

Høringsuttalelse til opplæringsloven

Denne høringsuttalelsen er vedtatt av Norsk Lektorlags sentralstyre, og bygger på innspill fra tariffpolitisk utvalg, fagpolitisk utvalg, hovedtillitsvalgte, og fylkeslag. Vi viser i uttalelsen til tidligere høringsuttalelser der det er relevant, eksempelvis til Nordrum-utredningen (NOU 2019:23) og Liedutredningen (NOU 2019:25), samt til stortingsmeldingen om Fullføringsreformen (Meld. St. 21, 2020-2021).

Våre merknader til forslaget knyttes til høringsnotatets kapitler. Disse fremkommer også av innholdsfortegnelsen til denne uttalelsen.

Norsk Lektorlag støtter en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven, og målet om en mer brukervennlig og tilgjengelig lov skrevet i et språk borgere kan forstå. Lovens brukere er alt fra mindreårige elever til foresatte, fra rektorer til fylkesutdanningsjefer. Disse er ikke jurister. Lovens språk må være tilgjengelig.

Våre viktigste innspill til lovarbeidet er:

1. Opplæringsloven gir rammene for en nødvendig kvalitetssikring av den norske fellesskolen. Vi ønsker loven skal stille krav om faglig og pedagogisk forsvarlighet i opplæringen og tilstedeværelse av kvalifisert lærer.
2. Opplæringsloven bør definere undervisningsbegrepet, og knytte det til opplæring som gis av kompetente lærere.
3. Aktiv deltakelse i et klasserom med lærer og medelever vil alltid gi de beste vilkår for læring. Vår erfaring tilsier at fjernundervisning gir dårligere vilkår for kommunikasjon og oppfølging fra lærer til elev, og regjeringen bør være varsomme med å gi en for vid adgang til at opplæringen skal kunne gis som fjernundervisning.
4. Hva som er en trygg og forsvarlig gruppestørrelse er ikke tilstrekkelig avklart. Tydelige kvalitetskriterier bør innføres, og det bør lovfestes at økonomisk innsparing ikke skal tillegges vekt når klasse/gruppestørrelse avgjøres.
5. Vi støtter skjerpede kompetansekrav for hvem som kan gi spesialundervisning, men ser ikke at endret begrepsbruk alene vil fjerne eventuelle stigma knyttet til slik opplæring.
6. Opplæringsloven bør uttrykke tydelig hvilken rett lærer har til å avverge skade og til bruk av fysiske inngrep mot elevene. Ulike kategorier av lovlig inngripen må synliggjøres.
7. Vi støtter innføringen av fullføringsrett i videregående opplæring, men mener antall omvalg bør begrenses til 1-2 omvalg fram til det året eleven fyller 19 år.
8. Elevers rett til et trygt og godt skolemiljø er viktig, men læreres rettsikkerhet i 9a5-saker må ivaretas. Ved beskyldninger mot en lektor eller lærer må saksinnsyn, kontradiksjon og saksgang gjennomføres uten ugrunnet opphold. Lovteksten bør gi en bedre veiledning om hva en krenkelse er, for eksempel også gjennom å presisere hvilke situasjoner som ikke innebærer en krenkelse.

Innholdsfortegnelse

Til kapittel 7 Formålet med loven, hva og hvor loven gjelder og formålet med opplæringen	3
Til kapittel 8 Utdanningstilbudet	4
Til kapittel 9 krav om forsvarlig opplæring	6
Til kapittel 12 Læremidler	7
Til kapittel 13 Elevens beste	9
Til kapittel 14 Plikt til å være aktivt med i opplæringen, oppfølgingsplikt ved fravær og lekser	9
Til kapittel 16 Elevenes medvirkning og skoledemokrati	11
Til kapittel 18 Organisering av opplæringen	11
Til kapittel 20 Fjernundervisning	12
Til kapittel 21 Tilpasset eller universell opplæring	17
Til kapittel 22 Individuell tilrettelegging av opplæringen	19
Til kapittel 24 Pedagogisk-psykologisk tjeneste	20
Til kapittel 30 Elevenes skolemiljø	20
Til kapittel 31 Avverging av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevene	23
Til kapittel 32 Skoleregler og ordenstiltak	27
Til kapittel 39 Rådgivning	28
Til kapittel 40 Rett til videregående opplæring	30
Til kapittel 43 Rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne	33
Til kapittel 44 Overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringen	34
Til kapittel 48 Personalet i skolen	35
Til kapittel 54 Internkontroll og kvalitetsutvikling	38
Til kapittel 58 Statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner	39
Til kapittel 59 Reaksjoner overfor kommunene, fylkeskommunene og ansatte i skolen (straff m.m.)	39
Til kapittel 60 Andre regler for grunnskolen og den videregående opplæringen	40
Til kapittel 63 Økonomiske og administrative konsekvenser	40
Avslutning	41

Til kapittel 7 Formålet med loven, hva og hvor loven gjelder og formålet med opplæringen

Formålet med loven

Norsk Lektorlag støtter intensjonen bak departementets foreslåtte formålsparagraf om hva loven gjelder: «*at lova skal leggje til rette for at barn, ungdom og vaksne får god opplæring i et godt miljø*».

Det er hensiktsmessig at loven har en innledende bestemmelse som beskriver hva loven regulerer og hvem den gjelder for. Det er imidlertid en vesentlig svakhet at lovens foreslåtte formuleringer «god opplæring» og «godt miljø» er vage og lite konkrete. Utredningen drøfter heller ikke hvorfor nettopp disse formuleringene ble valgt.

Et sentralt poeng med opplæringsloven er at den brukes for å sikre de kvalitetsstandardene norske borgere skal møte i skolen. Standard-setting kan øke faren for at minimums-standarder blir brukt. Kravene til minimumsstandarder må derfor være så høye at de sikrer elevens rett til opplæring i samsvar med læreplanverket. Dette forutsetter kvalifiserte lærere i alle fag og på alle trinn.

Høye minimumsstandarder er sentralt om vi skal opprettholde grunnleggende prinsipper i norsk skole som enhetsskolen og likeverdige tilbud uavhengig av bosted. Norsk Lektorlag mener lovens formålsparagraf derfor må sees i sammenheng med forsvarlighetskravet som foreslås innført i loven (jfr. høringsnotatets kapittel 9), og knyttes til læreplanverket. Slik kan loven konkretisere at en «god» opplæring betyr at elevene har fått nødvendig opplæring i læreplanverkets kompetansemål. Et «godt» miljø for elevene innebærer et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, i samsvar med den foreslåtte bestemmelsen om skolemiljø i § 12-2.

- Norsk Lektorlag foreslår følgende endrede ordlyd i lovens § 1(1):
Lova skal leggje til rette for at barn, ungdom og vaksne får god opplæring i et godt miljø. Ei «god» opplæring er at elevane får nødvendig opplæring av kvalifiserte lærere i kompetansemåla i læreplanverket. Eit «godt» miljø for elevane er eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring.

Vi støtter ellers beskrivelsen av hva loven gjelder.

Formålet med opplæringen

Formålsparagrafen i dagens opplæringslov, som regulerer opplæringens formål, skal videreføres, men med språklige endringer. Lektorlaget har ikke innvendinger til de foreslåtte marginale språklige endringene, men ønsker at formålet med opplæringen knyttes til undervisning, som er skolens kjerneoppgave.

Hverken opplæringslovutvalget eller departementet har foreslått å klargjøre begrepet «undervisning» i loven. For Norsk Lektorlag er det sentralt at den enkelte lærer skal kontrollere og sette premissene for undervisning i faget. Begrepet «undervisning» handler om lærerens rolle i å gi god opplæring iht. læreplanverket. Å definere og bruke «opplæring» som begrep uten å samtidig definere «undervisning» kan legitimere timekutt og sparing i større grad enn nå.

- Norsk Lektorlag foreslår at følgende definisjon inntas i opplæringsloven:
Undervisning er opplæring av og arbeid saman med elevane som er del av læraren sitt pedagogiske opplegg, som tek utgangspunkt i kompetansemåla i læreplanen i faget, som inneber for- og etterarbeid for lærarane, og som dannar grunnlag for vurdering i faget.

Norsk Lektorlag støtter at elevene skal ha «medansvar», men savner en formulering om at medansvaret øker med alder og modenhet. Vi savner også en drøfting av begreper som «medansvar» og «medvirkning» fra Kunnskapsdepartementet i høringsnotatet.

Til kapittel 8 Utdanningstilbudet

Utdanningstilbudet til elevene handler om hva elevene skal lære, hvor mye opplæring de skal ha og hva som er å regne som opplæring. Disse reglene er nå forskriftsfestet, noe departementet ønsker å videreføre.

Læreplanverket og utdanningstilbudet/ tilbudsstrukturen

Lektorlaget støtter å lovfeste at all opplæring skal være i samsvar med læreplanverket, at den videregående opplæringen også skal være i samsvar med tilbudsstrukturen, og at departementet skal gi forskrift om læreplanverket og tilbudsstrukturen.

Opplæringens overordnede mål må nås ved å gi elevene undervisningen de har krav på. Kvalifisert personale må forberede og gi undervisning slik at opplæringen er pedagogisk forsvarlig og i henhold til læreplanen for det enkelte fag. Dette er en forutsetning for gjennomføring av et utdanningstilbud i samsvar med opplæringsloven for øvrig.

Norsk Lektorlag støtter forslaget om å videreføre at Kunnskapsdepartementet skal gi forskrift om hvor mange timer med opplæring elever i grunnskolen og den videregående opplæringen skal ha, og hvordan timene skal fordeles mellom trinn og fag.

Vi er kritiske til at departementet har valgt å ikke følge opplæringslovutvalgets forslag til nye regler som vil bidra til å tydeliggjøre hva som er å regne som opplæring etter opplæringsloven, noe som også vil gi et tydeligere rettslig innhold i kravet til et minsteantall timer med opplæring.

Vi mener lovteksten bør endres til at departementet skal (og ikke *kan*) gi forskrift om hvor mange timer med opplæring elever i videregående opplæring skal ha, og hvordan fagene skal deles mellom trinn og fag. Kunnskapsdepartementet skriver de skal utrede ny fag- og timefordeling før det blir aktuelt å vurdere om fylkeskommune bør få adgang til å omdisponere timene i fag. Norsk Lektorlag mener at Fullføringsreformen ikke tilsier at Kunnskapsdepartementet ikke skal kunne gi forskrift om hvordan timer skal fordeles mellom trinn og fag – men at reformens vedtak nettopp innebærer at det skal *utredes hvordan fag- og timefordelingen skal bli*. Vi mener Kunnskapsdepartementets jurister i høringsnotatet bommer stygt når de skriver at «*et slikt krav vil være for detaljert for en reformert videregående opplæring der fleksibilitet og mer kontinuerlige justeringsprosesser skal stå mer sentralt*».¹

Et krav om minstetimetall pr fag i et utdanningsprogram er helt nødvendig for et helhetlig, kvalitetssikret opplæringssystem som sikrer elevene en god fellesskole over landet. Mye avhenger av forskriften om fag- og timefordeling: læreplanenes omfang, sammensetting av årsverk for lærerne etc. Om ikke timer fordeles mellom trinn og fag vil det følge svært mange negative konsekvenser for elevene om de flytter eller må bytte skole underveis i opplæringsløpet. Fullføringsreformen innebærer blant annet at skolesystemet må kunne ta høyde for at elever begår feilvalg eller ombestemmer seg, men vi legger til grunn at når elevene har valgt utdanningsprogram med x antall fag, er det viktig at det er regulert et minstetimetall i fagene. Det er jo også en forutsetning for at innholdet i opplæringen (etter kompetansemålene i fagenes læreplaner) kan dimensjoneres etter minstetimetallet elevene skal tilbys pr fag.

Rett til individuell vurdering og dokumentasjon

Lektorlaget er enig i at det er nyttig å lovfeste at barnetrinnet skal være karakterfritt, og at det i ungdomsskolen skal være karakterer. Vi støtter også å lovfeste at tap av retten til vurdering med karakter fremgår direkte av loven. De nærmere bestemmelsene om individuell vurdering og dokumentasjon er det hensiktsmessig å forskriftsfeste.

Elevers rett til minstetimetall

Norsk Lektorlag støtter å videreføre at Kunnskapsdepartementet skal gi forskrift om hvor mange timer med opplæring elever i grunnskolen skal ha, og hvordan timene skal fordeles mellom trinn og fag.

¹ Kunnskapsdepartementets høringsnotat, andre avsnitt under 8.5.5.1

Vi støtter også forslagene til nye regler som vil bidra til å tydeliggjøre hva som er å regne som opplæring etter opplæringsloven, noe som også vil gi et tydeligere rettslig innhold i kravet til et minsteantall timer med opplæring.

I grunnskolen kan opptil 5 prosent av timene i hvert fag flyttes til andre fag eller brukes til særskilte tverrfaglige aktiviteter. Departementet har bedt om innspill på om det skal være 5 eller 10%.

Lektorlaget mener at en slik fleksibilitet i grunnskolen må være på maksimalt 5 %. Hvis mengden og typen undervisning en elev får i for stor grad avhenger av hvilken skole eleven går på, vil ikke elevene lenger få et likeverdig opplæringstilbud. Norsk Lektorlag mener opplæringsloven utvetydig må slå fast at skolen skal danne og utdanne elevene gjennom undervisning og opplæring i fag. Den enkelte lærer er forpliktet til å følge fagets læreplan og kompetansemål, slik at lærernes undervisning tilsvarer elevenes minstetimetall i faget. Det er derfor avgjørende av elevenes rett til minstetimetall i fagene respekteres.

De tre prioriterte tverrfaglige temaene i fagfornyelsen er integrert i fagenes læreplaner. Et eventuelt ønske om fleksibilitet lokalt i timefordeling, kan ikke begrunnes med fagfornyelsen. Fagfornyelsens læreplaner er nettopp utformet og dimensjonert med tanke på elevenes rett til minstetimetall med opplæring per fag. Å ta timer fra et fag for å tilføre mer tid til et annet, vil kunne gå ut over elevenes samlede læringsutbytte.

Lektorlaget er glade for at departementet har forkastet opplæringslovforslagets forslag om å kunne omdisponere inntil 10 % av fagets timer i videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet skriver de er usikre på om en slik fleksibilitet er like relevant og nødvendig for den videregående opplæringen. Vi er helt sikre på at det ikke er det. Slik fleksibilitet kan utnyttes av skoleeier til å sikre økonomi på bekostning av elevenes læring.

Elevene mister fra før en del timer i fag, grunnet dårlig planlegging av andre aktiviteter som ikke er relatert til opplæringen i fag, eller også fordi lærernes beskjeftigelse ikke planlegges godt nok. Dette er godt dokumentert i NIFU-rapport 2015:26. 1 av 10 skoler planlegger skoleåret med færre timer enn det som er minste årstimetall, og 6 av 10 planlegger med like mange timer. Kun halvparten tar høyde for eksamensperioden, og halvparten oppgir at de tar høyde for aktivitetsdager, klasseturer, OD-dag og veldedige aktiviteter. Selv om lærere stort sett er positive til slike alternative opplæringsaktiviteter, sier flertallet av lærerne at aktivitetenes tilknytning til kompetansemålene i deres fag, enten er svak eller ikke eksisterer. Hver fjerde lærer opplever at det forsvinner for mye undervisning til slike aktiviteter på deres skole.

Kunnskapsdepartementet skriver de har vurdert å øke fleksibiliteten i timetall for fag uten skriftlig eksamen eller at det skal gis fleksibilitet innenfor hvert fagområde. Vi vil advare mot en slik tilnærming. Faglærer må disponere over alle timene i faget.

Ønsker ikke pliktige aktiviteter som ikke er opplæring i fag

Norsk Lektorlag er ikke enige i at departementets forskriftshjemmel om plikt til å delta i aktiviteter som ikke er opplæring i fag i grunnskolen, videreføres. Lektorlaget mener at elever og undervisningspersonale bare skal ha plikt til å delta i aktiviteter som er omfattet av læreplanverket. «Aktiviteter som ikke er opplæring i fag» bør kunne tas utenom skoletiden, i videregående opplæring for eksempel i midttimer etc. Det ligger en innbakt selvmotsigelse i forslaget til opplæringslov når en skriver at opplæring skal være i samsvar med læreplanverket, innrettet slik at de oppfyller kompetansemål, og at en samtidig åpner for en hjemmel for plikt til å delta og undervise i aktiviteter som ikke er opplæring i fag.

Norsk Lektorlag mener at det å videreføre lovhjemmel for pliktige aktiviteter som ikke er opplæring i fag omgår elevenes behov for kvalifiserte lærekrefter, noe opplæringslovutvalget ellers er opptatt av. Det slår også bena under fagfornyelsen og læreplanverket, som den foreslåtte bestemmelsen ellers regulerer. Bakgrunnen for lovhjemmelen er da Stoltenberg II-regjeringen i 2008/2009 innførte to uketimer ekstra fysisk aktivitet på barnetrinnet uten å finansiere tiltaket med utvidet timetall i kroppsøvingsfaget. I høringen til NOU 2019:23 framholdt NL at det er avgjørende for kvaliteten i opplæringen at elevene undervises av kompetente faglærere. Mer fysisk aktivitet i skolen burde ha kommet som flere timer i kroppsøving.

NL mener det må følge tilstrekkelige ressurser med vedtak, at skolens virksomhet må begrenses til opplæring i fag, og at faglærernes metodefrihet og integritet må respekteres.

Til kapittel 9 krav om forsvarlig opplæring

Departementet har bedt om innspill på om det bør lovfestes et krav om at opplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven skal være forsvarlig, og om et eventuelt lovfestet krav om forsvarlighet bør avgrenses til deler av loven, for eksempel tilpasset (universell) opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring eller skolefritidsordning.

Vi mener det bør lovfestes et krav om at opplæringen og annen virksomhet etter opplæringsloven skal være forsvarlig. Det vil innebære at hensynet til forsvarlighet er et reelt hensyn ved tolkingen av lovfestede regler. Behovet for å lovfeste et forsvarlighetskrav i opplæringsloven er å tydeliggjøre at skolen skal kunne tilby alle elever et visst minstekrav i tjenestene på de områdene hvor loven selv ikke setter tydelige krav.

Etter vårt syn bør et lovfestet krav om forsvarlighet omfatte hele loven, ettersom denne vil virke som en nedre grense i lovgivningen mot det som fremstår som en uforsvarlig praksis. I de tilfeller hvor loven har klare reguleringer vil disse være gjeldende fremfor en generell rettslig standard.

Forsvarlighetskravet henger sammen med skoleeiers plikt til å stille nødvendige ressurser til disposisjon for å oppfylle kravene til å etterleve loven. Dette er i dag regulert i opplæringslovens §13-10, som verken opplæringslovutvalget eller departementet foreslår å videreføre, ettersom dette sees som en «overflødig presisering av skoleeiers plikt til å oppfylle kravene i loven».

Norsk Lektorlag er uenige i at denne bestemmelsen kan fjernes. Det er viktig at lovteksten fastslår at skoleeier plikter å stille nødvendige ressurser til rådighet for å etterleve loven. Vår erfaring er i dag at alt for mange kommuner og fylkeskommuner ikke gjør dette. Å fjerne en uttrykkelig bestemmelse som påpeker skoleeiers ansvar, vil forverre situasjonen ytterligere og desimere verdien av forsvarlighetskravet. Ettersom dette er lovgivning som i stor grad brukes av elever, foresatte, skoleansatte og andre som ikke er jurister, vil ikke lovens brukere ha nødvendige forutsetninger for å fortolke den enkelte lovbestemmelsen. Det er også en manglende kobling mellom tilstrekkelige ressurser og et forsvarlighetskrav som vil kunne oppfattes som en økt rettsliggjøring av det faglige og pedagogiske skjønn, ved at faglærer ikke får tilstrekkelige ressurser til å gi alle tilstrekkelig kvalitet på opplæringen. I helsepersonelloven § 16 slås det eksempelvis fast at «*virksomhet som yter helse og omsorgstjenester skal organiseres slik at helsepersonellet blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter*».

I tillegg mener Norsk Lektorlag at det må legges til et krav om at opplæringen skal være «*faglig og pedagogisk forsvarlig*». Et eventuelt forsvarlighetskrav må ikke handle om byråkratenes behov for å kvittere ut at lovverket overholdes, men om å gjennom lovverket skape et minimum av gode rammer for opplæringen i klasserommene. Den reelle forsvarligheten må en måle inne i klasserommet. Det handler blant annet om kompetansen til læreren, nok timetall til elevene, at en har tilgang på oppdaterte læremidler, at lærerne tilbys forsvarlig og relevant etterutdanning, at elevene får oppfylt minstekravet til timetall iht. læreplanene, om gruppestørrelsen er pedagogisk forsvarlig, og så videre.

