

Til opplæringslovsutvalget

Vår ref.: NN

Deres ref.: NN

Dato: 5.7. 2018

Opplæringslova – ti på topp og ti på bunn

Notatet er ment som konkrete innspill til utvalget og et forsøk på en praktisk vurdering av utvalgte regler i opplæringslova. Jeg har også tatt med noen bestemmelser fra forskriften til opplæringslova og andre eksempler som bør sees i sammenheng med lovverket.¹

I mandatet til utvalget går det frem at det er et sentralt hensyn at den nye opplæringsloven skal "beskytte elevers og lærlingers rettigheter og plikter". Som elev- og lærlingombud for fylkestinget i Vest-Agder blir jeg jevnlig kontaktet av elever og lærlinger. Det er min oppgave å bidra og sørge for at elever og lærlinger i fylket får den opplæringen de har krav på.²

Ti på bunn

1. Forsvarlig saksbehandling ved heving av lærekontrakter - § 4-6

På "topp ti på bunn" finner vi regelen om heving av en lærekontrakt.³ Jeg ønsker ikke å fremme kritikk av de materielle vilkårene.

Mer konkret handler punktet om saksbehandlingen ved heving av en lærekontrakt. I bestemmelsen kunne det med fordel vært presisert at lærlingen har klagerett når fylkeskommunen fatter vedtak om heving.

Retten til kontradiksjon er for så vidt ivaretatt etter femte ledd, men bestemmelsen er ikke så klar når det gjelder retten til å klage. Forholdet til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven er generelt omtalt i opplæringslova § 15-2. Heving etter de alternative vilkårene jfr. § 4-6 bokstav a til c er et vidtgående tiltak som utløser partsrettighetene ved enkeltvedtak.

Dette kan også sees i sammenheng med utvalgets mandat, strekpunkt tre. En klage på et vedtak om heving representerer derfor en viktig rettssikkerhetsgaranti.

¹ Forskrift til opplæringslova 23. juni 2006 nr. 724.

² Sak 69/11 *Elev- og lærlingombud Vest-Agder*, vedtatt i fylkesutvalget 7. juni 2011.

³ Ofte feilaktig kalt "oppsigelse" med henvisning til stillingsvernreglene i arbeidsmiljøloven kapittel 15.

Avslutningsvis har jeg et lite punkt om lovhistorikken: Jeg har forøvrig ikke noen klar formening om fylkeskommunen eller yrkesopplæringsnemnda bør ha kompetanse til å heve en lærekontrakt.

Yrkesopplæringsnemnda satt opprinnelig med kompetansen fra 1998 til 2007.⁴ Jeg minner bare om at det er mulig at enkelte representanter fra arbeidstaker/arbeidsgiversiden vil ha formeninger om problemstillingen.

2. Hvem skal følge opp lærlinger etter § 4-5?

Et gjennomgående tema i notatet er oppfølging av lærlinger. I praksis har det vist seg å være "mange rundt bordet" i kontraktsforholdet mellom lærlingen og lærebedriften. Dette gjelder typisk en lærling, lærebedrift og et opplæringskontor. For ordens skyld kan det også være snakk om en mindre "opplæringsring" i stedet for et opplæringskontor.

Et eksempel er der lærlingen både inngår arbeidsavtale og lærekontrakt/opplæringskontrakt med samme part, nemlig lærebedriften.

Det er også vanlig at en lærling inngår lærekontrakten med et opplæringskontor eller en opplæringsring. Da vil de ha et samarbeid om opplæringsansvaret. Det er ikke adgang til å avslutte arbeidsforholdet med mindre lærekontrakten heves etter § § 4-6, eller i visse tilfeller 4-5 tredje ledd.⁵

Det er også vanlig at en lærling inngår en arbeidsavtale med medlemsbedriften, og en lærekontrakt med opplæringskontoret eller en opplæringsring.

