforbundet støtter også departementets forslag om å lovfeste at kulturskolen skal ha nulltoleranse mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Dette er viktig for at barn og unge skal ha et trygt og godt læringsmiljø også når de er i kulturskolen. Vi støtter også forslaget om å lovfeste at kulturskolen skal arbeide forebyggende for et trygt og godt læringsmiljø. Utdanningsforbundet støtter også forslaget om å endre betegnelsen «musikk- og kulturskole» til «kulturskole».

3.33 Rådgivning (Kapittel 39)

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om å flytte sentrale deler av forskriften til loven, men mener det som nå er foreslått som hjemmel i høringsnotatet, ikke er tilstrekkelig og at en rekke sentrale elementer har blitt borte i forslaget til nye bestemmelser. Det er behov for å presisere i lov eller forskrift hva som er formålet med rådgivningen, og hvilke oppgaver og ansvar man skal ha som rådgiver, blant annet for å unngå at det stadig fylles på med oppgaver som ikke henger sammen med rådgiveroppdraget. Hensynet til å motvirke tradisjonelle kjønnsroller bør inngå i lovverket, i tillegg til en presisering om at den sosialpedagogiske rådgivningen og utdannings- og yrkesrådgivningen bør ses i sammenheng. At

kommunen/fylkeskommunen plikter å sørge for at tilbudet skal være kjent for elever, lærlinger og foresatte, er også sentralt.

Departementet ønsker å endre dagens regler om rådgivning som er formulert som en rett for elevene til å utformes som en plikt for kommunene og fylkeskommunene. Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget. Vi frykter at å fjerne elevens rett til rådgivning, vil svekke tilbudet. Utdanningsforbundet mener at det kan være en risiko for at svak økonomi i kommunene og fylkeskommunene vil føre til innsparinger på dette området. En pliktformulering kan gi et større skjønsmessig rom for hva som er tilstrekkelig rådgivning, og vil ikke nødvendigvis ivareta enkeltelever.

Departementet foreslår at elevene skal få den rådgivningen de har behov for om sosiale og personlige forhold. Utdanningsforbundet støtter at rådgivningen må kobles til elevenes behov. Men vi stiller spørsmål ved hvem som i realiteten får definere hva elevene trenger. Utdanningsforbundet støtter departementets vurdering av at elevene bør høres i arbeidet med å planlegge og organisere rådgivningstilbudet, men er usikker på hvordan dette skal bli fulgt opp i praksis.

Departementet foreslår å videreføre at elever skal få rådgivning på den skolen de går på, og individuelt dersom de ønsker det. Utdanningsforbundet støtter forslaget. Stedlig rådgivning på egen skole, gjensidig tillit og en lav terskel med tanke på tilgang, er avgjørende for et godt tilbud.

Departementet foreslår to bestemmelser om rådgivning, for å få fram at utdannings- og yrkesrådgivning og rådgivning om personlige og sosiale forhold er to selvstendige krav. Utdanningsforbundet støtter denne todelingen og spesielt intensjonen om å få en økt bevissthet knyttet til at sosialpedagogisk rådgivning er en rettighet i seg selv. Vi ønsker likevel å presisere at disse to formene for rådgivning også henger tett sammen, og at det fortsatt må være opp til lokalt nivå å avgjøre om man ønsker delt rådgivningstjeneste eller ikke, lik dagens praksis.

I forslag til ny § 16-1 om rådgivning om utdannings- og yrkesvalg er det presisert at plikten skal gjelde for elever i grunnskolen og i videregående opplæring, mens skoleslag ikke er presisert i forslag til ny § 16-2 «Rådgivning om sosiale og personlege forhold». Utdanningsforbundet støtter at begge former for rådgivning er viktig for elever fra barnetrinnet og opp til videregående opplæring. Vi stiller imidlertid spørsmål ved hvorfor skoleslag ikke er presisert i forslag til § 16-2.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om betegnelsen utdannings- og yrkesrådgivning bør endres til karriereveiledning. Utdanningsforbundet ser at det kan være viktig å ha en enhetlig språkbruk i lovverket, og betegnelsen «karriereveiledning» brukes i større grad i fag- og forskningsfeltet. Samtidig er det sentralt at betegnelsen gjenspeiler det som inngår i tjenesten helt fra barnetrinnet. Om intensjonen med nye formuleringer i forslag til ny § 16-1 er å kunne gi veiledning også på barnetrinnet, vil dagens betegnelse etter vårt syn treffe bedre enn karriereveiledning. Vi mener betegnelsen «karriere» kan bli oppfattet fremmed eller abstrakt i barne- og ungdomsskolen, og kan bli oppfattet som noe prestasjonsorientert knyttet til arbeidslivet. Utdannings- og yrkesrådgivning er en mer nøytral og veletablert betegnelse i skolen som også er nedfelt i læreplanverket. Utdanningsforbundet mener også at rådgivere skal ha pedagogisk kompetanse, noe man ikke nødvendigvis har som ansatt karriereveileder ved et karrieresenter.

Departementet ønsker ikke å innføre kompetansekrav til de som skal gi elevene rådgivning om utdannings- og yrkesvalg. Det skal overlates til kommunene/fylkeskommunene å finne ut hvilken kompetanse skolen må ha for å gi et godt rådgivningstilbud. Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget. Det er etter vårt syn avgjørende at det stilles krav til kompetanse for de som arbeider med rådgivning, og det må bli lagt til rette for kompetanseutvikling blant rådgivere, slik at de har oppdatert kunnskap for å kunne ivareta sine komplekse oppgaver.

Departementet foreslår å endre betegnelsen «sosialpedagogisk rådgivning» til «rådgivning om sosiale og personlige forhold». Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget. Vi minner om at det i avtaleverket til Oslo kommune og KS heter «sosialpedagogisk tjeneste/rådgivning» og at det er avgjørende å ha kompetanse i sosialpedagogikk for å kunne ha ansvar for dette arbeidet. Det må derfor satses på kompetansutvikling og innføres kompetansekrav også på dette området.

Departementet ønsker ikke at skolene skal få en utvidet plikt til å gi råd om forhold som ikke gjelder opplæringen eller skolesituasjonen direkte, slik opplæringslovutvalget foreslo.

Departementet viser til at dette vil være ressurskrevende, og viser dessuten til andre regler for skolemiljø og skolehelsetjeneste. Utdanningsforbundet støtter departementets vurdering, basert på ressursituasjonen.

Departementet foreslår videre å ikke innføre krav om helsesykepleier eller skolehelsetjeneste i ny opplæringslov. Dette er Utdanningsforbundet uenig i. Det blir i høringsnotatet vist til sammenhengen mellom skolens rådgivningstjeneste og skolehelsetjenesten. Men det er i dag ingen reguleringer knyttet til hvor stor kapasitet tjenesten skal ha. Det er i dag regulert i helse- og omsorgstjenesteloven at kommunen skal tilby helsetjenester i skolen, og skolehelsetjenesten er etter forskrift forpliktet til å samarbeide med skolen om tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø. Utdanningsforbundet mener det ligger en ensidighet i å regulere og forplikte til et samarbeid hos bare én av partene. Utdanningsforbundet ønsker å presisere at det vil være sentralt å styrke «laget rundt eleven», og at et lovfestet krav om helsesykepleier eller skolehelsetjeneste er viktig for å oppnå dette.

Departementet foreslår at de som har læretid i bedrift skal ha tilgang på utdannings- og yrkesrådgivning og om sosiale og personlig forhold. Utdanningsforbundet støtter dette. Men dersom dette ikke skal være et oppsøkende tilbud, mener vi det er avgjørende at det lovfestes en plikt til å gi god informasjon om tilbudet. Om rådgiverne skal ha mulighet til å følge opp også lærlingene, må myndighetene sørge for at det settes av mer tid og ressurser til dette arbeidet, og det må sørges for kompetanseutvikling.

3.34 Rett til videregående opplæring (Kapittel 40)

I dette kapitlet foreslår departementet å utvide retten til videregående opplæring for ungdom og voksne. Generelt mener Utdanningsforbundet at de strukturelle endringene som foreslås på dette området, er hensiktsmessige og bidrar positivt til at flere unge og voksne får bedre mulighet til å fullføre og bestå videregående opplæring.

Utvidet rett til videregående opplæring

I tråd med *Meld. St. 21 (2020- 2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* foreslår departementet å utvide retten til videregående opplæring for ungdom og voksne slik at den gjelder fram til oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse.

Utdanningsforbundet støtter denne intensjonen. Vi vil understreke at en utvidet rett vil innebære en større pågang og økt press på videregående opplæring, både blant unge og voksne.

Videreføre to regelsett for videregående opplæring for ungdom og for voksne

Utdanningsforbundet støtter at dagens lovstruktur, der regler for videregående opplæring for ungdom og regler for voksne står adskilt i loven, videreføres. Et slikt skille bidrar til å tydeliggjøre ulikheter knyttet til individuelle rettigheter og organiseringen av opplæringen.

Vilkår for rett til videregående opplæring for ungdom og voksne

Utdanningsforbundet slutter seg til at de som har fullført videregående opplæring i et annet land, men ikke har fått godkjent opplæringen som yrkes- eller studiekompetanse, har rett til videregående opplæring.

Dagens tidsbegrensninger for retten til opplæring støttes ikke

Utdanningsforbundet støtter at tidsbegrensninger som følger av dagens rettigheter til videregående opplæring, ikke videreføres.

Retten til opplæring skal gjelde fram til oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse

Utdanningsforbundet støtter at den enkelte skal ha rett til videregående opplæring fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. De som går opplæringsløp som har en planlagt sluttkompetanse på lavere nivå enn studie- eller yrkeskompetanse, skal beholde retten til opplæring fram mot studie- eller yrkeskompetanse.

Retten skal i utgangspunktet ikke gjelde opplæring i flere fag enn det som trengs for å fullføre og bestå opplæringen

Utdanningsforbundet støtter departementet i at det skal være mulig å ta flere fag enn det som er minimumskravet.

Innføre rett til yrkesfaglig rekvalifisering

Utdanningsforbundet støtter at det innføres rett til yrkesfaglig rekvalifisering. Vi slutter oss også til at retten skal begrenses til en ny yrkeskompetanse og at rekvalifiseringen bør gjennomføres i videregående opplæring for voksne.

Videreføre muligheten for kommunene og fylkeskommunene til å tilby mer grunnskoleopplæring til elever som har rett til videregående opplæring for ungdom

Utdanningsforbundet støtter en videreføring av at kommuner og fylkeskommuner kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdommer som trenger det. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget om at fylkeskommunene skal ha en plikt til å ha et overgangstilbud for elever som trenger å bli bedre forberedt til videregående opplæring.

Om det skal innføres krav om et visst omfang grunnskolepoeng for å fullføre grunnskolen

Utdanningsforbundet støtter at det ikke skal innføres krav om et gitt omfang grunnskolepoeng for å ha fullført grunnskolen eller ett år med ekstra opplæring eller et slags ekstra 11. år for ungdom som ikke har fullført grunnskolen.

