



Opplæringslovutvalget

## Utfordringer med dagens regelverk og behovet for styring. Tilbakemelding til opplæringslovutvalget

### Innledning

Vi viser til brev av 7. mai fra opplæringslovutvalget til referansegruppen med anmodning om å «bistå utvalget med å belyse utfordringer med dagens regelverk og behovet for styring fra de ulike aktørenes synspunkt».

Henvendelsen med konkrete problemstillinger fra opplæringslovutvalget er videreformidlet til fylkeslagene i Utdanningsforbundet, og deres innspill er innarbeidet i denne tilbakemeldingen. Utdanningsforbundet legger for øvrig til grunn at vi vil få mulighet til å gi innspill til utvalgets arbeid fortløpende, og våre tilbakemeldinger i denne omgang er derfor ikke ment å dekke hele spekteret av utfordringer knyttet til gjeldende regelverk. Det pågår blant annet prosesser med stor betydning for opplæringslovutvalgets arbeid som trenger avklaring før Utdanningsforbundet kan anbefale konkrete regelendringer. For eksempel vil Utdanningsforbundets behandling av Nordahlrapporten ha betydning for våre anbefalinger til opplæringslovutvalget på dette området. Vi vil derfor komme tilbake til utvalget med mer konkrete innspill knyttet til spesialundervisning etter at høringsprosessen i forbindelse med Nordahlutvalget er avsluttet.

I Utdanningsforbundets skriftlige innspill til opplæringslovutvalget i mars 2018 pekte vi blant annet på utfordringer vedrørende forholdet mellom rammestyring og et likeverdig opplæringstilbud. Utfordringer knyttet til profesjonens rom for skjønnsutøvelse er en del av dette bildet. Dette skriftlige innspillet har også med seg disse to overordnede perspektivene. Innspillet inneholder først en overordnet vurdering av forholdet mellom lærerprofesjonens handlingsrom og skjønnsmessige lovbestemmelser – et tema som er relevant for mange kapitler i loven. Vi beskriver deretter utfordringer knyttet til noen særskilte temaer.

### 1. Lærerprofesjonens handlingsrom og skjønnsmessige lovbestemmelser

Opplæringsloven skal regulere en mangfoldig opplæringssektor i en struktur som består av 18 fylker og over 420 små, mellomstore og store kommuner med ulike utfordringer. På om lag 3000 grunnskoler og drøyt 400 videregående skoler er det store variasjoner i

elevsammensetningen, individuelle og kollektive egenskaper i elevgruppene, lokalt arbeidsliv, arbeidsformer som benyttes og fysiske rammevilkår.

På kommune- og fylkesnivå mener Utdanningsforbundet at det er viktig at regelverket legger til rette for lokalt handlingsrom, slik at den enkelte kommune/fylkeskommune kan fatte beslutninger innenfor dette handlingsrommet. På samme måte mener vi at regelverket på skolenivå i større grad må legge rammer for og gi retning til yrkesutøvelsen og som støtter opp under lærernes mulighet til å utøve nødvendig profesjonelt skjønn.

I denne sammenheng legger skjønnsmessige bestemmelser bedre til rette for lokalt handlingsrom på kommune/fylkeskommune- og skolenivå enn mer regelbundne bestemmelser. Utdanningsforbundet mener at et nytt regelverk i større grad må skille mellom de pliktene og rettighetene som legges til kommunen/fylkeskommunen som skoleeier og de ulike pliktene og rettighetene som må ligge på skolenivået, herunder de pedagogiske vurderingene som tilligger lærerprofesjonen.

Utdanningsforbundet mener at det er en betydelig utfordring at lokale skolemyndigheter griper inn i profesjonens handlingsrom med detaljstyring som gjør at profesjonens mulighet til å utøve sitt faglige skjønn overstyres. Flere saker knyttet til praktiseringen av kapittel 9A er aktuelle eksempler på dette. Andre eksempler er kommunestyre som har vedtatt leksefri skole, eller at alle skoler i kommunen skal gi karakterer på underveisvurdering.

Utdanningsforbundet mener at en klargjøring av dette forholdet må legge til grunn at lokale skolemyndigheter ikke kan overstyre profesjonens rom for faglig skjønnsutøvelse. En avklaring av dette kan bidra til å presisere at det er lærernes «*ansvar og faglige skjønn som skal avgjøre hvilke metoder og virkemidler som tas i bruk i undervisningen for å nå kompetansemål og oppfylle skolens generelle samfunnsmandat*», jf. Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av Meld St. 28 (2015-2016) *Fag – fordypning – forståelse*. Dette kan gjøres ved å avklare «*hvilken kompetanse og beslutningsmyndighet som skal ligge til profesjonen på skolenivå. Dette vil kunne redusere den politiske innblandingen i avgjørelser som må aksepteres som faglige*», jf. Dok 8:194 S (2017-2018) («tillitsreformen»).

Utvalget bør som del av dette problematisere utfordringene knyttet til dokumentasjonskrav, byråkratisering og øvrige faktorer som stjeler tid og tar bort fokus fra det pedagogiske og relasjonelle arbeidet som er kjernen i skolens brede samfunnsmandat.