Departementet bruker som eksempel at forsvarlighetskravet i helse -og omsorgsloven² tilsier at hva som til enhver tid er forsvarlig behandling, vil være i konstant utvikling i tråd med ny kunnskap og forskning. Det samme kan sies om skolen, og forsvarlig opplæring i tråd med ny kunnskap og forskning kan være et kriterium i seg selv.

Skolen er den viktigste arenaen for utvikling av kunnskap og ferdigheter for oppvoksende generasjoner. At innholdet i opplæringen er fastsatt i læreplaner er etter vårt syn ikke et gyldig argument for at en ikke også

² Høringsnotatet side s 83.

trenger lovfeste et forsvarlighetskrav i opplæringsloven.

Kunnskapsdepartementet skriver de har vurdert om en lovbestemmelse om forsvarlighet skal «*slå fast at opplæring og eventuelt annen virksomhet etter loven må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang*». Vi støtter en slik tilnærming. Kunnskapsdepartementet skriver også at en annen vanlig rettslig standard er «faglig forsvarlig» der normen fylles ut av gjeldende fagkunnskap. I tillegg må opplæringsvirksomhet være pedagogisk forsvarlig.

- På denne bakgrunnen, og etter en ny vurdering i vår organisasjon, fremmer vi følgende forslag til lovtekst:

«Opplæring og annen virksomhet som er omfatta av loven skal vere fagleg og pedagogisk forsvarleg. Skoleeigar plikter å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at lova sitt krav til forsvarleg opplæring skal kunne oppfyllest».

Innføringen av forsvarlighetskrav i loven må ikke medføre mer rapporteringsarbeid for lærerne.

Til kapittel 12 Læremidler

Godt utviklede læremidler er nødvendige verktøy i undervisningen. Underviseren skal ha reell påvirkning på valg og bruk av alle typer læremidler, som ekskursjoner, digitale læremidler og lærebøker på papir. Læremidlene må ikke være utdatert, men være tilpasset de gjeldende læreplanene i fag.

I dagens opplæringslov sier § 3-1(9) «Fylkeskommunen har ansvaret for å halde elevane med nødvendige trykte og digitale læremiddel og digitalt utstyr» og § 9-3 at «skolene skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler». Begge disse bestemmelsene foreslås fjernet med Kunnskapsdepartementets lovforslag.

Kunnskapsdepartementet skriver: «*At skolene har tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler, er en forutsetning for å kunne oppfylle en rekke av elevenes rettigheter, blant annet retten til en tilpasset arbeidsplass og retten til gratis opplæring (gratisprinsippet). Departementet mener derfor, som utvalget, at opplæringsloven § 9-3 om utstyr er overflødig, og foreslår at bestemmelsen ikke videreføres i ny lov*».³

Om skoleeiers plikt til å stille «nødvendig utstyr og læremiddel» til rådighet, tas ut av loven, frykter vi læremiddelsituasjonen vil bli enda verre enn den er i dag.

Norsk Lektorlag mener det vil være et stort feilgrep å ikke videreføre bestemmelsene om utstyr og statens plikt til å sørge for læremidler, eller kravet om å følge læreboknormalen. Statens plikt til å sørge for læremidler må videreføres. Dette spilte vi også inn til Nordrum-utredningen.

Faglæreren i det enkelte faget har det profesjonelle ansvaret for å ivareta faglige, pedagogiske, didaktiske og etiske vurderinger for å velge læremidler og læringsressurser for egne elever. Innholdet i et læremiddel er valgt ut, tilrettelagt og sjekket av kompetente fagfolk. Kvaliteten på lærebøker er dermed langt mer systematisk vurdert enn kvaliteten på det lærestoff og læringsressurser som googles eller settes sammen av kopier, klipp og lim, filmsnutter og nettlenger.

Lærernes arbeidstidsavtale er basert på at lærerne har tilgang til læremidler som følger gjeldende læreplanverk, og som er utarbeidet med tanke på slik bruk i skolen. Vi erfarer nå at stadig flere skoleeiere og rektorer legger opp til at lærere og elever ikke gis slik tilgang, men at lærerne må bruke ekstra tid på å lage, finne og sette sammen gode læringsressurser for sine fag. Dette merarbeidet blir (i hovedsak) ikke godtgjort.

³4 Høringsnotatet side 104, punkt 12.6.10. 4

En konsekvens av manglende lovfesting av krav til læremidler og nødvendig utstyr, kan være at lærere går sammen om å lage egne læremidler, noe de ikke har tid til, som dermed vil kunne gå ut over andre sider av lærernes arbeid, som f.eks. annen forberedelse av undervisning, elevoppfølging, undervisvurdering med videre.

Læremidler må velges av den enkelte lærer/det enkelte faglag på skolene, etter en vurdering om hvilke læremidler som best passer med innholdet i den enkelte læreplan og som også vurderes som mest hensiktsmessig for elevene.

Vi opplever at flere skoleeiere direkte eller indirekte legger til rette for at skolene skal velge digitale læremidler. Erfaringene fra lektorer i skolene er at digitale læremidler ofte er mindre hensiktsmessige enn fysiske lærebøker.

Stoltenberg-utvalget foreslo innføring av krav om at skoler kun kan kjøpe inn fagfellevurderte læremidler etter nasjonalt fastsatte kvalitetskriterier i det enkelte faget. Norsk Lektorlag støttet dette forslaget i vår høringsuttalelse⁴ i 2019. Vi skrev blant annet: «*God undervisning avhenger av at lærerne på den enkelte skolen har reell påvirkning på valg og bruk av både digitale og analoge læremidler, at myndighetene må utvikle kvalitetskriterier for læremidler i alle fag slik det nå er gjort for matematikk, og at det er viktig at læremidler eller læringsressurser med åpen tilgang må tilfredsstille samme kvalitetskriterier som kommersielle læremidler. Dersom kommuner selv vil utvikle læremidler eller læringsressurser innenfor et fag eller fagområde, er det avgjørende at de setter av tilstrekkelige ressurser, avklarer opphavsrett og sikrer at læremidlene møter kvalitetskriteriene.*»

Kunnskapsdepartementet avviser Stoltenberg-utvalgets forslag med henvisning til at slik kvalitetssikring er et faglig ansvar forlagene selv må ta. Det er en betydelig svakhet i høringsnotatet når Kunnskapsdepartementet unnlater å omtale kommunale ordninger som NDLA og FriDA, hvor det er mer uklart hvordan en eventuell kvalitetssikring foregår. Kunnskapsdepartementet viser til Utdanningsdirektoratets veiledere for kvalitetsvurdering av læremidler i norsk, engelsk og matematikk⁵ og skriver at de mener «*slike veiledere vil bidra til å bygge opp kompetansen i sektor om læremiddelkvalitet, og til at man har gode prosesser rundt valg av læremidler lokalt. Departementet vil derfor ikke følge opp Stoltenberg-utvalgets forslag*». Vi er ikke enige i departementets vurdering.

Norsk Lektorlag har vært tydelige på behovet for utvikling av kvalitetskriterier for læremidler⁶, spesielt tilknyttet fagfornyelsen. Våren 2020 ble det utviklet veiledningsmateriale for vurdering av læremidler i norsk og engelsk. Lektorlagets fagutvalg for henholdsvis norsk og engelsk bidro med sine vurderinger av verktøyet under utvikling i mars 2020. Utdanningsdirektoratet besluttet senere i 2020 at det ikke ville bli utviklet *fagspesifikke* kriterier for valg av læremidler til øvrige fag, mot våre råd.

Vi har fremholdt at kvaliteten i kriteriene ville blitt bedre, og at kriteriene ville blitt mer relevante og fått høyere bruksverdi for faglærerne dersom en også utviklet *fagspesifikke* verktøy for resten av fagene.⁷ Mot våre råd, ble det publisert en generell veileder for valg av læremidler for alle fag i juni 2021. Bruken av disse

⁴ <https://cdn.innocode.digital/norsklektorlag.no/uploads/2020/03/Horingsuttalelse-Stoltenbergutredningen-NL-innsendt-020519.pdf>

⁶ Se også <https://www.norsklektorlag.no/info/utdanningspolitisk-program/#læremidler-pa-fagenes-premisser>

⁷ Vi spilte inn til Utdanningsdirektoratet i desember 2020 at følgende elementer burde inkluderes i målbildet for å gi lærere og lektorer et relevant og godt verktøy når de skal vurdere læremidler:

- Det må utvikles fagspesifikke påstander i tillegg til de mer overordnede.
- Fagspesifikke påstander må være relatert til gjeldende læreplan i det aktuelle faget.
- Det må utvikles påstander slik at brukeren vurderer læremidlet opp mot kompetansemålene i fagets læreplan.
- Det må utvikles påstander som tar høyde for nivået i opplæringen.
- Dersom det ikke er ressurser til grundig fagspesifikt arbeid med kvalitetskriterier per fag, kan et alternativ være å utvikle en egen bolk av kvalitetskriteriene som er innrettet mot en gruppe av fag (som fremmedspråk, samfunnsfag, geografi og historie for seg, praktisk-estetiske fag, realfag etc.)

digitale verktøyene er imidlertid ennå ikke evaluert, og det er etter vår mening ingen grunn til å tro at slike verktøy eller veiledere vil veie opp for behovet for kvalitetssikring av læremidler.

Kunnskapsdepartementet foreslår å videreføre parallellitetskravet, dvs. at det til samme tid og samme pris skal foreligge parallelle utgaver på bokmål og nynorsk for læremidler. NL støtter dette kravet.

Kunnskapsdepartementet vil ikke videreføre lovkravet om at lesebøker i norsk i grunnskolen skal ha nok tilfang på begge målformer, da de mener dette dekkes i dagens læreplaner i norsk. Kunnskapsdepartementet skriver at læreplanen i norsk har kompetansemål allerede fra 2.trinn som skal bidra til å sikre at elevene møter tekster på både bokmål og nynorsk, og at det er læreplanen som skal være styrende for hvilke læremidler som er nødvendige for at opplæringen skal være egnet for å nå kompetansemålene.

Norsk Lektorlag ønsker å beholde en slik prinsipiell sikring i loven. Læreplaner endres oftere enn opplæringsloven. Ved å legge et slikt krav i loven, sikrer en at kravet overlever en evt. ny læreplanreform.

Vi vil samtidig gjøre Kunnskapsdepartementet oppmerksomme på at mange av våre medlemmer rapporterer om at det ikke kjøpes inn oppdaterte læremidler etter nye læreplaner, selv om de første læreplanene etter fagfornyelsen ble innført fra høsten 2020⁸.

Til kapittel 13 Elevens beste

Norsk Lektorlag støtter at prinsippet om «barnets beste» tas inn i opplæringsloven, ettersom dette allerede gjelder for undervisningssektoren. Det er strengt tatt ikke «barnets beste» som lovfestes, men «elevens beste» som foreslås, som også vil gjelde elever utover fylte 18 år. Dette er en videre bruk av prinsippet om barnets beste enn det som foreligger i Barnekonvensjonen og Grunnloven, og vil kunne være spesielt problematisk i de tilfeller hvor det skal tas grunnleggende hensyn til hva som er *best for en enkelt elev*, vil kunne gå ut over (andre) elever/læringsfellesskapet/klasse miljøet.

En praktisk veileder om hva prinsippet om barnets beste vil bety når det gjelder vurderingene for vedtak og andre avgjørelser etter opplæringsloven vil være nyttig, spesielt med tanke på de avveininger som skolen i en del saker vil måtte foreta mellom hva som er «barnets beste» for den enkelte elev, vurdert opp mot andre elevers rettigheter.

Til kapittel 14 Plikt til å være aktivt med i opplæringen, oppfølgingsplikt ved fravær og lekser

Plikten til å delta aktivt i opplæringen

Norsk Lektorlag er svært fornøyd med at lovutkastet tydeliggjør at en rett til opplæring også innebærer en plikt for eleven til å medvirke, av hensyn til seg selv og andre. Det er riktig å fortsatt lovfeste at elever aktivt skal delta i opplæringen. At elevene deltar aktivt i opplæringen er viktig både for skolefellesskapet og for et godt læringsmiljø. Fordi utdanning er et av våre viktigste velferdsgoder, bør elevene også ha et selvstendig ansvar for å bidra med innsats og arbeid som utvikler kunnskap og ferdigheter. Dette ansvaret tiltar naturligvis gjennom skoleløpet etter hvert som elevene blir eldre. Elevenes plikter bør derfor være av mer grunnleggende art ved skolestart, og øke med alderen.

Det bør framgå klart av forarbeider eller veiledninger hvordan plikt til å være aktivt med i opplæringen, skal forstås. Betyr det at skolen kan sanksjonere elever som ikke gjør en innsats, f.eks. leverer skriftlig arbeid? Betyr det også at elevene plikter å delta i gruppearbeid, klassesamtaler e.l.? Vil dette også kunne få konsekvenser for vurderingsgrunnlaget (jfr. en eventuell ny forestående justering av vurderingsforskrift)?

⁸ Se uttalelse fra NLs sentralstyre og fagpolitisk utvalg: <https://www.norsklektorlag.no/nyheter/elever-og-laerere-trenger-oppdaterte-laeremidler/>

Våre medlemmer i videregående opplæring erfarer at det enkelte steder er et press for at elever skal få karakterer i fag, selv om vurderingsgrunnlaget ikke finnes.

Norsk Lektorlag er enig i at skoleregler, skrevet slik at elevene forstår dem, skal regulere skoledemokratiet, elevenes rettigheter og plikter og akseptabel orden og oppførsel. Opplæringslovutvalget foreslår at skolereglene skal vedtas på kommunenivå. Norsk Lektorlag mener deler av skolereglene bør fastsettes på nasjonalt nivå, og suppleres av lokale tillegg. De mest sentrale skolereglene bør være like for hele landet, f.eks. viktige regler for universelle elevrettigheter, bruk av skolens digitale infrastruktur etc. Om en elev eller lærer utsettes for en straffbar handling av en elev, skal de også være trygge på at dette politianmeldes av skolen, uansett hvor i landet de bor. Dette bør uttrykkes eksplisitt i skolereglene.

Skolereglene skal fastsette skolens reaksjon/sanksjon ved brudd på plikten til å være aktivt med i opplæringen. Vi mener skolene må få flere reaksjonsmuligheter slik at regelbrudd kan møtes med tydeligere sanksjoner. Lover og ordensreglement virker ikke bare som juss, de virker også pedagogisk. Vi viser også til merknader til kapittel 32.

Norsk Lektorlag mener at regler som er viktige for universelle elevrettigheter og likebehandling av ansatte bør lovreguleres nasjonalt gjennom retningslinjer eller gjennom en kombinasjon av nasjonale skoleregler og lokale tillegg/tilpasninger, og ikke på lavest mulig nivå. Dette innebærer at elever skal ha en rett til medvirkning, og å bli hørt, men at det også vil være områder som for eksempel bruk av mobiltelefon i klasserommet, som bør vurderes kommunalt/ fylkeskommunalt eller nasjonalt.

Oppfølgingsplikt ved fravær

I dag er det en indirekte plikt for skolen til å følge opp elever som ikke møter. Vi støtter forslaget om å lovfeste en plikt til å følge opp elever med fravær.

Vi ber Kunnskapsdepartementet vurdere om plikten bør differensieres for grunnskolen (eksempelvis gjelde alt fravær) og videregående opplæring (eksempelvis kun gjelde høyt fravær), eller differensieres etter alder (om eleven er under/over 18 år). Oppfølging av fravær fordrer dialog med foresatte.

Lektorlaget støtter at skolen skal ha plikt til å sørge for at elever med begynnende stort fravær får hjelp av et relevant og profesjonelt støtteapparat. En inkluderende skole bør ikke overlate elever som sliter til seg selv, men møte dem med tydelige rammer. Å lovfeste en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å følge opp elever med høyt fravær fra opplæringen vil sikre at elever ikke mister for mye opplæring. For å gjennomføre en slik plikt må det sikres et minimum av ressurser til dette arbeidet. Erfaringsmessig er dette et oppfølgingsansvar skolene skyver over på kontakt- og faglærere. Dette ansvaret kan i fremtiden bli en oppgave for sosialpedagogiske rådgivere.

Vi forutsetter at det etableres systemer på skolenivå for å følge opp fravær. Dette bør framkomme tydelig av forarbeidene.

Lekser

Norsk Lektorlag støtter at opplæringsloven inneholder en tydelig presisering av at kommunene og fylkeskommunene kan pålegge elevene å gjøre oppgaver utenfor skoletiden, men slik at det må tas hensyn til at elevene har rett til både hvile og fritid. En rett til å gi lekser betyr ikke et påbud om at det skal gis lekser. Vi ber Kunnskapsdepartementet presisere, enten i lovtekst eller i forarbeider, at valg av lekser skal bygge på en faglig-pedagogisk vurdering, og mengde og type skal være opp til læreren.

Til kapittel 16 Elevenes medvirkning og skoledemokrati

Norsk Lektorlag støtter at elever har rett til medvirkning i alt som gjelder dem selv, at de skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon, og at deres meninger skal vektlegges etter alder og modenhet. Elever og foreldre skal få delta og medvirke i skolen, og dermed få mulighet til å påvirke utviklingen av skolen. Lektorlaget er enig med departementet i at skoledemokratiet ikke skal delta i den formelle styring av skolen som skoleeier er ansvarlig for.

Vi støtter at de samme organene for brukermedvirkning som grunnskoler og videregående skoler er forpliktet til å ha i dag opprettholdes som hovedregel: foreldreråd, samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg for grunnskolene og de to sistnevnte for videregående skoler.

Til kapittel 18 Organisering av opplæringen

Norsk Lektorlag er enig i at opplæringen skal strekke seg over 38 uker.

Vi mener i motsetning til Kunnskapsdepartementet at det er nødvendig å videreføre forskriftshjemlene for regler om daglig skoletid. Vi mener det er riktig for enhetsskolen at det er en nasjonal regulering av forventede rammer for elevenes skoletid. Dette er allikevel ikke til hinder for at skoleeiere kan innføre et utvidet timetall i dag utover elevenes minstetimetall.

Krav om gruppestørrelse

Kunnskapsdepartementet foreslår kun en videreføring av kravet om at gruppestørrelsen skal være «pedagogisk forsvarlig og trygg», som er en ment som en sikring, men som ikke fungerer som det i praksis.

Kunnskapsdepartementet skriver:

«At beslutningsgrunnlaget for hva som er riktig gruppestørrelse, skal være basert på fagligpedagogisk kunnskap og erfaring, innebærer at økonomiske hensyn ikke kan brukes som argument for å lage større grupper enn det som er pedagogisk forsvarlig. Så lenge gruppa ikke er større enn det som er pedagogisk forsvarlig, kan kommunen og fylkeskommunen derimot legge vekt på andre momenter, som økonomi, ressursituasjon, bygningsmessige betingelser mv.»⁹

Vi mener det ikke er tilstrekkelig avklart hva som er en trygg og forsvarlig gruppestørrelse. Tydelige kriterier bør innføres, og det bør lovfestes at økonomisk innsparing ikke skal tillegges vekt når klasse/gruppestørrelse avgjøres.

Kunnskapsdepartementet skriver videre at det bør være et lovbundet skjønn, og at selv om konkret innhold må utledes av blant annet faglig og pedagogisk kunnskap, kan statlige tilsynsmyndigheter og domstolen kan overprøve. Kunnskapsdepartementet mener det bør være en mulighet for å få overprøvd vurderingen ved tilsyn. NL støtter en slik vurdering.

I Nordrum-utvalgets høring støttet NL *betinget* å videreføre kravet om at gruppestørrelsen må være pedagogisk forsvarlig og trygg med språklige endringer [s. 283].

«Vår støtte er betinget, fordi vi opplever at begrepet «pedagogisk forsvarlig» er utfordrende i daglig bruk. Begrepet tolkes i dag svært ulikt avhengig av hvilken rolle man har i skolen: det som en skoleleder oppfatter som en forsvarlig størrelse i et klasserom kan for en faglærer som skal drive med tilpasset opplæring oppleves som uforsvarlig. Begrepet må derfor fylles med innhold og tydeliggjøres for å kunne fungere som en rettesnor for hvilke innholdsmessige krav som stilles når det gjelder gruppestørrelse. Tydelige kvalitetskriterier bør innføres. Vi er enig med departementet i at økonomiske hensyn ikke kan brukes som argument for å lage større grupper enn det som er pedagogisk forsvarlig. Det er etter vårt syn alltid de faglige og pedagogiske vurderinger for å gi elevene best mulig opplæring som alltid må veie tyngre enn kortsiktig økonomisk innsparing når gruppestørrelse og gruppesammensetning fastsettes. For eksempel i fagene kjemi og fysikk

⁹ Høringsnotatet side 138, punkt 18.6.2.

melder våre medlemmer at de opplever så store grupper at det går utover både elevers og lærers sikkerhet (HMS-vurdering). Det er derfor fint at departementet presiserer at slike inndelinger ikke skal begrunnes i økonomi.»