Overgangstilbudet (innføringsklasser) som skal være en integrert del av videregående opplæring, i tråd med tiltak i *Meld. St. 21 2020-2021 Fullføringsreformen - med åpne dører til verden og fremtiden*, må følges opp med grundige og involverende utredningsprosesser.

Hva fylkeskommunen skal legge vekt på i planleggingen av det videregående opplæringstilbudet

Utdanningsforbundet viser til departementets vurderinger om at loven bør gi føringer for dimensjoneringen av det videregående tilbudet. 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. Utdanningsforbundet 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.

3.35 Opplæring for ungdom mellom 16 år og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i Norge (kapittel 41)

I høringsnotatet merker vi oss at barnekonvensjonens regler om retten til utdanning refereres feil. I artikkel 28 1.a) står det at «grunnopplæringen» skal gjøres obligatorisk. Dette er en viktig presisering, for i noen land er grunnutdanningen kortere enn i Norge, men det er altså ikke identisk med den norske «grunnskole»opplæringen, slik det står i høringsnotatet. Utdanningsforbundet mener at også ungdom uten oppholdstillatelse har rett til videregående opplæring med den begrunnelsen at i Norge er videregående opplæring en del av grunnopplæringen. Utdanningsforbundet mener at elever uten lovlig opphold skal ha rett til skolegang fram til utreisedato. Dette er i tråd med professor Karl Harald Søvigs juridiske begrunnelse i rapporten, *Barns rettigheter på barnets premisser, - utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett* (2009).

Dette vil også være i tråd med artikkel 2 i barnekonvensjonen om ikke-diskriminering, hvor det går fram at alle barn på norsk territorium skal sikres de samme rettighetene uansett status. Dette er også presisert i en generell kommentar fra FNs barnekomité i 2005.

I tillegg til denne generelle kommentaren har barnekomiteen også uttrykkelig bedt Norge om å sikre at våre lover er i overensstemmelse med de forpliktelsene Norge har i henhold til barnekonvensjonen, særlig når det gjelder utdanning.

Når Norge nå skal vedta en ny opplæringslov, bør lovverket formuleres så inkluderende som barnekonvensjonen forplikter oss til. Det betyr at stortingsvedtaket fra 2018 om at disse elevene bare skal få «returforberedende opplæring», må ses bort i fra og ny opplæringslov må tydeliggjøre at disse elevene må få rett til videregående opplæring, som alle andre. Til en viss grad gjøres det, men man hindrer elevene i å fullføre så langt som mulig.

Det er derfor beklagelig at departementet ikke imøtekommer barnekomiteens tilråding når det foreslås at opplæringen skal opphøre ved vedtakstidspunktet for avslag på søknad om opphold, og i argumentasjonen for dette mener det er uklart om retten til skolegang også gjelder for barn uten lovlig opphold.

3.36 Videregående opplæring i bedrift (Kapittel 42)

I dette kapitlet har departementet i stor grad bygget videre på opplæringslovutvalgets forslag, men også tatt hensyn til høringsinnspillene som kom. Utdanningsforbundet støtter i all hovedsak forslagene fra departementet. Det vi er særlig opptatt av, er at elever og lærlinger ikke skal miste rettigheter de har i dag.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om fellesbetegnelser brukt i forslaget til ny lovtekst. Bruk av slike betegnelser kan være en måte å rydde opp og gjøre loven mer mottakervennlig, men kan også gjøre den mer upresis. Derfor er det viktig at loven nevner alle kandidattypene, men kan bruke en fellesbetegnelse i avsnitt der det ikke er viktig å skille mellom ulike rettigheter og plikter. Utdanningsforbundet støtter også forslaget om å ikke videreføre regulering av de ulike opplæringsordningene i loven, men at dette flyttes til forskrift til opplæringsloven.

Departementet foreslår at opplæringsloven fullt ut skal regulere opphør av både arbeidsavtale og kontrakt om læretid. Utdanningsforbundet mener at dette er positivt.

Departementet foreslår å videreføre retten til spesialundervisning (individuell tilrettelagt opplæring) for lærekandidater og å videreføre at de som får opplæring i bedrift, fortsatt har rett til sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten der det følger av lov eller forskrift. Utdanningsforbundet støtter begge disse forslagene.

Departementet foreslår å ikke videreføre bestemmelsen om tilgang til PP-tjenesten for lærlinger, praksisbrevkandidater og lærekandidater. Departementet viderefører her utvalgets forslag. Utdanningsforbundet ser dette forslaget i sammenheng med departementets forslag om å pålegge PP-tjenesten oppgaver knyttet til tilrettelegging for dem som har læretid i bedrift, jf. våre kommentarer under kapittel 34 Pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Departementet foreslår å ikke videreføre en terskel for å heve kontrakten om læretid etter ønske fra den som har opplæring i bedrift. Utdanningsforbundet støtter dette forslaget.

Departementet foreslår å erstatte dagens rett til å uttale seg muntlig til den som skal fatte vedtak om heving, med en generell rett til å uttale seg muntlig før det fattes vedtak om heving etter ensidig ønske fra lærebedriften. Utdanningsforbundet støtter dette forslaget.

Departementet foreslår å ikke videreføre forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet for dem som har opplæring i bedrift. Utdanningsforbundet støtter dette forslaget. Vi deler departementets syn om at det bør være like regler for lærlinger og andre ansatte når det kommer til bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet.

Departementet foreslår å videreføre krav om at lærebedrifter skal godkjennes, men at det ikke skal være krav om å godkjenne bedriftssamarbeid. Dette mener Utdanningsforbundet er positivt. Departementet foreslår å innføre en tydeligere regulering om at fylkeskommunene har plikt til å veilede og kontrollere at godkjente lærebedrifter oppfyller kravene i loven. Utdanningsforbundet støtter at fylkeskommunenes ansvar tydeliggjøres. Departementet foreslår å flytte reglene om tap av godkjenning som lærebedrift fra forskriften til opplæringsloven. Utdanningsforbundet mener dette er positivt og støtter dette forslaget.

Opplæringskontorenes rolle

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.

Departementet foreslår å innføre en lovfestet rett til læreplass eller et annet opplæringstilbud på videregående trinn 3 som leder fram til fag- eller svenneprøve. Utdanningsforbundet er enig med departementet i at det må innføres en lovfestet rett til å fullføre opplæringen, enten i bedrift eller

på skolen. Nytt fra departementet er at de vil gå bort fra begrepet «likeverdige» og også at det skal foregå «i skole». Vi er uenig i at «likeverdige» kan misforstås og bety «likt». «Likeverdige» betyr ifølge norsk ordbok «jevngod» og «like verdifullt» - og det er nettopp det som er viktig med tilbudet til de elevene som ikke får læreplass i bedrift. De må få et tilbud som er jevngodt og like verdifullt som de som er i opplæring i bedrift. Målet må være det samme; en fag/svenneprøve som har status i arbeidslivet.

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om å tydeliggjøre fylkeskommunenes ansvar for formidling, og å utvide ansvaret til å omfatte alle kvalifiserte søkere, også voksne, og at dette uttrykkes i lovs form.

Departementet foreslår å videreføre plikten til å tilby praksisbrevopplæring. Utdanningsforbundet støtter dette forslaget.

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om å endre loven slik at yrkesopplæringsnemndas råd i saker om godkjenning av lærebedrifter, ikke skal tillegges avgjørende, men tung vekt – og å videreføre dagens bestemmelse om at saker som har betydning for fag- og yrkesopplæringen, skal legges fram for yrkesopplæringsnemndene, og å presisere at yrkesopplæringsnemndas råd skal «vege tungt».

3.37 Rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne (Kapittel 43)

Kapitlet handler om voksne som i dag har rett til opplæring etter kapittel 4A som gjelder rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. Utdanningsforbundet mener at endringene departementet foreslår langt på vei bidrar positivt til å styrke voksnes rettigheter og muligheter til å fullføre grunnskole og videregående opplæring. Samtidig vil vi peke på noen utfordringer og mangler som vi mener må på plass for at flere voksne skal få en reell mulighet til å fullføre grunnopplæringen.

Regulering av opplæring for voksne i opplæringsloven

Utdanningsforbundet støtter at voksnes rett til opplæring i grunnskole og videregående opplæring fortsatt skal reguleres i opplæringsloven, og ikke skilles ut i en egen kompetanselov. En videreføring av felles opplæringslov for barn, unge og voksne gir en helhetlig forståelse og tilnærming til regelverket.

Navn på opplæringstilbudet for deltakere

Departementet foreslår å bruke betegnelsen «forberedende opplæring for voksne» i stedet for «grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne» og innføre «videregående opplæring for voksne» som ny betegnelse for «videregående opplæring spesielt organisert for voksne».

Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget om ny betegnelse for grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne. Vi frykter at en slik endring både vil bidra til uklarheter rundt opplæringens formål og plassering i utdanningssystemet, og gjøre utydelig at voksenopplæringen er en del av et helhetlig nasjonalt utdanningssystem. Betegnelsen «grunnskoleopplæring» er kjent og har sterk forankring som betegnelsen på primærutdanningen i utdanningssystemet blant aktører i arbeidslivet, myndigheter, i utdanningssektoren og blant deltakergrupper. Endringen til «forberedende opplæring for voksne» kan skape forvirring både rundt utdanningens nivå og overganger i utdanningssystemet. I praksis kan en slik endring redusere kvaliteten i opplæringen og utvanne rettigheter som er knyttet til betegnelsen «grunnskole».

Departementet viderefører ikke opplæringslovutvalgets forslag om å omtale voksne deltakere som «voksne elever». Begrunnelsen er behov for å skille mellom personer over 18 år som går i ordinær videregående skole, og personer som får ordinær opplæring for voksne. Departementet peker også på fordelene ved å bruke samme betegnelse som i integreringsloven ettersom det til dels er samme målgruppe som omfattes. Utdanningsforbundet støtter ikke departementets vurdering. Å gi deltakerne i voksenopplæring status som elever, vil blant annet utløse flere rettigheter som vil gi et styrket og mer likeverdig opplæringstilbud som barn og unge, og forbedre den enkeltes muligheter til å fullføre grunnopplæringen.

Rett til grunnskoleopplæring for voksne

Utdanningsforbundet støtter at voksnes rett til grunnskoleopplæring videreføres og vi slutter oss til departementets intensjon for å gjøre rettighetene tydeligere. Vi er enig i at endringer i samfunnet bør gi utvidet rett til fornyet kompetanse og et forbedret grunnlag for å lykkes i videregående opplæring.

Utdanningsforbundet mener det er behov for å innføre en øvre grense for gruppestørrelse for grunnskoleopplæring for voksne. Deltakerne i voksenopplæringen er en mangfoldig gruppe med ulike ferdigheter, morsmål og kulturell bakgrunn, og mange har stort behov for tett individuell oppfølging og tilrettelegging. Store grupper gjør det vanskelig for at opplæringen når fram til den enkelte deltaker og sikrer at de får oppfølgingen de trenger.

