

## Høring NOU 2019: Ny opplæringslov – svar fra Skolenes landsforbund

Skolenes landsforbund synes Opplæringslovutvalget har gjort en god og grundig jobb. Vi føler at vi er blitt hørt i mange saker, spesielt der utvalget brukte referansegruppen aktivt.

Skolenes landsforbund vil spesielt understreke viktigheten i utvalgets forslag om at det skal være lærer til stede i undervisningstimene. En slik lovendring vil alene sterkt heve kvaliteten på opplæringen som blir gitt.

Vi har valgt å basere høringen vår på en kronologisk gjennomgang av selve loven. Vi kommenterer både det vi er spesielt fornøyd med og det vi er uenige i, eller mener kan bli bedre og tydeligere. I tillegg kan det være punkter vi savner i lovforslaget.

Situasjonen for samisk opplæring kommenterer vi spesielt. Dette står på slutten i høringa vår.

### Nærmere om regulering av kulturskolene

Skolenes landsforbund støtter ikke at regulering av kulturskolene tas ut av Opplæringsloven og overføres kulturlovgivningen.

Vi viser til at Kulturskoleutvalget anbefaler at det legges bedre til rette for kombinerte stillinger i kulturskolen i samarbeid med skoleverket, s.21:

*Kulturskolelærernes faglige og pedagogiske kompetanse er avgjørende for kulturskolenes kvalitet. Utdanningsinstitusjonene har her et ansvar. Men mange steder ligger den største utfordringen i mangel på kombinerte stillinger som kan bidra til samarbeid mellom kunstfaglig opplæring i grunnskole, SFO, kulturskole, frivillige lag/foreninger m.fl. Det er viktig å få fram slike modeller – og stimulere til erfaringsspredning.*

En forankring i opplæringsloven bidrar også til å sikre og forsterke samarbeidet mellom opplæringstilbudene. Dette er også en hensiktsmessig kopling i lys av at skolene har et dannelsesoppdrag, i tillegg til et utdanningsoppdrag. I strategien for praktiske og estetiske fag, er kulturskolen en avgjørende aktør for å oppfylle strategiens mål og intensjoner. En fortsatt forankring i opplæringsloven kan også anses å være i tråd med målsettingen om å se kulturskolene som et ledd i en helhetlig samfunnsutvikling.

De praktisk estetiske fagene har vist positiv effekt for læring også i andre fag i skolen, noe som ytterligere underbygger den naturlige sammenhengen med utdanningslovgivingen.

### **Første delen**

Skolenes landsforbund vil stille spørsmål ved § 1-3. Krav til forsvarlig opplæring. Hva er forsvarlig opplæring? Hvem definerer dette? Slik paragrafen står nå, virker den løsrevet fra resten av loven. Vi foreslår at det føyes til at departementet skal gi forskrift som nærmere definerer hva som er forsvarlig.

Skolenes landsforbund støtter at 10 prosent av timene i hvert fag kan flyttes til andre fag eller brukes til opplæring som er tverrfaglig eller særlig egna for å nå målene i den overordna delen av læreplanverket. (§ 1-4)

Vi oppfatter dette som tillitserklæring til lærere og skoleledere. Å måtte "stykke opp" slike aktiviteter i ulike fag og kompetansemål vil være ressurskrevende og byråkratiserende, altså en opplagt tidstyv.

Vi ber likevel om at yrkesfaglig fordypning unntas fra denne regelen.

Skolenes landsforbund ønsker at § 1-4 fjerde ledd, fjerde og femte setning, endres slik at Sametinget i opplæringsloven har myndighet til å gi forskrifter til samisk innhold også til det samiske læreplanverket.

### **Andre delen**

Skolenes landsforbund støtter forslaget i § 3-1 om rett til ett år med tilrettelagt grunnskoleopplæring for elever som ikke fikk fullført det tiårige grunnskoleløpet. Vi understreker at det må være en rett til, ikke plikt til.

Vi støtter også at det er fylkeskommunen som skal tilby dette. Det kunne kanskje kommet tydeligere fram at dette er fylkeskommunens ansvar, også økonomisk.

Skolenes landsforbund er enig i at det blir lettere å få utsatt skolestart, som nevnt i § 3-4. Noen elever vil klart ha fordel av å begynne året de fyller sju.