Inndeling i grupper

Departementet vil videreføre reglene om inndeling i klasser og grupper og om sosial tilhørighet, med språklige endringer. Klassen eller gruppen skal være en møteplass på tvers av ulikheter og ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet. Klasser og grupper er viktige enheter for å skape stabile og gode læringsfellesskap. Trygge og inkluderende sosiale fellesskap er avgjørende i det forebyggende arbeidet mot mobbing.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvordan man bør avveie målet om mangfold og hensynet til elevenes behov for å bli inndelt i grupper basert på interesser.

Vi støtter forslag om å lovfeste en hovedregel om at inndelingen i klasser og grupper skal bidra til at skolen blir en møteplass der elevene utvikler toleranse og respekt for hverandre, slik at elevene bare kan deles inn i grupper etter kjønn dersom det er særlig tungtveiende grunner til å gjøre det, og at muligheten til at elevene kan deles inn etter etnisitet fjernes. Departementet foreslår ingen ny regulering av opplæring utenfor skolen og klassen, noe vi er enige i.

Inndeling etter faglig nivå

Departementet vil lovfeste at elevene bare kan deles inn i grupper etter faglig nivå dersom det er nødvendig for at en eller flere elever skal få forsvarlig utbytte av opplæringen, og det ikke går ut over de andre elevenes mulighet til å få forsvarlig utbytte av opplæringen. Det lovfestes videre at inndeling i grupper etter faglig nivå bare kan gjøres i særskilte og avgrensede deler av opplæringen, og at behovet for, og virkningene av en slik inndeling skal vurderes jevnlig. Inndeling etter faglig nivå kan skje i deler av opplæringen for å sikre at alle elever skal få forsvarlig utbytte av opplæringen.

Norsk Lektorlag har gjentatte ganger påpekt at mulighetene for nivådeling som allerede ligger i dagens opplæringslov ikke tas nok i bruk. Jøsendalutvalgets rapport om elever med stort læringspotensial¹⁰ anbefalte å utnytte mulighetene for nivådeling bedre, for å sikre at alle elever får oppfylt retten til tilpasset opplæring. For å sikre at alle elever får lære det de trenger, mener Norsk Lektorlag det er vesentlig å ta i bruk potensialet i reglene for nivådifferensiering og utnytte mulighetene for fleksibel og differensiert progresjon. Det er viktig at læreren kan bruke nivådifferensiert undervisning ved behov uten at dette må gjennom byråkratiske godkjenningsordninger hos rektor.

Til kapittel 20 Fjernundervisning

Norsk Lektorlag mener undervisning der lærer er fysisk til stede sammen med eleven fortsatt skal og må være lovens normalordning.

Dette er våre viktigste innvendinger mot forslag til lovtekst om fjernundervisning:

- Premisset om at kommunikasjonen mellom elev og lærer skal være like god med fjernundervisning, framstår som velment, men fullstendig urealistisk å kunne få til. En får ikke til en fullverdig, rik kommunikasjon som ved fysisk klasseromundervisning, i en fjernundervisnings- situasjon. Å forskriftsfeste at *elevene må ha tilsvarende mulighet for faglig hjelp og oppfølging som om læreren var fysisk til stede*, vil ikke være nok for å sørge for at det faktisk skjer. Fjernundervisning kan uansett ikke organiseres slik at den gir en likeverdig mulighet for faglig hjelp og oppfølging som fysisk klasseromsundervisning gir. Den må ikke anses som – eller bli- en normalordning. Den beste kvalitative undervisningen skjer når lærer og elev kan være sammen i klasserommet. I de tilfeller dette ikke er mulig, åpner fjernundervisning nye muligheter, forutsatt at undervisningen er trygg og forsvarlig, og ledes av en lærer.

¹⁰ NOU 2016:4. Mer å hente – bedre læring for elever med stort læringspotensial.

- Det må framkomme tydelig av opplæringsloven at læreren har det faglige og pedagogiske ansvaret og avgjør formen på undervisningen. Det er avgjørende at faglærer bestemmer hvilke undervisningsformer som er best egnet til ulike elevgrupper, og at det settes av nødvendig tid til for- og etterarbeid. I de fleste tilfeller er det behov for mer tid til for- og etterarbeid ved fjernundervisning, enn ved ordinær undervisning i fysiske klasserom. Kunnskapsdepartementets vurdering om at en ikke trenger konkretisere det faglige ansvaret til læreren for å innføre regler om fjernundervisning siden læreren ikke er fysisk til stede sammen med elevene, er fullstendig uforståelig. Om en lovfester utvidet mulighet til fjernundervisning uten at lærerens rolle i dette er konkretisert, vil det svekke kvalitet i skolen, og elevens rett til en kvalitativt god opplæring.
- Lovforslaget om fjernundervisning må ses i sammenheng med arbeidet med Fullføringsreformen. Vi vil advare mot en tro på at en utvidet tilgang til fjernundervisning vil bedre elevers tilgang på kvalitativt god videregående opplæring, og gi dem bedre reell valgfrihet, uavhengig av hvor i landet de bor. Fjernundervisning er langt mer krevende, både for elever og faglærere, enn undervisning på skolen. Når det gjelder å tilby hele fag som fjernundervisning, for eksempel i «smale språkfag» som elevene ikke ellers ville fått tilbud om, er våre medlemmers erfaring at det å ha en faglærer som er fysisk til stede på elevens skole og tilgjengelig for deler av undervisningen i faget ofte er avgjørende for at fjernundervisningen skal fungere. Dette innebærer at faget som tilbys som fjernundervisning i realiteten vil være dyrere for skolen enn et tilbud om vanlig klasseromsundervisning.
- Det bør presiseres i lovteksten at en også for fjernundervisning må stille kompetansekrav for undervisning. Videre bør kravet til kompetanse og tilstrekkelig utstyr ikke bare stilles til skolen, men også til læreren, for å sikre at arbeidsgiver sørger for at faglærere også får tilgang til nødvendige verktøy.

Departementets kunnskapsgrunnlag viser at det er knapp forskningsbasert kunnskap om effekten av fjernundervisning for barn og unge. Kunnskapsdepartementet viser til at flere nasjonale og internasjonale undersøkelser og forskningsprosjekter peker på at digital utdanningsteknologi kan skape gode betingelser for læring, hvis kvaliteten på læremidlene er høy og teknologien blir brukt rett. Evalueringsgrunnlaget for de norske fjernundervisnings- og nettundervisningsprosjektene er ikke bredt, og erfaringene fra hjemmeundervisning fra koronapandemien er ikke nødvendigvis relevante for fjernundervisning som skal kunne tilbys i en ordinær driftssituasjon for skoleverket.

For våre medlemmer, som tidligere har vært relativt positive til fjernundervisning som en mulighet, har pandemien vist at fjernundervisning på langt nær kan gi så gode betingelser for læringsutbytte som samhandling i et klasserom. Elevenes mulighet til å få hjelp og støtte, reduseres betydelig.

Koronakommisjonen konkluderte i NOU 2021:6 med at mange elever hadde mindre læringsutbytte enn i en normalsituasjon, under hjemmeskolen. Dette til tross for at undersøkelser tyder på at arbeidsforholdene hjemme var relativt gode for flertallet av elevene. FAFOs undersøkelse om koronaskolen viste at 62 prosent av elevene svarte at de lærte mindre enn normalt da skolen var stengt, og Nordahl (2020) viste at elevene rapporterer om mindre støtte og tilbakemeldinger fra læreren. Én av ti elever hadde aldri fått en muntlig tilbakemelding fra læreren under perioden med hjemmeundervisning. Det er en tendens til at elever får færre muntlige tilbakemeldinger i større klasser. Det er særlig de aller minste klassene, med færre enn 15 elever, som skiller seg ut med mer tilbakemeldinger.

På et slikt erfaringsgrunnlag, og med begrenset forskningsbasert kunnskap om de langsiktige effektene av fjernundervisning, mener vi departementet bør være tilbakeholdne med å gi utvidet adgang til fjernundervisning i loven.

Fjernundervisning forutsetter lovregulering av at lærer har faglig ansvar for opplæring

Den beste kvalitative undervisningen skjer når lærer og elev kan arbeide sammen i klasserommet. I de tilfeller dette ikke er mulig, åpner fjernundervisning nye muligheter for undervisning, forutsatt at undervisningen er trygg og forsvarlig, og ledes av en kvalifisert lærer. Norsk Lektorlag mener en lovtekst om fjernundervisning må tydeliggjøre at læreren må ha det faglige og pedagogiske ansvaret for fjernundervisningen. Det er

avgjørende at faglærer bestemmer hvilke undervisningsformer som er best egnet til ulike elevgrupper og fag, og at det settes av nødvendig tid til for- og etterarbeid. Fjernundervisning vil i de fleste tilfeller innebære økt tidsbruk til for- og etterarbeid for læreren, sammenlignet med ordinær undervisning i fysiske klasserom.

Norsk Lektorlag mener at den grunnleggende forutsetningen for å utvide muligheten til fjernundervisning er at kvalifiserte faglærere må ha ansvar for fjernundervisningen og at denne skjer i sanntid. Faglærer må ha pedagogisk ansvar og avgjøre formen på fjernundervisningen. Kompetansekravet bør lovfestes. Dette må innarbeides i lovutkastets § 14-4.

Vi støttet opplæringslovutvalgets forslag til lovfesting av fjernundervisning på den klare forutsetning som opplæringslovutvalget baserte sitt forslag på: at bare lærere kan ha det faglige ansvaret for opplæringa, det vil si at opplæring skal forberedes og følges opp av en lærer. Ettersom departementet har valgt å ikke foreslå en regel i loven om lærers faglige ansvar, er vi imot den lovreguleringen av fjernundervisning som departementet her foreslår, selv om vi ser nødvendigheten av å lovfeste de nærmere vilkårene for når fjernundervisning vil være lovlig.

Norsk Lektorlag foreslår at det i § 14-4 første ledd inntas en ny bestemmelse basert på Opplæringslovutvalgets utgangspunkt, slik at det tydelig fremkommer at fjernundervisning er ikke er lovens normalordning:

- Opplæring skjer normalt når elev og lærer er fysisk saman. Berre lærarar kan ha det faglege ansvaret for opplæringa. Det faglege ansvaret inneber å førebu og følgje opp opplæringa og som hovudregel å vere til stades saman med elevane i opplæringa. Delar av opplæringa (øvrig lovtekst som foreslått av Kunnskapsdepartementet)

Fjernundervisning kun når visse vilkår er møtt

Samtidig mener vi at fjernundervisning, gitt at visse vilkår er møtt, kan være et virkemiddel for å nå målet om å sikre god skolekvalitet i hele landet og gi alle elever en fullverdig grunnopplæring. Dette uavhengig av om elevens behov for fjernundervisning skyldes at eleven er evnerik med behov for forsert opplæring, at eleven ønsker å ta et smalt/ lite fag som ikke tilbys fysisk på egen skole eller at eleven på grunn av sykdom eller funksjonsnedsettelse ikke kan være fysisk til stede på skolen i lengre perioder.

Undersøkelser viser store forskjeller i kommuner når det gjelder fjernundervisning, både med tanke på valg av teknologi og i hvilken grad teknologien er implementert (s 153). Dette innebærer at lovreguleringen av fjernundervisning må være spesielt tydelig og ha klare minstekrav til tilbudet for å sikre et likeverdig tilbud for alle elever.

Det er også avgjørende at regler om fjernundervisning setter rammer som gjør at faglærerne kan ivareta et godt læringsmiljø for elevene, bl.a. gjennom mulighet for god dialog gjennom nødvendig individuell oppfølging av hver elev. Bruk av fjernundervisning må skje innenfor rammer gitt i lov- og avtaleverk, arbeidstidsavtalen og elevers rett til minstetimetall i fag. Det er en vesentlig svakhet i høringsnotatet at disse relaterte aspektene ikke drøftes. Forslaget fremstår, også av disse grunnene, som prematurt.

Fjernundervisning vil kreve mer tid til for- og etterarbeid

Våre medlemmers erfaring er at god fjernundervisning vil være et langt dyrere opplæringstilbud til elever enn vanlig klasseromsundervisning, ettersom det krever en annen, og mer omfattende oppfølging av den enkelte elev. Hvis opplæring skal skje som fjernundervisning, vil det i de fleste tilfeller innebære økt tidsbruk til for- og etterarbeid for læreren, enn ved ordinær undervisning i fysiske klasserom.

Fjernundervisning forutsetter gode grunner

I høringsnotatet skilles det mellom hvilke tilfeller det skal kunne gis fjernundervisning, og hva som er «gode grunner» for å bruke fjernundervisning.

Ettersom lovforslaget innebærer en omfattende utvidelse i adgangen til fjernundervisning sammenlignet med dagens regelverk og gir vide fullmakter til kommunene og fylkeskommunene til å ta fjernundervisning i bruk,

er det viktig at departementet er tydelig på både i hvilke tilfeller fjernundervisning kan gis, og hva som vil være «gode grunner» for at en kommune kan innføre fjernundervisning. Det bør presiseres i lovtekst eller forarbeider at budsjettkutt eller et fokus på å spare penger aldri vil være en «god grunn» i lovens forstand til at fjernundervisning skal tilbys. Vi mener det vil være en stor risiko for at kommunene vektlegger økonomiske hensyn mer enn de faglig/pedagogiske hensynene. Dette er dessverre departementet med på å underbygge når de skriver (s. 154) at fjernundervisning eksempelvis kan brukes der skolen mangler egnede lærere. En slik eksemplifisering vil Lektorlaget advare mot. Det at en ikke klarer å tiltrekke seg nok kvalifiserte lærere på skolen bør aldri kunne brukes som et argument for å innføre fjernundervisning. Departementet burde heller oppfordre til det motsatte: at kommuner og fylkeskommuner bør gjøre sitt ytterste for å ansette kvalifiserte lærere. Når det gjelder spørsmål om hva som er lovtekstens «gode grunn» til å tilby fjernundervisning, må den alltid være basert på elevens behov og elevens beste.

Vi mener valg av fjernundervisning også må baseres på en faglig-pedagogisk vurdering om hva som vil gi god opplæring til den aktuelle elevgruppen, i det aktuelle faget.

Bruk av fjernundervisning forutsetter at opplæringa kan være trygg og pedagogisk forsvarlig

Vi viser til vårt forslag om å innta uttrykkelig i bestemmelsen at det er lærer som har det faglige ansvaret for undervisningen. Det er bare der kompetent og kvalifisert lærer har ansvar for undervisningen at skoleeier kan sikre at opplæringa er trygg og pedagogisk forsvarlig.

Lektorlaget forutsetter at kravet til å ha en faglig kvalifisert lærer ligger i lovtekstens rettslige standard om hva som er «trygt og pedagogisk forsvarlig». Ved at lovteksten tydeliggjør «nødvendig utstyr og kompetanse» fremstår det som om det er den tekniske gjennomføringen av undervisningen som vektlegges og ikke lærerens faglige fordypning i det aktuelle undervisningsfaget. Det bør presiseres i lovteksten at en også for fjernundervisning må stille kompetansekrav for undervisning. Videre bør kravet til kompetanse og tilstrekkelig utstyr ikke bare stilles til skolen, men også til læreren, for å sikre at faglærere også får tilgang til nødvendige verktøy for å kunne gi god opplæring i faget.

Erfaringer fra fjernundervisning i pandemien er at fjernundervisning krever langt mer tid til individuell oppfølging enn i ordinær opplæring. Samtidig åpner fjernundervisning for at et svært stort antall elever kan følge opplæringen til én lærer. Vi kan ikke se at høringsnotatet diskuterer denne problemstillingen knyttet til gruppestørrelse for fjernundervisning, noe som er helt avgjørende for hvilket nivå av oppfølging elever som tar fjernundervisning kan forvente, og hvilket læringsutbytte som kan være mulig.

Fjernundervisning forutsetter effektiv kommunikasjon mellom lærer og elev

Det er ikke realistisk å forutsette at en via fjernundervisning vil kunne kommunisere så effektivt at elevene kan ha tilsvarende mulighet for faglig hjelp og oppfølging som om læreren var fysisk til stede, slik lovforslaget er formulert. Fjernundervisning vil aldri, med dagens teknologi og rammebetingelser, som eksempelvis lærernes arbeidstidsavtale, kunne gi tilsvarende mulighet for faglig hjelp og oppfølging som en får i et klasserom hvor elevene og læreren er fysisk til stede.

Departementet forutsetter videre at effektiv kommunikasjon mellom lærer og elev forutsetter at kommunikasjon skjer i sanntid eller med kort responstid.

Det å kommunisere effektivt innebærer etter vårt syn krav til kommunikasjon i sanntid, og vi ber om at leddet i forslaget «med kort responstid» strykes. Ved å ikke ha sanntidsundervisning mister eleven og læreren en ikke-verbal mulighet for oppfølging, og det vil dermed potensielt innebære et dårligere tilbud for elevene. Sanntidsundervisning er også viktig for å unngå dobbeltarbeid for lærerne, ved å unngå en forventning om at en lærer som underviser via nett skal være digitalt tilgjengelig utover arbeidstiden.

Som en del av effektiv kommunikasjon mellom lærer og elev må det stilles krav om at lærer skal ha mulighet til å gi opplæring, gjøre vurderinger og registrere fravær. Fjernundervisning må dermed organiseres slik at elevenes tilstedeværelse kan registreres, og at omfanget av opplæringen oppfyller elevenes rett til opplæringen i de enkelte fag. Under pandemien ble spørsmålet om «sorte skjærmer» en stor diskusjon, noe som har en side både til registrering av faktisk tilstedeværelse og om elever må være synlig både med lyd og bilde på skjerm under fjernundervisning. Høringsnotatet verken problematiserer eller svarer på disse

utfordringene.

Fjernundervisning kan bare gjelde deler av opplæringa

Norsk Lektorlag er enig i at fjernundervisning bare kan gjelde deler av opplæringa. Lektorlaget vil at lovtekst og forarbeider er tydeligere på hvor store deler av fag, eller hvilke typer fag, som kan gis som fjernundervisning. Når det gjelder å tilby hele fag som fjernundervisning, for eksempel i smale språkfag som elevene ikke ellers ville fått tilbud om, er våre medlemmers erfaring at det å ha en fysisk faglærer på skolen tilgjengelig for deler av undervisningen i faget ofte er avgjørende for at andre deler av opplæring i faget som tilbys via fjernundervisning, skal fungere. Dette innebærer at fag som tilbys som fjernundervisning i realiteten vil være dyrere for skolen enn et tilbud om vanlig klasseromsundervisning.

Fjernundervisning skal mottas på skolen

Lektorlaget støtter forslaget om at elevene som utgangspunkt skal motta fjernundervisning *på skolen*. Det er på skolen deres faglige fellesskap er. Dette vil gjelde både elever som forserer, og elever som gis fagtilbud som ikke gis ved egen skole. De unntakene som gjelder for undervisning fra annet sted må være etter konkret avtale med *faglærer*, ikke med rektor for videregående opplæring, slik departementet foreslår. Departementets forslag om at elever skal kunne følge fjernundervisning hjemmefra, utfordrer også gratisprinsippet. Vi legger til grunn at skoleeier dekker kostnader til nett- tilgang og nødvendig utstyr, i særlige tilfeller hvor elever evt. kan motta fjernundervisning utenfor skolen.

Personvernutfordringer ved bruk av fjernundervisning

Den foreslåtte lovreguleringen som vil videreføres gir behandlingsgrunnlag basert på lovpålagte oppgaver.

Departementet skriver ganske kategorisk at *«dersom behandlingen er nødvendig for å oppfylle plikten til å gi en elev opplæring, sosial tilhørighet mv vil det heller ikke være krav om samtykke fra andre elever eller lærere, selv om opplysninger om dem også behandles i form av bilde eller lydoverføring¹¹»*. Etter vårt syn gjelder dette bare dersom overføringen skjer i sanntid og det ikke foretas opptak som innebærer lagring av personopplysninger. Slik departementet har formulert bestemmelsen om fjernundervisning (jfr. «kort responstid») vil en så bastant uttalelse ikke nødvendigvis medføre riktighet. Her vil reglene om personvernssikkerhet komme inn med full tyngde.