Utdanningsforbundet viser i denne forbindelse til opplæringslovens § 13-10. Kravet til ansvarsomfang innebærer blant annet at det kommunale ansvaret for opplæringstilbudet ikke bare er et ansvar for resultatene av opplæringen. Lovteksten understreker det kommunale ansvaret for at loven blir oppfylt. Dette fordrer en vurdering i forkant av at undervisningen er gitt. Vi ser at § 13-10 ikke følges godt nok opp, og at økonomi dessverre alt for ofte er det viktigste insitamentet for vurdering av om opplæringstilbudet er i tråd med lovens krav, herunder vurdering av pedagogisk og trygghetsmessig gruppestørrelse, rett til spesialundervisning, mulighet for tilpasset opplæring og relevant kompetanse.

Utdanningsforbundet mener at denne bestemmelsen i for stor grad blir benyttet som begrunnelse for å innføre stadig nye kontrollsystem i kommunene. Dette fører til at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet blir bygget ut av kommunene, noe som innebærer en byråkratisering av skolehverdagen, gjennom utstrakt bruk av kartlegging, rapportering og

vurdering. På denne måten gis det forsvarlige systemet etter § 13-10 et retrospektivt preg som ikke er egnet til å vurdere om tilbudet som skal gis er i henhold til lovens krav og derfor i mindre grad er et effektivt middel for å forbedre opplæringstilbudet.

### **1.1. Behov for klarere retningslinjer for angivelse av skjønn**

En naturlig følge av skjønnsmessige bestemmelser, er at det fører til ulikheter fra kommune til kommune. I hvilken grad dette er en betydelig utfordring og spørsmål om eventuelle konsekvenser, er avhengig av hvilken bestemmelse i opplæringsloven det er snakk om.

Utdanningsforbundet mener at det innenfor noen sentrale bestemmelser som angir et skjønn til skoleeier, må stilles opp klarere retningslinjer for angivelse av skjønn. Det er særlig bestemmelsene om gruppe-/klassestørrelse, spesialundervisning og lovens kapittel 10, dette bør drøftes særskilt. Utdanningsforbundet bruker i det følgende opplæringslovens § 8-2 som eksempel:

Gjeldende regelverk er at klassene/basisgruppene ikke må være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig, jf. § 8-2. Hva som er pedagogisk forsvarlig i den konkrete opplærings situasjonen må vurderes etter skjønn (rettslig standard).

Utdanningsforbundet mener at det bør tydeliggjøres i nasjonalt regelverk hva som er forutsetninger for et pedagogisk forsvarlig læringsmiljø. Vi mener at det ikke er tilstrekkelig at nasjonale myndigheter lovfester at en undervisningsgruppe skal være pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. Det er en grense for hvor store og sammensatte elevgruppene kan være, før det forringer læringsmiljøet. I de yrkesfaglige utdanningsprogrammene hvor bruk av maskiner og annet utstyr inngår i opplæringen er det særlig prekärt og utgjør i mange sammenhenger en fare for liv og sikkerhet dersom klassene blir for store. Her bør utvalget se særlig til Arbeidstilsynets vurderinger av forsvarlige klassestørrelse. Utvalget oppfordres også til å skaffe til veie en oversikt over skader på elever og lærere i krevende undervisningssituasjoner.

For mange lærere er det utfordrende å finne ut hvordan skjønnsmessige bestemmelser skal fortolkes. Dette krever juridisk kompetanse, hvor en gjerne må tilbake til lovforarbeidene. Flere tillitsvalgte i Utdanningsforbundet har også betydelige utfordringer med å prøve saker om disse bestemmelsene gjennom de rette instansene. Tillitsvalgte rapporterer at dette er svært ressurskrevende prosesser som ofte tar svært lang tid og involverer mange aktører. Disse krevende prosessene går i sin ytterste konsekvens ut over elevene som for eksempel ikke får nødvendig spesialundervisning eller opplever et utilfredsstillende læringsmiljø.

Med utgangspunkt i eksempelet fra opplæringslovens § 8-2, mener Utdanningsforbundet at utvalget bør drøfte om klarere retningslinjer for angivelse av skjønn i større grad bør nedfelles i lovteksten knyttet til flere skjønnsmessige bestemmelser. Dette gjelder blant annet tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet i § 5-1, pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig i § 8-2 og bestemmelser i kapittel 9A om elevene sitt skolemiljø.

Dette temaet mener Utdanningsforbundet også er relevant med hensyn til det som opplæringslovutvalget har pekt på som en betydelig utfordring i sektoren; mangelfull regelverksetterlevelse i kommuner og fylkeskommuner. I Utdanningsdirektoratets egen metodehåndbok for tilsyn, blir det vist til at en lovtekst med skjønnsmessige formuleringer, er

utfordrende å bruke som grunnlag for tilsyn. Direktoratet peker på at teksten inneholder ord eller uttrykk som ikke har konkret og entydig betydning eller innhold, men som i stedet viser til et mer vagt nivå eller målestokk. Eksempler på skjønsmessige uttrykk er «nødvendig», «forsvarlig», «rimelig» og «til vanlig». Utdanningsdirektoratet viser videre til at for å kunne gjennomføre tilsyn med bestemmelsen, må det finnes frem til en mest mulig fullstendig oversikt over hva som skal styre den skjønsmessige vurderingen. Kriteriene og hensynene som blir formulert, må være konkrete nok til at de kan brukes på de faktiske forholdene som oppdages under tilsynet.