De fleste lærlinger er tilknyttet et opplæringskontor, men ikke alle. Det finnes flere rapporter som har sett nærmere på opplæringskontorene og ikke minst oppfølging av lærebedrifter og lærlinger.⁶ Jeg overlater til utvalget å drøfte dette nærmere.

⁴ Se forøvrig [Ot.prp.nr.41 \(2006-2007\)](#) Om lov om endringer i [opplæringslova](#) og [friskolelova](#) på side 55.

⁵ Med "visse tilfeller" siktes det til lærlinger over 21 år. Da har de prøvetid etter § 4-5.

⁶ Høst, Håkon, Asgeir Skålholt, Rune Borgan Reiling og Cay Gjerustad, *Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen – avgjørende bindeledd eller institusjon utenfor kontroll?* Rapport 51/2014. Se for eksempel på side 93.

3. Ansvarsfordelingen mellom opplæringskontorene og fylkeskommunen – et uklart farvann jfr. § 4-3

Opplæringslova § 4-3 gjelder egentlig godkjenning av en lærebedrift, men jeg tar ikke for meg prosessen rundt godkjenning av lærebedrifter. I praksis har nemlig et opplæringskontor (eller opplæringsring) påtatt seg flere oppgaver og mer ansvar *utover* det som er reflektert i kapittel fire i opplæringslova.

Det er et godt spørsmål om ansvarsfordelingen bør reguleres nærmere i loven eller om dagens praksis er hensiktsmessig.

Som elevombud ønsker jeg ikke å fremme noen rettspolitisk kritikk av ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunen og et opplæringskontor. Jeg har heller ikke noen formening om hvorvidt rollefordelingen bør være annerledes jfr. første strekpunkt i mandatet:

"Hvilke forhold som bør være gjenstand for rettslig regulering, hva som er hensiktsmessig detaljeringsnivå og hva som bør reguleres i henholdsvis lov eller forskrift".

Mitt poeng er kun å peke på at dagens praksis er noe uregulert. Slik har situasjonen, grovt sett, vært siden 1994. Tiden er derfor moden for en helhetlig gjennomgang.

I gjennomgangen kan det være verdt å se på tidligere evalueringer. Det foreligger flere rapporter som har drøftet ansvarsfordelingen mellom opplæringskontorene og fylkeskommunen.⁷

Et annet eksempel er en rapport fra SINTEF (2016).⁸ Det er nok grunn til å tro at ansvarsfordelingen vil bli nærmere tema i høringsrunden.

⁷ Høst, Håkon, Asgeir Skålholt, Rune Borgan Reiling og Cay Gjerustad, *Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen – avgjørende bindeledd eller institusjon utenfor kontroll?* Rapport 51/2014 <https://www.udir.no/globalassets/upload/forskning/2015/opplæringskontorenes-rolle.pdf>

⁸ Becken, Lars Erik, *Opplæringskontorenes rolle i fremtidens yrkesfagutdanning!* 2016. www.sintef.no/globalassets/project/evaluering/eva2016/eva2016_becken_opplæringskontor.pdf

4. Uklare rutiner for underveisvurdering gir usikkerhet - opplæringsforskriften § 3-11

En lærling skal få oppfølging ved at en har rett til en halvårig samtale med underveisvurdering. Rettslig grunnlag er opplæringsforskriften §§ 3-11 tredje ledd og 3-14. Kapittel tre retter seg mot både elever og lærlinger, men etter min mening er reglene for "spredt regulert". Her er det behov for en opprydning i forskriften kapittel tre.

For eksempel kan § 3-11 tredje ledd innarbeides i § 3-14. Alternativt kan forskriften § 3-11 tredje ledd løftes opp i opplæringslova § 4-4, mens detaljene videreføres i kapittel tre.