Problematiske sider ved personopplysninger i fjernundervisningen er dessverre ikke i tilstrekkelig grad vurdert i høringsnotatet, utover en vurdering av hvilke risikovurderinger kommunen må gjøre ved gjennomføring av fjernundervisning. Høringsnotatet beskriver i liten grad farer ved ulike typer opptak av den digitale undervisningssituasjonen kan misbrukes, og hvordan elevenes og lærernes rett til beskyttelse skal ivaretas i denne sammenheng. Departementet viser til at kommunene kan ilegge tilgangsstyringer, men dette vil ikke være nok. Vi kan ikke se at proposisjonen svarer på disse utfordringene.

En veileder om fjernundervisning og personvern kan bøte på noe av dette, men trolig må også andre typer lovregulering for å hindre misbrukssituasjoner vurderes og iverksettes. Dette vil gjelde alt fra opptak av læreres undervisning (enten lyd/ bilde eller begge deler) som deles mellom elever via sosiale plattformer som Snapchat og liknende som tar sikte på å latterliggjøre læreren eller undergrave lærerens autoritet i klasserommet og til grove fordreininger av læreres undervisning som er langt over i det ærekrenkende og straffbare som (jfr. for eksempel dom i Inntrøndelag tingrett, TINTR-2020-38561).

¹¹ Høringsnotatet side 167.

Til kapittel 21 Tilpasset eller universell opplæring

Dagens opplæringslov bruker begrepet “tilpasset opplæring” om den opplæringen som gjelder for alle elever. Departementet foreslår å videreføre denne plikten, men har ikke tatt stilling til om betegnelsen bør endres fra «tilpasset opplæring» til «universell opplæring» som foreslått av opplæringslovutvalget eller «inkluderende opplæring», og hører dette åpent.

Norsk Lektorlag anbefaler som utgangspunkt at betegnelsen «tilpasset opplæring» beholdes. Da begrepet tilpasset opplæring ble innført i norsk skole trengte undervisningspersonalet og andre profesjoner i skolen flere år på å forstå begrepet, og bruke det på samme måte.

Vi støtter Kunnskapsdepartementets synspunkt om at det er behov for å tydeliggjøre at «*det med tilpasset opplæring menes at opplæringen skal være så god at den gir flest mulig av elevene tilfredsstillende utbytte uten behov for særløsninger*»¹², men er usikker på om forslaget til lovtekst avspeiler denne intensjonen¹³.

«Universell opplæring» er et tomt begrep, og om det blir innført, må det fylles med et innhold som sikrer at lærernes metodefrihet beholdes innenfor rammene av kompetansemålene i læreplanen. Innholdet bør være tilsvarende som det «tilpasset opplæring» innebærer: at skolen innenfor rammen av en klasse skal ta hensyn til dem som får opplæringen. Å innføre et nytt begrep som «universell opplæring» kan føre til at uforholdsmessig mye tid brukes i profesjonsfellesskapene på å bli kjent med selve begrepet, fremfor å gi bedre undervisning. Verken Opplæringslovutvalget eller Kunnskapsdepartementet diskuterer hvilke metodemessige konsekvenser forslaget om endret begrepsbruk har fra et pedagogisk synspunkt.

På 1. til 4. trinn har elever en særlig rett til intensiv opplæring (“tidlig innsats”) i lesing, skriving og regning. Elever med særskilte behov har rett til “spesialundervisning”.

Nordrum-utvalget foreslo en endring i begrepsbruken, ved at betegnelsen tilpasset opplæring endres til universell opplæring, at spesialundervisning betegnes som “individuell tilrettelagt opplæring” og at det innføres en rett til forsterket innsats for alle elever i alle fag og på alle trinn som et alternativ til den begrensede retten til “tidlig innsats”.

I NLs høringsuttalelse til Nordrum-utvalget støttet vi innføring av begrepene forsterket innsats og individuelt tilrettelagt opplæring, men ikke “universell opplæring”. Det har ikke skjedd noen utvikling i saken, og vi har fortsatt dette standpunktet.

NL mener skolen bør få en modell på tre nivå med tilpasset undervisning, forsterket opplæring og spesialundervisning. Modellen må gjelde gjennom hele opplæringsløpet og fange opp elever som ikke følger læreplanenes progresjon. Kompetanseutvikling og veiledning av lærere tar tid og må tas med i skolens tidsressursfordeling. Hjelpeapparatet rundt elevene må bruke språk og terminologi som også foresatte og eldre elever kan forstå¹⁴.

Vi argumenterte for innføring av en støttemodell med tre nivåer, som også Stoltenberg-utvalget foreslo, og at denne må gjelde hele grunnopplæringen. I Nordrum-uttalelsen skrev vi «Norsk Lektorlag er positive til å endre lovens begrepsbruk om spesialundervisning for å unngå det stigmaet som er knyttet til dette begrepet. Vi er allikevel bekymret for at den nye begrepsbruken kan være tilslørende ved at man bruker et juridisk kjent begrepspar fra diskrimineringsretten (universelt og individuelt tilrettelagt) som delvis tillegges et annet rettslig innhold i utdanningsretten. Konsekvensene ved innføringen av den nye begrepsbruken kan bli uklar og vanskelig å praktisere for det store flertallet av lovens brukere, som ikke er jurister. Norsk Lektorlag mener derfor at begrepet «tilpasset opplæring» bør videreføres om det grunnleggende nivået for alle elever.»

¹² Høringsnotatets punkt 21.6.1.2, side 175.

¹³ Forslaget til lovtekst i § 11-1 : «at elevane skal få eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa uavhengig av funksjonsnivå og at alle skal få utnytta og utvikla evnene sine»

¹⁴ Punkt 10.6 i Lektorlagets utdanningspolitiske program <https://www.norsklektorlag.no/info/utdanningspolitisk-program/#tilpasset-oppl%C3%A6ring-for-alle>

Departementet foreslår å markere at skolen har en plikt til å sikre at elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen gjennom tittelen i lovens kapittel 11. Skolen gis en tydelig plikt til å følge med på å vurdere, melde fra og følge opp tilfredsstillende utbytte av opplæringa. Departementet skriver at dette er en videreføring og tydeliggjøring av eksisterende plikter, ikke en utvidelse. NL støtter denne tydeliggjøringen.

Forsterket innsats i grunnskolen

Kunnskapsdepartementet følger ikke opp Nordrum-utvalgets forslag om å gi rett til intensiv opplæring til alle trinn i grunnskolen. Departementet mener at plikten til å gi intensiv opplæring på 1. til 4. trinn fortsatt bør avgrenses til de grunnleggende ferdighetene lesing, skriving og regning, og påpeker at forsterket innsats må sees i sammenheng med normen for lærertetthet i grunnskolen, som departementet ønsker å opprettholde (se s 138). Et slikt forholdstall finnes ikke for lærere i videregående opplæring.

I Nordrum-høringen skrev vi: «Det bør tydeliggjøres i lovens forarbeider at «forsterket» innsats er noe annet og mer omfattende enn «tidlig» opplæring, ettersom forsterket innsats må gjelde hele utdanningsløpet fra 1.-13. trinn. For å sikre at elever som sliter fanges opp i tide, vil tydelige progresjonsbeskrivelser eller vurderingskriterier for elevers progresjon på hvert trinn i grunnopplæringen være det verktøyet som mest ressurseffektivt sikrer dette. Det bør også tydeliggjøres at forsterket innsats er en rett for alle elever når de er i fare for å henge etter normalprogresjonen i faget, basert på fagets kompetansemål.»

Forsterket innsats innebærer også intensiv opplæring i videregående skole

Departementet foreslår å gi skoleeier plikt til å gi elever som står i fare for å ikke bestå fag, egen intensiv opplæring. Faren for å ikke å bestå fag er knyttet til elevens kompetanse i faget. Det fremgår av forslaget til lovtekst at «*Dersom det er best for eleven, kan den intensive opplæringa i en kort periode givast som eineundervisning*». Intensiv opplæring er ikke en bestemt størrelse eller pedagogisk metode, men faglig oppfølging i en periode for å oppnå mer læringsutbytte.

Vi støttet forslaget om forsterket innsats på alle trinn i alle fag. Intensiv opplæring i videregående opplæring er en ekstraoppgave som ikke er en del av lærernes årsverk, og som da ikke ligger inn årsrammene for undervisning. Det må tilsettes flere kompetente lærere for å oppfylle dette lovkravet.

Den foreslåtte lovfestingen av intensiv opplæring, som i en kort periode kan gis som eneundervisning, må innebære økt ressursbruk. Om det ikke settes inn flere faglærere, samtidig som en innfører en plikt til å gi intensiv opplæring, vil dette føre til et uforvarlig høyt arbeidstrykk på faglærerne i videregående opplæring. I dag er det ingen plikt til å tilby intensiv opplæring i videregående opplæring, og heller ingen lærernorm. Vi får allerede tilbakemeldinger fra faglærere i videregående skole som opplever et press på å gjennomføre intensiv opplæring og eneundervisning, uten at det er avsatt ressurser til det.

Elever med stort læringspotensial

Elever med stort læringspotensial får heller ikke med dette lovforslaget rett til spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring. NL støtter at opplæringen skal tilpasses slik at *alle* elever får utnyttet og utviklet evnene sine. En slik lovformulering alene vil imidlertid ikke sørge for at elever med stort læringspotensial får en godt tilpasset opplæring, hvis ikke en via lærernes grunn-, etter- og videreutdanning gir lærerne kompetanse til å følge opp elever med stort læringspotensial på en god måte. Ressurstilgangen er også viktig for en slik oppfølging. For øvrig viser vi til våre merknader til NOU 2016:14¹⁵.

¹⁵ <https://cdn.innocode.digital/norsklektorlag.no/uploads/2020/03/Horingsuttalelse-Joesendal-NLL-091216-brevmal.pdf>

Til kapittel 22 Individuell tilrettelegging av opplæringen

Kunnskapsdepartementet foreslår å innføre «individuell tilrettelagt opplæring» som ny betegnelse på spesialundervisning, se forslaget til § 11-6. I Nordrum-uttalelsen skrev vi «*Norsk Lektorlag er positive til å endre lovens begrepsbruk om spesialundervisning for å unngå det stigmaet som er knyttet til dette begrepet*». Vi støtter forslaget om nytt begrep.

I høringen til Nordrum-utredningen støttet NL retten til personlig assistanse og fysisk tilrettelegging skilles ut som egne rettigheter, atskilt fra spesialundervisning. Vi er glade for at Kunnskapsdepartementet nå også foreslår dette.

Vi støtter Kunnskapsdepartementets forslag knyttet til spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring.¹⁶

Vi viser ellers til vår høringsuttalelse til Nordrum-utredningen:

«Opplæring forutsetter lærere og kompetansekrav

Norsk Lektorlag støtter forslaget om å presisere i loven at bare personer ansatt i lærerstilling kan gi individuell tilrettelagt opplæring. Det bør være kompetansekrav for å undervise i alle fag, også kompetansekrav for spesialundervisningen. Ekspertgruppen for barn og unge med særskilt behov for tilrettelegging (Nordahl-utvalget) skulle gi nasjonale og lokale myndigheter og aktører et grunnlag for å velge de best egnede inkluderende virkemidler. I vårt høringssvar til Nordahl-utvalget (2018), ba vi Kunnskapsdepartementet innføre kompetansekrav for spesialundervisning, og å luke bort unntakene. De best egnede virkemidlene forutsetter tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse i tillegg til at elevene skal undervises av lærere med tilstrekkelig fordypning i faget:

«Ekspertutvalget viser til at det finnes relativt lite forskning om hvordan det tilrettelegges for elever med særskilte behov i videregående opplæring. Vi savner også lærerperspektivet og mer konkretisering i analysene. Hverdagen i klasserommet beskrives lite, og videregående skole omtales i svært liten grad. I denne sammenheng bør man se nærmere på Jøsendalutvalget, som i NOU 2016:14 belyste at norsk skole i for liten grad bruker mulighetene for organisatorisk differensiering av undervisningen og etterlyste mer kunnskap om pedagogisk differensiering og fleksibel bruk av gruppedifferensiering som læringsstøttende tiltak.»

Prinsippet om at «*Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal møte lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse*» er en kritisk faktor for å heve kvaliteten i det spesialpedagogiske tilbudet. Skal elevene få både faglig og pedagogisk god oppfølging må læreren kunne både fag og spesialpedagogikk. Minstekravet til kompetanse i fag bør selvsagt gjelde også for spesialundervisning, og i tillegg er spesialpedagogisk kompetanse en ubetinget fordel. Ideelt sett bør underviseren da ha minst 90 studiepoeng som minimum.

Norsk Lektorlag mener en lærer som gir spesialundervisning i videregående opplæring må ha spesialpedagogisk bakgrunn og minimum 60 studiepoeng i faget det undervises i, også når eleven skal ha individuell opplæringsplan (IOP). Det vil for eksempel være en fordel med tilleggstudanning i for eksempel norsk for minoritetsspråklige for å kunne undervise elever med dårlige norskerdigheter.

Norsk Lektorlag støtter også utvalgets forslag om å innføre en bestemmelse om at personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke er lærere, på visse vilkår skal kunne gi individuell tilrettelagt opplæring. Forutsetningen er den enkelte elevs beste.»

¹⁶ Som framkommer av departementets høringsnotat side 192.

Til kapittel 24 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

NL har i høringen knyttet til Meld. St. 6 Tett på – tidlig innsats støttet at PP-tjenesten må komme mer ut i skolen, slik også Stoltenberg-utvalget og Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging har påpekt.

Norsk Lektorlag deler ekspertutvalgets hovedbekymring, om et lite funksjonelt og ekskluderende system for spesialpedagogiske tiltak. Tiltak igangsettes sent, og læringsutbytte til barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning er ikke tilfredsstillende og står ikke i samsvar med den betydelige ressurs-innsatsen. Rettighetsorientering gjør at det brukes mye tid/ressurs på sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak. Satt på spissen kan vi si at den spesialpedagogiske kompetansen brukes til å skrive vurderinger framfor til å faktisk undervise eleven. Norsk Lektorlag mener saksgangen må forenkles betydelig, slik at tiltak kan iverksettes raskt, og slik at ressursbruken dreies fra skriving av sakkyndighetsvurderinger til reell veiledning og undervisning til beste for elev og lærer. Lektorer erfarer altfor ofte at den sakkyndige utredningen er utdypende på beskrivelse av vansker og diagnoser, men at den sjelden gir tydelige anbefalinger for god pedagogisk og faglig praksis. Vi støtter derfor utvalgets anbefaling om at PP-tjenestens arbeidsinnsats må dreies fra sakkyndige vurderinger til direkte veiledning av lærere. Men kompetanseutvikling og veiledning av lærere tar tid. Dette må tas med i skolens tidsressursfordeling.

Vi har anbefalt at PP-tjenesten må komme tidligere inn ved behov og samarbeide tettere med elevens kontakt- og faglærere. Det må være rom for å prøve ut enkle tiltak over korte tidsperioder, med fleksibel bruk av spesialpedagogisk støttesystem sett fra lærers og elevs perspektiv. For å kunne legge til rette for brukbare råd og anvisninger, må samtlige spesialpedagogiske rådgivere og spesialpedagogisk ansatte kunne delta i ordinær undervisning. Det vil kunne gi en høyere relevans av foreslåtte tiltak.

På denne bakgrunnen støtter vi Kunnskapsdepartementets forslag om å tydeliggjøre at PP-tjenesten skal hjelpe skolen i det forebyggende arbeidet og i arbeidet med tidlig innsats.

Når det gjelder å åpne for tidlig eller utsatt skolestart når særlige grunner foreligger, bør en fjerning av et absolutt krav om sakkyndig vurdering ikke være til hinder for at dette fremdeles er en naturlig del av den faglige kvalitetssikringen av om et slikt tiltak vil være til barnets beste eller ikke. Dette følger også av forvaltningslovens utredningsplikt som tilsier at saken skal opplyses så godt som mulig.

Vi har ellers ingen merknader eller innvendinger til den foreslåtte § 11-13.

Til kapittel 30 Elevenes skolemiljø

Det viktigste arbeidet for et godt psykososialt læringsmiljø skjer i klasserommet. Gode klassemiljøer og målbevisst arbeid med elevenes holdninger er sentralt for å motarbeide mobbing. Arbeidet for trygge og gode læringsmiljøer må omfatte alle, også elever med stort læringspotensial.

Departementets forslag om elevenes skolemiljø er i all hovedsak en videreføring av bestemmelsene slik de nå står. Et par av Nordrum-utvalgets fornuftige tydeliggjøringer av regelverket, som at det innføres en terskel for meldeplikten etter § 9A-5 (når lærer mobber/krenker elev) og en begrensning i statsforvalterens oppfølging av sakene, følges dessverre ikke opp av departementet.

Vi støtter forslagene om å videreføre virkeområdet for kapitlet om skolemiljøet til elevene og å videreføre reglene om det fysiske skolemiljøet. Det er viktig at skolen har null-toleranse for trakassering, diskriminering og vold. Vi er enige med departementet i at nulltoleransen skal omfatte handlinger og ytringer som etter en objektiv standard oppfyller krenkelsesbegrepet. Vi er også enige i at begrepet «melde fra» skal brukes istedenfor å «varsle», for å unngå forveksling med varslingsinstituttet etter arbeidsmiljøloven.

Norsk Lektorlag er enig med departementet i lovens systematikk ved at bestemmelsene om ordensregler,

bortvisning og pålagt skolebytte tas ut av kapittelet som omhandler elevenes skolemiljø og settes inn i et nytt kapittel i loven som omhandler skoleregler og ordenstiltak.

Vi støtter også at retten til et trygt og godt skolemiljø skal fremme «inkludering» i tillegg til helse, trivsel og læring som nå.

Aktivitetsplikten mot mobbing krever kompetanse, særlig hos skoleledelsen. Ansatte må få opplæring i å avdekke og håndtere mobbing, diskriminering og andre krenkelser. Vi støtter departementets forslag om at skolen skal undersøke saken før det settes inn tiltak når en elev selv har sagt fra om at hen ikke har det trygt og godt.

Vi er glade for at departementet tydeliggjør at krenkelsesbegrepet i skolemiljøreglene er objektivt i den forstand at det må bero på en helhetlig vurdering om noe er en «krenkelse» og ikke bare den enkelte elevens opplevelse. Nulltoleransen skal omfatte handlinger og ytringer som etter en objektiv standard oppfyller krenkelsesbegrepet. Det er særlig viktig i saker hvor en lærer påstås å krenke en elev at faktum i saken er godt opplyst, og at utgangspunktet for om en «krenkelse» foreligger eller ikke tar utgangspunkt i hva som en normalt kan forvente av en lærer.

Departementet skriver om begrepet krenkelser¹⁷ at *«departementet [er] enig med utvalget i at det skal tolkes vidt. Begrepet er ikke begrenset til mobbing, vold, diskriminering og trakassering som er nevnt i ordlyden som eksempler på krenkelser. For eksempel kan det oppstå situasjoner der for eksempel utestengning av en elev kan være en krenkelse»*. Dette er allerede en del av krenkelsesbegrepet som definert av departementet tidligere gjennom merknadene til bestemmelsen § 9A-3 da denne ble endret i 2018 (Prop.57 L (2016–2017)).

Ved at departementet nå foreslår å inkludere ordet «til dømes» i lovteksten utvider departementet virkeområdet for reglene. Dette er svært uheldig når det gjelder den praktiske gjennomføringen av begrepet «krenkelse». Tilbakemeldinger fra våre medlemmer er klar på at lovens krenkelsesbegrep ikke oppleves som godt nok definert av ansatte i skolesektoren. Vi trenger en presisering av lovens «krenkelses-begrep» i både lovtekst og forarbeider og ikke en utvidelse av selve begrepet. Vi er derfor uenige i at lovens krenkelsesbegrep skal tolkes vidt. Vi mener at lovens krenkelsesbegrep tvert imot må tydeliggjøres og konkretiseres, og at dette er et godt tidspunkt å foreta disse presiseringene på. Lovens kapittel om skolemiljø har virket i noen år, slik at en del aktører allerede har erfaringer med praktiseringen av bestemmelsene.

Lovens begrep «krenkelser» er uklart for mange aktører i undervisningssektoren, noe som skaper problemer på mange skoler, spesielt når eleven påstår at lærer har krenket eleven. Lovteksten bør derfor gi en langt bedre veiledning om hva en «krenkelse» er enn tilfellet er nå, for eksempel ved å presisere noen konkrete typetilfeller som har en smal definisjon, og ikke slik som i dag: hvor krenkelsesbegrepet er en sekkebetegnelse uten tydelige grenser. Vi har erfaring fra bistands-saker hvor det at eleven opplever en lærer som «sur» eller «streng» er blitt definert som en krenkelse som lærere har fått muntlig og skriftlige tilrettevisning for, uten at læreren har fått en konkret tilbakemelding på hvilke konkrete uttalelser eller handlinger det var som gjorde at eleven oppfattet læreren som streng, idet skolen la vekt på elevens subjektive opplevelse av at læreren var «sur».