Første setning i § 4-2 foreslår vi endret slik at det kommer fram en tydelig rett for samiske barn til opplæring i to samiske språk.

Ny opplæringslov må ikke begrense eksisterende fleksibilitet som i dag faktisk benyttes.

Skolenes landsforbund foreslår videre at det i opplæringslovens § 4-2 gis en eksplisitt rett til å delta på språkbadssamlinger eller hospitering for elever som får opplæring i samisk som språkfag, men ikke opplæring på samisk i andre fag. Dette bør være en rett elevene har enten det gjelder stedlig undervisning eller fjernundervisning.

Skolenes landsforbund ønsker å stryke fjerde ledd i § 4-2. De samiske språk er truede språk, og det er viktig å verne disse.

Skolenes landsforbund foreslår en endring i siste setning i § 5-1: Retten til skyss til og frå skolefritidsordninga gjeld også i skoleferiane. (Endringa er understreka)  
Det må ikke være foreldrenes økonomi som avgjør om elever med nedsatt funksjonsevne kan delta i skolefritidsordningen i skoleferiene.

### **Tredje delen**

Skolenes landsforbund er fornøyd med at utvalget foreslår å utvide ungdomsretten i § 6-1. Da får man endelig tettet hullet mellom ungdomsrett og voksenrett. Det er på tide.

Skolenes landsforbund foreslår følgende tillegg i § 6-4: "Faglærer kan i samråd med rektor bestemme at elever som har overskredet gjeldende fraværsgrense likevel kan få individuell vurdering dersom grunnlaget vurderes som tilstrekkelig."

Vi ønsker at det åpnes for mer skjønn i forhold til fraværsgrensa. Slik kan vi bedre ivareta de mest sårbare elevene.

I første setning i § 6-7 slås gratisprinsippet fast i videregående opplæring. Deretter bruker man resten av teksten til å uthule nevnte gratisprinsipp. Andre setning bør derfor strykes, og så får det være opp til departementet gjennom forskrift til å bestemme om, og på hvilke områder at gratisprinsippet kan fravikes.

I § 6-8 ønsker Skolenes landsforbund at det skal stå at partene i arbeidslivet skal være med i yrkesopplæringsnemndene. De faglige rådene bør også være nevnt i loven.

Skolenes landsforbund ønsker å utvide retten til videregående opplæring for de som ikke har oppholdstillatelse, men har søkt om det. (§ 6-9) Retten til videregående opplæring bør, i det minste, utvides til de får svar på søknaden om oppholdstillatelse.

I § 8-6 vil vi gjerne legge til en setning: "Fylkeskommunen har ansvaret for å kurse instruktørene." Dette er for å kvalitetssikre opplæringen som blir gitt.

### **Fjerde delen**

Skolenes landsforbund støtter den nye terminologien med begrepene "universell opplæring" og "individuell tilrettelagt opplæring". Begrepet "spesialundervisning" er etter vårt syn stigmatiserende.

Vi støtter også at begrepet "forsterket innsats" erstatter og utvider dagens "tidlig innsats". Utfordringen blir å sikre at skolene har tilstrekkelig med ressurser til å iverksette nødvendig forsterket innsats. Da må man i alle fall ikke fjerne lærernormen, men heller styrke den.

Skolenes landsforbund støtter også at det ikke er nødvendig med sakkyndig vurdering fra PPT for at det skal fattes vedtak om personlig assistanse og rett til fysisk tilrettelegging. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven bør være tilstrekkelige.

Skolenes landsforbund er meget fornøyd med at utvalget endrer ordlyden i dagens § 5-5 slik at det står klart i loven at det bare er lærere som kan ha ansvar for individuell tilrettelagt opplæring, og at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med eleven når eleven får opplæring.

Alt for mye av den nåværende spesialundervisning har vært overlatt til assistenter ut fra et rent økonomisk perspektiv. De er billigere enn lærere.

Skolenes landsforbund støtter videre unntaksbestemmelsen i § 10-6 om at lærerkompetansen kan fravikes i tilfeller der det er andre u/h-utdannede som bedre kan ivareta elevens behov for individuell tilrettelagt opplæring. Det bør komme fram av loven at disse skal ha de samme vilkårene som lærere når det gjelder arbeidsforhold. De vil ha behov for planlegging og tid til for- og etterarbeid på lik linje med lærere.