Hvor mye grunnskoleopplæring skal den voksne ha

Utdanningsforbundet støtter forslaget om et veiledende rammeverk i forbindelse med bruk av modulbasert opplæring. En slik veiledning bør utvikles som et verktøy for å sikre kvalitet og gjenkjennelighet i opplæringen og må være kjent og anerkjent blant lærere, ledere, kommuner og fylkeskommuner. Lærerorganisasjonene og andre aktører med sterk tilknytning og kjennskap til voksenopplæringen må involveres i arbeidet med å utvikle et slikt rammeverk. Vi støtter også egne læreplaner for voksenopplæringen.

Videregående opplæring i kombinasjon med grunnskoleopplæring

Utdanningsforbundet støtter departementet i at sluttkompetanse på videregående nivå er en viktig målsetting, og mener at voksne i grunnskole kan få opplæring i fag på videregående nivå når de har tilstrekkelig kompetanse i faget, på samme vilkår som ungdom, etter gjeldende regelverk.

Departementet viser videre til forsøk der deltakerne får opplæring i moduler på grunnskole- og videregående nivå parallelt og at forsøket skal evalueres. Utdanningsforbundet mener at det ikke er forsvarlig å utvide retten til videregående opplæring kombinert med grunnskoleopplæring, eller foreslå nye regler for ansvarsfordeling og samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunene, før evalueringen av forsøket foreligger og det er grunnlag for å vurdere om en utvidet modulbasert kombinasjonsordning er til fordel for deltakerne i voksenopplæringen.

Lovregel om rett til inntak

Utdanningsforbundet støtter at inntaksreglementet for voksne må bli tydeligere og at reglene bør være likere reglene som gjelder for ungdom. Utdanningsforbundet støtter at fylkeskommunene får en plikt til å sørge for at voksne med betydelig realkompetanse knyttet til en bestemt yrkeskompetanse får mulighet til å formalisere kompetansen gjennom gjeldende ordninger.

Påbygg til generell studiekompetanse

Utdanningsforbundet støtter at voksne skal ha rett til påbygging til generell studiekompetanse og at begrensningen til at retten bare gjelder for dem som har fullført og bestått yrkesutdanningen

innen 2014, opphører. Det vil gi lite mening å opprettholde en slik begrensning da departementet foreslår å innføre en rett til yrkesfaglig rekvalifisering, noe som vil gi voksne en bedre rett til fagbrev nummer to enn til studiekompetanse.

Opplæring i bedrift og rett til læreplass eller annet tilbud

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at ny opplæringslov skal klargjøre at fylkeskommunene har plikt til å tilby opplæring dersom de ikke finner læreplass til voksne som er tatt inn til et opplæringsløp der læreplanen forutsetter opplæring i edrift. Utdanningsforbundet støtter at voksne, i likhet med ungdom, får rett til et annet opplæringstilbud dersom de ikke får læreplass.

Samme krav til planlegging og utbygging av tilbudet som for ungdom

Utdanningsforbundet støtter at det også i ny opplæringslov skal være samme krav til planlegging og utbygging i det videregående opplæringstilbudet som for unge og voksne. Vi erfarer at omfanget av tilbudet voksne kan velge i varierer sterkt mellom kommuner og fylkeskommuner. Det er også stor variasjon i inntaksordningene. Fylkeskommunene må dimensjonere med nok plasser til å oppfylle retten til inntak innen rimelig tid. Samtidig må det tas høyde for at en utvidelse av voksnes rett til videregående opplæring vil føre til økt press på videregående opplæring.

Oppheve plikt til å ha tilbud til voksne uten rett

Når voksnes rett til videregående opplæring skal utvides og det skal innføres en rett til yrkesfaglig rekvalifisering, vil det i praksis bare være voksne som ikke har fullført grunnskolen eller som ønsker en tredje sluttkompetanse som ikke har rett til videregående opplæring. Utdanningsforbundet slutter seg til atplikten til å ha tilbud til voksne uten rett, dermed blir overflødig.

Rett til realkompetansevurdering og dokumentasjon

Utdanningsforbundet støtter forslaget om en generell rett til realkompetansevurdering i loven for alle voksne med rett til grunnskoleopplæring eller videregående opplæring. En modulstrukturering av læreplanene for voksne vil kunne føre til endrede behov for realkompetansevurdering og må følges opp med rammeverk eller verktøy for slik realkompetansevurdering.

Lovfeste rett til opplæring i og på samisk

Departementet støtter opplæringslovutvalgets forslag om å lovfeste rett til opplæring i samisk for voksne samer i grunnskolen og i videregående opplæring. Vi slutter oss til departementet i at lovfesting av slik rett er viktig og at staten har et særlig ansvar for å legge til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle språket sitt. Retten til opplæring på samisk når det er nødvendig, bør også gjelde for videregående opplæring.

Egne regler om særskilt språkopplæring og særskilt norskopplæring for voksne

Utdanningsforbundet støtter at deltakere i grunnskoleopplæringen for voksne, får rett til særskilt språkopplæring. For mange deltakere vil forsterket opplæring i norsk, morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag styrke muligheten til å fullføre grunnskolen. Rettigheten vil også gi mange et forbedret grunnlag til å lykkes i videregående opplæring. Forslaget om særskilt norskopplæring vil virke positivt for at flere voksne fullfører videregående opplæring.

Det bekymrer Utdanningsforbundet at departementet ser ut til å mene at særskilt norskopplæring

kan gis over nett. Voksne elever som trenger særskilt språkopplæring har ofte kort botid og lav digital kompetanse, noe som gjør det vanskelig for dem å følge nettundervisning.

Innfører ikke krav til kontaktlærer

Utdanningsforbundet er skuffet over at departementet ikke går inn for å innføre rett til kontaktlærer for voksne i ny opplæringslov. Utdanningsforbundet har ved flere anledninger tatt til orde for at voksne har behov for kontaktlærer på lik linje med barn og unge.

Voksenopplæringen har endret nedslagsfelt siden dagens regelverk trådte i kraft.

Deltakergruppen er mer sammensatt enn tidligere, og mange har et stort behov for tettere oppfølging. Innvandrere utgjør en større del av voksenopplæringen enn før, og deltakergruppen preges av at mange har ulike morsmål, ulik kulturell bakgrunn og at en stor andel har svake norskferdigheter. Flere har begrenset skolegang fra hjemlandet og noen sliter med traumer og psykiske lidelser etter flere år på flukt fra krig og vold. Andre deltar i voksenopplæringen fordi de trenger yrkeskompetanse for å få innpass i arbeidslivet, men mangler motivasjon og tilknytning til skolen. Årsaken kan være frafall og negative erfaringer med skolen da de var yngre. Felles for disse gruppene er at de trenger individuell og tett oppfølging av en fast lærer som kjenner dem og som kan gi dem opplæring som er tilpasset deres behov. Kontaktlæreren har et hovedansvar for å følge opp den enkelte elev/deltaker og er et fast holdepunkt som skaper trygghet og gir en oppfølging som den enkelte deltaker trenger.

Departementet trekker fram bruk av fjernundervisning og studieforbund som grunner til at det blir vanskelig å innføre rett til kontaktlærer, og at et krav om kontaktlærerressurs vil være til hinder for fleksible opplæringsløp. Utdanningsforbundet er sterkt uenig i departementets vurdering, og mener at fjernundervisning og fleksible løsninger heller vil forsterke behovet for kontaktlærere.

Rådgivning om utdannings- og yrkesvalg for unge

Voksne i videregående opplæring har i dag ikke rett til rådgivningstjeneste. Departementet foreslår ikke å innføre en slik rett, men går inn for å innføre en plikt til å ha tilbud om rådgivning om utdannings- og yrkesvalg i grunnskoleopplæring og i videregående opplæring for voksne. Plikten skal ikke være individuell, og foreslås avgrenset til utdannings- og yrkesvalg. Retten til sosialrådgivning (rådgivning om sosiale spørsmål) må dekkes gjennom NAV eller på annen måte.

Utdanningsforbundet har i flere høringssvar, blant annet til opplæringslovutvalget, tatt til orde for at voksne har behov for et forsterket rådgivningstilbud som er stedbasert og individuelt, og på lik linje med barn og unges rettigheter. Som tatt opp i kommentar under «Innfører ikke krav til kontaktlærer», utgjør deltakergruppen i voksenopplæringen i dag et langt større mangfold enn da gjeldende regelverk trådte i kraft. Samtidig er utfordringsbildet i dagens voksenopplæring svært komplekst. Dette gjør at mange voksne trenger et rådgivningstilbud som knyttes direkte til deres behov, noe som gir et forsterket behov for individuell rådgivning. Både for å kunne vurdere behovet og tilpasse støtten til den voksne, må rådgiverne kjenne den enkelte deltaker. Nærhet, tilgjengelighet og at tilbudet er godt kjent blant deltakergruppen, er en forutsetning for at tilbudet når fram. De etablerte fylkesvise karrieresentrene kan være et godt supplement, men vil ikke kunne erstatte et stedbasert nært rådgivningstilbud for voksne. I tillegg er det en utfordring at karrieresentrene i de fleste fylker, ligger langt unna det enkelte voksenopplæringscenter og derfor blir mindre tilgjengelige.

De sammensatte utfordringene i voksenopplæringen som ble trukket fram i kommentar om svake norskferdigheter, manglende skolegang, psykologiske lidelser etter år på flukt fra krig og vold og

negative erfaringer fra tidligere skolegang, gjør at mange av deltakerne har et sterkt behov for rådgivning om sosiale spørsmål. Vi erfarer at verken NAV eller andre instanser gir støtte som tilsvarer denne rettigheten. Derfor er det viktig at voksne også gis tilgang til sosialrådgivning gjennom utvidet rett.

Kompetansekrav for lærere i opplæringsloven for voksne

Et grunnleggende prinsipp for Utdanningsforbundet er at alle elever og deltakere i voksenopplæring har rett til å bli undervist av en kvalifisert lærer med godkjent lærerutdanning og relevant kompetanse i fag. Utdanningsforbundet mener det nødvendig at det stilles krav om godkjent lærerutdanning for de som skal gi opplæring og at konkrete krav til lærerutdanning fastsettes i forskrift. Samtidig må konkrete krav til relevant kompetanse i undervisningsfag forskriftsfestes, for eksempel bør det innføres krav til norsk som andrespråk, som i integreringsloven. Vi oppfordrer på det sterkeste departementet til at denne vurderingen følges opp i lov og forskrift. Utdanningsforbundet støtter at lovhjemmelen for å gjøre unntak fra kravet om kompetanse ved tilsetting i undervisning for grunnopplæring for voksne, oppheves.

Videreføre rett til individuell tilrettelegging for å utvikle og opprettholde grunnleggende ferdigheter

Utdanningsforbundet støtter at dagens § 4A-2 andre avsnitt, ikke fjernes. Det er uklart hva konsekvensene av å fjerne en slik bestemmelse vil ha for den enkelte deltaker.