Når skoleledelsen ikke forstår at de i konkrete enkeltsaker må klarlegge faktum i saken, og også forholde seg til at krenkelsesbegrepet er objektivt, blir det desto viktigere å tydeliggjøre i lovteksten både hva en «krenkelse» innebærer, og hva som ikke er en krenkelse. Her kan for eksempel forslag til ordlyd i revidert bestemmelse i opplæringsloven hentes fra likestillings- og diskrimineringsloven trakasseringsbegrep, slik at det fokuseres på faktum i hva som er sagt og gjort før en krenkelse konstateres. For at en handling eller uttalelse skal kunne defineres som en «krenkelse», må den inneholde en konkret ytring eller handling rettet mot en eller flere elever «som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende». På tilsvarende måte forstås arbeidsmiljølovens trakasseringsbegrep. Alternativt kan det legges opp til en lovtekst som bruker ordlyd fra Arbeidstilsynets definisjon av «mobbing»

¹⁷ Høringsnotatet side 260.

som innebærer «negative hendelser som systematisk rettes mot en og samme person». «Mobbing er når en person gjentatte ganger og over tid systematisk utsettes for negative handlinger fra en eller flere personer. Dette kan blant annet dreie seg om plaging, utfrysing, sårende erting, baksnakking, beskyldninger eller å holde tilbake informasjon. Det er typisk for situasjonen at offeret opplever at det er vanskelig å forsvare seg. Dersom to personer behandler hverandre like dårlig, er det snakk om en konflikt».¹⁸

Kunnskapsdepartementet skriver i høringsnotatet at hovedutfordringen med bestemmelsene om elevers skolemiljø ikke er bestemmelsenes utforming, men praktiseringen av dem. Dette er vi enig i. Særlig utfordrende er skolelederes manglende forståelse av at selv om det er elevens subjektive opplevelse av sitt skolemiljø som skal legges til grunn i vurderingen av om tiltak skal iverksettes eller ikke, må det avklares gjennom en objektiv standard om saken oppfyller krenkelsesbegrepet. Å uthule krenkelsesbegrepet på en slik måte som departementet her legger opp til, vil trolig innebære at antallet saker knyttet til elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø fortsetter å øke.

En mer presis definisjon av krenkelsesbegrepet vil kunne hjelpe skoleledelsen i å klargjøre hva som utgjør en «krenkelse» etter loven, og hva som bare er en «vanlig klage».

Vår erfaring med å bistå medlemmer i saker hvor det påstås at lærer har krenket elev er at noen skoleledere ikke klarer å skille tydelig på hva som er en «vanlig» elevklage, og hva som er en elevklage grunnet i en krenkelse når den meldes inn. «Vanlige» klagesaker behandles derfor alt for fort som en «9A-5-sak», selv om enkle undersøkelser på skolen ville ha avklart hvilken type sak dette er før melding til skoleeier sendes. Etter vårt syn bidrar dette til økt konfliktnivå i elev-klage-saker fremfor et søkelys på at formålet med regelverket er at eleven skal ha det trygt og godt på skolen, og at skolen skal bidra til elevens dannelse.

For å unngå at antallet saker om skolemiljø fortsetter å øke, bør det innføres en presisering i loven av ulike tilfeller som ikke innebærer en krenkelse av en elev. Vi savner en tydelig avgrensning i lovforarbeidene av hva en påstått «krenkelse» fra en lærer til elev ikke er. Departementet skriver at «*Elever kan bli irettesatt av lærere eller oppleve uenighet med lærere eller andre elever uten at dette automatisk anses som krenkende oppførsel*». Norsk Lektorlag erfarer at det i tillegg til grensesettingssituasjoner er særlig fire andre ulike «typetilfeller» som utløser påstander om «krenkelse» fra elev på lærer, uten at handlingen fra lærers side objektivt sett innebærer en krenkelse. Dette gjelder situasjoner med svak klasseledelse, situasjoner hvor eleven er misfornøyd med karaktersetning eller lærerens vurdering av elevarbeid uten at annen krenkende adferd har skjedd, elevers generelle misnøye med en lærers undervisning eller klage på lærerens arbeidsutførelse. Disse typetilfellene gjelder alle klager på lærers yrkesutførelse, og bør behandles som dette, ikke som skolemiljø saker ettersom de ikke innebærer en «krenkelse».

Praktiseringen av den skjerpede aktivitetsplikten i 9A—5-sakene er utfordrende. Selv om både lovteksten i § 9A-5 og den foreslåtte lovteksten i § 12-5 spesifikt retter seg mot situasjoner der en som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som arbeider på skolen krenker en elev, praktiseres dette slik at den skjerpede aktivitetsplikten brukes i alle saker hvor en lærer beskyldes for å ha krenket en elev. Dette innebærer i for mange saker en rask varsling til skoleeier før saken er tilstrekkelig undersøkt fra skolens side. Noen fylkeskommuner har retningslinjer som fungerer slik at det er hvem det meldes på (altså om en lærer er involvert i saken) som avgjør om en sak regnes som en 9A-5-sak eller ikke, ikke hvem som har meldt krenkelsen (om det er en ansatt ved skolen), slik lovens ordlyd forutsetter. Fordi praktiseringen av skolemiljø saker gjennom dette er blitt så uforutsigbar og i strid med lovens ordlyd, opplever mange lærere at deres rettssikkerhet som arbeidstakere blir utfordret i skolemiljø saker. For eksempel: Når en lærer blir omplassert fra en klasse etter en enkelthendelse hvor en elev klager på læreren, uten at skolen har fastslått at enkelthendelsen utgjør en «krenkelse», opplever læreren at omplasseringen går utover deres omdømme. Rettslig sett mener rektor at omplasseringen skjer innenfor styringsretten. Slike eksempler på dårlig utøvelse av styringsretten er svært ødeleggende for hvordan regelverket om skolemiljø oppfattes. Skolens ledelse må også ivareta lærers rettssikkerhet i slike saker.

¹⁸ <https://arbeidstilsynet.no/globalassets/om-oss/forskning-og-rapporter/kompass-tema-rapporter/2020/kompass-tema-nr.-4-2020-mobbing-og-trakassering-i-arbeidslivet.pdf>

Norsk Lektorlag er skuffet over at departementet ikke er enige med Nordrum-utvalget i å innføre en terskel for meldeplikten i de såkalte 9A-5-sakene (hvor en ansatt varsler om andre læreres krenkelse av elev). Departementet skriver: "En terskel for rektors meldeplikt vil også kunne skape nye problemstillinger for skolene og lærerne ved at rektor skal gjøre en forhåndsvurdering av om meldingen er grunnløs eller ikke." Departementet foreslår å presisere i bestemmelsen om skolens aktivitetsplikt at undersøkelser og tiltak skal settes i verk snarest ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, og mener derfor at dagens presisering i bestemmelsen om at undersøkelser og tiltak skal settes inn straks er overflødig.

Norsk Lektorlag mener både at en slik terskel er nødvendig, og at den bør fremgå av bestemmelsen om skjerpet aktivitetsplikt. Vår erfaring med å bistå medlemmer i saker hvor det påstås at de har krenket elever er at mange skoleledere ikke klarer å skille tydelig på hva som er en «vanlig» elevklage, og hva som er en elevklage grunnet i en krenkelse når den meldes inn. De aller fleste saker som behandles som en 9A-5-sak på skolenivå gjelder ikke ansatte som varsler om at andre ansatte krenker elever, men elevklager på læreren som så betraktes som å falle innunder lovens skjerpede aktivitetsplikt. Mange «vanlige» klagesaker behandles derfor alt for fort som en 9a-5-sak, som enkle undersøkelser på skolen ville ha klargjort før melding til skoleeier sendes. Etter vårt syn bidrar dette til økt konfliktnivå i slike saker fremfor et fokus på at formålet med regelverket er at eleven skal ha det trygt og godt på skolen.

En praktisk utfordring i elevklager mot lærere hvor krenkelser påstås, er hvordan saken håndteres på skolen. Mange skoler håndterer saker om lærere bare med utgangspunkt i opplæringsloven. Personalsaker skal håndteres etter arbeidsmiljøloven, ikke etter opplæringsloven. I saker hvor lærere er involvert må saken både håndteres som en sak om skolemiljø etter opplæringsloven, og muligens også som en personalsak etter arbeidsmiljøloven. For å klargjøre dette kan det være nyttig med en henvisning til arbeidsmiljøloven direkte i lovteksten. Deloitte foreslo i evalueringen av nytt kapittel 9A i opplæringsloven foretatt for Utdanningsdirektoratet i juni 2019 at «*det synes å være behov for å tydeliggjøre hvilke vurderingspunkt som er sentrale i saker som gjelder skjerpet aktivitetsplikt, herunder forholdet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven*». Vi ber departementet tydeliggjøre dette i den kommende lovproposisjonen og gjerne også i lovteksten.

Til kapittel 31 Avverging av skade og bruk av fysiske inngrep mot elevene

Dagens opplæringslov har ingen regler om skadeforebygging, og heller ikke bruk av tvang og makt mot elever. Grensene for når ansatte i skolen kan gripe inn fysisk mot elever er uklare. Nordrum-utvalget foreslo en regulering av mild tvangsbruk i skolen, og ba om at departementet skulle vurdere dette nærmere.

Departementet foreslår ingen regler om dette, og ber om høringsinstansenes syn på opplæringslovutvalgets forslag som skulle gi hjemmel for at ansatte skal kunne gripe inn fysisk mot elev når det er nødvendig for å avverge skade på personer eller eiendom.

Norsk Lektorlag støttet Nordrum-utvalgets forslag til et nytt kapittel i loven om skadeforebygging og ordentiltak. Dette gjelder både den tvangen som de facto brukes i skolen for elever med vedtak om spesialundervisning, nødretts- og nødverge-situasjoner og i situasjoner hvor elever må korrigeres for å unngå en uholdbar undervisningssituasjon.

Tvang – avverge - korrigerer

Når det gjelder mulig lovregulering om bruk av fysisk makt, gjelder dette regulering av tre ulike situasjoner. Norsk Lektorlag mener det er nyttig å regulere alle de tre situasjonene, men lovtekst og tilhørende virkemidler må nødvendigvis bli ulike ettersom det er tre helt ulike situasjoner som begrunner lovhjemlene. Den ene situasjonen gjelder det som kan kalles mild bruk av tvang, altså situasjoner der det brukes tvang og makt mot elever for å regulere dem, og hvor disse elevene har systemer for bruk av tvang og makt i

bosituasjonen sin hjemlet i helse- og omsorgstjenestelovgivningen. Det er i dag ikke hjemmel for bruk av slik tvang i opplæringsloven, men det er helt usannsynlig å tro at ikke en viss bruk av tvang brukes mot disse elevene i skolen, når dette er nødvendig i hjemmet. En tydeliggjøring av skolens maktbruk vil gjøre denne synlig.

Den andre situasjonen gjelder avverging: Hvor langt kan lærer bruke fysisk makt for å hindre at elever skader andre eller eiendom, altså en særregulering av eksisterende ulovfestede nødretts- og nødvergeregler. En lovregulering av nødrett og nødverge vil trygge læreren på når hen kan lovlig gripe inn i potensielt farlige situasjoner.

Den tredje situasjonen gjelder lærers korrigering av elever utover skolens omsorgs- og oppdragerrolle, som innebærer at lærer i gitte situasjoner kan ha en rett til å gripe inn fysisk for å hindre undervisningssabotasje. Denne ulike systematikken: tvang – avverge – korrigering, avspeiler ikke hvilke virkemidler som ønskes valgt for de ulike situasjonene i nåværende høringsnotat.

Tvang og makt i skolen må synliggjøres for å forebygges

Allerede NOU 2015:2 anbefalte at det rettslige grunnlaget for bruk av tvang og makt i skolen burde utredes. En utredning om det rettslige grunnlaget for bruk av tvang og makt i skolen i 2018 av Marius Storvik på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet konkluderte med at det rettslige grunnlaget for bruk av tvang og makt overfor elever er uklart og mangelfullt.¹⁹ En kunnskapsinnhenting året etter synliggjorde at bruk av tvang og makt overfor elever skjer oftere i tilrettelagte tilbud og forsterkede avdelinger enn i ordinær undervisning, at personalets bevissthet, kompetanse og trygghet er viktige faktorer, og at det etterlyses klarere regelverk og rettsikkerhetsgarantier i undervisningssektoren.²⁰ For å klare å forebygge og begrense bruken av tvang og makt i skolen er det viktig at muligheten for å gjøre dette blir lovlig, slik at tilstrekkelige avvikssystemer kan komme på plass også i undervisningssituasjonen etter mønster fra helse- og omsorgstjenestelovgivningen. Ordlyden i helse og omsorgstjenesteloven § 9-2 kan dermed brukes som inspirasjon for en bestemmelse med samme formål som i skoleverket: «Som bruk av tvang eller makt regnes tiltak som eleven motsetter seg, eller tiltak som er så inngripende at de uansett motstand må regnes som bruk av tvang eller makt²¹. Alminnelige oppfordringer og ledelse med hånden eller andre fysiske påvirkninger av liknende art anses ikke som bruk av tvang eller makt».

Avverge: nødrettsbetraktninger må lovfestes

Norsk Lektorlag mener det er riktig og nødvendig at ulovfestede nødverge- og nødrettsbetraktninger lovfestes, slik at det tydeliggjøres for ansatte i skolen om og når de kan gripe inn fysisk overfor elever for avverge skade på personer eller eiendom. Det er urealistisk å tro at ansatte i skolesektoren er kjent med den rettspraksis som ligger til grunn for ulovfestet rett i skolesektoren på dette området. Vi mener opplæringsloven bør ha klare regler for når lærere kan gripe inn fysisk for å trygge lærer for når en inngripen vil være lovlig, og gi elevene forutberegnelighet. En slik lovendring bør også medføre noe opplæring i bruk av fysisk inngripen.

Vi spør oss hvordan Kunnskapsdepartementet ser for seg at elevenes rett til et trygt skolemiljø skal kunne ivaretas dersom ansatte ved skolen ikke har eksplisitt rett til å gripe fysisk inn for å stoppe elever som saboterer undervisningen ved ulike former for fysisk utagering, trusler, trakassering, eller voldsutøvelse, og som ikke lar seg stoppe av tilsnakk eller andre mildere sanksjoner. Vi er enige med departementet i at ansatte ved skolen kan sette fysiske grenser for elevene som del av sitt oppdrager- og omsorgsansvar. Mange lærere er usikre på hvor denne grensen går, slik at en tydeliggjøring av hvilke grenser som er lovlige for å grensesette og styre barn og unge ville være nyttig, altså en nærmere beskrivelse av hvilke fysiske og verbale tiltak som anses som nødvendige og aksepterte.

¹⁹ Rapport: Utredning om behovet for rettslig grunnlag for bruk av ulik tvang og makt i skolen. Marius Storvik UiTø, 2018. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2018/utredning-av-marius-storvik.pdf>

²⁰ Rapport: Bruk av tvang og makt i skolen. Kunnskapsinnhenting på oppdrag for Utdanningsdirektoratet, Line M. Johansen, Lina Hamre, Helga Rognstad, Sjur Børve og Hanne Gulbrandsen, Deloitte 2019 se <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2019/rapport-etter-kunnskapsinnhenting-om-bruk-av-tvang-og-makt-i-skolen.pdf>

²¹ Bruk av inngripende varslingssystemer med tekniske innretninger skal alltid regnes som bruk av tvang eller makt.

Selv om skadeavverging og situasjoner knyttet til voldsbruk skjer oftere på barnetrinnet enn i videregående opplæring, savner vi en drøfting fra departementets side som viser at en tar inn over seg at elever ikke bare er «barn», men også fullvoksne ungdommer som kan utgjøre et betydelig skadepotensial for medelever og skolens ansatte.

Korrigeringsforslag: Skal ansatte kunne gripe inn fysisk i situasjoner der elever forstyrrer eller ødelegger for undervisning?

Kunnskapsdepartementet ber om høringsinstansens innspill til om det bør gis hjemmel for at ansatte kan gripe fysisk inn i situasjoner der elever forstyrrer eller ødelegger for undervisningen. En slik hjemmel vil kunne *«åpne for at ansatte i enkelte tilfeller skal kunne bruke fysisk makt for å forflytte elever som forstyrrer eller ødelegger for undervisningen i en slik grad at det gir en uholdbar undervisningssituasjon.»* Kunnskapsdepartementet vil utrede dette nærmere.

Departementet viser i sin drøfting i høringsnotatet til betydningen av god klasseledelse for å skape et godt læringsmiljø, og viser til at det skal være plass for alle elever, og at alle skolers ordensreglement skal beskrive hvilke reaksjoner skolen kan bruke når reglene brytes.

Vi er svært glade for at departementet ser at *«en regulering som stenger helt for å kunne bruke fysisk makt mot en elev i en slik situasjon, kan gå ut over andre elever og lærernes arbeidsmiljø. Det er ikke heldig dersom slike situasjoner i stedet fører til at enkelte elever gjennomfører en stor del av sin opplæring som individuelt tilrettelagt opplæring utenfor klassen. Departementet er opptatt av at den ordinære opplæringen skal være inkluderende.»*²²

Nettopp på denne bakgrunnen ønsker Norsk Lektorlag at opplæringsloven er tydelig på når en lærer kan gripe inn fysisk.

Klare regler for fysisk inngripen vil videre synliggjøre at sabotasje av undervisningen, trakassering, trusler og vold er alvorlige problemer som forekommer altfor hyppig til at det kan feies under teppet. Slike regler vil også kunne forebygge 9a-5 saker, der utagerende eller voldelige elever oppfatter en ansatts inngripen som en krenkelse.

I utdanningspolitisk program skriver NL:

«Lektorer og lærere har samme rett til et forsvarlig arbeidsmiljø som ansatte ved andre arbeidsplasser. Elevrettigheter må ikke gå ut over ansattes helse, trygghet og rettssikkerhet. NL mener

7.13 Vold og trusler i skolen er et alvorlig arbeidsmiljøproblem som må forebygges bedre. Skoleledelsen må gi ansatte nødvendig skolering og ha oppdaterte risikovurderinger og beredskapsrutiner.

7.14 Alle ulykker og voldshendelser skal avviksmeldes. Straffbare handlinger skal politianmeldes, ansvaret ligger hos skoleeieren og skoleledelsen.

7.15 For å sikre at skolen er en trygg arbeidsplass, bør elever i videregående skole som utviser adferd til skade for ansatte og medelever, lettere kunne fratras vanlig skoleplass.»

Når elever som utøver vold, trusler eller på andre måter saboterer andre elevers rett til et trygt læringsmiljø ikke mister skoleplassen i videregående opplæring, må skolen få de nødvendige ressurser til å følge disse elevene opp på en måte som ivaretar deres rettigheter samtidig som denne oppfølgingen ikke går ut over de andre elevenes rettigheter, og ikke negativt påvirker de ansattes rett til et trygt arbeidsmiljø i henhold til

²² Høringsnotatet side 275.

arbeidsmiljøloven. Det kan ikke være opp til den enkelte lærer å håndtere slike elever samtidig som hen skal drive opplæring, tilpasset undervisning, underveisvurdering mm, av de andre elevene.

Norsk Lektorlag er enige i Nordrum-utvalgets forslag om at fysiske inngrep må være egnet til å avverge skade samtidig som inngrepet skal være så kortvarig og skånsomt som mulig, og ikke ha større intensitet enn det som er nødvendig for å hindre eller begrense skaden. Arten av inngrep vil i noen grad være avhengig av elevens alder og modenhet. Gjentatte inngrep krever et systematisk forebyggingsarbeid rettet mot eleven.

Gjentagelsestilfeller

Ved gjentatte tilfeller av fysisk inngripen mot elever foreslår departementet enten at dette reguleres ved at 1) det lovfestes at det må fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring (dagens spesialundervisning) eller 2) utarbeide aktivitetsplan med tiltak for å gi elevene et trygt og godt skolemiljø.

Norsk Lektorlag mener at hvilken lovteknisk løsning som velges nødvendigvis ikke er et enten- eller valg, men må styres av den konkrete saken, elevens situasjon, alder og kontekst. Det vil også styres av hva saken gjelder: er det en sak som gjelder tvang, avverging eller korrigerende?

I noen tilfeller vil elevens gjentatte utagering og behov for tydelige fysiske grensesetting og inngripen være et tegn på at eleven har behov for individuelt tilrettelagt opplæring. I de tilfellene der eleven allerede har et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring vil det være naturlig å ta forebyggende arbeid inn i denne. I andre tilfeller kan gjentatt utagering være et tegn på at eleven ikke har et godt skolemiljø, slik at det er behov for en aktivitetsplan etter bestemmelsene om skolemiljø, dersom det er mulig å etablere at det er skolemiljøet som er årsaksfaktor til at eleven utagerer. I atter andre tilfeller kan elever ha en gjentatt utagering uten at det er behov for at det utarbeides verken enkeltvedtak eller aktivitetsplaner, men det kan være behov for et bedre skole-hjem-samarbeid, eller eleven kan ha behov for tydeligere grensesetting enn det som har vært gjort.