Skolenes landsforbund vil gjerne ha et krav om at PPT også må ha sosialfaglig kompetanse inn i § 10-12.

Skolenes landsforbund mener primært at elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø burde vært en del av Arbeidsmiljøloven. Da ville en lettere se slike saker i sammenheng med de ansattes rettigheter til et trygt og godt arbeidsmiljø. I de fleste tilfeller vil elevenes interesser og de ansattes interesser være sammenfallende i slike saker. Mobbing- og trakasseringssaker vil alltid være utfordrende å håndtere enten det gjelder konflikter mellom arbeidstakere eller elever. Vi mener det vil være lettere å ivareta alles interesser hvis dette var samlet i samme lov.

Skolenes landsforbund er glad for at utvalget understreker at § 11-saker skal undersøkes før det rapporteres oppover i systemet. Vi har opplevd at § 9A-5 saker har eskalert unødvendig pga manglende rett for skoleledelsen til å undersøke saken før den rapporteres til overordnet nivå. Slik sett er forslaget i § 11-5 en smule forbedret. Vi mener likevel at paragrafen kunne hatt samme ordlyd som i § 11-4 med en generell plikt om å undersøke saken før overordnet nivå kobles inn.

Ellers mener vi § 11 bør ha en henvisning til at tiltak som berører de ansattes arbeidsforhold reguleres av Arbeidsmiljøloven og avtaleverk. Viser til at § 12-1 henviser til Straffelovens §§ 17 og 18. Så her er det presedens for henvisning til andre lover.

Loven bør også inneholde en bestemmelse om at alle som blir beskyldt for krenkelser får lov til å komme med sin side av saken og at de får partsrettigheter etter Forvaltningsloven. Kontradiksjonsprinsippet må gjelde, også i skolen. Dessuten må det komme klart fram at Fylkesmannen ikke har myndighet til å fatte vedtak som krever inngripen i en ansatts arbeidsforhold.

Skolenes landsforbund er godt fornøyd med presiseringene i § 12-1 om å arbeide forebyggende, og at det skal være lov og plikt til å gripe inn fysisk overfor elever for å opprettholde orden eller avverge skade på personer eller eiendom.

I § 13-2 videreføres det at en klasse eller gruppe ikke skal være større enn det som er trygt og pedagogisk forsvarlig. Dette er veldig vagt. Vi kunne tenkt oss et maksimalantall elever per klasse/gruppe, avhengig av aktivitet.

Videre er vi opptatt av at kontaktlæreren faktisk må kjenne eleven vedkommende er kontaktlærer for. En del elever som får spesialundervisning utafør klassen, eller er på en alternativ læringsarena, har i dag en kontaktlærer de aldri ser eller kjenner. Det må være et krav om at kontaktlæreren faktisk er i kontakt med sine elever. Den som har hovedansvaret for eleven, må være elevens kontaktlærer.

Skolenes landsforbund ønsker at § 13-5 endres slik at alle læremidler som hovedregel må foreligge på både bokmål, nynorsk, nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk til samme tid.

Skolenes landsforbund er ikke helt fornøyd med § 15-1. Hva er "faglig, pedagogisk og administrativt forsvarlig"? Vi opplever at skoleledelsen stadig får flere oppgaver uten at det gis mer tid. Vi mener det bør utarbeides normer for ressurser til skoleledelse basert på antall elever ved skolen. Hvis rektor også skal ha ansvaret for å være SFO-leder må ressursen også gjenspeile dette.

Vi mener at en rektor ikke skal lede mer enn én skole. Det er pedagogisk uforsvarlig å sette én person til å ta seg av alle oppgavene en rektor har ved mer enn én skole.

Mange av oppgavene er de samme, uavhengig av elevtall.

Vi er også uenige i formuleringen om at en rektor skal ha "pedagogisk kompetanse".

Hvem er det som bestemmer hva som er "pedagogisk kompetanse"?

Vi mener at en rektor må ha pedagogisk utdanning. Det stilles større og større kompetansekrav til alle andre i skolen. Da må vi i det minste kunne kreve at rektor har pedagogisk utdanning. En daglig leder i en barnehage må ha utdanning som barnehagelærer eller tilsvarende. (Barnehageloven § 17) Vi ser ingen grunn til at det skal stilles svakere krav til en rektor.