Det er grunn til å tro at dersom disse kriteriene og hensynene mye tydeligere er klargjort for de som skal praktisere regelverket, så vil det kunne få betydning for regelverksetterlevelsen.

## 2. Kompetanse

Utdanningsforbundet viser til opplæringslovens kapittel 10 om personalet i skolen m.m., særskilt knyttet til kompetansekrav for tilsetting og undervisning (§§ 10-1, 10-2). Overordnet sett mener vi at gode rammebetingelser og høy kompetanse er avgjørende for at profesjonen skal kunne tilby alle barn, unge og voksne muligheter til å utvikle seg faglig og personlig. For å legge til rette for gode læringsprosesser for elevene på ulike nivå, og med ulike forutsetninger og behov, kreves høy kompetanse både faglig, pedagogisk og didaktisk.

Utdanningsforbundet mener den økende andelen ukvalifiserte og variasjonen mellom kommuner og skoler i bruken av ukvalifisert undervisningspersonell er en stor utfordring. Vi vil understreke at godkjent lærerutdanning sikrer faglig, pedagogisk og didaktisk kompetanse, noe som er særlig viktig i en utvikling med mer sammensatte elevgrupper.

Det følger av opplæringsloven § 10-1 at den som skal tilsettes (fast) i undervisningsstilling i grunnskolen og den videregående skolen, skal ha relevant faglig og pedagogiske kompetanse. De detaljerte kompetansekravene er regulert i forskrift til opplæringsloven kapittel 14.

Utdanningsforbundet erkjenner at det kan være tilfeller hvor det ikke er mulig å få tak i søkere som oppfyller de lovfestede kompetansekravene. At loven derfor inneholder bestemmelser for tilsetting av søkere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting, er naturlig. Vi mener imidlertid at loven i for stor grad åpner opp for tilsetting av søkere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting, og at disse bestemmelsene legger til rette for en praktisering av regelverket lokalt som fører til for mange ukvalifiserte i skolen. Utdanningsforbundet vil blant annet peke på at lovens § 10-6a om tilsetting på vilkår ikke stiller krav om en nedre grense for hva som kan vurderes som påbegynt utdanning. Men skoleeier må sørge for at en slik tilsetting bare skjer der søkeren faktisk er i gang med en utdanning som, når den er fullført, vil kunne oppfylle kravet til å kunne bli tilsatt i undervisningsstilling.

Det er arbeidsgiver og arbeidstaker som avtaler lengden på tilsettingen. Det går frem av lovt teksten at de må ta hensyn til omfanget av stillingen, lengden på utdanningen og hvor tilgjengelig utdanningstilbudet er. Bestemmelsen setter dermed heller ikke en klar grense for hvor lenge en slik tilsetting kan vare.

Utdanningsforbundet mener at det er en utfordring at enkelte arbeidsgivere tilsetter ukvalifiserte uten å ha forsøkt godt nok å få tak i søkere som oppfyller de lovfestede kompetansekravene. F.eks. kan rektorer tilsette ukvalifiserte søkere til tross for at det har

meldt seg søkere som oppfyller kompetansekravene for tilsetting. Dette er imidlertid en *praksis* som ikke er i tråd med gjeldende regelverk. Vi mener utvalget bør drøfte hvordan bestemmelsene i opplæringsloven som omhandler kvalifikasjonskrav kan presiseres. Under viser vi til noen elementer som bør være en del av denne vurderingen:

- Vilkårene for å kunne tilsettes midlertidig etter opplæringsloven § 10-6 kan f.eks. presiseres. Det kan blant annet fremgå av lovteksten at stillingen må ha vært offentlig utlyst en/ flere ganger og at det ikke har meldt seg søkere som oppfyller de lovfestede kompetansekravene for tilsetting.
- I 2012 fikk vi en generell hjemmel for å kunne tilsette søkere på det vilkår at utdanningen blir fullført, jf. opplæringsloven § 10-6a. Før 2012 var adgangen til å tilsette søkere på vilkår mye snevrere. Tidligere fantes en forskriftsbestemmelse som åpnet for tilsetting på vilkår i de tilfeller søkeren skulle tilsettes som lærer i yrkesfag eller som morsmålslærer. Det kan vurderes om det er behov for å ha en generell hjemmel for å kunne tilsette på vilkår, eller om en slik hjemmel bare skal kunne brukes i de typer undervisningsstillinger hvor det er særlige utfordringer med å rekruttere kvalifiserte lærere.
- Etter opplæringsloven § 10-6a er det arbeidsgiver og arbeidstaker som har fått adgang til å avtale lengden på tilsettingen. Det er ikke satt en øvre grense på hvor lenge en slik avtale kan gjelde. I prinsippet kan partene avtale at tilsettingen på vilkår f.eks. skal gjelde i 10 år. Det bør vurderes å lovfeste en øvre grense på hvor lenge en slik tilsetting på vilkår kan vare. Gjeldende ordning kan blokkere for at lærere får fast stilling i skolen.
- Det kan også vurderes å gjøre endringer i bestemmelsen om offentlig utlysning, jf. § 10-4. Det følger av bestemmelsen at undervisningsstillinger og rektorstillinger skal lyses ut offentlig. Kravet om offentlig utlysning gjelder ikke for stillinger som er ledige for et kortere tidsrom enn seks måneder. Det kan f.eks. vurderes å ta bort unntaksbestemmelsen slik at arbeidsgiver alltid må utlyse ledige undervisningsstillinger.