Utdanningsforbundet støtter at det innføres krav til psykososialt læringsmiljø og krav til lokale. En lovhjemmel er viktig for å styrke deltakernes psykiske og fysiske arbeidsmiljø.

Videreføre bestemmelsen om alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om å videreføre rett til opplæring for å utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter. Personer som mottar opplæring etter nåværende § 4A-2 andre avsnitt er ofte personer med utviklingshemming eller andre funksjonshemninger, og trenger mer tid enn andre elever.

Ingen krav til ledelse i voksenopplæringen

Kommuner og fylkeskommuner har langt større frihet til å organisere opplæringen for voksne enn hva som gjelder for opplæringen for barn og unge. Voksenopplæringen omfattes ikke av § 9.1 i opplæringsloven som stiller krav til at hver skole skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse og at opplæringen skal ledes av rektor. For voksenopplæringen stilles det verken krav til å ansette rektor eller annen faglig eller pedagogisk kompetanse i ledelsen. Vi erfarer også at voksenopplæringen i flere kommuner legges til andre etater enn til den som har ansvar for skole og opplæring.

Utdanningsforbundet har i flere høringsuttalelser påpekt at krav til faglig og pedagogisk ledelse som gjelder for grunnopplæringen for barn og unge, også må gjelde for voksne. Rektorer har en nøkkelrolle i skolen og har et omfattende ansvar for kvalitetssikringen av elevenes opplæring og det faglige innholdet. Utdanningsforbundet mener at voksenopplæringen har et tilsvarende behov for faglig og pedagogisk ledelse som i opplæringen for barn og unge, og beklager at dette ikke følges opp i forslaget til ny opplæringslov.

3.38 Overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringen (Kapittel 44)

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om å innføre en plikt for fylkeskommunen til å sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til den videregående

opplæringen, og å innføre en plikt for kommunen til å samarbeide med fylkeskommunen om elevenes overgang fra grunnskolen til den videregående opplæringen.

3.39 Oppfølgingstjenesten (Kapittel 45)

Utdanningsforbundet støtter forslagene om endringer i lovteksten om oppfølgingstjenesten. Oppfølgingstjenesten gjør et viktig arbeid som heller må styrkes enn svekkes.

3.40 Utvalg, råd, læreplangrupper og klagenemnder som er oppnevnt av staten (Kapittel 46)

I opplæringsloven er det fastsatt en plikt for staten til å etablere flere organer som skal hjelpe departementet med å utføre sine oppgaver på en best mulig måte. Felles for organene er at de har en rådgivende rolle overfor staten. De rådgivende organene er Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY), faglige råd for fag- og yrkesopplæringen og læreplangrupper for fag med opplæring i bedrift. Kapitlet handler også om klagenemnder for fag- og svenneprøver.

Opplæringslovutvalget foreslo å ikke lovregulere noen av disse organene. Departementet er uenig med utvalget og foreslår å videreføre alle disse organene, men med litt justert struktur i forslaget til ny lov. Utdanningsforbundet støtter dette. Utdanningsforbundet støtter også forslaget om at departementet kan fastsette nærmere oppgaver og sammensetning av organene i forskrift.

Når det gjelder råd og grupper knyttet til videregående opplæring, peker departementet på at hensynet til forenkling av opplæringsloven kan tilsi at den nye opplæringsloven ikke regulerer disse organene. Departementet viser til at staten er avhengig av et tillitsbasert trepartssamarbeid for å ha en velfungerende fag- og yrkesopplæring, og foreslår å fortsatt lovfeste disse organene. Utdanningsforbundet støtter dette. Vi støtter også å samle reglene i én felles bestemmelse i loven med forskriftshjemmel til å fastsette sammensetning og oppgaver i organene.

Utdanningsforbundet er enig i forslaget om fortsatt å lovfeste klagenemnder for fag- og svenneprøver. Utdanningsforbundet støtter departementets forslag og vurdering av at det ikke skal være en plikt til å ta imot verv som medlem av bestemte råd, utvalg eller nemnd.

3.41 Privatister, praksiskandidater, godkjenning av utenlandsk fagopplæring og mellomstatlige avtaler om private videregående skoler (Kapittel 47)

Departementet foreslår at betegnelsen «praksiskandidat» videreføres. Utdanningsforbundet støtter dette, og mener at ordet «praksis» som er det sentrale i ordningen fungerer godt som en del av betegnelsen.

3.42 Personalet i skolen (Kapittel 48)

Kunnskapsdepartementet viderefører i all hovedsak opplæringslovutvalgets forslag om at kravene i dagens opplæringslov om kompetansekrav for ansettelse og kravet om relevant kompetanse i undervisningsfagene videreføres. Dette innbefatter å videreføre reglene om midlertidig ansettelse og ansettelse på vilkår. Departementet peker blant annet på at å stille krav om at kommunene og fylkeskommunene bare kan ansette personer med en bestemt kompetanse i visse stillinger, griper inn i det kommunale selvstyret. Kunnskapsdepartementet mener videre at det i utgangspunktet bør være unødvendig at staten regulerer hvilken kompetanse de ansatte skal ha, fordi kommunene og fylkeskommunene har en egeninteresse i å ha kvalifisert personale for å

ivareta ansvaret for opplæringen. Dette står i kontrast til departementets uttalte ønske om at opplæringsloven skal være et godt rammeverk som sikrer alle en opplæring av høy kvalitet, uansett hvor de bor i landet, og hvilke ønsker og behov de har.

I vår høringsuttalelse til opplæringslovutvalgets NOU, pekte vi særlig på at reglene for midlertidig ansettelse og ansettelse på vilkår måtte innskjerpes. Sammen med ulik fortolkning av hva som ligger i formuleringen «... tilsvarande pedagogisk kompetanse» i forskrift til opplæringsloven § 14-1, er disse reglene viktige årsaker til den alvorlig høye andelen ansatte i undervisningsstillinger som ikke har lærerutdanning. Opplæringslovutvalget uttrykte at det var kjent med at det har vært utfordringer med å få til en riktig praksis lokalt, det vil si en praksis som er i samsvar med forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Utvalget ba derfor departementet vurdere om det er behov for å gjøre kravene i forskriften klarere, eventuelt gi bedre veiledning om hvordan kravene skal forstås. Utdanningsforbundet kan ikke se at Kunnskapsdepartementet har gjort disse vurderingene i høringsnotatet og mener at departementet bør gjøre dette som en del av utarbeidelsen av lovproposisjonen som skal oversendes Stortinget. Formålet med dette arbeidet må være at bruken av ukvalifiserte og adgangen til å tilsette søkere som ikke oppfyller kompetansekravene, må innskjerpes i loven. Som nevnt i kapittel 2, mener vi at unntaket i forskriften vist til over, må tas ut av regelverket, at arbeidsgiver i større grad enn i dag må forpliktes til å sikre at den som skal tilsettes i undervisningsstilling i grunnskolen og i videregående opplæring, skal ha godkjent lærerutdanning. Dispensasjon fra kravet om lærerutdanning kan gis under forutsetning av at det tilbys nødvendig videreutdanning som leder fram til godkjent lærerutdanning.

Utdanningsforbundet viser til at departementet ikke har tatt stilling til opplæringslovutvalgets forslag om å utvide fristen til 2028 for å oppnå den nødvendige kompetansen, som gjelder lærere som allerede oppfyller kravene for ansettelse da kompetansekravene ble innført i 2014. Vi viser til at Støre-regjeringen i sin politiske plattform gir uttrykk for at den vil «fjerne «avskiltinga» av lærarar utdanna før 2014». Utdanningsforbundet forventer at dette følges opp snarest mulig. Når det gjelder innspill fra høringsinstansene om hvordan det kan legges til rette for at flere lærere står i jobb også etter 2025, mener vi at dette ikke lenger er relevant i denne sammenheng, gitt at departementet følger opp punktet i regjeringens politiske plattform nevnt over.

Kunnskapsdepartementet spør i høringsnotatet om det bør presiseres at søkere som ikke oppfyller kompetansekravene, kan ansettes midlertidig også dersom det finnes søkere som oppfyller kompetansekravene, men som kommunen eller fylkeskommunen vurderer som uegnet for stillingen. Utdanningsforbundet viser til at departementet foreslår å videreføre bestemmelsen som gir uttrykk for kvalifikasjonsprinsippet i ny opplæringslov. Vurdering av personlig egnethet hører med i anvendelsen av kvalifikasjonsprinsippet og søkerne har krav på lik behandling også ved vurderingen av deres personlige egnethet for stillingen. Hvorvidt en søker er egnet for en stilling, vil være avhengig av hans eller hennes personlige egenskaper; hvem søkeren er som person, både i seg selv og i samspill med andre. Personlig egnethet er derfor vanskelig å definere konkret, og enda vanskeligere å måle. Etter kvalifikasjonsprinsippet skal det svært mye til for at én søkers personlige egnethet kan veie tyngre enn en annen søkers klart dokumenterte bedre faglige kvalifikasjoner. Det er samtidig en ganske vanlig svakhet i ansettelsesprosesser at personlig egnethet tillegges for stor vekt ved avgjørelsen av hvilken søker som skal anses «best kvalifisert». Utdanningsforbundet støtter derfor ikke forslaget om å presisere at søkere som ikke oppfyller kompetansekravene, kan ansettes midlertidig også dersom det finnes søkere som oppfyller kompetansekravene, men som kommunen eller fylkeskommunen vurderer som uegnet for stillingen. Å videreføre bestemmelsen som gir uttrykk for kvalifikasjonsprinsippet i ny

opplæringslov vil i tilstrekkelig grad sikre at arbeidsgiver gjør en grundig sammenlignende vurdering av søkerens kvalifikasjoner ut fra kvalifikasjonskravene i utlysningsteksten, eventuelle lov- og avtalefestede krav til stillingen, den enkelte søkers utdanning og praksis – og hans eller hennes personlige egnethet for den aktuelle stillingen.

Opplæringsloven fastsetter at staten kan inngå tariffavtaler om lærernes lønns- og arbeidsvilkår. Departementet foreslår å ikke videreføre denne bestemmelsen. Vi konstaterer at å fjerne denne bestemmelsen ikke har betydning for friskolelovens § 4-4 fordi ansatte i friskoler har en selvstendig rett til å få tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår som ansatte etter opplæringsloven.

Krav til ledelse og flerfaglig kompetanse i skolen

Kunnskapsdepartementet foreslår, med noen endringer, å videreføre de lovfestede kravene til ledelse i skolen. Vi viser til vår høringsuttalelse til opplæringslovutvalgets NOU, hvor Utdanningsforbundet understrekte at skoleledere med ansvar for profesjonsfaglig ledelse bør ha lærerutdanning, lærererfaring og god ledelsesfaglig kompetanse. Vi mener at dette er krav som bør lovfestes i den nye opplæringsloven og at det ikke er tilstrekkelig bare å stille krav om at rektor skal ha pedagogisk realkompetanse. Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om å innføre en plikt til å legge til rette for at nyansatte rektorer kan ta studiepoenggivende utdanning i pedagogisk ledelse. Dette vil være et bidrag til å heve den generelle kompetansen til skoleledere over hele landet.