5. Uklarhet rundt elevrådskontaktens ansvar for elevråd - § 11-2

Dette punktet gjelder bindeleddet mellom elevene og ledelsen, men rollefordelingen er sparsommelig regulert i opplæringslova og i forskriften. Det nærmeste en kommer er opplæringslova § 11-2. Bestemmelsen gjelder strengt tatt elevråd ved grunnskoler. I praksis har bestemmelsen blitt forstått slik at den også gjelder på videregående nivå.

Regelen kan for eksempel forbedres ved at det er presisert at det også skal være en elevrådskontakt på videregående.

Punktet kan også sees i sammenheng med konklusjonene i NOU 2011:20 *Ungdom, makt og medvirkning*. Utvalget trakk fram elevrådskontaktens rolle, nærmere presist i følgende tiltak:

"Utvalget vil styrke elevenes muligheter til medvirkning i skolen. Utvalget ber myndighetene utrede [...] om lærere med ansvar for elevråd trenger mer kompetanse om elevmedvirkning".⁹

Nøkkelordet er "ansvar for elevråd". Det er prinsipielt viktig at elevrådskontakten utøver sin rolle på en profesjonell og betryggende måte. Helt konkret mener jeg følgende:

- Elevrådskontakten skal hjelpe elevrådet i gang med elevrådsarbeidet etter § 11-2 andre ledd.
- Elevrådskontakten skal sørge for opplæring i elevrådsarbeid, møteforberedelser, møteledelse, konfliktløsning med videre.¹⁰
- Elevrådskontakten skal veilede elevrådet i arbeidet
- Elevrådskontakten skal hjelpe elevrådet ved å videreformidle informasjon til skolens ledelse og øvrige ansatte og vice versa
- Passe på at skolen legger til rette for elevrådsarbeid, men elevrådskontakten skal ikke gjøre arbeidet for elevrådet.

⁹ NOU 2011:20 *Ungdom, makt og medvirkning*, andre strekpunkt på side 12.

¹⁰ Elevombudene i Norge, *Elevrådshåndbok – nyttige tips til deg som sitter i elevrådet* på side 12, 2017.

5.1 Hvem skal egentlig være elevrådskontakt?

Som elevombud har jeg opplevd at rektor også er elevrådskontakt. Dette er praktisk for små skoler hvor det er kort vei fra elevrådsrepresentantene til rektors kontor.

Ordlyden i § 11-2 andre ledd første punktum "ein medlem av undervisningspersonalet på skolen" kan imidlertid trekke i retning av at rektor ikke er ment å være elevrådskontakt.

Når elevrådskontakt og rektor er en og samme person kan dette være en uheldig dobbeltrolle. Når et elevråd tar opp en sak kan elevrådet oppleve at rektor "representerer motparten".¹¹

Det kan være en prinsipiell forskjell på lederansvaret på skolen på den ene siden og rollen som kontaktperson mellom skolen og elevrådet på den andre.

Det er også et praktisk poeng at rektor kan være vanskelig å få tak i når elevrådet trenger det.

Et forslag kan være at §§ 11-2 og § 11-6 slås sammen og med noen tilleggsforslag:

"Ved kvar vidaregåande skole skal det vere eit elevråd med minst ein medlem for kvar tjuande elev. Representantane skal veljast seinast tre veker etter at skolen har teke til om hausten. Elevrådet blir valt ved skriftleg og anonym røysting.

Ein medlem av undervisningspersonalet på skolen skal ha som oppgåve å hjelpe elevrådet i arbeidet. Denne elevrådskontakten har møte- og talerett i elevrådet. Rektor bør ikkje vere elevrådskontakt.

Leiaren for elevrådet kan kalle inn til møte i rådet i samråd med elevrådskontakten. Rådet skal i alle høve kallast inn når ein tredel av medlemmene i rådet eller rektor krev det.

Elevrådet skal fremje fellesinteressene til elevane og blant anna arbeide for læringsmiljøet, arbeidsforholda og velferdsinteressene til elevane.