Det fremgår av forskriften § 14-2 at «*Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling på 1. – 4. årstrinn, må fylle eitt av desse krava: a. førskolelærerutdanning eller barnehagelærerutdanning, jf. nasjonale rammeplanar, og minst 60 studiepoeng vidareutdanning innretta på undervisning på barnetrinnet.*» Utdanningsforbundet mener det er en utfordring at det er skoleeier som avgjør om søkeren/den ansatte oppfyller kompetansekravene. Vi har eksempler på saker hvor barnehagelærere med mange studiepoeng videreutdanning ikke blir ansett for å være kvalifisert av skoleeier. Skoleeier har gjerne sine egne krav til hvordan de 60 studiepoengene med videreutdanning skal være satt sammen. Barnehagelæreren kan bli gående på en midlertidig kontrakt i mange år fordi skoleeier aldri blir fornøyd med den videreutdanningen som barnehagelæreren tar. Utdanningsforbundet mener at fastsetting av hva som skal til for å kunne bli ansett som kvalifisert lærer bør være et nasjonalt ansvar og ikke et skoleeieransvar.

### **Kompetansekrav med tilbakevirkende kraft – opplæringslova § 10-2**

Utdanningsforbundet har høye ambisjoner for skolen og støtter prinsippet om at det innføres krav til relevant kompetanse for å undervise i fag. Vi ønsker tydelige kompetansekrav i alle

fag, og på alle nivå i utdanningen. Men vi støtter ikke at disse kravene skal ha tilbakevirkende kraft. Da forslaget om å endre opplæringslovens §10-2 og innføre nye krav til kompetanse for lærere som allerede har godkjent lærerutdanning var på høring i 2015, pekte vi på at en slik lovendring ville få en rekke negative konsekvenser, både for elever og lærere. Disse negative konsekvensene har slått til for fullt. I en situasjon med lærermangel står lærere med godkjent utdanning i kø for å ta videreutdanning. Samtidig ivaretas undervisningen av et økende antall ukvalifiserte. Utdanningsforbundet standpunkt er fortsatt at unntaksbestemmelsen i loven for lærerne som allerede har fullført lærerutdanning, må tas inn igjen.

### **Nærmere om kravet til skolefaglig kompetanse – opplæringslova § 13-1**

I henhold til opplæringslovens § 13-1 skal kommunen ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået. Denne bestemmelsen reiser en rekke problemstillinger og tillitsvalgte i Utdanningsforbundet erfarer at det er betydelige forskjeller i hvordan de ulike kommunene tolker hva som ligger i dette kravet.

Utdanningsforbundet viser til den betydelige rollen skoleeier allerede er tillagt i opplæringsloven, samtidig som det stilles stadig nye krav til skoleeierne på flere områder. Samlet sett har kommunene og fylkeskommunene et viktig samfunnsmandat å oppfylle. Utdanningsforbundet mener at likeverdigheten i utdanningen blir utfordret ved at det er svært ulik skolefaglig kompetanse i kommunene. Vi mener derfor at denne bestemmelsen bør klargjøres i tråd med dagens krav og forventninger til skoleeier.

## **3. Særskilt om videregående opplæring**

### **Retten til videregående opplæring for ungdom – opplæringslova § 3-1**

Det er et problem at bare elever som gjør ett omvalg kan få rett til utvidet opplæringstid. Regelverket bør åpne for at elever med særskilte utfordringer, for eksempel unge som nylig har ankommet Norge fra andre land eller som har særskilte læringsutfordringer, kan få utvidet opplæringstiden.

Forholdet mellom ungdomsretten og voksenretten bør avklares nærmere, jf. merknader fra stortingskomiteen.

I dag har unge uten opphold i Norge ikke rett til å starte i videregående skole. Utvalget bør se på muligheter for å utvide retten til videregående opplæring også for unge uten avklart opphold.

### **Omfanget av den videregående opplæringa i tid – opplæringslova § 3-2**

Elevenes rett til opplæring er knyttet til bestemmelser om skoleårets lengde og et antall timer opplæring i de ulike fagene. Disse bestemmelsene er å regne som minimumsbestemmelser. Erfaring viser at spesielt elevene i videregående skole, men også elever i grunnskolen (jf. § 2-3), får tilbud om mindre opplæring enn det minimum som er fastsatt. Det gjelder både antall timer i det enkelte fag og totalt.

Det er mange praktiske årsaker til at det blir slik. Årsakene handler blant annet om ulike forhold knyttet til eksamensgjennomføring og frister for standpunktkarakterer, eksamenssensur og for klage på vurdering. Denne problematikken er grundig belyst av en

partssammensatt arbeidsgruppe i rapporten «[Organisering av skoleåret i videregående opplæring](#)». Arbeidsgruppen kommer også med forslag til løsninger.