Vi mener det er positivt at departementet har fulgt opp utvalgets forslag om å fjerne adgangen til å tilsette rektorer på åremål, men mener samtidig at opplæringsloven ikke bør åpne for at flere skoler skal kunne ha samme rektor.

Departementet argumenterer i høringsnotatet for at det ikke innføres krav om annen bestemt kompetanse enn lærerkompetanse. Dette betyr blant annet at krav om helsesykepleier og skolehelsetjeneste ikke lovfestes. Hensynet til å unngå detaljstyring av enkelte tjenester og kommunene er tillagt stor vekt av departementet.

Utdanningsforbundet viser til at andre yrkesgrupper og flerfaglig kompetanse er viktig for elevenes læringsmiljø og at opplæringslovutvalget mente det var et stort behov for andre yrkesgrupper og annen kompetanse enn undervisningskompetanse for å kunne ivareta alle sider ved opplæringen. Flere ansatte fra andre yrkesgrupper trengs, ikke bare for at lærerne skal få gjort jobben sin skikkelig, men fordi elevene har behov for hjelp fra yrkesgrupper med en annen kompetanse enn den lærere har. Elevene trenger et godt lag rundt seg – der helsesykepleiere, spesialpedagoger, miljøarbeidere, psykologer og andre fagfolk jobber sammen med lærerne. Utdanningsforbundet støtter derfor ikke departementets forslag om ikke å innføre krav om annen bestemt kompetanse. Vi mener videre at en framtidig opplæringslov bør inneholde krav om helsesykepleier eller skolehelsetjeneste.

Faglig ansvar for opplæringen

Kunnskapsdepartementet ber om høringsinstansenes innspill til forslaget om presisering av lærerens faglige ansvar. Vi viser til vår høringsuttalelse til opplæringslovutvalgets NOU, hvor vi støttet utvalgets forslag om å innføre en slik bestemmelse, og våre synspunkter til forslaget om en forsvarlig vikarordning.

Departementet spør blant annet høringsinstansene om økonomiske og praktiske konsekvenser av å innføre en slik bestemmelse. Utdanningsforbundet mener at en slik bestemmelse vil bidra til å sikre elevenes rett til systematisk og helhetlig oppfølging fra lærer. Derfor må også lærerens rolle i elevenes opplæring komme tydeligere til uttrykk i lovgivningen. Lærerens tilstedeværelse er selvsagt et helt vesentlig element i dette. Videre vil en lovfesting av et krav om at en lærer må være til stede sammen med elevene i opplærings situasjonen, sammen med et tydeligere krav om at bare lærere kan forberede og følge opp opplæringen, gi bedre forutsetninger for at elevenes rett til vurdering og forsvarlig opplæring blir oppfylt. Utdanningsforbundet kan ikke se at dette har noen særskilte økonomiske konsekvenser.

Utdanningsforbundet viser også til at en slik bestemmelse kan synliggjøre at lærerens ansvar er stort og komplekst, både faglig, pedagogisk, etisk og juridisk. Bestemmelsen må legge til rette for at læreren gis rom til å bruke sitt faglige skjønn til å vurdere hva som er i elevenes interesse, i samsvar med lov og planverk, i bestemte situasjoner. Dette forutsetter at læreren har et nødvendig profesjonelt handlingsrom til å utøve sitt skjønn. I denne sammenheng er det viktig å understreke at profesjonelt handlingsrom ikke betyr at den enkelte lærer står fritt i å gjennomføre enhver undervisningsform uten å redegjøre for sine valg eller åpne for innsyn utenfra. Lærerens valg av metode går for seg i et faglig, pedagogisk og etisk tolkningsfellesskap som er definert av lærerkollegiet, myndigheter, elever, foresatte og andre aktører. Læreren har et ansvar for å begrunne fremgangsmåten sin i relevant forskning, praktisk erfaring, kjennskap til den aktuelle konteksten, samt etisk og didaktisk refleksjon. Utdanningsforbundet mener at slike refleksjoner må komme tydelig fram i lovproposisjonen, for å gjøre det tydelig hva som er intensjonen bak bestemmelsen og hvordan den skal forstås.

Vi viser ellers til våre innspill til kapittel 20 Fjernundervisning, som også behandler problemstillinger knyttet til faglig ansvar for opplæringen.

Undervisningspersonalet ved leirskoler

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om å videreføre dagens regel om tilsetting av undervisningspersonalet ved leirskoler. Departementet ønsker å utrede spørsmålet for eventuell endring. Vi vil understreke at en framtidig god forankring i lovverket er avgjørende for å beholde leirskole som læringsarena i skolen, videreutvikle kvaliteten i tilbudet og sikre at alle elever får et fullverdig leirskoleopphold.

3.43 Politiattest og vandelskontroll (Kapittel 49)

Utdanningsforbundet er positiv til de utvidelsene av politiattest og vandel som foreslås av departementet. Dette kan være viktig informasjon for en arbeidsgiver å ha for å vurdere egnethet ved ansettelse. Der det gjelder siste linje i første avsnitt i lovforslaget «Kommunen og fylkeskommunen kan òg krevje politiattest av andre som jamleg oppheld seg på skolane og andre stader der dei nemnde tilboda blir gitt», redegjør departementet godt i høringsnotatet for hva som er vurderingstema. For at bestemmelsen skal bli brukt i samsvar med forslaget i høringsnotatet, mener vi at flere av disse også tas med i selve lovteksten.

3.44 Ansvar for å oppfylle retten til opplæring for barn og søsken til innlagte på helseinstitusjon (Kapittel 50)

Dette kapitlet handler om opplæring for elever som ikke selv er pasienter, men i lengre perioder oppholder seg på en helseinstitusjon sammen med sine søsken eller foreldre som er pasienter ved

institusjonen. Disse elevene har i mange tilfeller ikke mulighet til å følge det ordinære opplæringsstilbudet fordi de befinner seg langt fra nærskolen.

Departementets forslag innebærer å gi fylkeskommunen ansvar for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn og søsken til innlagte i helseinstitusjon. Utdanningsforbundet støtter forslaget.

3.45 Ansvarsdelingen mellom kommune, fylkeskommune og staten (Kapittel 51)

Kunnskapsdepartementet la i mandatet til opplæringslovutvalget til grunn at ansvarsfordelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune skulle videreføres. Utvalget har derfor ikke foreslått endringer i hvem som skal ha ansvar for hva. Utgangspunktet i grunnopplæringen er at kommunene har ansvaret for grunnskoleopplæringen og fylkeskommunene for den videregående opplæringen.

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om at det bør fremgå tydelig av loven hvem som har det overordnede ansvaret for hvilken opplæring. Vi er enig med departementet i at kommunenes og fylkeskommunenes juridiske og økonomiske ansvar må reguleres i loven. Vi støtter hovedregelen om at kommuner og fylkeskommuner er pliktsubjekt for pliktene i opplæringsloven.

Både opplæringslovutvalget og departementet foreslår å ikke videreføre en regulering av kommunenes og fylkeskommunenes plikt til å stille nødvendige ressurser til rådighet for å etterleve loven. Departementet mener denne plikten ikke er nødvendig under henvisning til endringer i internkontrollregler i sektorlovgivningen som tilpasning til ny kommunelov.

Utdanningsforbundet forstår dette resonnementet, men vi er samtidig svært bekymret for mulige konsekvenser av bortfall av slike spesifikke plikter. Vi viser blant annet til vår vurdering av mulige konsekvenser av et generelt krav om forsvarlighet i kapittel 9 i høringsnotatet og vår bekymring for forslaget om bortfall av kravet om at skolene skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremiddel, jf. kapittel 12. Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget om å ikke videreføre kravet om å stille nødvendige ressurser til rådighet. Også opplæringslovutvalget peker på risikoen for at økonomiske hensyn kan tillegges større vekt enn faglig-pedagogiske vurderinger i spørsmål som er av faglig-pedagogisk karakter. Det er Utdanningsforbundets erfaring at denne risikoen er høyst reell.

Utdanningsforbundet er generelt redd for at departementets ønske om forenkling og mer kommunal fleksibilitet i høringsnotatet og vurderingen av hva som er unødvendig å lovregulere, vil føre til svekkede elevrettigheter til fordel for større kommunal handlefrihet.

Utdanningsforbundet støtter videreføring av fylkeskommunenes plikt til å tilby karriereveiledning og videreføring av ansvaret for opplæring for innsatte i fengsler og de som bor i barnevernsinstitusjon og er innlagt i helseinstitusjoner.

3.46 Behandling av personopplysninger (Kapittel 52)

Utdanningsforbundet stiller seg bak et forslag om å videreføre bestemmelsene om personvern. Det er mye arbeid som gjenstår for å ivareta barn og elevers personvern på en tilstrekkelig god måte, og arbeidet med å sikre dette, må videreføres.

3.47 Kravet om å sørge for ulykkesforsikring (Kapittel 53)

I opplæringsloven er det krav om at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for ulykkesforsikring for elevene. Det er gitt utfyllende regler i forskrift til opplæringsloven. Plikten omfatter alle aktiviteter som skolen er ansvarlig for, og andre arrangementer som skjer i skolens regi. Forsikringen skal også dekke ulykkesskade som oppstår på veien mellom hjemmet og opplæringsstedet. Departementet legger til grunn at forsikringen også gjelder når elever mottar opplæring på en alternativ opplæringsarena utenfor skolen.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å videreføre reglene om ulykkesforsikring for elever. Utdanningsforbundet er glad for at departementet foreslår å utvide plikten til også å gjelde personer som gjennomfører grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne, og dem som har læretid i bedrift hvor de ikke er dekket av andre ordninger.

3.48 Internkontroll og kvalitetsutvikling (Kapittel 54)

I Utdanningsforbundets høringsuttalelse til opplæringslovutvalgets utredning, framhevet vi den grunnleggende betydningen skolebasert vurdering har for skolens og kommunens arbeid med kvalitetsutvikling. Vi støttet utvalgets forslag om å ha en samlet regulering av kravene om kvalitetsutvikling på skolenivå og kommunenivå. Lokal skoleutvikling er et avgjørende virkemiddel for å nå målene med grunnopplæringen og er framhevet i *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen* punkt 3.5 om profesjonsfellesskap og skoleutvikling.

Det er positivt at departementet har fulgt opp utvalgets forslag om dette. Som departementet, mener Utdanningsforbundet at å ikke lovfeste hvilket kunnskapsgrunnlag kvalitetsutviklingen skal baseres på, vil både kunne gjøre kommunenes og fylkeskommunenes ansvar tydeligere og gi et større handlingsrom for lokal tilpasning.