Elevrådet skal også kunne uttale seg i og komme med framlegg i saker som gjeld nærmiljøet til elevane.

Dersom elevrådet eller ein femdel av elevane ønskjer det, skal det haldast allmøte for elevane på skolen. Elevrådet er bunde av vedtak i allmøte i saker som er nemnde i innkallinga til møtet når meir enn halvparten av elevane på skolen er til stades og røystar".

6. Skolenes samarbeidsutvalg – rene hatteleken i opplæringslova § 9 A-7

Når det gjelder oppfølging av elever og elevråd, vil en se at det er del utvalg å holde styr på. Mitt hovedpoeng er at opplæringslova verken skiller klart mellom utvalgene eller oppstiller hvilke utvalg som en skole skal ha.

Jeg mener at det er et behov for å samle og harmonisere reglene i lovverket. Regelen i § 9 A-7 er for så vidt ny. Utvalgene fikk adgang til å fatte vedtak i kjølvannet av nye kapittel 9A.¹²

Bestemmelsen er viktig for elevmiljøet og da anbefaler jeg at den sees i sammenheng med reglene om skoleutvalg, skolemiljøutvalg og arbeidsmiljøutvalg. Felles er at utvalgene har kompetanse til å fatte vedtak i medhold av § 9 A-7 fjerde ledd første punktum.

Enten kan § 9 A-7 fjerde ledd innarbeides i reglene om skoleutvalg, skolemiljøutvalg eller arbeidsmiljøutvalg (se nedenfor), eller utvalgene kan plasseres i kapittel 11. Begrunnelsen er rett og slett fordi kapittel 11 regulerer organ for medvirkning i skolen.

7. Forbedringspotensial og muligheter med tanke på norskopplæring for minoritetsspråklige - § 3-12

Dette punktet har også en viktig pedagogisk dimensjon, nemlig inkludering av minoritetsspråklige i videregående opplæring.¹³

Dette ble drøftet i en rapport fra Agder Kommunerevisjon IKS. Helt konkret kan det være grunn til å se nærmere på potensialet av "tiltakskort" og såkalte "ressursark" i den ordinære undervisningen. Ifølge rapporten er også det positive funn ved at skolens personell kan organisere undervisningen for minoritetsspråklige ved at de:

"... følger den ordinære læreplanen, men orienterer undervisningen mot et lavere nivå som fortsatt er forenlig med ståkarakter. Dersom slike tilpasninger er klarlagt på forhånd, vil det være enkelt for læreren å tilpasse undervisningen til elevens nivå uten at eleven trenger å tas ut av det ordinære læringsfellesskapet, noe som også bidrar til at tilbudet oppleves som mindre stigmatiserende og ekskluderende for de elevene det gjelder".

Min oppfatning er at funnene har generell verdi og jeg vil derfor vise til resten av rapporten.¹⁴

¹² Lov om endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø) 9. juni 2017 nr. 38.

¹³ Rapport til Vest-Agder kontrollutvalg, levert høsten 2017. <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2017/02/Forvaltningsrevisjon-Vest-Agder-fylkeskommune-Tilpasset-opplæring-til-minoritetsspråklige-elever.pdf>.

¹⁴ Rapporten på side 32-33.

8. Bedre overgang mellom ordinær undervisning og spesialundervisning § 3-1

Bestemmelsen gjelder retten til videregående opplæring for ungdom. Regelen er omfattende og bærer preg av å være et "lappeteppe". Her er det for eksempel viktig med sammenheng mellom § 3-1 og kapittel fem som gjelder spesialundervisning, særlig § 5-1. Her er det en risiko for at elever kan falle mellom to stoler.