Det er verdt å merke seg at de praktiske problemene med å gi elevene minstetimetallet skaper et insentiv for lokale skolemyndigheter og skoleledere til å spare penger ved at det allerede ved skolestart planlegges med et mindre antall undervisningstimer enn det som er fastsatt som minimum. Skolene forsøker altså å spare penger ved å tilby elevene mindre opplæring, eller opplæring der elevene ikke får tilstrekkelig oppfølging fra kvalifisert lærer. Dette aktualiserer en viktig prinsipiell problemstilling: Hva er egentlig opplæring?

Utdanningsforbundet har fått mange henvendelser om, og vært involvert i mange saker der det er tydelig at opplæringsbegrepet i loven ikke er tydelig nok definert. Dette fører til en praksis på flere skoler der ulike typer aktiviteter regnes inn i som en del av elevenes opplæring i fag selv om de ikke er knyttet til læreplanmålene i faget og selv om det er noen lærer som er satt som ansvarlig for forberedelse og gjennomføring av aktiviteten og for den faglige oppfølgingen og vurderingen av elevene. Dette aktualiserer spørsmålet om hvilke krav som må være oppfylt for at en aktivitet skal kunne regnes som en time opplæring for elevene.

Utdanningsforbundet er av den oppfatning at dagens opplæringslov med forskrift sier mye om hva opplæring er. Blant annet slår § 3-4 i loven fast at undervisningspersonalet skal tilrettelegge og gjennomføre opplæringen i samsvar med læreplanene. § 3-11 i forskriften beskriver den underveisvurderingen elevene har krav på, mens § 3-16 sier at kompetansen eleven viser underveis i opplæringen, er en del av grunnlaget når standpunktkarakter skal settes.

Sett i sammenheng gir dette et bilde av hvilke krav vi må stille for at en aktivitet skal regnes som opplæring. Som eksempel på en slik forståelse kan vi nevne [Utdanningsdirektoratets svar](#) fra 2012 på spørsmål fra Elevorganisasjonens om opplæringsbegrepet. Problemet er bare at dette ikke etterlevs i praksis fordi opplæringsbegrepet ikke er tydelig nok i lov og forskrift. Vi står i fare for at det utvikler seg en praksis som uthuler opplæringsbegrepet og gjør det mulig for fylker, kommuner og skoler å spare penger ved tilby opplæring som ikke handler om fag eller der eleven ikke har tilgang på lærer. Det vil i praksis innebære en kraftig svekkelse av elevenes rettigheter og mulighet til oppfølging fra kvalifisert lærer. Derfor mener vi det er viktig at utvalget ser på denne problemstillingen.

Flere arbeidsgrupper har arbeidet med disse problemstillingene, og de har fremmet ulike forslag til løsninger. Uansett vil en løsning være knyttet til at flere bestemmelser i loven og forskriftene blir vurdert i sammenheng.

Bestemmelsen om at «*Forskrifta skal være tilpassa avviklinga av nasjonale prøver*» bør strykes ettersom det ikke gjennomføres obligatoriske nasjonale prøver på dette nivået.

### **Opplæringsordninga for den vidaregåande opplæringa – opplæringslova § 3-3**

Utdanningsforbundet mener det er urimelig at elever på yrkesfag som ikke får læreplass, må fullføre den yrkesfaglige opplæringen med tanke på fag-/svennebrev i løpet av bare ett skoleår. Skillet mellom opplæring og verdiskaping i lærlingeordningen er etter hvert blitt kunstig. Det kan ikke være tvil om at lærlingene lærer gjennom hele læretiden. Flere nye ordninger er etablert innen yrkesfag, og mange av modellene er utviklet som vekslingsmodeller hvor det er kortere undervisningsmoduler og hyppigere skifte mellom skole og bedrift. Elevene som ikke

får læreplass, har oftere større læringsutfordringer enn de som får læreplass. Elever på yrkesfag som ikke får læreplass, bør derfor etter Vg2 gis rett til et 2-årig løp i skolens regi, men som bør inne holde så mye praksis i bedrift som mulig.

### **Oppfølgingstenesta – opplæringslova § 3-6**

Når opplæringsretten heves til 24 år, bør også opplæringstjenestens oppgaver gjelde til dette alderstrinnet.

### **Særskild språkopplæring for elevar frå språklege minoritetar – opplæringslova § 3-12**

Elever som trenger særskilt språkopplæring når han/hun skal begynne i videregående opplæring, må enten få rett til utvidet opplæringstid, eller at tiden med særskilt språkopplæring ikke før til at eleven bruker av den 3-årige opplæringsretten.

### **Endring og heving av lærekontrakt – opplæringslova § 4-6**

Dersom ein lærling blir stående uten lærebedrift/lærekontrakt fordi virksomheten ved lærebedriften stanser, og fylkeskommunen ikkje klarer å finne ny tilfredsstillende læreplass, bør lærlingen ha rett til å gå inn i et opplæringsløp i regi av skole med mål om fag-/svennebrev, jf. kommentar til § 3-3.

### **Yrkesopplæringsnemnder og fylkesutval – opplæringslova § 12-3**

En partssammensatt arbeidsgruppe har levert forslag til at sammensetting i yrkesopplæringsnemndene skal speile sammensettingen i SRY. Det er et arbeid på gang for å endre dette slik at lærerrepresentantene får plass i alle Y-nemndene. Utvalget bør se nærmere på kompleksiteten i representasjon i Yrkesopplæringsnemndene, utvalgene – i tillegg til prøvenemndene. Dette bør inngå i §12-3.