Utdanningsforbundet mener samtidig at det er viktig at departementet i sine forarbeider til denne bestemmelsen understreker at skolebasert vurdering/arbeid med kvalitetsutvikling må omfatte hele bredden i skolens samfunnsmandat og læreplanverket. Videre mener vi det er svært viktig at informasjonen som kommunestyre og fylkesting får om tilstanden i skolen, fanger opp bredden i samfunnsmandatet. For å sikre dette må informasjonen bygge på et bredt og sammensatt kunnskapsgrunnlag der innsikten fra den skolebaserte vurderingen har en sentral plass. Profesjonsfellesskapets erfaringer, relevant forskning og den lokale konteksten må inngå i kunnskapsgrunnlaget. Utdanningsforbundet mener at dette synet på utdanningskvalitet og skoleutvikling, må gjenspeiles i denne bestemmelsen.

Kunnskapsdepartementet foreslår å videreføre dagens regler med krav om at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen. Utdanningsforbundet viser til Ekspertgruppen for skolebidrag sin sluttrapport «En skole for vår tid», som framhever hvor viktig den skolefaglige kompetansen i kommuneadministrasjonen er for utvikling av skolen. Utdanningsforbundet mener at en av de store utfordringene i arbeidet med å bedre kvaliteten i skolen, er at skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen er blitt bygget ned som en konsekvens av svake krav i lov- og regelverk.

Mangelfull skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen har negativ påvirkning på systematisk utviklingsarbeid, koordinering, partssamarbeid, kvalitetsvurdering, kompetanseutvikling og regelverksetterlevelse i skolen. Utdanningsforbundet viser i denne

sammenheng til forskningen på skoleeierskap, som er omtalt i *Meld. St. 21 (2016–2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*, kapittel 4. Forskningen viser at kommuner som lykkes og får gode resultater, jobber på en måte som staten ikke kan regulere seg fram til. Statlige myndigheter kan legge til rette, men arbeidet må skje lokalt. Kommuner som lykkes, kjennetegnes av en aktiv dialog fra klasserom til kommunestyre. De kjennetegnes av politiske myndigheter med engasjement og ambisjoner for utvikling av skolen. De kjennetegnes også av en aktiv skoleadministrasjon som er et koordinerende ledd med innsikt og kompetanse. Kommuner som lykkes, bidrar til skoleledernes og lærernes profesjonsutvikling gjennom å delegerer ansvar og sikre at alle kjenner sine ansvarsområder.

Ekspertgruppen for skolebidrag anbefaler at nasjonale myndigheter sammen med sentrale interesseorganisasjoner utformer nasjonale rammer for skolefaglig kompetanse.

Utdanningsforbundet vil understreke at opplæringsloven er det sentrale styringsvirkemiddelet for nasjonale myndigheter i styringen av skolen og at krav til skolefaglig kompetanse må nedfelles der.

I vår høringsuttalelse til opplæringslovutvalgets NOU 2019:23, viste vi til at det er betydelige forskjeller i hvordan de ulike kommunene tolker hva som ligger i kravet i dagens § 13-1 fjerde avsnitt «Kommunen skal ha skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået», og at dette utfordrer likeverdigheten i utdanningen. Utdanningsforbundet vil derfor understreke betydningen av at Kunnskapsdepartementet ikke bare følger opp forslaget til ny opplæringslov som handler om å videreføre kravet om å ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen i kommunen og å innføre et tilsvarende krav til administrasjonen også i fylkeskommunen. Basert på anbefalingene fra ekspertgruppen, bør departementet også vurdere hvordan denne bestemmelsen ytterligere kan styrkes.

Brukermedvirkning i arbeidet med internkontroll, kvalitetsvurdering og kvalitetssikring

Utdanningsforbundet mener at arbeidet på skolene med kvalitetsvurdering svekkes betydelig dersom departementet ikke som en del av bestemmelsen om kvalitetsutvikling, tydelig gir uttrykk for at personalet på skolen skal involveres. Kunnskapsdepartementet mener at det bør være opp til kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver hvordan de involverer de ansatte. Ved å gjøre dette, fanger ikke departementet opp det viktige samspillet mellom den faglig-pedagogiske praksisen som utvikles på skolen og kommunens arbeid for kvalitet i opplæringen.

Utdanningsforbundet mener det er stor forskjell på å regulere *hvordan* personalet skal involveres og *om* personalet skal involveres. Ekspertgruppen for skolebidrag sine to rapporter, sammen med lærerroller rapporten og opplæringslovutvalgets utredning, viser tydelig at utviklingen «innenfra» må styrkes. Det vil si at det er lærerne som driver utviklingsarbeidet i nært samarbeid med elevene og hvor ledelsen er tett på prosessene. Medbestemmelse og god dialog er avgjørende forutsetninger for utvikling på alle nivå. I høringsnotatet viser Kunnskapsdepartementet til at både rektorer, lærere og eventuelt andre ansatte skal involveres i kvalitetsvurderingen og kvalitetsutviklingen på den enkelte skole ettersom det er de ansatte som har førstehånds kunnskap om skolevirksomheten og elevene. Utdanningsforbundet mener at dette bør framgå av lovbestemmelsen.

Kunnskapsdepartementet viderefører opplæringslovutvalgets forslag om å erstatte dagens krav om å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i skolen med et generelt krav om at kommunestyret og fylkestinget minst én gang i året skal få informasjon om tilstanden i skolen. Det skal ikke stilles krav om at rapporteringen behandles i kommunestyret og fylkestinget.

Utdanningsforbundet støttet ikke disse forslagene i vår høringsuttalelse til utvalgets utredning. Utdanningsforbundet viser til våre kommentarer over, knyttet til behovet for at skolens arbeid med kvalitetsutvikling må omfatte hele bredden i samfunnsmandatet og at profesjonsfelleskapets erfaringer, relevant forskning og den lokale konteksten må inngå i kunnskapsgrunnlaget for utviklingsarbeidet. Vi mener at dette også må gjenspeiles i informasjonen om tilstanden i skolen som skal komme til den politiske delen av kommunen og fylkeskommunen. Denne informasjonen må bygge på et bredt og sammensatt kunnskapsgrunnlag der innsikten fra den skolebaserte vurderingen har en sentral plass. Et generelt krav om informasjon om tilstanden i skolen når det gjelder læringsmiljøet, læringsresultatene og frafallet i opplæringen, vil kunne føre til for stor oppmerksomhet på økt læringsutbytte, i form av bedre karakterer og prøveresultater. Informasjon til kommunestyret og fylkestinget som ensidig legger vekt på skolens resultat kvalitet åpner i liten grad opp for diskusjoner om hvilke mål som bør settes for utformingen av et bedre system for kvalitetsutvikling. Dette mener Utdanningsforbundet er uheldig, da manglende oppmerksomhet på sider ved skolens mandat som bare kan forstås prosessuelt forsvinner ut av den lokale politiske diskusjonen om skolebasert utvikling og kvalitetsutvikling.

Samlet sett mener Utdanningsforbundet at departementets forslag til ny § 17-11 i for stor grad legger til grunn en snever tilnærming til kvalitet. Vi mener at det bør stilles tydeligere krav til at kommunestyret og fylkestinget minst én gang i året skal få en rapport om elevenes læring, læringsmiljøet og frafall. Målene for opplæringen i læreplanverket skal være utgangspunktet for rapporten og arbeidet med kvalitetsutvikling på skolene skal være en del av kunnskapsgrunnlaget. Det må stilles tydelige krav til både medbestemmelse og involvering i utarbeidelsen av den årlige rapporten. Vi mener at dette i større grad vil legge til rette for en mer helhetlig forståelse av hva utdanningskvalitet er, enn dagens regelverk.

3.49 Opplysningsplikt, innhenting av opplysninger fra folkeregisteret m.m. (Kapittel 55)

Utvalgte bestemmelser i dette kapitlet behandles fortløpende.

Opplysningsplikt

Bestemmelsene om opplysningsplikt til barnevernet og sosialtjenesten ble endret ved lovvedtak som ennå ikke har trått i kraft. Endringene utvider virkeområdet for plikten til å gjelde alle som utfører tjeneste eller arbeid på skolen. For opplysningsplikt til sosialtjenesten klargjør den nye lovteksten at det er kommuner og fylkeskommuner sitt ansvar å sørge for at alle som utfører tjeneste eller arbeid etter loven, er oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak etter sosialtjenesten. Etter ny tekst er også tiltak etter helse- og omsorgstjenester inkludert, og virkeområdet er derfor vesentlig utvidet. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene med de vedtatte endringer. Utdanningsforbundet støtter forslaget.

Pålegg til fylkeskommune om å sørge for veiledning og utviklingstiltak

Fylkeskommunen skal etter oppdrag fra departementet gi veiledning om og medvirke til kvalitetsutviklingstiltak som blant annet kan gi god sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring. Verken ordlyd eller forarbeid beskriver hva slags oppgaver som kan pålegges fylkeskommunen. Bestemmelsen er lite konkret og departementet vurderer at slike oppgaver må hjemles i lov. Utdanningsforbundet foreslår å ikke videreføre bestemmelsen, og at departementet foretar en gjennomgang av hvilke slike oppgaver de ønsker å pålegge fylkeskommunen.

Det er viktig med bedre overganger mellom grunnskole og videregående opplæring. Det er avgjørende med tydelige forventinger og klare ansvarsforhold. Gode overganger har blant annet betydning for elevenes mulighet til å gjennomføre videregående opplæring. Utdanningsforbundet støtter at dette må utredes nærmere og at regelverket må bli tydeligere. Vi er derfor ikke negative til å fjerne dagens bestemmelse, da dette uansett må klargjøres i større grad.

Utdanningsforbundet vil også påpeke at overgangsordninger mellom grunnskole og videregående opplæring må ses i sammenheng med innføringsfag. Under behandlingen av *Meld. St. 21 (2020-2021) Fullføringsreformen - med åpne dører til verden og fremtiden* vedtok Stortinget at elever som har behov, skal ha rett på innføringsfag i videregående opplæring.

Bruk av forvaltningsloven og statlig råd og veiledning

Opplæringsloven har en bestemmelse i dag som bekrefter at forvaltningsloven gjelder for opplæringslovens område. Departementet mener dette er en unødvendig dobbeltregulering, og at behovet ivaretas av veiledningsplikten, samt at det ikke er naturlig å bare vise til opplæringslovens regler. Utdanningsforbundet er uenig i dette, og mener første avsnitt i bestemmelsen bør videreføres.

Opplæringslovens bestemmelser benyttes av en rekke ulike aktører, herunder foreldre, foresatte og elever. Hvilken kjennskap disse har til gjeldende regelverk spriker stort. Det kan også være at ansatte og ledere i skoleverket har behov for veiledning. Utdanningsforbundet mener det er viktig å beholde henvisningen til forvaltningslovens bestemmelser slik den er i dag. En henvisning til likestillings- og diskrimineringsloven bør også inntas.