Dette kan for eksempel avhjelpes ved at det bør gå kort tid fra behovet for spesialundervisning blir meldt frem til vedtak om spesialundervisning. Dette henger sammen med den generelle regelen om foreløpig svar i forvaltningsloven § 11 a.¹⁵

9. Uklart når bortvisning er et enkeltvedtak - § 9A-11

Spørsmålet er når et bortvisningsvedtak er et enkeltvedtak etter § 9A-11. I forarbeidene til nytt kapittel 9A la Kunnskapsdepartementet til grunn at bortvisning for mer enn to klokketimer er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.¹⁶

Her er det behov for en opprydning, for det kan være flere ordensreglement på videregående nivå som ikke har tatt høyde for dette.

10. Opplæringslova § 4-8 er "verken fugl eller fisk"

Opplæringslova § 4-8 forsøker å beskrive arbeidsoppgavene til fylkeskommunen når det gjelder fagopplæring. Resultatet er at bestemmelsen virker noe overflødig fordi flere av reglene allerede følger av de øvrige bestemmelsene i kapittel fire, se særlig første ledd første punktum. Bestemmelsen kan derfor innarbeides i andre bestemmelser i kapittel fire.

¹⁵ Se for eksempel Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse "Rettigheter til hjemmeundervisning i videregående skole", sist endret 12. 12. 2014.

¹⁶ Se departementets kommentarer i Prop.57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø) på side 82.

Ti på topp

1. Retten til et elevråd – opplæringsforskriften § 1-4a

Retten til å ha et elevråd er helt sentralt i "elevdemokratiet". Jeg anbefaler at regelen videreføres, alternativt at den løftes opp i opplæringslova, for eksempel kapittel 11.

2. Lærlingtilskudd – opplæringslova § 4-4 femte ledd

Punktet kan sees i sammenheng med spørsmålet om hvor lett det er å skaffe læreplass eller "rekruttere" nye lærebedrifter. Da er det sentralt å se nærmere på lærlingtilskuddet. Dette er til dels hjemlet i opplæringslova § 4-4 femte ledd.

Dette er også et samfunnsøkonomisk spørsmål, nemlig hvor mye tilskudd som er nødvendig. Jeg har imidlertid ikke en klar formening av hva som er effektiv ressursbruk, men viser til de gjeldende satsene som UDIR opererer med.¹⁷

Det kan imidlertid være slik at de faktiske kostnadene ved å ha en lærling er høyere enn satsene i lærlingtilskuddet.¹⁸ Det kan derfor være nyttig at Kunnskapsdepartementet ser nærmere på tallene. Jeg viser derfor til en artikkel utgitt av Næringsforeningen i Kristiansandsregionen.¹⁹

3. Mer om yrkesfaglig fordypning

Yrkesfaglig fordypning (YFF) er strengt tatt fastsatt som forskrift av 21. april 2016 med hjemmel i § 3-4 første ledd. Jeg velger likevel å trekke den frem fordi den er praktisk viktig for elever som ønsker å gå ta fagbrev eller svennebrev. Det er også et gledelig poeng at 2018 er yrkesfagenes år.

Elever på yrkesfag har behov for et fleksibelt og praktisk rettet utdanningsløp og dermed kan det være grunn til å ta en gjennomgang av ordningen slik at det er en sammenheng mellom "yrkesveien" og videregående opplæring.²⁰

¹⁷ <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskuddssatser/satser-larlinger-og-larekandidater-2017/>

¹⁸ Michalsen, Ingrid, *Lærlingløftet*, publisert i Magasinet Spenn 30. oktober 2017. Link: www.kristiansand-chamber.no/forside/laerlingloftet/ (6. juli 2018).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Tidligere kalt "prosjekt til fordypning".

4. Retten til både opplæring og seriøst arbeidsforhold for lærlinger - § 4-4

Det er en nær sammenheng mellom opplæringslova og arbeidsmiljøloven, og jeg får mange henvendelser som gjelder for eksempel bruk av overtid, arbeidstid og arbeidsvilkår for lærlinger.