## **4. Voksnes rettigheter**

Utdanningsforbundet mener at deler av lovverket som regulerer voksenopplæringen i for liten grad er tilpasset dagens utfordringsbilde og den mangfoldige gruppen som i dag mottar voksenopplæring. 9 av 10 elever i voksenopplæringen er asylsøkere, flyktninger eller arbeidsinnvandrere. Dette er en mangfoldig gruppe med ulik kulturell bakgrunn og store variasjoner i utdanningsbakgrunn. Det å bli møtt av kompetente lærere med nok tid til å følge dem opp er avgjørende for alle elever. Å ha lærere med kunnskap om språkinnlæring, kultur, religion og sosiale koder, har stor betydning for at elevene i voksenopplæringen skal lykkes.

### **Krav til kompetanse - opplæringslova §§ 4A -5 og 4A-2**

I henhold til § 10-1 Krav om kompetanse ved tilsetting av undervisningspersonell skal de som tilsettes i undervisningsstillinger i grunnskolen og i videregående opplæring ha «relevant faglig og pedagogisk kompetanse». § 4A -5 Kompetansekraft for undervisningspersonell viser til at §10-1 med tilhørende forskrifter også skal gjelde for voksenopplæringen, men sier samtidig at departementet kan gi forskrifter (§14-1) om at det likevel kan tilsettes personell uten formell pedagogisk kompetanse.

Utdanningsforbundet mener voksne må ha rett til formelt kvalifiserte lærere på lik linje med barn og unge, og ønsker derfor å fjerne unntaksbestemmelsen i forskrift til opplæringsloven som gir mulighet til å ansette lærere uten godkjent utdanning. Vi mener unntaksbestemmelsen gir kommunene mulighet til å tilsette ukvalifiserte i undervisningsstillinger av økonomiske



årsaker. Unntaksbestemmelsen signaliserer også til potensielle lærere at formell pedagogisk kompetanse ikke verdsettes i voksenopplæringen.

I henhold til § 4A-2 har voksne som ikke har, eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, rett til spesialundervisning. Det henvises i paragrafen til § 5-5, der det står at «*Krav etter § 10-2 kan fråvikast i vedtak om spesialundervisning dersom ei konkret vurdering av eleven og den spesialundervisninga som skal bli gitt, tilseier det*». Dette innebærer at kommunene selv kan avgjøre om det er nødvendig å tilby formell kompetanse til voksne som trenger spesialpedagogisk hjelp. Konsekvensen blir at også voksne med behov for spesialundervisning får dette av ukvalifiserte. Et nytt regelverk må etter Utdanningsforbundets syn hindre at en slik praksis kan opprettholdes.

### **Rett til rådgivningstjeneste - opplæringslova § 4A-8**

Voksnes rett til rådgivning er i dag avgrenset. Opplæringsloven § 4A-8 gir voksne rett til rådgivning for å kartlegge «*kva tilbod den vaksne har behov for*».

§9-2 Rådgivning og skolebibliotek sier at elevene har rett til nødvendig rådgivning om utdanning, yrkestilbud, yrkesvalg og om sosiale spørsmål. I forskrift §22-1 står det at eleven har rett til to ulike former for rådgivning: sosialrådgivning og utdannings- og yrkesrådgivning.

Formuleringene i loven er svært ulike. Elevene i voksenopplæringen blir i mange tilfeller henvist til tjenester langt unna skole og bosted, for kun å få gjennomgang av formalia rundt kompetanse. Denne elevgruppen trenger ofte grundig og tilrettelagt hjelp av personer som kjenner dem og kan gi råd for videre utdanning og arbeid. De trenger også i stor grad rådgivning rundt sosiale spørsmål.

Utdanningsforbundet mener det er viktig å få på plass et styrket, lovfestet rådgivningstilbud for voksne som er på lik linje med rettighetene til barn og unge. En slik rett er viktig både i arbeidet med integrering og for at voksne skal kunne delta med suksess i formelle voksenopplæringstilbud og andre kompetansehevende tilbud. Mangel på informasjon om mangfoldet av utdanningstilbud for voksne og svak kunnskap om behov og rettigheter er viktige årsaker til at mange voksne ikke får den opplæringen de trenger og har krav på.

Uten en lovfestet rett til utdanning- og yrkesrådgivning, er det også grunn til å tro at kommuner vegrer seg for å dekke kostnader til reise og følge til karrieresentrene som i de fleste fylker ligger langt unna den enkelte voksenopplæringen.

### **Rett til kontaktlærer**

Utdanningsforbundet mener en lovfesting av kontaktlærer for voksne som mottar undervisning etter introduksjonsloven og opplæringsloven er et nødvendig grep for å sikre at alle elever, også voksne, får god og hensiktsmessig oppfølging. All opplæring, også for voksne, må bygge på en helhetlig tilnærming til læring som inkluderer utvikling av sosial og emosjonell kompetanse. I dette perspektivet blir retten til kontaktlærer ekstra viktig.