Videre stiller Utdanningsforbundet spørsmål ved om å fjerne denne bestemmelsen kan ha utilsiktede virkninger for friskolelovens område. Dette gjelder også bestemmelsen om statlig råd og veiledning, og kan også gjelde en rekke andre bestemmelser som ikke eksplisitt fremkommer av friskoleloven. Utdanningsforbundet ber departementet også vurdere dette.

Innhentning av opplysninger fra folkeregisteret

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen, men at det fastsettes i regelverk hvilke opplysninger som kan innhentes. Etter at regelen har virket i noen år bør det vurderes om dette skal inntas i lov. Utdanningsforbundet støtter bestemmelsen, med de forslag departementet har til regelverk og fremtidig lovfesting.

3.50 Klageinstans og klageadgang (Kapittel 56)

Dette kapitlet handler om klagerregler. Dette er regler om hva det kan klages over, hvem som kan klage, hvem som bør være klageinstans og hvilke saksbehandlingsregler som gjelder i klagebehandlingen. Regler knyttet til klage og klageadgang er regulert både i forvaltningsloven og opplæringsloven.

Departementet foreslår å gi elever fra 8. trinn som har en valgrett knyttet til individuelle opplæringsrettigheter, selvstendig klagerett på enkeltvedtak selv om de ikke har fylt 15 år. Utdanningsforbundet støtter departementets forslag.

Departementet foreslår også å innføre en hjemmel for departementet til å gi forskrift om hvem som skal være klageinstans for enkeltvedtak om vurdering. Departementet presenterer to

alternative modeller for hvem som skal være klageinstans for enkeltvedtak etter opplæringsloven:

- At kommunen og fylkeskommunen skal være klageinstans for vedtak etter opplæringsloven, med unntak av nærmere bestemte vedtak
- At staten skal være klageinstans for alle vedtak etter opplæringsloven som gjelder opplæringen.

Departementet har ikke tatt stilling til saken, og ber om høringsinstansenes syn på de to alternativene, hvilket de foretrekker og hvorfor.

Utdanningsforbundet er enig i departementets premiss om at ny opplæringslov må ta hensyn til hvem som skal lese, forstå og bruke lovens ulike bestemmelser. Bestemmelsene om klage må derfor være forståelige for elever og foresatte, men også for lærere, skoleledere og saksbehandlere på ulike forvaltningsnivåer. Det må gå tydelig fram av opplæringsloven hvem som er klageinstans, og hvilke regler som gjelder. Utdanningsforbundet er også enig i at det som presenteres som opplæringslovens hovedregel om klageinstans, bør gjenspeile det som vil gjelde for de fleste typer enkeltvedtak etter loven.

Den første modellen har kommunal og fylkeskommunal klagebehandling som hovedregel. Modellen ligger nær opp til opplæringslovutvalgets forslag. Den andre modellen har statlig klagebehandling som hovedregel. Denne modellen ligger nærmere dagens regel med statlig klagebehandling av enkeltvedtak, utført av Statsforvalteren.

Opplæringslovutvalget mener at avvik fra forvaltningsloven ikke bør være normalordningen på opplæringsområdet, med mindre hensynene som taler for statlig overprøving, gjør seg gjeldende for hele området. Departementet mener at prinsippene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner trekker i retning av at organer i kommunene og fylkeskommunene er klageinstans. Det gjelder ifølge departementet særlig prinsippet om kommunal og fylkeskommunal egenkontroll, som går ut på at når kommunene er pålagt en oppgave i lov, har de ansvaret for å løse oppgaven i tråd med reglene som gjelder.

Det er Utdanningsforbundets vurdering at dagens regler hvor staten (Statsforvalteren) er klageinstans, bør videreføres. Denne ordningen er velkjent og godt innarbeidet. Det er vår vurdering at denne ordningen i størst grad bygger på kompetanse og kapasitet som sikrer større grad av forutsigbarhet og likebehandling.

3.51 Oppfølging når et vedtak ikke gjennomføres (Kapittel 57)

I dette kapitlet vurderer departementet ulike modeller for oppfølgingstiltak der kommunene og fylkeskommunene ikke gjennomfører et vedtak som er truffet. I høringen på NOU 2019:23 ble det etterlyst en avklaring av dette spørsmålet. Dessuten forankring i loven av hva som gjelder, rekkevidden av eventuelle rettigheter og saksbehandlingsregler for håndtering når et vedtak ikke gjennomføres.

I høringsnotatet stiller departementet åpent spørsmål om hvordan manglende gjennomføring av enkeltvedtak bør avklares, og om avklaringen bør skje i opplæringsloven. Departementet har ikke tatt stilling til saken, men skisserer fordeler og ulemper med tre mulige modeller for oppfølging av manglende gjennomføring av enkeltvedtak:

- beholde klageretten som er skissert i Utdanningsdirektoratets veileder, *Veilederen Spesialundervisning* (2014), og lovfeste denne
- løse behovet gjennom tilsyn
- forespørsel om gjennomføring med påfølgende klagerett

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvilken modell som er best egnet for å følge opp når kommunene eller fylkeskommunene ikke gjennomfører et enkeltvedtak, eller om høringsinstansene har andre forslag til hvordan oppfølgingen bør være.

Utdanningsforbundet mener den klart beste løsningen vil være å lovfeste klageretten som har vært praktisert over tid og som er nedfelt i veiledere fra Utdanningsdirektoratet. Disse reglene er godt kjent i sektoren og vil skape mindre usikkerhet enn de andre ordningene.

Utdanningsforbundet mener forslaget om å avklare gjennomføringen av enkeltvedtak ved tilsyn ikke er realistisk. En slik ordning vil legge stort beslag på Statsforvalterens kapasitet, og vil trolig likevel bare kunne gjennomføres som stikkprøver. Forslaget om forespørsel om gjennomføring med påfølgende klagerett mener vi vil virke klart tidsforsinkende og således ikke være til det beste for eleven.

3.52 Statlige tilsyn med kommuner og fylkeskommuner (Kapittel 58)

Opplæringslovutvalget pekte på ulike utfordringer knyttet til dagens lov- og regelstyring med varierende regelverksetterlevelse i kommuner og fylkeskommuner. Oversikter fra tilsyns- og klagevirksomhet fra statsforvalterne, meldinger fra Riksrevisjon og praksis fra Sivilombudet tegner et sammensatt utfordringsbilde. Høringsnotatet viser til at både nasjonale tilsyn og hendelsesbaserte tilsyn fra Statsforvalterne avdekker regelbrudd ved de fleste gjennomførte tilsyn. Dette er en gjenkjennelig situasjon for Utdanningsforbundet. Vi er derfor enig med departementet om at staten fortsatt skal ha hjemmel til å føre tilsyn med kommuner og fylkeskommuner etter opplæringsloven. Vi støtter forslaget om å videreføre den lovfestede retten til statlige tilsyn med kommunesektoren.

I kapittel 9 i høringsnotatet stiller departementet et åpent spørsmål om det bør innføres et generelt forsvarlighetskrav i opplæringsloven. Departementet stiller i dette kapitlet også et åpent spørsmål om staten bør føre tilsyn med et eventuelt lovfestet forsvarlighetskrav. Departementet mener at det er argumenter som trekker i ulike retninger. Departementet stiller videre spørsmål om Statsforvalteren «fullt ut» skal kunne prøve om opplæringen og annen virksomhet etter loven er forsvarlig etter et eventuelt lovfestet forsvarlighetskrav. Det er Utdanningsforbundets vurdering at verdien av et generelt forsvarlighetskrav blir klart svekket om ikke dette kravet kan håndheves gjennom statlige tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Utdanningsforbundet ga i kapittel 9 tilslutning til et generelt forsvarlighetskrav i loven under forutsetning av at andre spesifikke lovfestede krav til forsvarlighet ikke blir svekket.

3.53 Reaksjoner overfor kommunene, fylkeskommunene og ansatte i skolen (straff m.m.) (Kapittel 59)

Opplæringsloven inneholder regler om reaksjoner overfor kommunene og fylkeskommunene, ansatte i skolen, foreldre og elever ved brudd på pliktene etter loven. Dette kapitlet handler om reaksjoner overfor kommunene, fylkeskommunene og ansatte i skolen. Etter opplæringsloven er det i dag adgang til å benytte pålegg, tvangsmulkt, straff og erstatning i gitte tilfeller.

Departementet har vurdert andre reaksjonsformer enn de som er hjemlet i dagens opplæringslov, som pålegg om veiledning i tillegg til dagens adgang til å pålegge retting, tvangsmulkt i andre saker enn de som gjelder det psykososiale skolemiljøet, overtredelsesgebyr og straff utover dagens regler i opplæringsloven.

Departementet foreslår å ikke innføre nye reaksjoner mot kommuner og fylkeskommuner. Departementet foreslår samtidig å videreføre reglene om tvangsmulkt, straff og delt bevisbyrde i saker om erstatning i skolemiljø saker.

Utdanningsforbundet viser til at manglende oppfølging av enkeltvedtak i kommuner og fylkeskommuner kan innebære en undergraving av elevenes rett til likeverdig opplæring. Utdanningsforbundet mener det beste tiltaket for å sikre god regelverksforståelse og -etterlevelse vil være å styrke og forbedre dagens ordninger. Utdanningsforbundet mener samtidig at til dels svak praktisering av regelverket kan tilsi pålegg om å ta imot veiledning fra Statsforvalteren. Utdanningsforbundet ber departementet om å vurdere en slik ordning.

Det er Utdanningsforbundets vurdering at kommuner og fylkeskommuners manglende oppfølging av enkeltvedtak ofte rammer elever med vedtak om spesialundervisning. Utdanningsforbundet mener dagens ordning med tvangsmulkt knyttet til saker om det psykososiale skolemiljøet, bør utvides til å omfatte vedtak om spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring.

Utdanningsforbundet mener at sendrektighet og tendenser til trenering i kommunal og fylkeskommunal saksbehandling bør utløse en lovfestet rett til å utstede overtredelsesgebyr. Utdanningsforbundet støtter forslaget om å videreføre dagens ordninger om delt bevisbyrde.

3.54 Andre regler for grunnskolen og den videregående opplæringen (Kapittel 60)

I dette kapitlet presenterer departementet en rekke forslag av ulik karakter.

Avgjørelser på vegne av eleven når barnevernstjenesten har overtatt omsorgen

Departementet foreslår å videreføre regelen om hvem som kan ta avgjørelser på vegne av barnet i skolesaker når barnevernet har overtatt omsorgen. Utdanningsforbundet støtter dette.

Skoleanlegg og alkoholforbud

Departementet foreslår å ikke videreføre kravet i dagens opplæringslov § 9-5 om at kommunene skal sørge for «tenlege grunnskolar». Det er ikke fastsatt en tilsvarende bestemmelse for de videregående skolene. Departementet mener dette kravet er overflødig under henvisning til annet lovverk og til *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.* Utdanningsforbundet er generelt skeptisk til å fjerne slike bestemmelser fra lovverket. Samtidig mener vi at det reelle innholdet i bestemmelsen er svært uklart. Vi kan derfor støtte departementets forslag.