Opplæringslova § 4-4 inneholder viktige presiseringer for både arbeidsmiljøet og læringsmiljøet for en lærling. Jeg anbefaler at bestemmelsen videreføres.

5. ... Og litt mer om krav til kompetanse for instruktører, forskriften § 3-14

Opplæringsforskriften § 3-14 nevner instruktørens rolle. Jeg tillater meg å spørre utvalget om det er hensiktsmessig å regulere dette nærmere.

Dette kan for eksempel løses ved den alminnelige vilkårlæren, ved at instruktører må gjennomgå en viss opplæring i regi av fylkeskommunen eller følger en fastlagt modul når det ytes lærlingtilskudd. Et annet alternativt er å lovfeste at instruktører har rett til kompetanseheving fra fylkeskommunen.

6. Positivt med et skoleutvalg § 11-5

En kan godt argumentere for at skolens utvalg utgjør kjernen i elevmedvirkning på skolene. Jeg anbefaler ofte at elevene bruker utvalgene. Elevene har krav på å møte i utvalgene, og da blir også elevene ansvarliggjort.

Et annet argument i samme retning er at deltagelse i utvalgene kan være en konsentrert og ryddig måte for å ta opp saker. Et alminnelig prinsipp – eller mål – for konfliktløsning er også å løse saker "på lavest mulig nivå".

7. Også positivt med skolemiljøutvalg § 11-5a

Regelen om skolemiljøutvalg er viktig, og bør sees i sammenheng med arbeidet for å fremme trivsel og arbeide systematisk mot mobbing.

8. En fordel å bruke arbeidsmiljøutvalget § 9A-8

Regelen må også sees i sammenheng med HMS-arbeidet på skolene jfr. arbeidsmiljøloven § 7-2.

Her er det forbedringspotensial fordi opplæringslova som nevnt ikke er klar på kravet om å ha et fungerende arbeidsmiljøutvalg på skolen. Opplæringslova § 9 A-8 andre ledd første punktum nevner "dersom det finst eit arbeidsmiljøutval eller liknande organ ved skolen". Her er det behov for en opprydning.

Et forslag til nytt andre ledd, første og annet punktum:

Elevrådet skal oppnemne representantar til å vareta elevane sine interesser overfor skolen og styresmaktene i arbeidsmiljøutvalget. Elevane kan møte med opp til to representantar når utvalet behandlar saker som gjeld skolemiljøet.

9. Rutiner for saksbehandling ved fusk og plagiat - opplæringsforskriften § 3-65

Fusk og plagiat er en aktuell og viktig problemstilling. Opplæringsforskriften § 3-65 kunne kanskje ha vært løftet opp i loven. Helt konkret kunne bestemmelsen med fordel ha definert plagiat.²¹ Universitets- og høyskoleloven har også en fuskebestemmelse i § 4-7 første ledd.²²

Det kunne med fordel ha vært en tilsvarende regel i opplæringslova eller i forskriften. Plagiat – eller selvplagiat – på videregående er også en aktuell problemstilling når elever med enkle midler og på kort tid kan innhente informasjon og presentere en besvarelse "som sin egen".

²¹ Se til illustrasjon Unneberg, Inge "Eksamensfusk ved universiteter og høyskoler" *Lov og Rett* 2012 s. 491-510 på side 505.

²² Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) 1. april 2005 nr. 15.

10. Ansvarliggjøring av elevråd og utvalg, § 9 A-9

Til slutt: Jeg er av den oppfatning at § 9 A-9 er en praktisk viktig regel fordi den forklarer kort og godt *hvorfor* utvalgene er viktig.

Vennlig hilsen
Kristoffer Niemi Olsen
Elev- og lærlingombud

Tlf.: 905 33 421 | E-post: Kristoffer.Niemi-Olsen@vaf.no



For mer info: www.vaf.no/elova | www.facebook.com/vaf.no | [@VestAgderfylke](https://www.instagram.com/VestAgderfylke)