Opplæringsloven §8-2 Organisering av elever i klasser eller basisgrupper gir barn og unge rett til kontaktlærer, mens elever i voksenopplæringen ikke har den samme rettigheten. Elever som mottar voksenopplæring er en sammensatt gruppe med stort behov for tilrettelegging og oppfølging av kontaktlærer. Uten kontaktlærerstøtten er det for eksempel vanskelig å oppdage

mulige lærevansker når eleven og læreren ikke har felles språk og læreren ikke har øremerket tid til å følge opp eleven.

Mange kommuner har tatt konsekvensen av kontaktlærerfunksjonens betydning, og har lokale avtaler om dette, selv om det ikke er lovfestet. Andre kommuner velger å sløyfe denne sentrale funksjonen for å spare penger. Utdanningsforbundet kjenner til at kontaktlærerfunksjonen i voksenopplæringen enten er avskaffet eller er under sterkt press en rekke steder.

## 5. Elevenes skolemiljø

### Virkeområdet til opplæringsloven kapittel 9A - opplæringslova § 9A-1

Opplæringsloven kapittel 9A gjelder på skolen, på leksehjelp og SFO. Det er i utgangspunktet foreldrene som har ansvaret for hva elevene gjør på fritiden. Det er en utfordring særlig med digitale krenkelser og mobbing, som ofte skjer på fritiden, men som har betydning for elevens opplevelse av sitt skolemiljø. Det er krevende for både lærere og foresatte å følge med på alt som skjer på sosiale medier etc. Det er behov for at utvalget diskuterer hvor langt skolens ansvar strekker seg knyttet til digitale krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering som skjer på fritiden, men som har betydning for hvordan elevene har det på skolen.

### Krenkelsesbegrepet

Utdanningsforbundet erfarer på grunnlag av enkeltsaker at det er utfordringer knyttet til at krenkelsesbegrepet både er subjektivt og vagt. I forarbeidene<sup>1</sup> er krenkelsesbegrepet definert slik:

*«Departementet understreker at mobbing, vold, diskriminering og trakassering er tatt inn som eksempler på krenkelser, og at dette ikke er en uttømmende oppramsing. Begrepet krenkelser omfatter direkte handlinger og verbale uttrykk rettet mot eleven, for eksempel hatytringer. I tillegg omfatter begrepet mer indirekte krenkelser som utestenging, isolering og baksnacking. Begrepet krenkelser skal forståes vidt. Det er likevel ikke slik at enhver kritisk ytring eller uenighet mellom elevene er ment å være omfattet. Det er en del av skolens samfunnsmandat å lære elever å tenke kritisk og til å kunne akseptere og respektere ulike meninger og overbevisninger».*

Slik loven er utformet er det elevens opplevelse som er avgjørende for om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Fordelen med dette er at skolen må ta elevens opplevelse på alvor, og ikke kan unnlate å følge opp gjennom å forsøke å overprøve elevens opplevelse. På den annen side erfarer Utdanningsforbundet gjennom enkeltsaker at elever og foreldre anfører at eleven er krenket i tilfeller der læreren mener at vedkommende kun har satt en grense for eleven eller har kommet med kritikk som læreren mener eleven bør tåle, og som er en del av det å dannes som menneske.

Når det varsles om opplevelse av å være krenket, kan det ikke legges automatisk til grunn at krenkelse faktisk har funnet sted. Saken må undersøkes nærmere, og regelverket må ivareta rettsikkerheten for den som blir anklaget for å ha krenket.

---

<sup>1</sup> Prop. 57 L (2016-2017) side 14

### **Varslingsplikten til skoleeier – opplæringslova § 9A - 5**

Når krenkelsesbegrepet kobles til rektors varslingsplikt, forsterkes utfordringene. I henhold til opplæringsloven § 9A-5 må rektor varsle ved mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen utsetter en elev for krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Utdanningsforbundet stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at rektor i alle saker skal varsle der det foreligger en «mistanke» om at en ansatt krenker en elev? Vi ser eksempler på at rektorer etter anklager om at lærere har krenket elever, varsler skoleeier umiddelbart, uten å undersøke saken, jf. opplæringsloven § 9A-4 tredje ledd. En slik praksis mener vi utfordrer de ansattes rettssikkerhet, og dette skaper en del uro blant lærere. I andre personalsaker har rektor mulighet for å gå dypere inn i saken før hun varsler til skoleeier. Prinsippet om å løse saken på lavest mulig nivå bør også gjelde for 9A-5. Utdanningsforbundet etterlyser mer rom for skjønn i slike saker, og mener opplæringslovutvalget bør vurdere en regulering som gir rektor større handlingsrom til å vurdere når det er nødvendig å varsle, og når saker kan løses på skolenivå.

### **Fylkesmannens saksbehandling – opplæringslova § 9A - 6**

Loven har i tillegg fått en ny håndhevsordning for oppfølging av aktivitetsplikten. Eleven eller foreldrene kan melde en § 9A-sak direkte inn for fylkesmannen etter at saken er tatt opp med rektor først, jf. opplæringsloven § 9A-6. Hvilken status har læreren i saken som fylkesmannen skal behandle? Er læreren «part» etter forvaltningsloven, eller har læreren «rettslig interesse»? Utdanningsforbundet mener at det finnes 9A- saker hvor læreren burde ha fått status som «part» etter forvaltningsloven, og hvor læreren burde ha fått innsyn i saksdokumentene. Vi mener at Opplæringslovutvalget bør drøfte spørsmålet om lærerens rettslige status i 9A-5- saker.