Ellers ønsker vi å ta inn igjen muligheten til å ansette rektor på åremål.

Ellers er vi klare på at hver SFO også bør ha sin egen leder, underlagt rektor. De fleste kommuner praktiserer dette, men det er noen som overlater alt dette til rektor. Det fins en særavtale om SFO-leder, men ikke alle kommuner praktiserer denne.

Skolenes landsforbund er godt fornøyd med § 15-4. Det at det skal være en lærer til stede i opplæringen er et stort framskritt. Vi skulle likevel ønske oss at det stod "kvalifisert lærer". Dette for å understreke betydningen av utdanningen. Hvis det skal brukes lærere uten godkjent utdanning, mener vi det skal søkes om dispensasjon for dette. Her viser vi til forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager §§ 2 og 3. Hvis man ikke klarer å skaffe en godkjent barnehagelærer, må man søke dispensasjon. Det bør være minst like store krav i Opplæringsloven.

Skolenes landsforbund ønsker at kravet om offentlig utlysning av undervisningsstillinger og rektor beholdes og utvides til også å gjelde mellomledere.

Det er ingen hemmelighet at Skolenes landsforbund ønsker Staten som tariffmotpart. Derfor ønsker vi å beholde nåværende § 10-10.

Skolenes landsforbund kunne tenkt oss at loven inneholdt en definisjon på undervisning/opplæring. Men vi anser at kravet langt på vei er oppfylt gjennom § 15-4. Altså at for å kalle noe opplæring må det være forberedt av en lærer, gjennomført av en lærer og fulgt opp av en lærer.

Skolenes landsforbund er veldig fornøyd med kravet om en forsvarlig vikarordning i § 15-5.

I § 15-6 kunne vi tenkt oss at sosialfaglig kompetanse var nevnt spesifikt. Eller at det var opplistet hvilken kompetanse kommunen er forventet å ha tilgjengelig for skolene. Skolenes landsforbund mener sosialfaglig kompetanse er helt nødvendig for å bygge et lag rundt eleven som ser hele mennesket.

Vi i skolenes landsforbund ville gjerne hatt en egen paragraf om bruk av alternative opplæringsarenaer. Det må ikke være slik at man må ha et vedtak om spesialundervisning for å kunne benytte seg av slike tilbud. Om alternative opplæringsarenaer skal benyttes må vurderes sammen med eleven og foresatte. Nyttens av tiltaket må være avgjørende. Ved sakkunnig vurdering, bør det også være enklere å kunne fravike læreplaner og kompetansemål ved slike tilbud. Her må vi også vise at vi har tillit til at lærere, skoleledere, elever og foresatte velger det som er til elevens beste.

## **Femte delen**

Skolenes landsforbund stiller spørsmål ved at retten til påbygging til generell studiekompetanse skal stoppe ved fylte 24 år, som nevnt i § 17-4. Vi er tvilende til om vi i det hele tatt trenger å ha en slik aldersgrense.

I § 17-7 bør siste setning endres slik at de som venter på å få avgjort en søknad om oppholdstillatelse beholder retten til videregående opplæring. I det minste til søknaden er avgjort.

Skolenes landsforbund er tilfreds med at det slås fast at kravene for å bli tilsatt som lærer i voksenopplæringa skal være de samme som ellers. Vi ser derfor ikke behovet for at departementet kan gi forskrift som opphever disse. Vi vil derfor stryke andre ledd i § 18-4. Endringen må ikke få tilbakevirkende kraft.

Skolenes landsforbund ønsker ikke at det skal brukes private til å gi voksne elever et opplæringstilbud. Vi ønsker derfor å stryke siste ledd i § 18-10.

Skolenes landsforbund mener at også voksne elever skal ha krav på en kontaktlærer. Vi foreslår å ta inn samme formuleringen som i § 13-2, siste ledd, bortsett fra det med "kontakt med heimen".

### **Sjette delen**

Skolenes landsforbund mener at kommuner og fylkeskommuner må ha rett til å si nei til private skoler. I verste fall kan nye private skoler føre til at kommuner og fylkeskommuner må gjøre om på sin egen skolestruktur gjennom nedlegging av egne skoler. § 20-1 bør derfor gi kommuner og fylkeskommuner vetorett i forhold til etablering av privatskoler.