Vi foreslår at hendelser hvor lærer må bruke fysisk makt, spesielt i korrigeringsstilfeller, kun rapporteres til nærmeste leder. I avverge-hendelsene foreslår vi et enkelt system for avvikshåndtering, tilsvarende som i HMS-saker etter arbeidsmiljøloven.

Vår erfaring i skolemiljø saker viser at det kan være grunn til å advare mot at saker som gjelder fysisk inngripen mot elever inkluderes i skolens aktivitetsplikt i skolemiljø saker. Det som ønskes regulert i opplæringsloven når det gjelder inngripen handler om å synliggjøre hvilken bruk av makt og tvang som faktisk foregår i skolen, for å kunne minimere dette, samt gi skolens ansatte tydelige grenser for hva de kan og ikke kan gjøre ifølge loven. Å bruke aktivitetsplikten i skolemiljø saker som en enkel inngang til å kunne synliggjøre og håndtere slike saker, vil trolig skape ytterligere frustrasjon heller enn klargjøring. Vår erfaring fra praktisering av skolemiljø saker som skissert ovenfor har synliggjort at lærere ofte opplever seg rettsløse i saker hvor de beskyldes for å krenke en elev. Dersom bruk av fysisk inngripen lovfestes på en slik måte at aktivitetsplikten i skolemiljø saker brukes som et slags gjenopprettende tiltak for å arbeide forebyggende, er vi bekymret for at lovfestingen vil virke mot sin hensikt. Lærere vil i slike saker oppleve seg ytterligere rettsløse, slik at de vil unnlate å gripe inn i fysiske situasjoner i tilfeller hvor det burde ha vært gjort.

Forebyggende arbeid

Norsk Lektorlag støtter at loven uttrykkelig fastslår skolens ansvar for å jobbe forebyggende dersom fysiske inngrep mot elever lovfestes, ettersom kravet om å arbeide forebyggende henger sammen med målet om å unngå å bruke fysisk makt mot elever. Dersom departementet vil foreslå at det lovfestes at forebyggende arbeid skal gjøres "systematisk og løpende" blir det viktig å presisere i lovens forarbeider *hvordan* skolen skal gjøre dette, og også regne på de økonomiske konsekvensene av det forebyggende arbeidet som må gjøres i forhold til hvilke tiltak som må settes inn. En sentral del av å jobbe forebyggende er også å dele informasjon skolen har om elevens voldsrisiko, jfr. forskrift om utførende arbeid kapittel 23A. At skolen har en plikt til å informere lærere om farlige elever var ikke inkludert i Nordrum-utvalgets forslag, og er heller ikke inkludert i departementets forslag. Dette mener vi er en svakhet ved forslaget, ettersom skoleeier har en plikt til å beskytte arbeidstakere mot vold. Til nå har skolene ment at elevens personvern er viktigere enn at alle lærere ved skolen

har rett til å bli informert om potensielt farlige elever ved skolen. Saers-saken²³ har avklart at skolen har en plikt til å informere undervisningspersonale om voldelige elever.

- Norsk Lektorlag foreslår at en tydelig informasjonsplikt til undervisningspersonalet om voldelige elever ved skolen skal være en del av skolens forebyggende arbeid mot vold i skolen, og inkluderes som en egen bestemmelse i loven, som for eksempel kan lyde slik:

«Tilsette i skolen har rett til å få informasjon om valdelege elever, og elever med risiko for valdeleg atferd».

Norsk Lektorlag er enig i at opplæringsloven bør ha regler som krever en enkel og ubyråkratisk dokumentering av bruk av fysiske inngrep mot elever. Fra vår side er stikkordene her “enkel” og “ubyråkratisk”. Slik dokumentasjon kan følges opp av administrativt støttepersonell. Det er viktig at en slik dokumentasjonsplikt ikke tillegges som en ekstra dokumentasjonsplikt på den enkelte lærer. Vi er ikke enig i at skoleeier skal varsles hver gang det benyttes tvang eller inngripen mot elever. Om skoleeier skal varsles vil bero på i hvilken situasjon tvangen eller den fysiske makten ble brukt. Det er fullt mulig å tenke seg at både dokumentasjonsplikten og meldeplikten reguleres ulikt avhengig av om situasjonen tvangen/ makten ble utøvd innenfor: om det er snakk om tvang, avverge eller korrigerende. Dersom det fastsettes at rektor alltid skal varsle skoleeier om at det har blitt brukt fysisk makt mot en elev, er vi bekymret for omfanget av en slik meldeplikt fra rektor til skoleeier, selv om en slik meldeplikt bare skal gjelde for gjentakelsestilfeller eller tilfeller der inngrepet er særlig alvorlig.

Vår erfaring i saker om skolemiljø er at de aller fleste saker der en elev klager på en lærer blir meldt til skoleeier, og at en slik melding til skoleeier ikke forbeholdes de tilfellene der en ansatt varsler om mistanke til at en annen ansatt krenker en elev. På samme måte er vi bekymret for byråkratiseringen en meldeplikt ved fysisk inngripen kan føre til. Samtidig er det viktig at skolen dokumenterer all bruk av fysisk inngripen både i tvang, avverge og korrigerings-situasjoner. Loven og forarbeidene bør dermed gi god veiledning både for hva som skal dokumenteres når, og av hvem.

Til kapittel 32 Skoleregler og ordenstiltak

Norsk Lektorlag er enig med departementets endringer i lovens systematikk ved at bestemmelsene om ordensregler, bortvisning og pålagt skolebytte tas ut av kapittelet som omhandler elevenes skolemiljø og settes inn i et nytt kapittel i loven som omhandler henholdsvis skoleregler (utkastets § 10-7) og ordenstiltak (utkastets kapittel 13).

Skoleregler

Norsk Lektorlag støtter departementets forslag om at skoleeier skal gi forskrift om skoleregler som også har regler om organisering av skoledemokratiet.

Som det fremgår av vår høringsuttalelse til Nordrum-utredningen er Norsk Lektorlag svært skeptisk til at skoleregler skal fastsettes lokalt, og ikke nasjonalt. Skoleregler som er viktige for universelle elevrettigheter bør reguleres nasjonalt gjennom retningslinjer eller gjennom en kombinasjon av nasjonale skoleregler og lokale tillegg/ tilpasninger, og ikke på lavest mulig nivå.

Bortvisning

Norsk Lektorlag støtter at bestemmelsen om bortvisning i hovedsak videreføres. Bortvisning må være hjemlet i skolereglene. Norsk Lektorlag mener det er viktig at elevenes plikter øker gjennom opplæringsløpet. Det må kunne stilles tydelige krav til elever i videregående opplæring. Reaksjonsmåtene ved uakseptabel adferd bør være tydelige, og først og fremst markere at skolen plikter å beskytte arbeidsro, trivsel og trygghet for de andre elevene. Skolen må kunne sørge for at enkeltelever som ødelegger andre elevers læringsmiljø, ikke skal kunne tillates å fortsette med dette. Norsk Lektorlag er enig i at bortvisning for resten av skoleåret for elever i videregående opplæring er et alternativ knyttet til særlige alvorlige brudd på skoleregler.

²³ Borgarting lagmannsretts dom, LB-2018-99032.

Pålagt skolebytte

Norsk Lektorlag vil sikre at skolen er en trygg arbeidsplass, og vi støtter at regler om pålagt skolebytte beholdes i loven. Å pålegge skolebytte kan hjelpe i noen tilfeller, andre ganger flyttes bare problemet til en annen skole. Vi er ikke sikre på om dette problemet løses ved at skoleeier ikke kan delegere myndighet til å fatte vedtak om pålagt skolebytte til skoleleder (rektor).

Forbud mot ansiktsdekkende plagg i opplæringen for elever og ansatte i skolen

Norsk Lektorlag støtter departementets forslag om å videreføre forbudet, i tråd med vår høringsuttalelse (2017) om dette²⁴.

Til kapittel 39 Rådgivning

Norsk Lektorlag støtter separate bestemmelser for rådgiving om utdannings- og yrkesvalg, og rådgiving om sosiale og personlige forhold, da disse krever ulik kompetanse og arbeidsmåter. Dette er også i tråd med vår høringsuttalelse²⁵ til NOU 2016:7 Norge i omstilling - karriereveiledning for individ og samfunn.

Vi kan støtte at hjemmelen til å gi nærmere forskrift om rådgiving tas bort, men dette forutsetter tydeligere formålsbeskrivelser i forarbeidene, og en endring av lovtekstens § 16-2. Kunnskapsminister Tonje Brenna har uttalt at selv om mange av samfunnets problemer kommer til uttrykk i skolen, kan de ikke nødvendigvis løses der. Vi er enige i dette, og vil spesielt advare mot første avsnitt i § 16-2 om at elever skal få «den rådgivinga som dei treng om sosiale og personlege forhold som kan ha innverknad på korleis dei har det på skolen». Dette er svært omfattende. Skolene mangler i dag både rett kompetanse og rett dimensjonert kapasitet til å følge opp en slik «sørge for»-plikt. Vi mener heller ikke denne formuleringen i lovtekst er i samsvar med departementets konklusjon (på side 353) om å ikke utvide dagens regel til å også omfatte forhold utenfor skolen.

Vi mener dagens formålstekst i forskriften (§ 22-2) er mye bedre og tydeligere: (vår understreking) "*Formålet med den sosialpedagogiske rådgivinga er å medverke til at den enkelte eleven finn seg til rette i opplæringa og hjelpe eleven med personlege, sosiale og emosjonelle vanskar som kan ha noke å seie for opplæringa og for eleven sine sosiale forhold på skolen*".

- På denne bakgrunnen foreslår vi følgende lovtekst
Rådgiving om sosiale og personlege forhold

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevar får rådgiving som kan medverke til at den enkelte eleven finn seg til rette i opplæringa og hjelpe eleven med personlege, sosiale og emosjonelle vanskar som kan ha noke å seie for opplæringa og for eleven sine sosiale forhold på skolen.

Vi mener det vil være mer realistisk at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elever informeres om hvor de kan søke rådgiving for sosiale og personlige forhold, og at det tilrettelegges for at de kan oppsøke slik rådgiving og hjelp. Laget rundt elev og lærer er i dag ikke tilstrekkelig bygd ut, til å kunne realisere departementets forslag til første avsnitt i § 16-2 på en god måte.

Videre ber vi om at forskriftens § 22-1 beholdes som del av forarbeidene, slik at det framkommer tydelig at tilbudet skal være kjent for elever og foresatte, hva retten til nødvendig rådgiving innebærer, og at rådgivingen også skal medvirke til å utjevne sosial ulikhet, forebygge frafall og integrere etniske minoriteter.

²⁴ <https://cdn.innocode.digital/norsklektorlag.no/uploads/2020/03/Horingsuttalelse-forbudansiktsdekkende-NorskLektorlag-200917.pdf>

²⁵ <https://cdn.innocode.digital/norsklektorlag.no/uploads/2020/03/Horingsuttalelse-NLL-Karriereveiledningsutredningen-071116.pdf>

Vi støtter innføring av begrepet karriereveiledning

NL ser flere fordeler enn ulemper ved å bruke betegnelsen karriereveiledning. Dette er i tråd med anbefalinger fra Kjærgårdutvalget og Kompetanse Norge, og er et vidt begrep som også dekker veiledning knyttet til fag og utdanning.

Kompetansekrav til rådgivning/karriereveiledning

Vi viser til vår høringsuttalelse til NOU 2016:7:

«Norsk Lektorlag er enig med Kjærgårdutvalget i at god karriereveiledning kan bidra til mindre frafall og færre omvalg i både grunnopplæring og høyere utdanning. Korrekt, riktig informasjon på riktig tidspunkt er en forutsetning for å kunne ta gode, informerte utdannings- og yrkesvalg. God karriereveiledning vil være viktig for enkeltelever og enkeltpersoner, men også i et bredere samfunnsøkonomisk perspektiv.

Opprettelse av en egen stillingskategori som karriereveileder, med tilhørende kompetansekrav for tilsetning, mener vi både vil bidra til å styrke kvaliteten på rådgivningen som gis i grunnopplæringen, og til å la lektorer og lærere konsentrere seg om sin kjerneoppgave, undervisningen. Behovet for innføring av kompetansekrav er særlig stort i grunnskolen, der andelen rådgivere med relevant kompetanse har gått kraftig ned. Frafall på yrkesfaglige programområder handler ofte om at elevene ikke kommer inn på riktig programområde».

Norsk Lektorlag har vært og er en forkjemper for innføring av kompetansekrav for undervisning, og vi mener de samme prinsippene bør kunne legges til grunn for å sikre bedre kvalitet i rådgivningstjenesten i skolen. Derfor støttet vi utvalgets konklusjon om at grunnlaget for utvikling av profesjonalitet i veiledningen og profesjonsidentitet hos veilederne svekkes når det ikke stilles krav eller det stilles vage krav til formell kompetanse. Fastsetting av 60 studiepoeng som kompetansekrav til karriereveiledere i grunnopplæringen er nødvendig. Vi vil imidlertid advare mot at vurderingen av hvilke utdanninger som regnes som relevante i denne sammenhengen, overlates til den individuelle skoleleder. En bør ha nasjonale standarder som gjør det lettere for skoleledere å vurdere hva som er relevant og riktig kompetanse når stillinger som karriereveiledere skal besettes. Her kan Kunnskapsdepartementet spille en rolle i utviklingen av slike standarder, i tråd med den nasjonale koordinatorrollen som utvalget anbefaler at departementet får. I tråd med dette støtter vi utvalgets vurdering om at det på sikt bør stilles krav om karriererefaglig utdanning på mastergradsnivå for karriereveiledere i grunnopplæringen, og at det bør stilles krav om 30 studiepoeng for undervisning i faget utdanningsvalg.»

Vi stiller oss tvilende til om Kunnskapsdepartementets tiltak med å utvikle kompetansestandarder for karriereveiledningen i skolen basert på det nasjonale kvalitetsrammeverket for karriereveiledning, vil virke tilstrekkelig kvalitetssikrende, og etterspør innføring av konkrete kompetansekrav for å kunne fylle funksjonen som rådgiver/karriereveileder i skolen.

Karriereveilederne på ungdomstrinnet og i videregående opplæring har en sentral rolle i kvalitetsutvikling av skolesystemet. Norsk Lektorlag støtter Liedutvalget i at: *«Utvalgets forslag til en ny videregående opplæring krever at ungdom og voksne får god karriereveiledning på et tidlig tidspunkt. Utvalget mener at fylkeskommunen må få et større ansvar for å ivareta karriereveiledningen. Dette innebærer at fylkeskommunen må jobbe tett opp mot kommunene og grunnskolene i arbeidet. Informasjonsflyten om elevene må bli bedre.»* Kvaliteten på karriereveiledning i skolen kan bli enda mer viktig med den kommende Fullføringsreformen, hvor det legges opp til at elevene vil måtte ta enda flere valg som del av sin grunnopplæring. Kunnskapsdepartementet skriver i høringsnotatet at «Regjeringen vil også forbedre og videreutvikle videreutdanningstilbudet for dem som jobber med karriereveiledning i skolen», men dette er etter det vi kan se, ikke fulgt opp av Støre-regjeringen.

NL støtter ellers at lærlinger/lærekandidater får rett til rådgivning på linje med elever.

Til kapittel 40 Rett til videregående opplæring

Kunnskapsdepartementet følger opp fullføringsreformen gjennom forslaget til ny opplæringslov. Dagens tidsbegrensninger for retten til opplæring videreføres ikke, og lovforslaget innebærer at den enkelte skal ha rett til videregående opplæring fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, i tråd med Meld. St. 21. (2020-21)²⁶. Retten omfatter ikke elever som ønsker å forbedre karakterer, og retten gjelder ikke opplæring i flere fag enn det som trengs for å fullføre og bestå opplæringen. Dette støtter vi²⁷.

Elevene gis med Kunnskapsdepartementets forslag til ny opplæringslov et ubegrenset antall omvalg frem til 19 år. Departementet vektlegger at det vil være lite hensiktsmessig hvis reglene begrenser den enkelte til å fullføre en opplæring som viser seg å være et feilvalg. Med dagens lovverk har elevene rett til å gjøre ett omvalg. Norsk Lektorlag mener retten til ubegrenset antall omvalg fram til en gitt alder gir et dårlig signal. Elevene må lære å ta valg der konsekvensene ikke er fullt ut overskuelige. Å håndtere slike valg er en del av det å bli voksen. Elevenes omvalg av utdanningsprogram i videregående opplæring medfører betydelige økonomiske og administrative utgifter.

NL mener et raust utdanningssystem må gi muligheter for omvalg og rekvalifisering, og er enig med Kunnskapsdepartementet i at det er lite hensiktsmessig om reglene begrenser elever til å fullføre en opplæring som oppleves å være et feilvalg, men vi støtter ikke forslaget om et ubegrenset antall omvalg fram til 19 år. Vi mener antall omvalg av utdanningsprogram bør begrenses til 1-2, og at slike omvalg hovedsakelig bør skje ved skolestart, og ikke underveis i skoleåret. Omvalg har, i tillegg til merarbeid for administrasjon og faglærere, også en mulig negativ side for klassemiljøet, som kan bli forstyrret når elever beveger seg mellom utdanningsprogram. Dette mener vi Kunnskapsdepartementet bør ta i betraktning i utformingen av opplæringslov.

NL støtter retten til yrkesfaglig rekvalifisering.

Opplæringstilbud til elever som mangler språklige eller faglige forutsetninger

Det er svært positivt at det foreslås å pålegge fylkeskommunene å ha et opplæringstilbud til elever som mangler språklige eller faglige forutsetninger for videregående opplæring, jfr. forslaget til §9-6. Samtidig vil vi bemerke at behovet for dette forslaget vil reduseres betydelig dersom man lovfester krav til et minste antall skolepoeng for inntak til ulike utdanningsprogrammer i videregående opplæring, spesielt studieforberedende programmer. Det som er helt sikkert er at det ikke er forsvarlig at elever med under 30 grunnskolepoeng

²⁶ Se NLS høringsuttalelse til NOU 2019:25: <https://www.norsklektorlag.no/info/norsk-lektorlags-horingsuttalelse-til-nou-201925/> og vår samleside om Fullføringsreformen her: <https://www.norsklektorlag.no/tag/fullforingsreformen/>

²⁷ Vi viser ellers til våre 10 råd for videreutviklingen av videregående opplæring, slik vi spilte dem inn i uttalelsen til NOU 2019:25 i juni 2020:

1. Skolens viktigste oppgave er å formidle kunnskap og la elevene utvikle ulike ferdigheter. Skolens fag skal bygge på akademiske, profesjonsfaglige og håndverksmessige tradisjoner.
2. Norsk skole skal gi alle elever like muligheter til å realisere potensialet sitt og kunne delta aktivt i samfunnet.
3. Kvalifikasjonsprinsippet for elever er godt, det må følges konsekvent
4. Retten til å fullføre må presiseres og begrenses, og det må stilles konkrete krav til elevrollen
5. Vi må skille tydeligere mellom yrkesfag og studiespesialiserende utdanningsprogram, disse må styrkes og utvikles i tråd med sin egenart.
6. Skal vi få bedre studieforberedte avgangselever og høyere faglig nivå på er innfasing av høyere kompetansekrav for undervisning er en helt nødvendig forutsetning.
7. Vi må stille kvalitetskrav på likt nivå til utdanninger som gir generell studiekompetanse. For dårlig studieforberedthet forplanter seg som frafall i høyere utdanning.
8. Vi må tydelig skille mellom begrepene grunnskole (obligatorisk) og videregående opplæring (frivillig). Begrepet grunnopplæring må begraves.
9. I utviklingen av nye studieforberedende utdanningsprogrammer må relevansbegrepet tolkes vidt, og også favne skolens dannelsesoppdrag.
10. Liedutvalget er ikke tydelige nok på balansen mellom en god fleksibilitet i opplæringstilbudet for eleven versus organisatoriske konsekvenser for de ansatte. De organisatoriske og arbeidsmessige konsekvensene av utviklingen av nye utdanningsprogrammer må gjøres tydelige i det videre reformarbeidet.

begynner på studieforberedende program på videregående skole, da under halvparten av disse fullfører, ifølge tall fra Stoltenberg-utvalget.