Departementet foreslår å ikke videreføre dagens alkoholforbud i grunnskoler og kombinerte anlegg for skole og andre formål.

Utdanningsforbundet støtter forslaget. Vi mener at kommunenes ansvar for oppfølging av kommuneloven og alkoholloven med plikt til å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan, tilsier

at det ikke er behov for å regulere dette i opplæringsloven. Dessuten vil skolen i mange lokalmiljø være det eneste forsamlingslokale for private markeringer og begivenheter.

Reklame i skolen

Opplæringsloven pålegger skoleeiere å sørge for at elver ikke utsettes for reklame som er egnet til å skape kommersielt press eller som i stor grad påvirker holdninger, oppførsel og verdier. Departementet kan gi nærmere forskrifter.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om reklame i skolen i ny opplæringslov. Utdanningsforbundet støtter forslaget. Vi er også enig i at innholdet tydeliggjøres i forskrift eller veiledning for å oppnå mest mulig lik praksis på skolene.

Skoletur med overnatting

Kommunene plikter å tilby elevene et leirskoleopphold eller en annen skoletur med overnatting som del av grunnskoleopplæringen. Turen skal ha minst tre sammenhengende overnattinger, og være gratis for elevene.

Opplæringslovutvalget foreslo å ikke videreføre denne plikten. Departementet støtter ikke utvalget og foreslår å videreføre dagens regel om at kommunen, som del av grunnskoleopplæringen, skal tilby elevene et leirskoleopphold eller en annen skoletur med minst tre overnattinger i sammenheng.

Utdanningsforbundet gir sterk støtte til departementets forslag. Vi viser til at en justert bestemmelse nylig er innført. Utdanningsforbundet mener at skoleturer, som leirskoler, er viktige for elevenes faglige og sosiale utvikling. Vi mener derfor at alle elever skal få et slikt tilbud. For å sikre at alle elever får et reelt tilbud, mener Utdanningsforbundet at det er avgjørende at kommunens plikt blir lovfestet.

Praksisplasser i skolen

Det fremgår av opplæringsloven at departementet kan gi pålegg om at kommunene og fylkeskommunene skal gi studenter fra universiteter og høyskoler praksisopplæring og veiledning i skolen. Praksisopplæring er en obligatorisk del av lærerutdanningene. Det er derfor nødvendig med praksisplasser for studenter i grunnskoler og videregående skoler.

Opplæringslovutvalget foreslår å ikke videreføre regelen om praksisplasser. Departementet foreslår derimot å videreføre regelen om at departementet i det enkelte tilfellet eller i forskrift kan gi pålegg om at kommunene og fylkeskommunene skal gi studenter fra universiteter og høyskoler praksisopplæring og veiledning i skolen.

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag. Vi mener at en bestemmelse bidrar til å understreke det gjensidige ansvaret og samarbeidet mellom skolesektoren og universitetene og høyskolene.

Utdanningsforbundet er enig i at departementet ikke skal ha adgang til å fastsette «hvem» i skolen som skal stå for opplæringen og veiledning av studenter i praksis.

Forsøk

Etter dagens opplæringslov kan departementet etter søknad fra kommunen eller fylkeskommunen gi tillatelse til at det blir gjort avvik fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

Både opplæringslovutvalget og departementet foreslår å videreføre bestemmelser om forsøk i opplæringsloven. Utdanningsforbundet støtter dette. Vi er også enig i forutsetningene for å kunne gjennomføre forsøk; at forsøk som svekker elevenes grunnleggende rettigheter, ikke kan godkjennes. Og videre, at forsøk må være faglig underbygget med en systematisk tilnærming og at forsøket skal evalueres.

Utdanningsforbundet legger til grunn at skoleledelsen og tillitsvalgte er sterkt involverte i søknader om forsøk, og at oppgaver og organisering er avklart i forkant. Vi mener videre at gjennomførte forsøk må ha en ekstern evaluering.

3.55 Private skoler som ikke får statsstøtte (Kapittel 61)

Dette kapitlet handler om private skoler som ikke mottar statstilskudd, jf. opplæringsloven § 2-12, og hvilke regler som skal gjelde for disse skolene.

Departementet foreslår å videreføre dagens godkjenningsordning og andre regler for private grunnskoler. Forslaget innebærer dessuten å lovfeste at elever i private grunnskoler skal ha samme tilgang til PP-tjenesten som elever i den offentlige skolen har. Forslaget innebærer også å presisere at reglene om fjernundervisning også skal gjelde for private grunnskoler.

Forslaget innebærer videre at det ikke vil være krav til privatskoler om å gi tilpasset/universell opplæring og intensiv opplæring og ikke krav om skolebibliotek, målform i læremidler og samarbeid om overgang fra barnehage til skole. Private skoler vil ikke få plikt til å tilby aktiviteter som ikke er direkte knyttet til opplæring, som leksehjelp og fysisk aktivitet.

Utdanningsforbundet støtter vurderingen av at det kommer tydelig fram av loven hvilke bestemmelser som gjelder og ikke gjelder for private grunnskoler uten statstilskudd.

Departementet støtter seg på opplæringslovutvalget sine vurderinger om at det ikke er nødvendig å stille de samme kravene til private grunnskoler om å ha aktiviteter og annet som ikke er opplæring. Utdanningsforbundet støtter dette og legger til grunn at elever og foresatte som velger en privat grunnskole uten statsstøtte, har gjort et aktivt valg om et annet tilbud enn offentlig grunnskoleopplæring.

Utdanningsforbundet støtter at private grunnskoler skal ha en plikt til å melde fra ved avvikling av driften, og at godkjenningen bortfaller for private grunnskoler som ikke er i drift.

3.56 Friskoleloven (Kapittel 62)

Stortinget har de siste årene gjort store endringer i friskoleloven og tidligere privatskolelov. Høringsnotatet viser til Solberg-regjeringens plattform, Granavolden-plattformen, med et utvidet grunnlag for å kunne starte friskoler. I Hurdal-plattformen fra Støre-regjeringen går det fram at regjeringen vil stramme inn «privatskoleloven» ved å fjerne profilskoler og yrkesfagopplæring som godkjenningsgrunnlag. Den nye regjeringen vil også styrke lokale folkevalgtes mulighet til å si nei til etablering av nye privatskoler og utvidelse av eksisterende skoler.

Utdanningsforbundet har i høringsuttalelser de siste årene gått mot utvidet godkjenningsgrunnlag for friskoler/privatskoler. Vi har også argumentert for at kommuner og fylkeskommuner må ha avgjørende mulighet til å stoppe nye friskoler og utvidelse av eksisterende skoler basert på problemer med dimensjonering av skoletilbudet og andre forhold. Utdanningsforbundet står fast på disse vurderingene. Vi mener dessuten at friskoleloven må skifte navn til privatskoleloven.

Departementet viser i høringsnotatet til at forslag til endringer i friskoleloven har skjedd parallelt med og i lys av gjennomgangen av opplæringsloven. Det følger av dette at departementet har lagt opp til at innhold og tekst i friskoleloven skal være i samsvar med opplæringsloven. Utdanningsforbundet er enig i denne overordnede inngangen til endring i friskoleloven.

Utdanningsforbundet mener at dersom et overordnet krav om forsvarlighet blir innført i opplæringsloven, må tilsvarende krav gjelde for friskoleloven. Det er videre vår vurdering at spesifikke plikter og rettigheter i opplæringsloven må innebære tilsvarende rettigheter og plikter i friskoleloven.

Det følger eksplisitt av friskoleloven § 1-2 siste avsnitt at friskoleloven ikke åpner for fjernundervisning. Utdanningsforbundet kan ikke se at høringsnotatet inneholder noen begrunnelse eller vurdering for hvorfor friskoler skal ha svært utvidet adgang til å praktisere fjernundervisning. Friskolers begrunnelse for oppstart og den politiske argumentasjonen for flere friskoler, er at de er et alternativ til den offentlige skolen. Da må en kunne forvente at friskolene fullt ut kan oppfylle ordinære krav som til offentlige skoler, blant annet tilstrekkelig lærerkompetanse og at opplæringen skal kunne bli gjennomført i sosiale og faglige fellesskap på skolen der elevene møter andre elever og trygge og kjente lærere. Utdanningsforbundet støtter ikke et framlegg til endring i friskoleloven om fjernundervisning som går ut over dagens regulering i opplæringsloven med små justeringer.

3.57 Økonomiske og administrative konsekvenser (Kapittel 63)

Kunnskapsdepartementet har i dette kapitlet forsøkt å synliggjøre de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike lovforslagene. Departementet foreslår endringer i loven som samlet anslås å ha en kostnad på henholdsvis 50–70 millioner kroner for kommunene og 630–690 millioner kroner for fylkeskommunene. Departementet understreker at de totale kostnadene er usikre og at rekkevidden av flere av forslagene avhenger av og dimensjoneres ut fra hvor mye ressurser som settes av til oppgaven. Utdanningsforbundet viser til våre kommentarer innledningsvis i vår høringsuttalelse, hvor vi peker på at lovforslaget samlet sett innebærer en betydelig økning i kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom til selv å dimensjonere ressursinnsatsen.

I høringsnotatet peker departementet blant annet på at lovforslagene som gjelder fjernundervisning, læremidler og organisering av opplæringen ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Disse er samtidig eksempler på lovbestemmelser hvor kommunene og fylkeskommunene har fått stort handlingsrom til å dimensjonere ressursinnsatsen. Utdanningsforbundet vil understreke at konsekvensen av utviklingen som over tid har gått i retning av stadig mindre styring av ressursinnsatsen i lov- og regelverk innenfor grunnopplæringen, gjør at andre velferdsområder blir prioritert i de årlige budsjettene i kommunene og fylkeskommunene. Forskjellene i ressursinnsatsen mellom kommunene og fylkeskommunene er over tid blitt betydelig.

Utdanningsforbundets høringsuttalelse argumenterer på mange lovforslag for at kommunene og fylkeskommunene i større grad må forpliktes og stilles krav til. Dette gjelder for eksempel knyttet til kompetansekrav for tilsetting av undervisningspersonalet. Slik dagens lovverk er innrettet på dette, ligger det et betydelig innsparingspotensial for kommunene og fylkeskommunene til å ansette ukvalifiserte. Det samme gjelder lovforslaget om fjernundervisning. I stedet for å gjøre sitt ytterste for å ansette lærere med lærerutdanning, ligger det incentiver i dette lovforslaget som gjør at arbeidsgiver heller velger en løsning med fjernundervisning for et stort antall elever.

Kunnskapsdepartementet peker i dette kapitlet på at det er forskjeller i hvordan kommunene og fylkeskommunene styres lokalt og hvordan handlingsrommet i opplæringsloven utnyttes. Utdanningsforbundet mener at departementet som en forlengelse av dette i større grad også burde drøftet risikoen for økonomisk innsparing som ligger i de mange lovforslagene, ikke bare vurdert økte økonomiske utgifter.