Et annet spørsmål er hvilke tiltak fylkesmannen kan vedta dersom en lærer krenker en elev. Utdanningsforbundet mener at fylkesmannen ikke har hjemmel til å pålegge for eksempel omplassering eller oppsigelse av en lærer. Læreren har rettigheter etter arbeidsmiljøloven. Det kreves en klar lovhjemmel dersom det har vært meningen å sette rettigheter etter arbeidsmiljøloven til side. Det er behov for at opplæringslovutvalget drøfter hvilke tiltak fylkesmannen skal ha hjemmel til å vedta i de tilfeller en lærer krenker en elev.

## **6. Samisk opplæring**

Opplæringsloven gjelder for alle elever. Kapittel 6 tar derfor kun opp de spesielle rettighetene samiske elever har, både i grunnskolen og videregående opplæring.

### **Alle samiske barn må sikres opplæring i og på samisk**

Samiske språk er truet, og situasjonen er spesielt kritisk for sør- og lulesamisk. Barnekonvensjonens art 30 sier at barn tilhørende urfolk, eller en minoritet, har rett til å bruke sitt eget språk. Forutsetningen for å kunne gjøre det er at den enkelte har kunnskap i og om språket. Det er derfor viktig å sikre barn og elevers rett til opplæring i og på samisk. Opplæringsloven må sikre samiske barns rett til å bevare, lære seg og utvikle sitt samiske språk, sin kunnskap og sin kultur uavhengig hvor i landet de bor. Opplæringslovutvalget bør derfor vurdere om loven er tydelig nok. Spesielt bør utvalget vurdere begrensningene i rettigheten som er gitt om når samer har rett til opplæring i **og på** samisk. (§ 6-2 *andre ledd* og § 6-3 *første ledd*) NOU 2016:18 foreslo å redusere antallet fra ti til tre, noe Utdanningsforbundet støttet. Fullfinansiering av tiltakene som ble foreslått at kommunene skal

stå for, er viktig for å opparbeide positive holdninger til samiske spørsmål i befolkningen generelt, og for å få aksept for at positiv diskriminering er nødvendig for å bevare urfolks lovfestede rettigheter.

### **Der opplæringen må skje ved bruk av alternative opplæringsformer**

Mange samiske elever som har rett til opplæring i (og på) samisk bor på områder der det ikke er tilgang på lærere med samisk kompetanse. Elevene er derfor avhengig av at alternative metoder tas i bruk. Dagens situasjon viser store utfordringer i ordninger som blant annet fjernundervisning og hospitering. Opplæringslovens krav om forsvarlig opplæring (forskrift til Kapittel 7) innfris ikke alltid. For elevene oppleves slik undervisning mer som en straff enn et gode, da tilbudet enten gis i tillegg til ordinær undervisning, eller at eleven må forlate den ordinære undervisningen og dermed går glipp av annen viktig undervisning. Videre er det eksempler på at kommuner/fylkeskommuner unnlater å gi slik undervisning begrunnet i økonomi. For å opprettholde opplæringstilbudet for alle samiskspråklige elever må det settes inn særskilte tiltak der elevtallet går ned. I NOU 2016:18 ble det foreslått at elevene skal ha rett til å delta i samiske «språkbadsamlinger», og at språkbevaringskommunene bør forpliktes til å ta imot hospiteringselever. Opplæringslovutvalget bør vurdere hvordan retten til fjernundervisning bedre kan ivaretas i lov eller forskrift, som for eksempel eget tilskudd til hospiteringsopphold, undervisning fra innleid lærer, fag- og timefordeling og spørsmålet om hvem som skal vurdere om opplæringen er forsvarlig.

### **Samiske barn med særskilte behov**

Samiske barn med lærevansker må sikres rett til spesialpedagogisk hjelp på sitt samiske språk; lulesamisk, sørsamisk eller nordsamisk. Språk er identitet og for å styrke identitetsutviklingen blant de samiske befolkningsgruppene er det nødvendig å starte tidlig. Staten har utfordringer med å imøtekomme dette. Skolen, som barnehagen, er en viktig arena for bevaring og vitalisering av samiske språk. Det må også gjelde for samiske barn, unge og voksne med særskilte behov. Vi mangler kompetanse om dette blant samiskspråklige lærere/spesialpedagoger.

Samisk spesialpedagogisk tjeneste (SEAD) som er landsdekkende og en del av Statped er helt sentral i arbeidet med å sikre samiskspråklige barn, unge og voksne med særlig behov et godt og likeverdig tilbud. Det er viktig at de har tilstrekkelig med ressurser. Det vises til debatten på bakgrunn av Nordahlutvalgets forslag. Opplæringslovutvalget bes vurdere om det er forhold for samiske barn, unge og voksne med særskilte behov som kan styrkes gjennom lov eller forskrifter.

Med vennlig hilsen

Milena Adam  
Seksjonsleder

Nina Nordvik  
Seniorrådgiver