Språklige forutsetninger

Norsk Lektorlag mener tilbudet til minoritetsspråklige må utvikles og tilbys særskilt, og støtter Liedutvalgets forslag om at en slik opplæring må være obligatorisk. Vi mener imidlertid at elevene må kunne dokumentere kompetanse på et B 1-nivå i norsk, slik at de kan følge undervisningen og kommunisere med lærere og medelever, før de kan gå over til ordinære fag/undervisning i videregående opplæring. Dette gjøres allerede i Oslo, og vil være å ta Liedutvalgets kvalifikasjonsprinsipp på alvor. I andre fylker erfarer våre medlemmer at et stort flertall av flerspråklige elever i videregående opplæring bare kan norsk på A1-nivå. Dette reduserer sterkt lærerens mulighet til å gjennomføre god tilpasset opplæring i klasserommet, og elevens mulighet til å få utbytte av opplæringen. Det er svært viktig at elever med særskilt norskopplæring får rett og plikt til å dokumentere hva de har lært gjennom en standardisert norskprøve. Skal elever med norskferdigheter under B1-nivå få tilstrekkelig utbytte av opplæringen, mener Norsk Lektorlag det er avgjørende at de får et første skoleår i videregående opplæring med hovedvekt på norsk språkopplæring. Hva som er «tilstrekkelige norskferdigheter» må defineres tydelig i regelverket, og de som gir særskilt norskopplæring må ha relevant fagkompetanse.

Omfang av grunnskoleopplæring kan være en god indikator for nyankomne elever som har hatt svært lite tid i den norske skolen, for å tilbys et særskilt opplæringstilbud. Opplæringslovutvalget mener kommunene må være særlig oppmerksomme på de som har kommet til Norge i løpet av ungdomstrinnet uten sammenlignbar grunnskoleopplæring fra hjemlandet. Norsk Lektorlag støtter dette.

Faglige forutsetninger

NL mener at en vurdering av om den enkelte elev har et tilstrekkelig faglig grunnlag for å starte sin videregående opplæring, er viktigere enn omfang av tilstedeværelse i grunnskolen. Vi viser til vår høringsuttalelse til Nordrum- utredningen: *«Å ha vært nok til stede på grunnskolen er i seg selv ikke et godt nok grunnlag for å kunne mestre og få utbytte av videregående opplæring. Enkelte elever kan ved avsluttet ungdomsskole hatt moderat med fravær og allikevel ikke ha kunnskaps- og ferdighetsnivået læreplanverket legger opp til. Andelen elever som mangler grunnskolepoeng ved utgangen av 10. klasse, har vært økende de siste årene. Det har vært en økning både i elevgruppen som har innvandret til Norge, og blant de øvrige elevene. For disse elevene vil ikke mer tid med samme type opplæring være hensiktsmessig. Det holder ikke som kvalitetsindikator å sette opp at eleven fullfører grunnskolen kun om eleven har vært nok til stede (i antall timer), slik Opplæringslovutvalget foreslår. Om elevene ikke har et nivå på sin kompetanse, kunnskap og ferdigheter for å kunne tilegne seg mer kompetanse i videregående opplæring, har de uansett ikke de nødvendige forutsetningene for å kunne gå videre i sin utdanning. På dette grunnlaget mener Norsk Lektorlag at Liedutvalgets kvalifikasjonsprinsipp er mer hensiktsmessig enn opplæringslovutvalgets minstetilnærming hvor antall timer grunnskoleopplæring anses å være tilstrekkelig. Det er ikke et tilstrekkelig grunnlag for å starte videregående skole, at du har vært på skolen en viss tid. For å få reelt utbytte av videregående skole, må elevene i grunnskolen også ha tilegnet seg nødvendige faglige forutsetninger. Omfang av opplæring kan imidlertid være en god indikator for nyankomne elever som har hatt svært lite tid i den norske skolen. Opplæringslovutvalget mener kommunene må være særlig oppmerksomme på de barna som har kommet til Norge i løpet av ungdomstrinnet uten sammenlignbar grunnskoleopplæring fra hjemlandet. Norsk Lektorlag støtter dette.»*

Kunnskapsdepartementet viser i høringsnotatet til at regjeringen vil vurdere å innføre en fylkeskommunal plikt til å gi et tilbud i overgangen mellom grunnskolen og videregående, og til Stortingets vedtak om innføringsfag tilknyttet Fullføringsreformen, og vil ikke, slik Nordrum-utvalget foreslo, innføre krav til omfang av grunnskoleopplæring for å fullføre grunnskolen.

Valg av videregående opplæring for ungdom eller voksne for personer mellom 19-25 år

Med dagens opplæringslov kan de som er eldre enn 24 år søke om inntak for videregående opplæring for

ungdom, men har ikke rett til plass, og prioriteres etter ungdom. De som er yngre enn 24 år, kan etter søknad og når det foreligger særlige grunner, få videregående opplæring for voksne.

Kunnskapsdepartementet foreslår (i tråd med Fullføringsreformen) at nedre aldersgrense for rett til videregående opplæring for voksne senkes til 19 år.

I merknader til lovforslag skriver Kunnskapsdepartementet at et eksempel på særlige grunner kan være at søkeren er i arbeid og derfor har vanskelig for å fullføre videregående opplæring for ungdom. Et sentralt moment i vurderingen av om det foreligger særlige grunner, er om søkeren har behov for et mer tilpasset opplegg enn det som kan tilbys innenfor opplæring av ungdom. Kunnskapsdepartementet spør om det bør være en annen øvre aldersgrense for opplæring for ungdom, enn 24 år.

Vi er enige med Kunnskapsdepartementet om at det kan være en ulempe for det sosiale miljøet hvis det blir for stor aldersspredning i opplæringen for ungdom.

Voksne elever som vil ta (opp igjen) videregående opplæring har ofte opplevd helsemessige utfordringer av ulike slag, lærevansker og lignende, som gjør at de vil ha best utbytte av et noe mer tilpasset tilbud, som videregående opplæring voksne i større grad innebærer. Vi mener det vil være uheldig å gi elevene fri mulighet til å velge mellom å ta videregående opplæring som ungdom eller etter voksenretten når de er mellom 19 og 24 år. Vi ser i likhet med Kunnskapsdepartementet også risikoen for at fylkeskommunene da vil opprette færre tilbud for voksne.

Påbygging til generell studiekompetanse

NL ga følgende innspill om påbygging i Nordrum-utvalgets høring og i Lied-utvalgets høring, som også er vår holdning i dag:

«Norsk Lektorlag har i flere år bedt om nye krav til påbygging til generell studiekompetanse, og at elevene får et tilbud som går over flere år. For mange med yrkesfaglig bakgrunn er ett år for kort tid for en så teoritung påbyggingsmulighet til å tilegne seg studiekompetanse. Utvidelse av påbyggingstilbudet til 1,5 eller 2 år er Lektorlagets forslag, vi støtter Liedutvalget i dette. Et altfor stort antall faller fra og stryker med dagens ordning. Ved å utvide vil man gi dem tid og større muligheter til å lykkes og bli reelt studieforberedt.

Det bør samtidig stilles konkrete karakterkrav for opptak til påbygging. Vi mener elevene minimum trenger karakteren 3 i norsk, matematikk og engelsk fra Vg1/Vg2YF for å være kvalifisert for påbygg. Mange elever som går ut av Vg2 yrkesfag har ikke et faglig nivå som tilsier at de har forutsetninger for å mestre påbygg til studiekompetanse, eller vil ha faglig utbytte av det. Vi mener karakterkrav er i tråd med utvalgets kvalifikasjonsprinsipp.

Norsk Lektorlag støtter Liedutvalgets forslag om at påbygging til generell studiekompetanse ikke skal være en standardisert størrelse, men vil avhenge av hvilket yrkesfaglig utdanningsprogram elevene kommer fra. Vi støtter selvfølgelig at elever som planlegger å ta høyere utdanning, og er faglig kvalifisert, får ta påbygging til generell studiekompetanse. I dag er det imidlertid for mange elever som begynner på påbygging fordi de ikke får lærlingeplass, uten å ha planer om å studere. Denne elevgruppen håper vi vil bli betydelig redusert i fremtiden som følge av de foreslåtte tiltakene.»

Vi viser også til merknad til kapittel 63 om økonomiske merkostnader knyttet til oppheving av dagens tidsbegrensing på ett år for påbygging til generell studiekompetanse.

Gratisprinsippet

Departementet foreslår, som opplæringslovutvalget, ingen realitetsendringer i dagens regler om gratisprinsippet i videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet viser til at selv om utstyrsstipendiet har økt, er det for mange ikke samsvar mellom satsene og utgiftene de bes om å dekke selv, men at innføring av «et mer absolutt gratisprinsipp» vil kreve ytterligere utredning og store statlige kostnader, og det vurderes ikke nærmere av Kunnskapsdepartementet i denne omgangen.

Vi mener gratisprinsippet prinsipielt sett er bra, men erfarer at det ikke er reelt. Innsamlingsaksjoner og lignende gir et press på foresatte til å bidra. For videregående opplæring erfarer dessverre våre medlemmer at gratisprinsippet har ført til at det er svært vanskelig eller umulig å gjennomføre ekskursjoner, og prinsippet har i så måte begrenset lektorenes verktøykasse. Med henvisning til dårlig fylkeskommunal eller kommunal økonomi kuttes ekskursjoner og annen læringsaktivitet utenfor klasserommet helt ut.

Når Kunnskapsdepartementet i merknader til lovforslaget skriver at fylkeskommunen ikke kan kreve at elevene betaler for deltakelse på aktiviteter og skoleturer som gjennomføres som en del av opplæringen, bør også Kunnskapsdepartementet i sine bevilgninger til skolesektoren øremerke nok midler til ekskursjoner, slik at disse i praksis kan gjeninnføres.

Til kapittel 43 Rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne

Rett til grunnskoleopplæring for voksne

Vi støtter at vilkårene for retten tydeliggjøres i selve loven, og ikke som i dag hvor dette kun følger av rundskriv. For å unngå store forskjeller som ikke er begrunnet i elevenes behov, ønsker vi nasjonale sikringsbestemmelser for hvor mye opplæring det skal gis som et minimum, snarere enn veiledende rammeverk, slik departementet vurderer og Nordrum-utvalget foreslo.

Vi støtter departementets forslag om at det utvikles egne læreplaner med kompetansemål for voksne på nivå to i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (tilsvarer grunnskoleopplæring). For at opplæringen skal være tilpasset den enkelte elevs behov for opplæring, kan modulstrukturering være hensiktsmessig. Da må læreplanene utvikles eller tilpasses spesifikt for dette.

Vi mener Kunnskapsdepartementets forslag om å bruke den nye betegnelsen «forberedende opplæring for voksne» i stedet for «grunnskoleopplæring organisert for voksne», ikke er godt. Den nye betegnelsen beskriver ikke godt nok hva det forberedes fra eller til, og gir dessuten assosiasjoner til et annet nivå i kvalifikasjonsrammeverket. Vi mener dessuten at det nye begrepet ikke vil være tydeligere for lovens brukere, enn dagens betegnelse.

Rett til videregående opplæring for voksne

Vi støtter departementets forslag om å innføre rett til en begrenset individuell tilrettelegging av opplæringen (spesialundervisning) for voksne i videregående opplæring dersom det er nødvendig for å gi den voksne en forsvarlig opplæring. Dette er en viktig styrking av rettighetene til denne elevgruppa. Fylkeskommunene skal i vurderingen ta hensyn til forutsetningene til den enkelte voksne, muligheten for faglig utbytte og hvilke ressurser som kreves, når det skal avgjøres om og hva slags tilrettelegging den voksne skal få.

Norsk Lektorlag støttet tiltak for å bedre opplæringstilbudet til voksne i videregående opplæring slik de ble foreslått i stortingsmeldingen om Fullføringsreformen. Det er særs viktig at opplæringen skal tilpasses den voksnes kompetanse, og gjennomføres slik at de voksne elevene kan gå ut i arbeid eller videre utdanning så raskt som mulig. Vi vil imidlertid advare mot å betegne elever som tar videregående opplæring for voksne som «deltakere». Rettigheter og plikter til voksne som tar grunnskoleopplæring eller videregående opplæring er tilpasset deres alder og erfaring, men det generiske begrepet «deltaker» oppfatter vi ikke som hensiktsmessig i denne sammenhengen. Norsk Lektorlag støttet Liedutvalgets forslag 82-92. Vi anbefalte også krav om et tettere samarbeid mellom NAV og fylkeskommunene, og at utdannings- og sosialbudsjett kan sees i sammenheng.

Vi støtter at kompetansekrav for tilsetning og undervisning, samt kvalifikasjonsprinsippet, også skal gjelde for den forberedende opplæringen (tidligere grunnskoleopplæring for voksne) og for videregående opplæring for voksne (§§ 17,2,17-3 og 17-4.)

For påbygging til generell studiekompetanse for voksne, støtter vi at retten begynner når man fyller 19 år, og

at begrensningen på ett år oppheves.

Kunnskapsdepartementet innfører ikke krav om kontaktlærer for voksne med lovforslaget. Vi mener, i likhet med andre lærerorganisasjoner, at et slikt krav må innføres. Også for voksne som tar grunnskoleopplæring eller videregående opplæring er det gunstig å ha én person å forholde seg til. Dette er ofte mennesker som har møtte ulike utfordringer i livet sitt, som har gjort at skolegangen har blitt utsatt i tid. Det er ikke rimelig å legge til grunn at voksne elever ikke har samme behov for kontaktlærer som barn og unge. Departementet mener at dette kan det være vanskelig å få til, og at et krav om kontaktlærer vil gjøre opplæringen mindre fleksibel for deltakerne, og at et eventuelt krav om kontaktlærer vil gjøre det vanskelig å tilpasse opplæringen til den voksnes livssituasjon. Vi er ikke enige i en slik vurdering, og vil dessuten advare mot ideen om at grunnskoleopplæring eller videregående opplæring for voksne kan foregå helt som fjernundervisning.

Samtidig savner vi en offensiv satsing fra regjeringen på lærerkompetansen til dem som underviser voksne i videregående opplæring. Selv om tilsettingsreglene for lærerne gjelder opplæring organisert for voksne, kan Kunnskapsdepartementet i forskrift fastsette at det likevel kan tilsettes personer som ikke oppfyller kompetansekravene. Kravene om relevant kompetanse i undervisningsfaget gjelder ikke ved opplæring særskilt organisert for voksne. Norsk Lektorlag ser ingen god faglig grunn til at elever som tar opplæring organisert for voksne, skal måtte risikere å få sin opplæring av mindre kvalifiserte lærere, enn øvrige elever. Det kan være mange, og sammensatte årsaker til at en tar videregående opplæring for voksne, men ingen av disse tilsier at denne elevgruppen vil gagnes av å møte lærere som ikke har fordypning i det de underviser i. Snarere tvert imot.

Vi støtter ellers øvrige forslag for videregående opplæring for voksne²⁸.

Til kapittel 44 Overgangen fra grunnskolen til den videregående opplæringen

Vi støtter innføring av en fylkeskommunal plikt til å sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til videregående opplæring, i tråd med tidligere høringsuttalelser. Vi støtter også en plikt for kommunen til å samarbeide med fylkeskommunen om elevenes overgang fra grunnskolen til videregående opplæring.

Vi har gjentatte ganger pekt på utfordringene som ligger i at informasjon ikke følger eleven, når kommunene har ansvar for grunnskolen, og fylkeskommunene for videregående, her fra høringsuttalelsen til Nordrum-utredningen:

«Overgangen mellom ungdomsskole og videregående opplæring er sårbar. Den organisatoriske arbeidsdelingen, hvor kommuner er lokal skolemyndighet for grunnskoler og hvor fylkeskommuner er lokal skolemyndighet for videregående skoler, gjør at kunnskap og ekspertise om enkeltelever ikke nødvendigvis følger eleven fra ungdomsskolen til videregående. Et praktisk viktig grep som vil lette overganger mellom skoleslagene er å gjøre sakkyndige vurderinger og individuelle opplæringsplaner fra grunnskolen tilgjengelige for videregående opplæring. Det er viktig med systematisk overføring av nødvendig informasjon og kunnskap om enkeltelever i overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole. Etter Norsk Lektorlags erfaring fungerer dette i dag bedre for elever som er tatt inn på særskilt grunnlag. Det er spesielt viktig at denne kunnskapsoverføringen blir god for elever som har fått spesialpedagogisk oppfølging – med tanke på høy risiko for frafall.»

Vi er enige i at all informasjon om eleven må overføres uten hinder av taushetsplikt. Vi er skeptiske til at eleven og de foresatte må samtykke til å overføre relevant informasjon til videregående skoler som foreslått i lovutkastets § 25-1(4), og ber om at all informasjon skal overføres uavhengig av om eleven og eller foresatte samtykker til denne overleveringen. Dette vil være særlig viktig for å sikre både elever og lærere en trygg skole og arbeidsplass.

²⁸ Høringsnotatet side 423.

Til kapittel 48 Personalet i skolen

Kunnskapsdepartementet foreslår regulere kompetansekrav til rektor i opplæringsloven for å sikre at skolen ledes av en person med pedagogisk kompetanse. Kravet må være oppfylt ved tiltredelse i rektorstillingen. Hensynet bak bestemmelsen om forsvarlig ledelse i skolen tilsier at skolens øverste leder skal ha både pedagogisk kompetanse og lederkompetanse.

Vi støtter dette, og mener rektor kun bør kunne være rektor på én skole, ikke flere. Vi mener at en rektor kun skal kunne være rektor på en skole om gangen. Det er viktig at en rektor daglig er fysisk og mentalt til stede på sin skole, er en del av både elevmiljøet og blant de ansatte, for på den måten å ha inngående og detaljert kjennskap til alle aspekter av hvordan hans skole fungerer – didaktisk, sosialpedagogisk, elevmiljøet, hvordan de ansatte opplever arbeidsmiljøet – ikke bare kjenne til skolen via en oversikt i VIS eller tilsvarende system.

Det er en svakhet ved lovforslaget at det ikke stilles krav om pedagogisk erfaring til studieledere og avdelingsledere. Våre medlemmer melder at antallet avdelingsledere har økt mye i videregående opplæring, og at en ved enkelte skoler opplever det som en vesentlig ulempe at enkelte ansettes om avdelingsledere uten tidligere skoleerfaring.

Departementet skriver i høringsnotatet²⁹:

«Det er avgjørende for elevenes læringsutbytte at ledelsen, undervisningspersonalet og annet personale i skolen har den rette kompetansen til å utføre de oppgavene de er pålagt. Som ledd i det kontinuerlige kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen er det også viktig at kommunene og fylkeskommunene legger til rette for at de ansatte får nødvendig faglig påfyll i form av etter- og videreutdanning. Departementet foreslår derfor å videreføre kravet om at kommunene og fylkeskommunene skal ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten, og at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at de ansatte får utvikle seg pedagogisk og faglig.»

Norsk Lektorlag støtter videreføringen, men vil bemerke at dette ikke vil bedre situasjonen for de mange lærerne og lektorene som ikke får nødvendig og relevant etter- og videreutdanning med dagens ordninger for dette, og med dagens lovverk. Norsk Lektorlag mener dagens system ikke fungerer. Vi vil ha et etter- og videreutdanningstilbud av høy kvalitet som kan kombineres med jobben som lektor eller lærer.

Norsk Lektorlags sentrale krav er:

- rett og plikt til årlig faglig relevant etterutdanning
- rett til relevant videreutdanning minst hvert femte år.
- lærere som må undervise i fag der de mangler fordypning i, må få rett til tilbud om nødvendig videreutdanning innen ett år.

Norsk Lektorlag mener kompetansereformen for arbeidslivet også må omfatte lektorer og lærere. Krav til systematisk faglig oppdatering er en selvfølge i andre profesjoner og yrker. Slik må det også bli i skolen.

Gode etter- og videreutdanningstilbud vil heve kvaliteten på undervisningen, styrke faglig samarbeid og bidra til å beholde faglige ressurspersoner i skolen. Det er dokumentert at lektorer og lærere med høy faglig kompetanse gir bedre elevprestasjoner og bidrar til sosial mobilitet for elevene.

Vi er uenige med departementet i at det er tilstrekkelig at krav til system for kompetanseutvikling dekkes av internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1, og ønsker å beholde krav om at skoleeier skal ha et system for kompetanseutvikling, også i opplæringsloven. Det er i skoleverket mange brukere av opplæringsloven som ikke er jurister, og som ikke nødvendigvis kjenner til kommunelovens krav. I tråd med ønsket om et tilgjengelig lovverk, ber vi departementet revurdere sin konklusjon om dette.

Kompetansekrav

²⁹ Høringsnotatet side 478.