Skolenes landsforbund ønsker å endre § 24-2, tredje ledd til: *§ 15-3 første avsnitt første setning gjeld ikke for dei som før 1. januar 2014 oppfylte krava for tilsetjing i lærarstilling.*

Kompetansekrav med tilbakevirkende kraft skulle aldri ha blitt innført. Nå er det på tide å bli kvitt dem.

### **Generelt om situasjonen for samisk opplæring og Opplæringslovutvalgets utredning**

Debatten om opplæring i og på samisk har i stor grad handlet om at samiske barn ikke får et tilbud i det hele tatt, og at undervisningen faller bort. Skolenes landsforbund mener at debatten burde handle om utvikling av og fremtidsvisjoner for den samiske opplæringen, i tillegg til hvordan vi kan sørge for at regelverket etterlevs, hvordan vi får en tilsynsordning som fungerer, og hvordan vi kan styrke samiske barns rett på grunnlag av en fungerende undervisning.

Undervisningen i og på samisk er mangelfull. Vi kjenner til at Sametinget har over tid fått henvendelser fra foreldre som tydelig har vist at kjennskapet til retten til opplæring i og på samisk ikke er slik den burde være. Foreldre i hele Norge opplever mangelfull oppfølging hos skoleeiere. Norge har etablert en offentlig forvaltning med klageordninger og tilsynsmuligheter som skal se til at forvaltningen utfører oppgaver etter gjeldende lovverk. I dag mottar fylkesmannsembetet få eller ingen klager på undervisning og kontrollsystemet som er bygd opp fungerer dermed ikke. Undervisningen i og på samisk må utvikles, og de svakheter som påpekes ved riksrevisjonen må tas tak i. Deres rapport viser at det er betydelige mangler i opplæringen i og på samisk både når det gjelder læremidler, antall lærere og fjernundervisning. Tilbudet om opplæring er heller ikke godt nok kjent utenfor samiske kjerneområder. I tillegg er virkemidlene mange og små, og de er spredt på mange aktører.

I *NOU 2016: 18 Hjertespråket – Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*, foreslås det at elevene skal ha rett til samiskopplæring etter sterke tospråklige opplæringsmodeller. Dette er eksplisitt tatt inn i de nye læreplanene for samisk som første- og andrespråk.

I *Samisk som andrespråk – veiledning til læreplan* sies det at en svak opplæringsmodell hvor elevene får noen timer språkopplæring i uka ikke er nok tid til at de tilegner seg minoritetsspråket som aktivt språk. Denne modellen har vært brukt i andrespråkopplæringen i samisk, og den brukes ennå i dag.

Læreplanen i samisk som andrespråk som tas i bruk fra høsten 2020 har som mål at elevene skal lære å snakke samisk. Kommunikasjon er vektlagt som det viktigste i faget, med særlig vekt på muntlig kommunikasjon. Elevene skal bli aktive språkbrukere som kan delta i ulike kommunikasjonssituasjoner. De nye læreplanen legger til rette for at elevene skal få lære samisk gjennom sterke språkopplæringsmodeller.

Skal vi bevare og styrke samisk ved hjelp av andrespråksundervisning, må elevene få tilbud om sterkere tospråklige modeller slik andre land i Europa organiserer andrespråkopplæringen for innfødte minoritetsspråk. Opplæring etter sterke tospråklige opplæringsmodeller innebærer blant annet at elevene skal ha opplæring på samisk også i andre fag enn språkfaget, få delta på språkbadsamlinger/hospiteringer, «learning by doing», og snakke samisk i andre sammenhenger. Samisk språk må også være synlig, for eksempel på vegger, i tekster og på skilt.

Forslag til ny opplæringslov bygger til dels opp under opplæring etter sterke tospråklige modeller der det eksempelvis foreslås å ha opplæring på samisk i to fag dersom minst tre elever ønsker det. Imidlertid er det en svakhet ved forslaget at det ikke styrker elevenes rett til å delta på språkbad eller hospiteringer. Dette er like viktig for elever med stedlig undervisning som for de elever med fjernundervisning. For elever som ikke bor i områder hvor minst to elever til ønsker opplæring på samisk i andre fag, og derfor bare snakker samisk i språktimene, er det desto viktigere med språkbad og eller hospitering.