Departementet foreslår dessverre ingen skjerpinger eller utvidelser i kompetansekrav for tilsetning eller for undervisning (ny § 17-2 og 17-3)). Departementet bemerker at *«ytterligere kompetansekrav vil legge sterkere bånd på kommunenes og fylkeskommunenes handlingsrom. De siste årene er det innført flere kompetansekrav i skolen. Kommunene og fylkeskommunene, skolene og lærerne legger ned en betydelig innsats for å oppfylle disse. I noen deler av landet er det mangel på lærere som oppfyller kompetansekrav for ansettelse. Mange av kommunene og fylkeskommunene er også under press for å oppfylle gjeldende kompetansekrav for undervisning i fag. Kommunene og fylkeskommunene har ulikt rekrutteringsgrunnlag og ulike muligheter til å prioritere videreutdanningen som er nødvendig for å oppfylle disse kravene. Departementet mener derfor det er mer hensiktsmessig å styrke lærernes kompetanse ved å videreføre støtten til kompetanse- og utviklingstiltak, framfor å innføre nye kompetansekrav for å undervise.»*³⁰

Innføringen av kompetansekrav for undervisning førte til at myndigheter nasjonalt og lokalt måtte tilrettelegge for at lærere tok nødvendig videreutdanning i fag, for å kunne fortsette å undervise i dem. Kunnskapsdepartementets henvisning til «å videreføre støtten til kompetanse- og utviklingstiltak», snarere enn å innføre nye kompetansekrav for å undervise, som medfører videreutdanning, er et betydelig svakere virkemiddel.

Lærernes kompetanse er avgjørende for å gi elevene god opplæring. Vi trenger full åpenhet om lærernes kompetanse, slik at elever, foresatte og offentligheten oppdager om skoleeier nedprioriterer kompetanse i skolen. Enhetsskolen undergraves effektivt når elevene i en kommune får opplæring av dårligere kvalifisert undervisningspersonale enn i en annen kommune. Kommunene har krav på seg til å benytte en rekke yrkesutøvere med autorisasjon i sin tjenesteproduksjon. Hvorfor skal dette tas lett på i skolen? Norsk Lektorlag mener dette er en mangel på respekt for elevenes behov for kvalifiserte lærere. Vi forventer klare politiske ambisjoner om en nullvisjon for ukvalifisert arbeidskraft i skolen.

Norsk skole trenger en langtidsplan for å trappe opp kompetansekrav for å undervise, så elevene får lærere med faglig ferdypning på alle trinn i alle fag. Pålegges skoleeier samtidig å tilby videreutdanning til lærere som settes til å undervise i fag de ikke har ferdypning i, vil det ikke lenger lønne seg for kommunen å nedprioritere kompetanse i skolen. Vi trenger også nasjonale retningslinjer som kvalitets-sikrer rektors vurdering av hva som er relevant kompetanse for undervisning i faget.

Liedutvalget anbefalte, som ledd i å sikre kvaliteten, å vurdere om det er behov for å stille bestemte kompetansekrav til ulike funksjoner på skolene. De anbefalte også å vurdere å utvide kompetansekrav til lærere på videregående skole. Norsk Lektorlag støtter disse forslagene.

Dagens lovtekst (§ 10-2) lyder: Tilsette som skal undervise, må ha relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i. Kunnskapsdepartementets forslag til ny lovtekst er: *«Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarar har relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i»*

Lovreguleringen av midlertidig tilsetning og tilsetning på vilkår videreføres med lovforslaget. Norsk Lektorlag støtter ikke å videreføre adgangen til midlertidig ansettelse og ansettelse på vilkår. Vi argumenterte mot dette i NLs uttalelse til Nordrum-utvalgets utredningen: *«NL mener loven tydelig må presisere at ansettelse på vilkår skal brukes så lite som mulig, og bare når den ansatte allerede har faglige kvalifikasjoner. I tillegg, må den som ansettes på vilkår få både rett og plikt til kvalifisering. Det vil sikre at elevene raskere får kvalifiserte undervisere, og minimere misbruk av reglene om tilsetning på vilkår.»*

Kontaktlærer

Kunnskapsdepartementet foreslår å videreføre kravet om kontaktlærer som foreslått i utkastets § 14-2(5). Vi støtter dette.

Kvalifikasjonsprinsippet ved ansettelse

Kunnskapsdepartementet valgte å lytte til høringsinstansene ved beholde dagens § 10-5 om kvalifikasjonsprinsippet i forslaget til § 17-4. Å synliggjøre sentrale ulovfestede prinsipper i loven er

³⁰ Høringsnotatet side 488, punkt 48.5.5.2.

pedagogisk fordi det styrker lovens leservennlighet, og bidrar til økt lovoppfyllelse ved utvelgelse til ansettelse i skolen, slik at rettssikkerheten ved ansettelser ivaretas bedre.

Faglig ansvar for opplæringa

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslaget om presisering av lærerens faglige ansvar. Opplæringslovutvalget foreslo at bare lærere kan ha det faglige ansvaret for opplæringa og at lærere må være til stede med elevene i opplærings situasjonen. Departementet har foreløpig ikke inntatt sistnevnte i sitt lovforslag. Departementet siterer i høringsnotatet Prop. 129L (2012-2013 s 41) hvor det står at «undervisningspersonale skal alltid ha ansvaret for opplæringen og planleggingen av denne». Norsk Lektorlag er enig i at dette uttrykker gjeldende rett.

Norsk Lektorlag har støttet å innføre disse rettssetningene uttrykkelig i loven. Disse er en forutsetning for oppfyllelsen av opplæringslovas formål: god opplæring i et godt miljø.

I høringsnotatet foreslår departementet at lovutkastets § 17-6 om «*bruk av anna personale enn lærarar i opplæringa*» indirekte at lærere skal ha ansvaret for opplæringa, ved at «*anna personale enn lærarar kan hjelpe til i opplæringa, men skal ikkje ha ansvaret for opplæringa.*» Høringsnotatet legger opp til at personale som ikke er lærere skal få nødvendig veiledning av en lærer, og at skoleeier skal sørge både for at det settes av nok tid og ressurser for dem som skal veiledes.

Norsk Lektorlag mener et krav om faglig ansvar og tilstedeværelse skal gjelde generelt, og ikke som et alternativ kun gjelde for spesialundervisning/individuell tilrettelagt opplæring.

Forsvarlig vikarordning og kompetansekrav

Departementet viderefører opplæringslovutvalgets forslag om at loven skal stille krav om forsvarlig vikarordning, men Kunnskapsdepartementet mener «forsvarlig vikarordning» også kan omfatte ufaglærte. Nordrum-utvalgets poeng med ordningen var å unngå bruk av ufaglærte vikarer eller at det ikke skulle settes inn vikar. Ordningen skulle støtte lovens hovedintensjon: at opplæringen forutsetter at lærer skal være til stede i timen med elevene. Dersom ordningen skal virke etter sin hensikt forutsettes det at en forsvarlig vikarordning bare kan bestå av kvalifiserte lærere.

Kunnskapsdepartementet ber om innspill til hvordan det kan legges til rette for at flere lærere står lenger i jobb, også etter 2025. Norsk Lektorlag vil komme tilbake med et slikt innspill separat til Kunnskapsdepartementet, og et eget innspill til en bedre ordning for videreutdanning som treffer mer målrettet lærere og lektors behov i ulike skoleslag, med ulik formell kompetansebakgrunn og utviklingsbehov og -ønsker.

Vi støtter Kunnskapsdepartementets forslag om videreføring av kravet om veiledning av assistenter, og vi mener som Kunnskapsdepartementet at den er så viktig at den må framkomme tydelig i loven. Det må settes av tilstrekkelig tid og ressurser til en slik veiledning.

Norsk Lektorlag råder Kunnskapsdepartementet til å beskytte lærer- og lektortittelen og vurdere sertifisering

Nordrum-utvalget foreslo ikke å beskytte lektortittelen, eller vurderte en sertifiserings-ordning. Beskyttelse av lektortittelen er sammen med høyere kompetansekrav for undervisning sentrale grep for kvalitetsheving av skolen. Stortinget vedtok i 2017 at beskyttet lærertittel skal utredes. Lærere må som hovedregel ha pedagogisk kompetanse, men skoleeiere utnytter opplæringslovens unntak og ansetter ukvalifiserte personer uten lærerutdanning eller faglig fordypning for å undervise. Mange yrker er beskyttet for å sikre forsvarlige tjenester. Sykepleiere, regnskapsførere, revisorer, eiendomsmeglere, leger, advokater og mange andre profesjoner må ha godkjent utdanning, og ofte regelmessig etter- og/eller videreutdanning. Hvorfor har vi lavere krav til de som underviser elevene?

Norsk Lektorlag mener en sertifisering også må vurderes. En lektor som tok hovedfag da programmering med hullkort fortsatt var høyden av digital utvikling har ingen slike krav, og skoleeiers plikt til å tilby etterutdanning

føres det ikke tilsyn med. Skal vi få likeverdig grunnopplæring alle steder i Norge, må skoleeier forpliktes til å gi et godt etter- og videreutdanningstilbud slik at alle norske elever får faglig oppdaterte lærere.

Til kapittel 54 Internkontroll og kvalitetsutvikling

Kompetanse i skolen og system for kompetanseutvikling

Departementet følger opp opplæringslovutvalgets forslag i utkastets § 17-8 (deler av nåværende lovs § 10-8) når det gjelder krav om kompetanse i skolen: at skoleeier har ansvar for å ha rett og nødvendig kompetanse i skolen, og at skoleeier skal sørge for at personalet skal ha mulighet til å utvikle seg faglig og pedagogisk «*så dei kan vere på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet*».

Dette følges opp i svært varierende grad i dag, og lovformuleringen har ikke sikret gode nok etter- og videreutdanningsmuligheter for våre medlemmer.

Kunnskapsdepartementet vil fjerne krav om system for kompetanseutvikling, og mener det er dekket av internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1³¹ som nylig ble revidert. Liedutvalget foreslo å beholde krav om at fylkeskommunene skal ha et system for kompetanseutvikling. Vi har støttet og vil fortsette å støtte dette, ettersom det er svært vesentlig å fortsatt stille krav til skoleeier om å ha et system for kompetanseutvikling. Vår erfaring er at skoleeiere utøver ansvaret for å sørge for at underviserne er faglig oppdatert svært ulikt. Det er derfor også nødvendig å kartlegge forskjellene mellom undervisningspersonalets behov og skoleeiers kompetansehevingstilbud, etterfulgt av et tilsyn med nåværende opplæringslovs §10-8. Norsk Lektorlag mener lovkravet bør videreføres i ny opplæringslov, og at formuleringen i kommuneloven ikke er tilstrekkelig.

Departementet har et delvis nytt forslag i § 17-11 om «skolefaglig kompetanse og kvalitetsutvikling» som presiserer at det skal være skolefaglig kompetanse³² i skoleeiers administrasjon, og at skoleeier skal arbeide for å vedlikeholde og heve kvaliteten i opplæringa, at skolen medvirker til å nå målene som fastsatt i læreplanverket, at kommunestyret/ fylkestinget årlig skal få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultatene og frafallet fra opplæringa. Vi mener «skolefaglig kompetanse» bør defineres bedre, og at det også må stilles krav om erfaring fra skolen, ikke kun «kunnskap om pedagogikk og kunnskap om regelverket for skolene».

Kunnskapsdepartementet skriver at det er «*departementets vurdering at både rektorer, lærere og eventuelt andre ansatte skal involveres i kvalitetsvurderingen og kvalitetsutviklingen på den enkelte skolen ettersom det er de ansatte som har førstehånds kunnskap om skolevirksomheten og elevene.*» Til tross for dette, vil de ikke omtale lærernes involvering uttrykkelig i bestemmelsen om internkontroll, kvalitetsvurdering og kvalitetssikring. Vi mener dette ikke er god tilrettelegging fra Kunnskapsdepartementets side for «profesjonalisering innenfra», som er en omforent politisk ambisjon. Vi viser ellers til vår høringsuttalelse til sluttrapporten til ekspertgruppa for skolebidrag³³.

³¹ Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.

Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

³² Skolefaglig kompetanse er definert som «kunnskap om pedagogikk og kunnskap om regelverket for skolen», s 519 i høringsnotatet (punkt 54.2.3).

³³ <https://cdn.innocode.digital/norsklektorlag.no/uploads/2021/11/Horingsuttalelse-Lektorlaget-Enskoleforvartid-01112021.pdf>

Når det gjelder krav om skolefaglig kompetanse i fylkeskommunen, må det presiseres at skolefaglig ansatt i administrasjonen ikke samtidig kan være rektor. Det er viktig at en rektor daglig er fysisk og mentalt til stede på sin skole, er en del av både elevmiljøet og blant de ansatte, for på den måten å ha inngående og detaljert kjennskap til alle aspekter av hvordan hans skole fungerer – didaktisk, sosialpedagogisk, elevmiljøet, hvordan de ansatte opplever arbeidsmiljøet, etc.

Til kapittel 58 Statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner

Regler om tilsyn gjelder hvilke reaksjoner som er nødvendige og hensiktsmessige for å sikre en effektiv styring og håndheving av opplæringsloven. Departementet foreslår i utgangspunktet en videreføring av dagens regler, som innebærer at dagens regel om at staten kan føre tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes oppfyllelse av pliktene i opplæringsloven, og internkontrollplikten i kommuneloven. Dette støttes. Et statlig tilsyn er viktig for å sikre likeverdig opplæringstilbud og etterlevelse av opplæringsloven.

Departementet hører åpent om staten skal føre tilsyn med et eventuelt forsvarlighetskrav. Dagens tilsyn er en lovlighetskontroll, som innebærer at det frie skjønnets som er brukt i konkrete enkeltsaker ikke kan overprøves (se side 773). Ved å innføre en forsvarlighets-standard i loven vil dette kunne innebære at det faglige handlingsrommet for den frie skjønnssutøvelse innsnevres noe, forutsatt at også forsvarlighetskravet kan underlegges tilsyn. Norsk Lektorlag mener det er viktig at lovens eventuelle forsvarlighetskrav underlegges et statlig tilsyn, for å sikre at også de rettighetene i loven som hviler på det alminnelige forsvarlighetsstandarden kan etterprøves av tilsynsorganer, og ikke bare overprøves i en eventuell rettslig prosess.

Til kapittel 59 Reaksjoner overfor kommunene, fylkeskommunene og ansatte i skolen (straff m.m.)

Kunnskapsdepartementet foreslår å ikke innføre nye reaksjoner mot kommuner og fylkeskommuner, og å videreføre regler om tvangsmulkt, straff og delt bevisbyrde i saker om erstatning i skolemiljøsaker.

Ekspertgruppa for skolebidrag skriver i sin sluttrapport «*Ekspertgruppen mener det er nødvendig å ha sanksjoner for skoleeiere som over tid har skoler med lave resultater, høye mobbetall og lignende, og som ikke kan dokumentere at de har iverksatt kunnskapsbaserte tiltak for å støtte skolene. Ekspertgruppen anbefaler utredning av en strategi, etter modell av for eksempel som kan brukes overfor kommuner og skoler som over tid har dårlige resultater på flere områder.*» Norsk Lektorlag støtter dette.

Departementet foreslår at lovens nåværende reaksjoner videreføres: pålegg om retting, tvangsmulkt i skolemiljøsaker, straff og erstatning.

Norsk Lektorlag ba i forbindelse med Nordrum-høringen departementet vurdere å innføre en sanksjonsordning for kommuner som over tid ikke utøver skoleeierskapet i tråd med opplæringslovens regler og ikke har forsvarlig ressursbruk. Dette kan være en slags ROBEK-ordning for skoleeiere som over tid, gjentagende og grovt bryter elevenes rettigheter etter opplæringsloven, slik det også ble foreslått av ekspertgruppa for skolebidrag i deres anbefalinger fra sluttrapporten høsten 2021.

Til kapittel 60 Andre regler for grunnskolen og den videregående opplæringen

Vi støtter Kunnskapsdepartementets forslag angående reklame i skolen³⁴.

Fra Nordrum-utvalgets høring ga vi følgende innspill om forsøk:

«Norsk Lektorlag støtter også utvalgets forslag om at adgangen til å godkjenne tidsavgrensede forsøk videreføres i den nye loven og at det presiseres i loven at det ikke kan godkjennes forsøk som svekker elevers grunnleggende rettigheter, at forsøk må være faglig underbygget med en systematisk tilnærming og at forsøket skal evalueres.» Vi støtter forslaget til ny § 29-3.

Lovfesting av praksisplasser

Norsk Lektorlag er glade for at Kunnskapsdepartementet har konkludert med at de ikke følger Nordrum-utvalgets forslag, men heller viderefører hovedregelen i opplæringslovens § 10-7, i ny § 17- 10, i tråd med vår høringsuttalelse til utredningen. En slik lovfestet plikt er med på å sikre studenter praksisplasser nær studiestedet sitt gjennom å pålegge kommuner og fylkeskommuner å stille med praksisplasser³⁵.

Til kapittel 63 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kunnskapsdepartementet skriver oppfølgingsplikt ved fravær ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser fordi *«de allerede har systemer som sikrer at de har oversikt over elevenes fravær»*. Vi legger til grunn at en eksplisitt oppfølgingsplikt ved fravær vil innebære et betydelig merarbeid for skolen, i første omgang trolig for kontaktlærerne. Med et estimat om at 5 % av kontaktlærers tid vil gå med til en mer eksplisitt oppfølgingsplikt ved (alt) fravær, og med en gjennomsnittslønn på 742 000 kr årlig hvor det er en kontaktlærer pr klasse med 30 elever, koster dette 430 millioner. For å nå målene i Fullføringsreformen legger vi også til grunn at gruppestørrelsen reduseres noe, og kostnadene ved oppfølging vil øke tilsvarende.

Kunnskapsdepartementet skriver at forslaget om fjernundervisning ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Vi har påpekt at for- og etterarbeid knyttet til fjernundervisning må gis mer tid, enn planlegging og etterarbeid knyttet til en ordinær undervisningsøkt i klasserommet. Det vil fordre at en enten må ansette flere lærere og lektorer i videregående opplæring for å gjøre jobben, eller at en må utvide lærernes arbeidstid ytterligere under skoleåret. Det siste er ikke tilrådelig. Vi forutsetter imidlertid at arbeidsgiver betaler for all ekstra tid brukt til for- og etterarbeid for fjernundervisning.

Vi er enige med Kunnskapsdepartementet i at plikten til intensiv opplæring i videregående vil «utløse behov for både lærerressurser og kompetanseheving i videregående opplæring dersom tiltaket skal ha effekt», men vi er ikke enige i at rekkevidden av plikten vil måtte avhenge av og dimensjoneres ut fra hvor mye ressurser som settes av til oppgaven. Her må en nasjonal økonomisk ramme og kvalitetssikring på plass, om ambisjonene som ligger i Fullføringsreformen skal kunne realiseres.

Til tross for at Fullføringsreformen ble vedtatt i juni 2020, ser Kunnskapsdepartementet fortsatt ikke ut til å sitte på et sikkert grunnlag for å beregne alle merkostnader knyttet til reformen, og vi savner en bredere redegjørelse for de økonomiske konsekvensene av fullføringsreformen i lovteksten, enn det notatet gir. Liedutvalgets kostnadsberegninger kom på i underkant av 1,7 mrd. kroner årlig. I Solberg-regjeringens budsjettforslag for 2022 er det foreslått 718 millioner kroner.

Kunnskapsdepartementet har estimert kostnadene for plikten om en systematisk og forebyggende innsats til å være 340 millioner kroner årlig. Vi er imidlertid ikke enige i at ett årsverk mer pr videregående skole er

³⁴ Høringsnotatet side 587.

³⁵ Vi viser for øvrig til vår høringsuttalelse til NOU 2019:23: <https://www.norsklektorlag.no/info/norsk-lektorlags-horingssvar-til-nou-201923-ny-opplaeringslov/>

tilstrekkelig for å oppfylle plikten om slik systematisk og forebyggende innsats. Om tiltaket skal ha reell positiv virkning på gjennomføringsgraden, må det bevilges mer ressurser.

Vi deler ikke Kunnskapsdepartementets vurdering om at det ikke er holdepunkter for «å anta mange vil ønske eller trenge å bruke lengre tid på påbyggingsopplæring enn normert tid.» Høyt frafall/strykprosent på påbygging tilsier at mange vil ha nytte av ekstra tid for å bli tilstrekkelig studieforberedt. Et rimelig anslag kan være at det vil koste ca. 468 millioner om elevene gjennomfører påbygging til studiespesialisering på to år i stedet for ett.

Avslutning

Norsk Lektorlag ser fram til videre dialog med Kunnskapsdepartementet om opplæringsloven og kommende arbeid med forskrifter. Vi stiller gjerne opp i møte med departementet for å utdype vår høringsuttalelse.

Med vennlig hilsen



Rita Helgesen
Leder
Norsk Lektorlag